

Projetos de parcerias público-privadas em zonas especiais de interesse social

Allan Ramalho Ferreira

Defensor Público do Estado de São Paulo. Doutorando em Direito do Estado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. ORCID: 0000-0002-0015-3432.

Resumo: O presente estudo consiste na análise de instrumentos participativos previstos nos regimes jurídicos das Parcerias Público-Privadas (PPP) e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), isolados e conjuntamente considerados. Para tanto, adota-se a democracia, em sentido íntegro, como referencial teórico. Metodologicamente, são eleitos critérios e índices. Como critérios foram escolhidos: extensão do espaço deliberativo, pluralidade e equiparação entre os sujeitos, influência no produto decisório e limites à deliberação para a proteção/priorização de grupos vulneráveis. Conclui-se que o cruzamento entre os regimes permite a democratização da PPP. Mas sua verificação na prática depende de estratégias de mobilização social e da formação de uma rede de apoio interinstitucional. Caso a decisão da maioria afronte direitos, permanece a possibilidade de judicialização.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. ZEIS. Democracia.

Sumário: **1** Introdução – **2** Parcerias público-privadas e instrumentos participativos – **3** Zona Especial de Interesse Social e instrumentos participativos previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo – **4** PPPs x ZEIS: consequências da sobreposição sobre os instrumentos participativos – **5** Experiência: Paçandu Cultural – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A experiência democrática não se limita aos processos de formação de colegiados parlamentares ou de indicação de chefias do Poder Executivo, nas diversas esferas federativas, tampouco às decisões, tomadas pela maioria dos representantes, nestes fóruns (democracia representativa). Nada obstante seja este um elemento essencial para o funcionamento do regime, não encerra o significado de democracia. Há decisões políticas, seja pela sua magnitude, seja pelo prolongamento temporal de seus efeitos, que exigem uma energia democrática mais potente do que aquela advinda dos mandatos representativos. Essa força legitimadora advém da ampliação dos sujeitos deliberantes ou da constituição de representações mais próximas a determinado segmento populacional, território ou temática (ampliação/especialização do fórum). O significado de democracia, portanto, não se completa

sem a participação popular nos processos decisórios públicos.¹ Sem embargo, a igualdade participativa dos cidadãos pressupõe condições materiais mínimas para o seu exercício.² Nesse sentido, a democracia toma, como objetivo, a liberação das pessoas humanas das diversas formas de opressão.³ Circunscreve material e procedimentalmente as possibilidades de deliberação, para a blindagem de grupos vulneráveis, excluídos das esferas deliberativas ou minoritariamente nelas representados. Assim, as decisões tomadas pela maioria encontram fronteiras insuperáveis, demarcadas sobretudo pelos direitos fundamentais.⁴ Há tempos, desfez-se a sinonímia entre democracia e regra majoritária.⁵ A democracia, nessa toada, aproxima-se das ideias de liberdade e igualdade.⁶ O espectro significativo democrático se aprofunda.

A democracia envolve, ainda, um processo contínuo de justificação (apresentação e publicização de informações, dados, estudos e argumentos) e de debates públicos (contraposição de ideias e argumentos).⁷ O debate público não se restringe à concessão de oportunidades, canais ou plataformas para a manifestação de pessoas, instituições, corporações ou coletivos interessados. Este é apenas um instrumental. Há um conjunto de obstáculos, dificuldades e descompassos que são diferencialmente opostos à participação direta ou intermediada de determinados grupos populacionais, resultado do cruzamento de diversos sistemas de opressão que estruturam a sociedade brasileira, e que a democracia, enquanto processo, busca remover. Esses embaraços são de diversas naturezas e calibres. Há, primeiramente, um problema de acesso às informações e aos espaços, ferramentas, canais e plataformas participativos. Para sua superação são necessárias estratégias de propulsão da participação de pessoas comumente excluídas do processo de tomada de decisões, especialmente quando impactam sobremaneira seus direitos e interesses. A viabilização desse acesso, por estratégias participativas inclusivas e afirmativas, tem o condão de pluralizar o ambiente deliberativo,

¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 51.

² SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana*: conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 202.

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 120.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 158.

⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 266.

⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Luiz Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013, p. 114.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 158.

dando voz aos próprios titulares de direitos e interesses, tomados como sujeitos e não como objetos das decisões políticas. Removidos (ou minimizados) obstáculos de acesso, a participação aprofunda-se no sentido afirmativo, tomando a forma de diversidade. Mas, por si, essas estratégias afirmativas não são suficientes para permitir a plena e substancial participação.

Mesmo que haja o acesso aos meios participativos ou mesmo o comparecimento na arena pública, nada indica que esta oportunidade de manifestação (seja escrita ou verbalizada) corresponderá à incorporação desta contribuição no produto final do processo decisório – não é incomum que uma proposta inicial de legislação ou de política pública supere incólume o procedimento participativo, por mais ricas e contundentes que sejam as manifestações nele colhidas. Existe uma pele menos superficial da participação, que é a noção de influência. As decisões públicas correspondem e contrariam interesses de diversas pessoas ou agrupamentos, instituições e corporações. Poucos assuntos conduzem a sociedade, sem fissuras, a uma unanimidade, notadamente em um período histórico caracterizado por polarizações político-ideológicas. A discordância razoável é um pressuposto democrático e deve ser prestigiada. Não obstante, além de afirmar a discordância, promovendo o acesso, a democracia deve distribuir chances e potências de influência de modo equilibrado aos atores e atrizes concorrentes, emparelhando-os. Removidos (ou minimizados) obstáculos de paridade, a participação aprofunda-se no sentido distributivo. Densifica-se e toma a forma de influência. São cruciais a criação e a distribuição de condições apropriadas, na maior medida possível, para que múltiplos segmentos populacionais, sobretudo as pessoas em condição de vulnerabilidade/precariedade, possam acessar os espaços deliberativos e influir nas decisões do Estado com a mesma força que outros setores já incorporados tradicionalmente neste processo. Essas condições não se resumem àquelas entendidas como necessárias no ensejo de uma disputa específica, mas contemplam também estratégias mais amplas de mobilização social e de capacitação para o exercício da participação como derivação do direito à cidadania, mas também de envolvimento dos participantes mais enfraquecidos em uma rede de apoio interinstitucional e popular, composta pelas associações representativas destes participantes, mas também pelas universidades e institutos, pelos movimentos e coletivos de luta social, e, no âmbito jurídico, pela advocacia popular, Defensoria Pública e Ministério Público, com vistas ao equilíbrio do debate público.

A despeito disso, as decisões, ainda que tomadas em fóruns mais amplos, continuam a encontrar limites. No sentido contramajoritário, a democracia é constituída por um núcleo de proteção dos grupos vulneráveis e minoritariamente representados nas esferas decisórias. Propõe-se que mais do que proteger os direitos e interesses destes grupos, as decisões políticas devam priorizá-los (promoção

equitativa de direitos⁸). Nesse sentido, o contramajoritarismo também recebe uma densificação teórica, desvelando-se em blindagem e priorização dos grupos em situação de vulnerabilidade e precariedade, como limite, mas também como direção às decisões políticas adotadas em fóruns mais ou menos amplos.

Dentre tantas abordagens possíveis para a definição de democracia, Tilly⁹ adota uma orientada pelo processo, pela qual se identifica um conjunto mínimo de processos que precisam estar presentes para que uma situação possa ser considerada democrática. O autor direciona a metodologia, com vistas a aferir o grau democrático de determinado regime ou situação, à análise do comportamento do Estado em relação às demandas apresentadas pelos cidadãos, que por sua vez envolve quatro juízos: amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante.¹⁰ Com base nestas quatro dimensões, o autor apresenta seu conceito e graus de democracia. Um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes.¹¹ De um lado, é possível identificar um progresso no sentido na promoção de consulta com maiores amplitude, igualdade, proteção e vinculação. Esse movimento progressivo é denominado democratização. Também é possível vislumbrar uma retrocessão na direção de uma consulta mais estreita, injusta, desprotegida e desvinculante. Esse movimento regressivo é chamado de desdemocratização. Tilly relaciona, ainda, a democracia à capacidade do Estado de supervisionar o processo de decisão democrática e concretizar os seus resultados. A democratização e a desdemocratização interagem com as alterações na capacidade do Estado. Tilly, a partir da investigação das interações entre democracia e confiança, entre democracia e desigualdade, e entre democracia e agrupamentos de poder autônomo, sugere um conjunto de processos e mecanismos cujos sucesso e insucesso podem gerar movimentos democratizantes ou desdemocratizantes. Estes processos e mecanismos são categorizados como em grupos centrais de mudanças conforme sua relação com redes de confiança, desigualdades categóricas e centros autônomos de poder.

