

## EM BUSCA DE UMA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO PROJETO NOVA LUZ\*

Simone Gatti

### RESUMO

O presente artigo apresenta uma leitura crítica das formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração do Projeto Nova Luz, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de São Paulo na Gestão Kassab (2009-2012), a partir dos instrumentos oficiais de participação popular existentes frente ao processo de construção democrática da cidade conquistado pela sociedade nas últimas décadas. O projeto Nova Luz foi desenvolvido sem participação popular efetiva, à revelia dos moradores e comerciantes sujeitos a desapropriações e despejos. Canais de participação popular determinados pela legislação, como as Audiências Públicas, foram utilizados para informar à população um projeto previamente elaborado, e não para inseri-la no processo de tomada de decisões e pactuação das transformações urbanas. Apresenta-se como principal instrumento de participação efetiva no contexto do projeto Nova Luz o Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social, A ZEIS 3, cuja localização no perímetro do projeto tornou obrigatória a participação da sociedade civil na elaboração e aprovação do seu Plano de Urbanização. São apresentados os processos de formação do respectivo Conselho Gestor, bem como a atuação da sociedade civil frente ao projeto desenvolvido pelo poder público, as limitações e os alcances deste Conselho como instância deliberativa, a permanecer operante independente dos desdobramentos do Projeto Nova Luz na administração subsequente.

**Palavras-chave:** Renovação Urbana; Projeto Nova Luz; Processo Participativo; Conselhos Gestores.

\* Artigo publicado originalmente nos ANAIS do XV ENAMPUR, 2013.

## **Introdução**

A expansão do processo participativo no Brasil se deu, sobretudo, com a institucionalização de mecanismos e instrumentos de gestão democrática e a formação dos conselhos de políticas públicas pós Constituição de 1988, momento também de formação e forte mobilização dos movimentos sociais. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, vem regulamentar novas formas de gestão e participação popular no contexto das políticas urbanas, orientando o desenvolvimento de Planos Diretores Municipais. A partir de então, as gestões democráticas deveriam se realizar “por meio da participação da população e das associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Os Planos Diretores Municipais deveriam apresentar os mecanismos específicos de participação popular coerentes com os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, explicitando onde e como se daria a aplicação destes instrumentos. O Plano Diretor de São Paulo determinou então a obrigatoriedade das consultas e Audiências Públicas, sobretudo para “empreendimentos ou atividades públicas ou privadas em processo de implantação, de impacto urbanístico ou ambiental com efeitos potencialmente negativos sobre a vizinhança no seu entorno, o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

É sobre este aparato legal em termos de processo participativo que se pretende analisar o Projeto Nova Luz desenvolvido na cidade de São Paulo durante a gestão Kassab (2009-2012), com o intuito de renovar 45 quadras do tradicional distrito de Santa Ifigênia. O Projeto tem como principais e mais recentes antecedentes um Programa de Incentivos Seletivos para empresas na área de tecnologia e comunicação, um pré-projeto desenvolvido pela EMURB (atual SP

Urbanismo) na gestão do então prefeito José Serra (2004-2008) e, mais recentemente, na gestão do prefeito Gilberto Kassab (2009-2012), a elaboração da Lei de Concessão Urbanística, que é o instrumento viabilizador do projeto, sem precedentes de uso nas políticas públicas brasileiras, onde o empreendedor privado receberá o direito de desapropriar e explorar economicamente os imóveis existentes no perímetro de intervenção, em troca de contrapartidas definidas pelo projeto urbanístico.

A partir destes referenciais, foi lançada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, SMDU, em final de 2009, a licitação para a contratação dos projetos necessários à viabilização da Concessão Urbanística na área do projeto Nova Luz. O Consórcio vencedor, formado pelas empresas Cia City, Concremat, Fundação Getúlio Vargas e Aecom, deveria desenvolver os seguintes estudos: Plano Urbanístico Específico, Estudo de Viabilidade Sócio-Econômica, Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), Plano de Urbanização da ZEIS 3 <sup>1</sup> e Plano de Comunicação.

O Termo