Para os fins deste estudo, o termo democracia será utilizado, além de referencial teórico, como índice para aferir e mensurar as possibilidades participativas em projetos de parcerias público-privadas (PPPs) para provisão de moradias em áreas demarcadas como zonas especiais de interesse social (ZEIS). Utilizaremos critérios inspirados na metodologia de Tilly, pelos quais analisaremos algumas relações. A primeira delas (de amplitude) é a extensão do espaço deliberativo, ou

⁸ Vide: BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa*: devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 41.

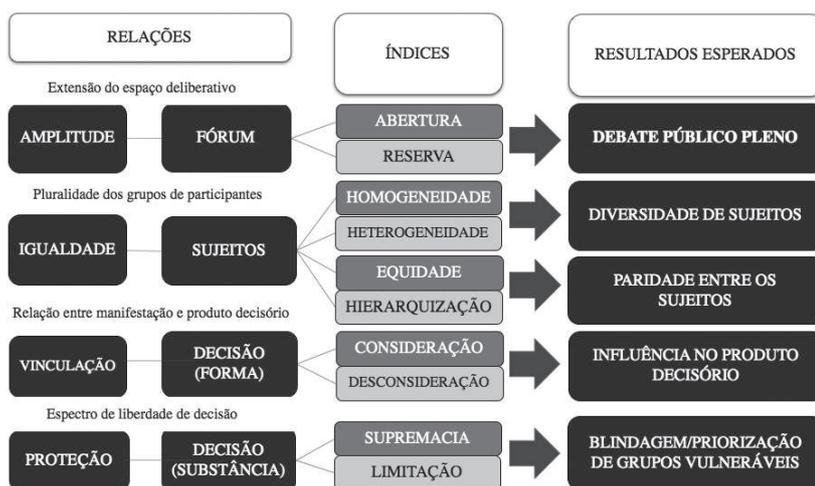
⁹ *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 22.

¹⁰ *Ibidem*, p. 27-29.

¹¹ *Ibidem*, p. 28.

seja, o quão amplo (ou reservado) é o fórum.¹² A segunda relação (de igualdade) é a pluralidade e paridade dos sujeitos ou grupos participantes, isto é, o quão heterogêneos (ou homogêneos) e equiparados (ou hierarquizados) são. A terceira relação (de vinculação) é entre a manifestação apresentada por estes sujeitos e a sua consideração (ou desconsideração) no produto decisório. A quarta relação (de proteção) é concernente ao teor, à substância da decisão, se protetiva ou violadora de direitos e interesses de grupos vulneráveis. A partir dessas relações, é possível definir índices e projetar resultados esperados: quanto à amplitude do fórum, o debate público pleno; quanto à igualdade entre os sujeitos, a diversidade e a paridade entre os grupos participantes; quanto à vinculação (processo decisório), a influência pelas manifestações dos sujeitos no produto decisório; por fim, quanto ao próprio conteúdo da decisão, a proteção dos direitos e interesses dos grupos vulneráveis e, em um nível mais avançado, a priorização destes grupos.

Figura 1 – Critérios e índices adotados pelo estudo



Fonte: elaborada pelo autor.

Estabelecidos os critérios e os índices, o objetivo será mensurar o potencial dos instrumentos participativos previstos no regime jurídico das parcerias público-privadas¹³ e das ZEIS (a partir da análise do Plano Diretor de São Paulo).

¹² A noção de amplitude incorporada neste trabalho é diferente daquela adotada por Tilly.

¹³ Em sentido amplo, “‘PPPs’ são os múltiplos vínculos negociais de trato contínuo estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral” (SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 24). Câmara (A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. 2.

Para tanto, o estudo compreende duas etapas. A primeira consiste na apreciação dos regimes jurídicos isoladamente considerados: nem toda parceria público-privada, ainda que direcionada para a provisão de moradias, terá por objeto territorial um perímetro demarcado como ZEIS; nem toda intervenção implementada em uma ZEIS será por meio de uma PPP, há diversos outros instrumentos urbanísticos e políticas habitacionais inclusivas. O item 2 deste artigo abordará a análise democrática dos instrumentos participativos previstos no regime jurídico das PPPs, recortados e enfatizados aqueles previstos na legislação do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo. O item 3 tem por objeto a análise democrática dos instrumentos participativos previstos no regime jurídico das ZEIS de tipologia 1 e 3, conforme o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Na segunda etapa do trabalho, concentrada no item 4, entrelaçam-se os regimes jurídicos da PPP e da ZEIS, com o objetivo de aferir o impacto democratizante de um em relação ao outro (principalmente o impacto do regime da ZEIS, sobre o regime jurídico das PPPs estaduais e municipais, interpretado conforme as normas gerais previstas em legislação federal) e, além deste aspecto demonstrativo, construir interpretações democratizantes, consoante os critérios e índices eleitos (que formam o referencial metodológico deste trabalho). O aporte teórico é aplicado, no item 5, à experiência do Paçandu Cultural.

2 Parcerias público-privadas e instrumentos participativos

Sobre a previsão de instrumentos participativos em parcerias público-privadas, importa salientar de partida duas normas gerais contidas na Lei Federal nº 11.079/2004:

(i) Demonstração fundamentada da conveniência e oportunidade da contratação. A abertura do processo licitatório da PPP está condicionada à autorização de autoridade competente. Autorização esta que deve ser fundamentada em estudo técnico que, dentre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma

ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 158) diferencia dois significados distintos de PPP no Brasil: como uma nova filosofia e em sentido estrito, isto é, circunscrito aos termos da Lei Federal nº 11.079/2004 (que define as normas gerais de contratação e licitação e as diretrizes das parcerias público-privadas (doravante designadas como PPPs) no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). Adotando tal circunscrição conceitual, Modesto compreende a PPP como "contrato administrativo de longo prazo, celebrado e regime de compartilhamento de riscos, remunerado após a efetiva oferta de obra ou serviço pelo parceiro privado, responsável pelo investimento, construção, operação ou manutenção da obra ou do serviço, em contrapartida a garantias de rentabilidade e exploração econômica asseguradas pelo Poder Público" (Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de 'serviço público', 'serviço de relevância pública' e 'serviços de exploração econômica' para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 517).

de parceria público-privada.¹⁴ Há, pois, um dever geral de justificação do interesse público envolvido, mas também um dever específico de justificação acerca da opção pela PPP em detrimento de outras formas contratual-administrativas, muito em razão do longo prazo de contratação, que pode chegar até 35 anos, ultrapassando, em muito, o período de mandato outorgado à gestão pública contratante, o que, por sua vez, denota a excepcionalidade desta espécie contratual.¹⁵

(ii) Submissão do processo licitatório à consulta pública.¹⁶ A Lei Federal condiciona o processo licitatório à submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública,¹⁷ mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa (geral e específica) para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 dias para o recebimento de sugestões.

Seguindo estas normas gerais, foi editada, no Estado de São Paulo, a Lei nº 11.688/2004, que, sem inovar em relação à Lei Federal nº 11.079/2004,¹⁸ instituiu o regime, as diretrizes e as regras de contratação do Programa PPP Estadual,¹⁹

¹⁴ Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, inc. I, alínea “a”. Na leitura de Carvalho Filho, é condição da contratação no âmbito da PPP a “realização de consulta pública para análise da minuta do edital de licitação e do contrato de concessão, devendo a Administração providenciar a devida publicação, indicando todos os elementos que demonstrem a necessidade da contratação e fixando prazo para recebimento de sugestões, críticas e observações sobre o propósito governamental (art. 10, VI)” (*Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 474).

¹⁵ PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 144.

¹⁶ A consulta pública não se confunde com a audiência pública (NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 590). Não há previsão de audiência pública, muito embora seja uma exigência da concorrência pública, processo licitatório adotado em regra diante do volume de recursos envolvidos. Guimarães compreende que a consulta pública não é apenas um expediente substitutivo da audiência pública, mas também é mais abrangente, constituindo “um instrumento relevante para a interlocução entre o setor público e a sociedade, com vistas à legitimação e ao aperfeiçoamento de projetos de interesse coletivo” (*Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 563).

¹⁷ Di Pietro se preocupa com a reciprocidade entre as manifestações apresentadas, durante a consulta pública, e seu exame efetivo, que pode culminar na recusa acompanhada da justificativa devida, ou seja, segundo a autora, “a consulta não pode transformar-se em mero instrumento formal para dar aparência de legalidade à exigência” (*Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 217).

¹⁸ Os projetos de parceria público-privada serão objeto de consulta pública, com antecedência mínima de 30 dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, nos quais serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para fornecimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos com sete dias de antecedência da data prevista para a publicação do edital (Lei nº 11.688/2004, art. 21).

¹⁹ O art. 4º da Lei nº 11.688/2004 prevê as condições para a inclusão de projetos do Programa de PPP Estadual. No âmbito da lei estadual, as PPPs são autenticamente definidas como mecanismos de colaboração entre Estado e agentes do setor privado, remunerados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados e que podem ter por objeto a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infraestrutura pública; a prestação de serviço público; a exploração de bem público; a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, tais como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão, resguardada a privacidade de informações sigilosas disponíveis para o Estado (art. 5º). Além desses elementos inclusivos, é importante consignar que a Lei Estadual excluiu a possibilidade de PPPs com objeto consistente em mera terceirização de mão de obra e as prestações singelas ou isoladas (Lei nº 11.688/2004, art. 5º, parágrafo 1º).

destinado a fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de colaboradores, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo.²⁰ A Lei Estadual prevê instrumentos de participação e controle externo no programa de PPP: (i) fiscalização parlamentar dos relatórios semestrais, produzidos pelo Conselho Gestor,²¹ acerca do desempenho dos contratos de PPPs;²² (ii) comparecimento semestral do Presidente do Conselho Gestor à Assembleia Legislativa para apresentar os resultados de parcerias auferidos no período;²³ e (iii) consulta pública acerca dos projetos de parceria público-privada.²⁴

Por fim, o Município de São Paulo, pela edição da Lei nº 14.517/2007, instituiu o regime, as diretrizes, as regras de contratação e outras disposições do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas,²⁵ destinado a promover, fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a realização de PPP no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.²⁶ A Lei Municipal prevê como instrumentos participativos: (i) abertura discricionária de processo de contratação pelo Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias – CMDP (ao qual cumpre a gestão do

²⁰ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

²¹ Vinculado ao Gabinete do Governador, composto por secretários de governo e pelo Procurador-Geral do Estado, além de outros três membros de livre escolha do Chefe do Executivo (art. 3º, *caput*). O Governador ainda escolhe livremente o Presidente do Conselho Gestor e seu substituto (art. 3º, parágrafo 1º). Diante dessa formação por pessoas indicadas pelo Governador, previamente ou *ad hoc*, o Conselho tem a atribuição de aprovar projetos de parceria público-privada, observadas as condições estabelecidas no artigo 4º; recomendar ao Governador do Estado a inclusão de PPP no projeto aprovado na forma do item 1; fiscalizar a execução das parcerias público-privadas; opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privada; fixar diretrizes para a atuação dos representantes do Estado nos órgãos de administração da Companhia Paulista de Parcerias – CPP; fazer publicar no Diário Oficial de Estado de São Paulo as atas de suas reuniões (art. 3º, parágrafo 5º).

²² ESTADO DE SÃO PAULO, Lei nº 11.688, de 2004, art. 3º, §9º.

²³ *Ibidem*, art. 3º, §10.

²⁴ *Ibidem*, art. 21.

²⁵ Segundo o conceito autêntico adotado, as PPPs são mecanismos de colaboração entre o Município e os agentes do setor privado, com o objetivo de implantar e desenvolver obra, serviço ou empreendimento público, bem como explorar a gestão de atividades de natureza decorrentes, cabendo remuneração aos parceiros privados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados. Podem ser objeto do Programa Municipal de PPPs a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infraestrutura pública; a prestação de serviço público; a exploração de bem público; a execução de obra para alienação, locação ou arrendamento à Administração Pública Municipal; e a construção, ampliação, manutenção, reforma e gestão de bens de uso público em geral, incluídos os recebidos em delegação do Estado ou da União. Ainda quanto ao objeto do Programa Municipal de PPPs, estão excluídos os seguintes casos: execução de obra sem atribuição ao contratado do encargo de mantê-la e explorá-la por, no mínimo, cinco anos; que tenha como único objeto a mera terceirização de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, bem como as prestações singelas ou isoladas, quais sejam, aquelas que não envolvam conjunto de atividades (Lei nº 14.517/2007, art. 3º, parágrafo 1º). Há também a previsão de hipóteses condicionadas: as concessões patrocinadas com mais de 70% da remuneração do parceiro privado paga pela Administração Pública e os casos que envolvam o alongamento do prazo contratual por prazo superior a 25% do prazo previsto no contrato, observado o prazo máximo de vigência estabelecido na legislação federal, dependerão de autorização legislativa específica (Lei nº 14.517/2007, art. 3º, parágrafos 2º, 3º e 4º).

²⁶ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei nº 14.517, de 2007, art. 1º, *caput*.

programa e a definição de prioridades),²⁷ mediante despacho motivado, de período de consulta pública (nos mesmos termos da legislação estadual²⁸); realização de audiência pública²⁹ para manifestação da sociedade a respeito de projetos ou atos normativos de sua competência.³⁰

Pode-se ilustrar e sintetizar a comparação legislativa dos instrumentos de participação popular no âmbito das parcerias público-privadas:

Quadro 1 – Instrumentos participativos previstos nos regimes jurídicos das PPPs

(Continua)

TÓPICOS	Lei nº 11.079/2004	Lei nº 11.688/2004	Lei nº 14.517/2007
	Norma Geral	Programa Estadual	Programa Municipal
Dever de justificação de escolha da PPP como modelo de contratação	Condicionalismo da a abertura do processo licitatório da PPP à autorização de autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que, dentre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de PPP.	Não há correspondência.	Não há correspondência.
Previsão de Conselhos	Não há previsão de conselhos gestores, deliberativos ou consultivos; tampouco sua composição por membros da sociedade civil.	Previsão de Conselho Gestor, vinculado ao Gabinete de Governador, integrado por secretários de Estado, Procurador-Geral do Estado e membros indicados pelo Governador. Não há previsão de participação de membros da sociedade civil, tampouco em condição de paridade.	Previsão de Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias, composto por secretários municipais, ao qual incumbe a gestão do programa.

²⁷ Assim como o seu correspondente estadual, o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias é composto por secretários municipais, sem qualquer componente externo (Lei nº 16.651/2017, art. 1º).

²⁸ A consulta pública terá antecedência mínima de 30 dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado, fixando-se prazo para o fornecimento de sugestões (Lei nº 14.517/2007, art. 20, *caput*). Apesar da preocupação da lei específica do CMDP acerca da ampla divulgação pelos meios oficiais da abertura e realização da consulta pública, bem como do prazo para o oferecimento de manifestações escritas (art. 3º, parágrafo 1º), as contribuições provenientes não vinculam as decisões do colegiado (art. 3º, parágrafo 2º).

²⁹ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei nº 14.517, de 2007, art. 20, parágrafo único.

³⁰ *Ibidem*, art. 3º, *caput*.

(Conclusão)

TÓPICOS	Lei nº 11.079/2004	Lei nº 11.688/2004	Lei nº 14.517/2007
	Norma Geral	Programa Estadual	Programa Municipal
Fiscalização parlamentar	Não há previsão de fiscalização parlamentar.	Fiscalização de relatórios semestrais do desempenho dos contratos de PPP pela ALESP; comparecimento semestral do Presidente do Conselho Gestor na ALESP para apresentar os resultados de parcerias auferidos no período.	Não há previsão de fiscalização parlamentar (alteração implementada pela Lei nº 16.651/2017).
Consulta Pública	Objeto: minuta do edital e contrato; Instrumento: Publicação na imprensa oficial; jornais de grande circulação e meios eletrônicos.	Objeto: Projeto de parceria público-privada; Instrumento: publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico.	Objeto: Projeto de parceria público-privada; Instrumento: publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico.
	Conteúdo: justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado.	Conteúdo: justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado.	Conteúdo: justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado.
	Prazo para recebimento das sugestões: Trinta dias (mínimo); antecedência de sete dias entre o termo do prazo de sugestões e a publicação do edital.	Prazo para recebimento das sugestões: Trinta dias (mínimo); antecedência de sete dias entre o termo do prazo de sugestões e a publicação do edital.	Prazo para recebimento das sugestões: Trinta dias (mínimo); não há previsão de antecedência entre o termo do prazo de sugestões e a publicação do edital.
	Efeito em relação ao processo licitatório: Condiciona a abertura do processo licitatório.	Efeito em relação ao processo licitatório: a lei não discrimina.	Efeito em relação ao processo licitatório: a lei não discrimina.
Audiência pública	Não há previsão sobre audiências públicas na Lei Federal.	Não há previsão sobre audiências públicas na Lei Estadual.	Há previsão de chamamento discricionário audiências públicas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Analizados os instrumentos participativos previstos nos regimes jurídicos das parcerias público-privadas, atribuídos pelas leis dos entes federativos estaduais, sob a perspectiva dos índices e da metodologia propostos neste estudo,

podemos cunhar as conclusões parciais: (i) quanto à amplitude, vislumbra-se que o fórum é extremamente reservado aos membros do Poder Executivo, com alguma ampliação para a fiscalização das parcerias pelo Poder Legislativo. Os Conselhos Gestores têm natureza executiva, e não participativa. A consulta pública amplia, de certa forma, o fórum, porém reclama estratégias para a inclusão de segmentos populacionais tradicionalmente excluídos destes espaços; (ii) a previsão da ferramenta e plataforma participativa, por si, não possibilita um debate público pleno (é um pressuposto, mas não um determinante).³¹ O espaço normalmente é disputado pelas classes hegemônicas, representativas de classes empresariais, pelo próprio Poder Público e, eventualmente, por redes interinstitucionais, geralmente de universidades e coletivos, redes e movimentos sociais interessados em pautar propostas alternativas de intervenção no espaço urbano. Aqueles que, de fato, serão diretamente atingidos pelos projetos de PPP normalmente, diante dos obstáculos, não participam desta esfera mais ampla de debate e deliberação. Com efeito, a diversidade dos sujeitos deliberantes é reduzida e as oportunidades de participação e de influência são diferencialmente distribuídas (hierarquização entre sujeitos e interesses). Ainda que acessadas as plataformas, ferramentas e oportunidades de participação, não há, na legislação apreciada, qualquer indicativo de vinculação do projeto finalmente formulado às manifestações apresentadas; (iii) quanto à vinculação, a influência externa, mormente quando oriunda de grupos e organizações não hegemônicas, é de baixa densidade. O nível da densidade da influência pode variar a depender da incidência das redes de apoio interinstitucional e popular, mas dificilmente será tão potente quanto a do próprio Poder Público e dos setores empresariais interessados na parceria; (iv) por derradeiro, não há limites explícitos quanto à decisão do consórcio Poder Público-setores empresariais para a afirmação e proteção de grupos vulnerabilizados/precarizados e minoritariamente representados. Como será melhor visto a seguir, no caso da PPP habitacional, a conformação da parceria à dinâmica financeira do mercado imobiliário poderá ensejar a expulsão das camadas mais pobres da população do território-objeto.

3 Zona Especial de Interesse Social e instrumentos participativos previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é instrumento jurídico da política urbana.³² No âmbito federal, a ZEIS é também compreendida como um instrumento

³¹ Nesse sentido: HUNGARO, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada: a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 150.

³² BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 4º, inc. V, alínea “f”.

de planejamento urbano³³ e conceituada autenticamente como a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor,³⁴ ou definida por outra lei municipal,³⁵ destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.³⁶ A ZEIS está direcionada ao alcance de objetivos. Saule Jr.³⁷ sublinha dois. O primeiro objetivo é o atendimento das diretrizes da política urbana relativas à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e à simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias.³⁸ Resta claro, portanto, que o instituto em questão possibilita a flexibilização do regime urbanístico dos imóveis ocupados irregularmente para fins de moradia,³⁹ de modo a concorrer para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais que estão ocupados por população de baixa renda em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e de edificações, notadamente aqueles que estejam consolidados. O segundo objetivo é a ampliação da oferta de moradia adequada para a população de baixa renda, em áreas qualificadas com a provisão de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, especialmente em propriedades descumpridoras da função social para o fornecimento de habitações de interesse social. É possível acrescentar um terceiro objetivo, potencializado pela regulamentação municipal da ZEIS, que é o de densificação da diretriz da gestão democrática da cidade, por meio da previsão de instrumentos de planejamento participativo, franqueados à população residente no território demarcado.

³³ BRASIL, Lei nº 13.465, de 2017, art. 45, *caput*. No Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, a ZEIS é prevista como uma das possíveis zonas que dividem o território municipal (art. 32, inc. IX) e é conceituada como porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestrutura, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana. Segundo o PDE de São Paulo, para fins de disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba (art. 44, §1º).

³⁴ A Constituição da República prevê o plano diretor como o instrumento básico de política e desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º), como o instrumento definidor de exigências fundamentais de ordenação da cidade que conformam a propriedade urbana, indicando a forma de cumprimento de sua função social (art. 182, §4º).

³⁵ O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, por exemplo, traz a previsão da possibilidade de demarcação de novas ZEIS, além daquelas já contempladas pelo instrumento básico de planejamento, quando da revisão da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (art. 44, §3º).

³⁶ Lei nº 13.465/2017, art. 18, §1º. A despeito de conceituar a ZEIS, o novo marco fundiário, no parágrafo 2º do mesmo dispositivo, desatrela a regularização fundiária de interesse social, a Reurb-S, da ZEIS.

³⁷ *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004, p. 363.

³⁸ BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 2º, incisos XIV e XV.

³⁹ ABIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). *Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 394.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo regula algumas tipologias de ZEIS, atrelando duas delas ao instrumento participativo próprio, que é o Conselho Gestor.

Quadro 2 – Tipologias de ZEIS conforme o PDE de São Paulo

(Continua)

	Conceito	Conselho Gestor
<p>ZEIS 1 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. I)</p>	<p>Áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social.</p>	<p>Sim (PDE de São Paulo, art. 48)</p>
<p>ZEIS 2 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. II)</p>	<p>Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.</p>	<p>Não</p>
<p>ZEIS 3 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. III)</p>	<p>Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.</p>	<p>Sim (PDE de São Paulo, art. 48)</p>
<p>ZEIS 4 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. IV)</p>	<p>Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual.</p>	<p>Não</p>

(Conclusão)

	Conceito	Conselho Gestor
<p>ZEIS 5 (PDE de São Paulo, art. 45, inc. V)</p>	<p>Lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.</p>	<p>Não</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Para as ZEIS de tipologia 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, o PDE São Paulo determina a constituição de Conselhos Gestores, compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas.⁴⁰ O Conselho Gestor é multipartidário e paritário. O Conselho Gestor de ZEIS é o fórum de informação, prestação de contas, discussão e deliberação por excelência acerca das intervenções estatais que serão implementadas no território demarcado e ocupado. A sua criação pode se dar inclusive por iniciativa comunitária, com a anuência de pelo menos 20% dos moradores da área da respectiva ZEIS.⁴¹ As intervenções do Estado, planejadas para os territórios identificados como ZEIS de tipologia 1 devem estar previstas no plano de urbanização.⁴² No caso da ZEIS de tipologia 3, na hipótese de que contenham um conjunto de imóveis ou de quadras, deverá ser formulado um projeto de intervenção.⁴³ Evidentemente, a instalação do Conselho Gestor deve preceder a elaboração do plano de urbanização e do projeto de intervenção, a fim de possibilitar a participação dos moradores na sua formulação e também porque deve ser aprovado pelo colegiado.⁴⁴ O plano de urbanização deve ser formulado preferencialmente pelo Estado, com a participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores.⁴⁵ Diz-se preferencialmente porque os moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor da ZEIS 1 também poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à Prefeitura para aprovação.⁴⁶ Nesta última hipótese, a Prefeitura deverá disponibilizar assistência técnica,⁴⁷ jurídica e social à

⁴⁰ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Plano Diretor Estratégico, art. 45.

⁴¹ *Ibidem*, art. 49, §1º.

⁴² O conteúdo mínimo do plano de urbanização da ZEIS 1 está previsto no art. 51 do PDE.

⁴³ O conteúdo mínimo do projeto de intervenção da ZEIS 3 está previsto no art. 52 do PDE.

⁴⁴ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Plano Diretor Estratégico, art. 48, §4º.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 50, *caput*.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 50, §1º.

⁴⁷ A assistência técnica de interesse social (ATHIS) encontra primeiramente fundamento constitucional no art. 23, inciso IX, que prevê a competência comum no sentido da promoção de programas de construção

população moradora das ZEIS.⁴⁸ Por fim, o Conselho também participa e monitora a implementação do plano de urbanização.⁴⁹

Examinados os instrumentos participativos previstos no regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social de tipologias 1 e 3, atribuído pelo PDE de São Paulo, à luz dos índices e da metodologia propostos neste trabalho, é possível estabelecer as conclusões parciais: (i) quanto à amplitude, verifica-se que o Conselho Gestor de ZEIS constitui um fórum mais aberto e poroso para a participação de sujeitos não hegemônicos, diretamente interessados nas intervenções realizadas no território. O Conselho Gestor não deixa de ser um espaço representativo, porém parte dos representantes é mais próxima do território e dos moradores (ampliação e especialização do fórum). A plenitude do debate público dependerá certamente de outras circunstâncias, mas a diversidade de sujeitos é um pressuposto; (ii) os participantes do debate têm pontos de partida bastante discrepantes. De um lado há representantes do Poder Público, cercados de todas as informações produzidas e movidos por orientações políticas. Essa “superioridade técnica” pode gerar “pontos de não discussão” e limitar substancialmente a participação das demais categorias. Os representantes da sociedade civil, principalmente profissionais, pesquisadores e professores, podem fazer o contraditório técnico, caso tenham esse conhecimento, e envolver-se em uma rede interinstitucional de apoio aos moradores. Sem embargo, os saberes populares formados pelos moradores, decorrentes do vínculo com o território, são igualmente valiosos para o processo deliberativo. Por outro giro, a disparidade entre os participantes não é apenas técnica, mas também política. Daí a importância também de coletivos, movimentos e redes populares no apoio dos moradores. Quanto à igualdade entre os sujeitos, a formação de uma rede interinstitucional e popular pode ajudar a compensar diferenças originárias e elevar a potência de participação dos moradores, muitas vezes em contraposição ao projeto apresentado; (iii) quanto à vinculação, diante da roupagem normativa atribuída pelo PDE de São Paulo, parece evidente que o Conselho Gestor deve se constituir como um instrumento influente e potente de participação da população moradora de ZEIS, seja pela sua precedência em relação ao plano de urbanização, pela possibilidade de apresentação do plano de urbanização, pela participação na sua elaboração pela Municipalidade ou, em último grau, pela aprovação do plano de urbanização na sua integralidade, em especial pela consultoria em relação ao cadastramento dos moradores pela Secretaria de Habitação e pela aprovação das

de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Como instrumento da política urbana, está previsto no art. 4º, inciso V, alínea “r”. A Lei nº 11.888/2008 assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia (art. 1º).

⁴⁸ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Plano Diretor Estratégico, art. 50, §2º.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 48.

diretrizes e dos índices e parâmetros urbanísticos nele estabelecidos. Além disso, elaborado e aprovado o plano de urbanização, também compete ao Conselho Gestor o seu monitoramento. Diante disso, a apresentação de uma solução de implementação de empreendimento de interesse social, via PPP, sem a constituição e, por conseguinte, aprovação do plano de urbanização pelo Conselho Gestor, ofende o PDE de São Paulo⁵⁰ e, de forma mais geral, o princípio da gestão democrática da cidade;⁵¹ (iv) quanto à proteção, o plano de urbanização e o projeto de intervenção encontram barreiras importantes em relação à sua margem de deliberação, que é o atendimento à vocação territorial do perímetro demarcado como ZEIS pela legislação municipal conforme a tipologia específica. A significação destas tipologias e seus objetivos explícitos demarcam um direcionamento deste território ao atendimento dos direitos e interesses da população vulnerável/precarizada. A inobservância desse limite poderá envolver os órgãos de controle, Defensoria Pública e Ministério Público e, em último grau, a judicialização da questão.

4 PPPs x ZEIS: consequências da sobreposição sobre os instrumentos participativos

No item 2 deste estudo, foi salientado que a lei definidora das normas gerais sobre parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2.004) e os programas do Estado de São Paulo (Lei nº 11.688/2.004) e do Município de São Paulo (Lei nº 14.517/2.007) preveem disposições relacionadas à participação popular, dentre as quais podem ser sublinhados: o dever de justificação de escolha da PPP como modelo de contratação; a fiscalização parlamentar de relatórios e arguição de presidente de conselho gestor dos programas de PPP, consulta pública e, eventualmente, audiência pública. Insta advertir que o regime jurídico das PPPs, em qualquer dos âmbitos federativos analisados, quando consistentes em intervenções no espaço urbano, deve também ser regido pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, especialmente a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;⁵² a cooperação entre o governo, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;⁵³ e a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente

⁵⁰ *Ibidem*, arts. 48, 50 e 51.

⁵¹ BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, arts. 2º, inc. II, e 43.

⁵² *Ibidem*, art. 2º, inc. II.

⁵³ *Ibidem*, art. 2º, inc. III.

negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto e a segurança da população.⁵⁴ Essas diretrizes também se estendem ao Estado nas hipóteses das PPPs regidas por sua legislação e implementadas por este ente federativo.

Outra advertência é no sentido de que a Constituição da República atribuiu ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano, conformando-a a diretrizes fixadas em lei federal (no caso, o Estatuto da Cidade) e direcionando-as ao ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes.⁵⁵ A Constituição da República adota, ainda, o plano diretor, tornando-o obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes,⁵⁶ como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana⁵⁷ e como definidor das exigências fundamentais de ordenação das cidades que permitem aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana.⁵⁸ Deste modo, o plano diretor, que engloba o território do Município como um todo,⁵⁹ exerce uma centralidade gravitacional em relação às demais leis que, de modo direto ou indireto, referiram-se a instrumentos, diretrizes e procedimentos concernentes às intervenções do Estado ou desenvolvimento de empreendimentos por este ou por particulares. A PPP não foge a esta lógica, seja formulada e executada pelo Estado ou pelo Município, de modo que deve se subsumir à legislação urbanística municipal, especialmente ao plano diretor. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, como foi ressaltado no capítulo 3 deste estudo, prevê um instrumento participativo específico para as ZEIS de tipologia 1 e 3, ou seja, o Conselho Gestor, que tem papel preponderante na formação e aprovação do plano de urbanização.

A sobreposição territorial⁶⁰ guarda repercussões nos instrumentos participativos encontrados em ambos os regimes.

(i) Dever de justificação quanto à adoção de PPP para a intervenção em ZEIS. O estudo técnico, elaborado com a finalidade de demonstrar a conveniência e a

⁵⁴ *Ibidem*, art. 2º, inc. XIII.

⁵⁵ BRASIL, Constituição da República, de 1988, art. 182, *caput*; BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 40, *caput*.

⁵⁶ O art. 41 do Estatuto da Cidade amplia as hipóteses de obrigatoriedade.

⁵⁷ BRASIL, Constituição da República, de 1988, art. 182, §1º.

⁵⁸ BRASIL, Constituição da República, de 1988, art. 182, §2º; BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 39.

⁵⁹ BRASIL, Lei nº 10.257, de 2001, art. 40, §1º.

⁶⁰ Conforme o levantamento de Bromfield e Santoro, “muitas áreas de ZEIS 1 e ZEIS 3 estão demarcadas em áreas que coincidem com perímetros de incidência de outros instrumentos urbanísticos de transformação urbana – como PIUS, OUCs, Concessões Urbanas, PPPs” (2019, p. 151). A pesquisa quantitativa desenvolvida pelas autoras apontou que: (a) dos mais de 3.000 perímetros de ZEIS, 2.452 foram classificados como ZEIS 1 ou ZEIS 3 (já salientamos antes que nestas tipologias de ZEIS há previsão de constituição de Conselhos Gestores); (b) deste universo, segundo foi possível levantar, foram identificados 76 perímetros de ZEIS nos quais foram constituídos Conselhos Gestores; (c) 27 dos 76 perímetros de ZEIS com conselhos gestores formados (ou seja, um terço deles) coincidem com áreas de incidência de instrumentos de intervenção urbana, dentre os quais as parcerias público-privadas (Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-164, jan./jun. 2019, p. 153).

oportunidade da contratação e a especificação das razões justificadoras da opção pela forma de PPP, e que embasa necessariamente a decisão da autoridade competente sobre a abertura do processo licitatório.⁶¹ A autoridade deve se desincumbir de um dever geral de justificação do interesse público da contratação pretendida e de um dever específico de justificação pela modalidade PPP, em detrimento de outras formas contratual-administrativas – este último dever decorrente do fato do prolongado período de contratação, que denota a excepcionalidade desta forma de contratar. A incidência da PPP em um perímetro demarcado como ZEIS complexifica o dever geral específico de justificação da autoridade competente sobre a adoção da modalidade contratual-administrativa. Essa complexificação decorre, em parte, da vocação territorial dos perímetros demarcados para o atingimento de determinadas finalidades e o alcance de cenários realístico-ideais, como a moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, a recuperação ambiental, a regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, a provisão de novas habitações de interesse social (HIS) e habitações de mercado popular (HMP),⁶² etc. Naturalmente, a delimitação do perímetro eleito para o desenvolvimento de um empreendimento como ZEIS enseja uma limitação à atividade do agente promotor, seja ele público ou privado, além de também encará-lo de cumprir e comprovar certos requisitos.⁶³ A determinação da vocação territorial das áreas delimitadas como ZEIS dependerá de sua tipologia nos termos do plano diretor. Observa-se, com efeito, que as áreas demarcadas como ZEIS de tipologias 1 e 3, pelo PDE de São Paulo, estão direcionadas ao atendimento da população de baixa renda, que encontra dificuldades (muitas vezes insuperáveis) para sua inclusão no mercado imobiliário e financeiro e que, por isso, apenas conseguem acessar a moradia por meio de políticas habitacionais inclusivas, seja pela regularização fundiária ou pela provisão de empreendimentos e habitações de interesse social, acompanhados da implantação da infraestrutura essencial.⁶⁴

⁶¹ BRASIL, Lei nº 11.079, de 2004, art. 10, I, alínea “a”.

⁶² PDE de São Paulo, art. 44, *caput*. Essa vocação é tão forte que, nos termos do PDE de São Paulo, para o efeito da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba (PDE de São Paulo, art. 44, §1º).

⁶³ No caso de São Paulo, o PDE exige o cumprimento do atendimento aos percentuais mínimos da área construída por faixas de renda, referentes às habitações de interesse social (PDE de São Paulo, art. 44, §2º).

⁶⁴ A instalação de outros equipamentos ou serviços públicos deve se dar no contexto do projeto de urbanização (no caso da ZEIS de tipologia 1) ou do projeto de intervenção (no caso da ZEIS de tipologia 3), mas não podem estar desassociados do objetivo principal, que é a promoção do direito à moradia adequada da população de baixa renda. Conforme informações do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, da Universidade de São Paulo (Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel, 09.04.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-do-campos-elisios-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>, acessado em 26.03.2021, às 10h07min), em abril de 2018, cerca de 200 famílias de Campos Elíseos, região central da cidade de São Paulo, foram removidas de suas casas e/ou tiveram seus comércios encerrados para a construção do Hospital Pérola Byington, em regime de PPP, pelo Estado de São Paulo. A área é delimitada por ZEIS de tipologia 3 (ZEIS

Os fins previstos para as áreas demarcadas como ZEIS, conforme sua tipologia, podem ser alcançados de diversas formas pelo Estado, seja unilateralmente, sem em parceria com agentes privados. Não há vedação genérica, tanto no regime jurídico das PPPs (ao menos nos âmbitos da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo) quanto no regime jurídico, das ZEIS atribuídas pelo PDE de São Paulo em relação ao desenvolvimento de um projeto de PPP em perímetro demarcado como ZEIS. Vale dizer, os instrumentos não são incompatíveis entre si; ao revés, podem ser compatibilizados (este, em última análise, é o objetivo deste trabalho). Por outro lado, a PPP não é eleita pela legislação como o instrumento prioritário para incidência em ZEIS.⁶⁵ Seu emprego deve ser justificado e a delicadeza das situações previstas para a demarcação de perímetros como ZEIS exige cautela na escolha da PPP. É sabido que, em um modelo puro ou rígido, a PPP funciona em uma lógica muito semelhante à do mercado imobiliário e financeiro.⁶⁶ A justificação pela adoção da modalidade contratual-administrativa consistente em PPP, quando incidente em ZEIS, deve ser norteadas por questões específicas, de modo a demonstrar que é a solução interventiva mais adequada, em comparação a tantas outras possíveis, para o atendimento habitacional da população de baixa renda moradora nos territórios demarcados como ZEIS. Caso a PPP, por sua dinâmica, tenha por condão a expulsão desta população deste território, especialmente aquelas bastante empobrecidas e precarizadas, absolutamente desprezadas pelas instituições financeiras⁶⁷ e por isso impedidas de acessar financiamentos

3-C108). 144 famílias foram habilitadas pela Secretaria Municipal de Habitação para o recebimento de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), adimplidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Destas, 42 famílias continuam à espera de atendimento habitacional. Esse cenário motivou o ajuizamento de ação civil pública pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital.

⁶⁵ A provisão de moradia diretamente pelo Estado, com financiamento popular por meio de companhias habitacionais municipais e estadual, também seria possível, quicá recomendável, porém esta política tem sido esvaziada no Município de São Paulo e no Estado de São Paulo.

⁶⁶ Primeiro, a PPP envolve a construção de um empreendimento habitacional, sem aproveitar as construções e as dinâmicas socioafetivas existentes no território. Os valores investidos pelos moradores, originários ou adquirentes, são desconsiderados e, de certa forma, perdidos. Essa perda patrimonial pode ser compensada por certo subsídio estatal na aquisição da unidade habitacional. Porém, é certo que a pessoa eleita para o atendimento no empreendimento habitacional decorrente da PPP deverá pagar por sua unidade, ainda que em valor menor do que aquele praticado pelo mercado privado. Diante da condição financeiro-remuneratória dos escolhidos para compor a demanda habitacional, que normalmente se orienta por algum critério de renda, é extremamente incomum que tenham condições de pagar por esta unidade habitacional à vista, desonerando-se por completo de qualquer financiamento imobiliário.

⁶⁷ Os escolhidos para compor a demanda habitacional para atendimento em empreendimentos derivados de parcerias público-privadas devem demonstrar elegibilidade para financiamentos imobiliários perante instituições financeiras (normalmente a Caixa Econômica Federal). Essa elegibilidade, por seu turno, envolve estabilidade remuneratória e empregatícia, que, por vezes, não é a realidade dos moradores do perímetro demarcado como ZEIS. A exigência de uma renda mínima comprovada pode ser um obstáculo diferencialmente oposto a determinados segmentos populacionais, aos quais a porta das políticas habitacionais financeirização se fecha por completo. Resta a estas pessoas, apenas, o atendimento habitacional provisório consistente no pagamento de valores que não equivalem ao mercado de aluguéis, formal ou informal, da região em que estas pessoas moram e constituíram seus vínculos afetivos e profissionais. Diante da insuficiência do valor do auxílio-aluguel e de sua provisóriedade, mantém-se essa população em um circuito de precariedade

imobiliários, não deverá ser adotada. Este juízo não será de conveniência e oportunidade, por não estar na margem de discricionariedade da Administração Pública a descaracterização do território vocacionado ao alcance de determinados interesses públicos, definidos pela legislação. O juízo será de legalidade. Em outras palavras, a depender da realidade do território e do enraizamento nele de relações e afetos, bem como seu direcionamento legal para a realização de interesse público e alcance de cenários idealizados, a PPP não será uma opção possível. Não há, reprise-se, uma vedação legal genérica, mas a sua escolha dependerá do desempenho do dever de justificação, à luz das situações concretas, de modo que, à luz destas, poderá não superar o crivo da legalidade.

(ii) Fôruns e sujeitos. Os fôruns previstos nos regimes jurídicos de PPP apreciados neste trabalho, à luz da Lei Federal nº 11.079/2004, são reservados aos representantes do Poder Executivo (no caso dos conselhos gestores das parcerias projetadas e desenvolvidas, que ostentam natureza técnico-burocrática e não propriamente participativa) e do Poder Legislativo (fiscalização). A abertura deste fórum se dá com a consulta pública e, eventualmente, com a audiência pública (no caso do regime jurídico municipal). Naturalmente, ao largo dos canais participativos formais, há a incidência de setores empresariais (que podem ser enquadrados no conceito de Tilly de centros de poder autônomos) sobre a tomada de decisões pelo Poder Público. As conversas entre Poder Público e representantes dos segmentos empresariais ocorrem independentemente da designação de uma consulta pública. Desta forma, pressupõe-se, desde o início, primeiro, uma homogeneidade de sujeitos, mas também uma desequiparação entre, por exemplo, os interessados em desenvolver a PPP e aqueles que de alguma forma serão atingidos por esta intervenção – estes são permeados por desigualdades categóricas. Nesta seara (de problematização da política de parceria em sentido mais amplo), cumpre ressaltar o papel das universidades, das associações de classe profissional e de institutos, movimentos e coletivos sociais, articulados na propositura de outros modelos, por vezes contra-hegemônicos, de intervenção em espaços ocupados por população de baixa renda. A formação desta rede interinstitucional e popular é deveras potente, porque associa saberes técnicos e populares, sendo ambos, em igual medida, importantes para o desafio do projeto ou para o oferecimento de propostas modificativas ou alternativas. Na escala mais restrita, a PPP habitacional,

habitacional e insegurança possessória permanente. Essa situação se verificou, por exemplo, no caso da PPP Habitacional Casa de Família, que abarca cerca de 6.000 famílias, moradoras das comunidades Futuro Melhor e do Sapo e das ocupações Parada Pinto, Imirim e Leza Guimarães, todas no distrito da Cachoeirinha, Zona Norte de São Paulo. Essas famílias formaram, com apoio de uma rede interinstitucional e política, a Campanha “Atingidos pela PPP” (LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE, Lançamento da campanha Atingidos pela PPP, 04.09.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lançamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>, acesso em: 26 mar. 2021, às 11h10min).

quando incidente sobre perímetro demarcado como ZEIS, submete-se ao regime jurídico-urbanístico previsto na legislação federal. O Conselho Gestor não deixa de ser também uma reunião entre representantes, tanto do Poder Público quanto da sociedade civil (que contempla os atores já destacados) e também dos moradores. Porém, constitui um espaço de discussão e deliberação mais próximo ao território afetado e os representantes, parte deles na verdade, guardam proximidade maior com as pessoas atingidas pela intervenção. O regime jurídico da ZEIS,⁶⁸ com efeito, amplia o fórum, tornando-o mais aberto e poroso à participação e influência de sujeitos mais diversificados e, formada uma rede interinstitucional e popular de apoio, equipara ou mitiga as disparidades entre os participantes.

(iii) Processo e produto decisórios. O processo decisório concernente à implementação de projetos de PPP em ZEIS é composto de duas escalas. Uma mais ampla, de formação, conforme o regime jurídico das PPPs, em um fórum mais restrito, submetido a instrumentos participativos mais tímidos, quanto à sua influência no produto decisório. Cumpre registrar que, caso o projeto se refira a perímetro delimitado como ZEIS pela legislação municipal, o Conselho Gestor deve estar constituído antes da consulta pública do projeto de PPP, uma vez que se elege como um importante *player* nesta etapa primária do processo deliberativo. Há uma etapa mais restrita, de aprovação do projeto de PPP (que seria equivalente ao plano de urbanização para a construção de HIS em ZEIS de tipologia 1; ou projeto de intervenção em ZEIS de tipologia 3) pelo Conselho Gestor da ZEIS. Trata-se de um instrumento participativo mais influente sobre o produto decisório, comparada à consulta pública prevista no regime jurídico da PPP. Isso não quer dizer, necessariamente, que o Poder Público esteja totalmente submetido à deliberação do Conselho Gestor. Porém, sem dúvidas, a decisão de adotar medidas em sentido diverso daquela aprovada pelo Conselho Gestor exigirá do Poder Público o desencargo de ônus de justificação, pautado em argumentos jurídicos e técnicos, que podem ser, obviamente, contrapostos naquela seara ou, caso a discordância se refira a elementos de legalidade ou de razoabilidade/proporcionalidade,

⁶⁸ A despeito desta configuração legislativa, não são incomuns as empreitadas da Municipalidade no sentido do enfraquecimento de conselhos gestores de ZEIS. Talvez o caso mais emblemático seja a ZEIS do perímetro C-108, denominação atribuída sob a vigência da Lei nº 13.885/2004 (PDE de São Paulo de 2004). Neste episódio, o expediente utilizado foi a fragmentação do perímetro demarcado com ZEIS para fins de constituição de conselho gestor. O Município de São Paulo, como uma das medidas administrativas atreladas ao projeto Redenção, destinado à região conhecida em São Paulo como “Cracolândia”, deu início ao processo de constituição e eleição do Conselho Gestor da ZEIS-3 daquela região. Referido processo, entretanto, não observou a necessária transparência e mobilização da comunidade envolvida. Os interessados pouco sabiam sobre a natureza e as funções do Conselho Gestor. Além disso, apesar da referida ZEIS contemplar um território que abrange um total de nove quadras, o Município de São Paulo limitou a competência do Conselho Gestor apenas ao perímetro das quadras 37 e 38 do bairro Campos Eliseos, correspondente à intervenção do chamado “Projeto Redenção”. Com essa estratégia, os moradores do perímetro demarcado perderiam espaço na composição do Conselho Gestor referente ao território fragmentado.

judicialmente. Este é um ponto importante, a decisão, seja do Poder Público, seja do próprio Conselho Gestor, encontra limites relacionados à proteção de grupos vulneráveis (normalmente vinculados a elementos de legalidade) ou mesmo à priorização na promoção dos direitos e interesses destes grupos (normalmente relacionados a elementos de razoabilidade/proporcionalidade). Uma evidente diretriz é a compatibilidade do projeto de urbanização ou de intervenção com a vocação territorial atribuída pelo plano diretor, que especifica, em última análise, a função social daquelas propriedades urbanas e do perímetro em seu conjunto. Este é um limite da decisão majoritária, cujo transpasse poderá gerar o acionamento de mecanismos contramajoritários, ou seja, a atuação, judicial e extrajudicial, dos órgãos de controle (Defensoria Pública e Ministério Público). Aprovado, nas instâncias ampla e restrita do processo deliberativo, a execução do projeto deve ser fiscalizada pelo Conselho Gestor.

5 Experiência: Paiçandu Cultural

Não são incomuns os projetos de parcerias público-privadas incidentes em Zonas Especiais de Interesse Social. Em São Paulo, é possível destacar a experiência do Paiçandu Cultural, parceria público-privada para ativação de imóveis subutilizados.⁶⁹ A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, ao tomar contato com a situação, recomendou: (i) a suspensão do edital e do processo administrativo concernente ao Projeto Paiçandu Cultural, parceria público-privada na modalidade de concessão administrativa para construção, reforma, conservação, manutenção, zeladoria, ativação e operação de atividades complementares de quatro edifícios na Região Central e do Largo do Paiçandu, até a reformulação do projeto a partir de estudo técnico que, dentre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada, levando-se em consideração a existência de diversas ocupações populares em edifícios no perímetro de incidência. Referido estudo deveria medir os impactos sociais da implementação do projeto, sobretudo de eventuais remoções de população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade e as consequências sobre a vivência de população em situação de rua na região. No mais, o

⁶⁹ Segundo as informações que aportaram na Defensoria Pública, há cerca de 400 famílias que moram em dois dos prédios demarcados como ZEIS 3 e 5, contemplados na futura concessão, dentre eles o chamado “Complexo Boticário”, à Avenida Rio Branco 47-49. Além da provocação de movimentos sociais e professores universitários, faz-se especial referência ao Ofício 366/23-SC-SG, encaminhado, em cópia, para o Gabinete do Defensor Público-Geral e para o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, subscrito pela Exm.^a Presidente, pelo Ex.^o Vice-Presidente e pelas Comissões de Direitos Humanos e de Direito Urbanístico.

estudo deveria contrapor o projeto a outras formas de intervenção que privilegiem a permanência das famílias em suas moradias, associada a melhorias das condições de habitabilidade e segurança; (ii) o exercício do poder de autotutela para a anulação da audiência pública ocorrida em janeiro de 2023, uma vez que desassociada de um processo informativo e participativo mais robusto, voltado a incluir e permitir a manifestação da população em situação de vulnerabilidade e de rua que será diferencialmente atingida pelo projeto em seus interesses e direitos, como o direito à moradia adequada. A audiência pública, a única prevista no ciclo participativo, durou apenas uma hora e meia, deu-se de forma exclusivamente virtual e, para além da exposição superficial do projeto, não permitiu a adequada contribuição do público, revestindo-se claramente apenas do aspecto formal para legitimar decisões já tomadas e pouco sujeitas à alteração pela Municipalidade e demais pessoas jurídicas de Direito Público e Privado envolvidas. Após a elaboração do estudo técnico, a reformulação do ciclo participativo, contemplando novas oportunidades de consulta pública e de audiência pública, mas também a elaboração de material informativo em linguagem simples e o investimento em outras estratégias participativas para o acesso da população em situação de vulnerabilidade e de rua, como oficinas, cursos, visitas às ocupações (desde que haja acordo com as lideranças respectivas), assim como a montagem de comitês de moradores para um diálogo mais próximo e direto com os representantes do Poder Público; (iii) a imediata constituição e aparelhamento dos Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social verificados no perímetro de incidência do projeto, independentemente de sua tipologia, na hipótese de haver habitantes de baixa renda e em situações de vulnerabilidade, especialmente os moradores de ocupações em edifícios centrais, organizados ou não por movimentos sociais de luta por moradia e acesso à terra. A discussão do projeto no âmbito dos Conselhos Gestores deve se dar de forma prévia ao seguimento do curso do procedimento administrativo concernente ao Projeto Paiçandu Cultural, neutralizando-se, por ora, qualquer iniciativa de abertura de processo licitatório pertinente ao Projeto, sob pena de adoção de medidas judiciais, acionamento de órgãos fiscalizatórios de contas públicas e de improbidade administrativa dos agentes públicos envolvidos.

6 Considerações finais

A democracia, em sentido íntegro, é um importante referencial teórico. A democracia se revela em camadas. Não se resume à formação de colegiados de representantes e adoção de decisões por maioria. O tema estudado neste trabalho, projetos de PPP em ZEIS, é um daqueles que não necessitam apenas da decisão do Poder Público, mas de um robusto ciclo de participação popular que lhe confira legitimidade. Ocorre que processos deliberativos ampliados, quando têm o

propósito de serem reais, são complexos. Essa complexidade revela as camadas mais profundas da democracia. Democracia constitui-se, necessariamente, de justificação e debate público (camada deliberativa). A plenitude do debate público reclama, por sua vez, não apenas de plataformas, canais e ferramentas participativas (dimensão instrumental), mas uma série de estratégias para a superação de dificuldades diferencialmente opostas à participação de segmentos da população inseridos em situações de vulnerabilidade e circuitos de precariedade e violência. Essas estratégias referem-se à propulsão da participação dessas pessoas, tornando mais diverso o processo deliberativo (estratégias de acesso; participação inclusiva e afirmativa), e também à remoção de desequilíbrios e hierarquias entre os sujeitos já ambientados e tradicionalmente presentes nestes espaços e os “novos” sujeitos, distribuindo melhor as possibilidades de influência no produto decisório (estratégias de paridade; participação influente). A experiência demonstra que uma boa estratégia afirmativa e equilibradora é a atuação de uma rede interinstitucional e popular de apoio aos moradores, parte mais fragilizada dessa relação. A democracia, por fim, coloca limites às decisões adotadas pela maioria, baseados na proteção dos direitos fundamentais, especialmente de grupos vulneráveis e minoritariamente representados nas instâncias decisórias. A violação desses direitos poderá ser combatida por mecanismos contramajoritários, como a atuação de órgãos de controle e o controle jurisdicional da legalidade e da proporcionalidade/razoabilidade dos atos da Administração Pública. Adotou-se, neste trabalho, uma abordagem orientada pelo processo. Foram analisados os processos participativos previstos nos regimes jurídicos das parcerias público-privadas e da zona especial de interesse social – foram enfatizadas as legislações federal, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo. O escopo era analisar como, a partir destas legislações, o Estado estava organizado para responder às demandas dos cidadãos, enfatizados aqueles componentes de grupos populacionais mais vulneráveis/precarizados. Foram estabelecidos critérios e índices, tanto para o estudo apartado de cada regime quanto para a análise do entrecruzamento destes (projetos de parcerias público-privadas em perímetros demarcados como ZEIS). A aplicação do método demonstrou que o regime jurídico das ZEIS de tipologia 1 e 3, conforme o PDE de São Paulo, aprofundam e complexificam o processo participativo e decisório das parcerias público-privadas. Nesse sentido, há uma democratização da participação popular, pois desemboca-se no progresso no sentido da promoção de consulta mais ampla à população interessada, da formação de um fórum mais poroso à participação de diversos sujeitos, da maior possibilidade de igualdade destes sujeitos quando presente uma rede de apoio interinstitucional e popular, no direcionamento das ações para a proteção de interesses e direitos da população vulnerável/precarizada, que constitui, por si, um limite à decisão majoritária

cujo desrespeito aciona mecanismos contramajoritários, como em alguns casos relatados (normalmente em notas de rodapé). Em síntese, a ZEIS é um instrumento também da gestão democrática da cidade e, quando relacionada a outros institutos e instrumentos contratual-urbanísticos de intervenção, tem o condão de afirmar interesses sociais em oposição a interesses empresariais e, em última análise, democratizar os instrumentos participativos previstos em outros regimes cruzados e limiar a decisão da maioria na proteção de direitos fundamentais de pessoas vulneráveis.

Public-private partnership projects in special areas of social interest

Abstract: This study aims to analyze the participatory instruments provided for in the legal frameworks of public-private partnerships and special areas of social interest, isolated and jointly considered. For that, democracy is adopted, in its completeness, as a theoretical reference. Methodologically, criteria and indexes are chosen. As criteria, the following were chosen: extension of the deliberative space, plurality and equalization among the participants, influence on the decision-making product and limits to the deliberation for the protection and prioritization applied to vulnerable groups. It is concluded that the crossing between the regimes allows the democratization of the PPP. However, its practical verification depends on social mobilization strategies and the formation of an interinstitutional support network. If the majority decision affects rights, the possibility of judicialization remains.

Keywords: Public-private partnerships. ZEIS. Democracy.

Referências

- ABIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. *In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017.* São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. *In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.* 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal.* Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.* 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paula Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU,* Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-164, jan./jun. 2019.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. *In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Parcerias Público-Privadas.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- HUNGARO, Luis Alberto. *Parceria Público-Privada: a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel, 09.04.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-do-campos-elisios-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>, acesso em: 26 mar. 2021, às 10h07min, (LABCIDADE, 2020-a).
- LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. Lançamento da campanha Atingidos pela PPP, 04.09.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lancamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>, acesso em: 26 mar. 2021, às 11h10min (LABCIDADE, 2020-b).
- MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de 'serviço público', 'serviço de relevância pública' e 'serviços de exploração econômica' para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Luiz Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Allan Ramalho. Projetos de parcerias público-privadas em zonas especiais de interesse social. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 109-134, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART05.SP
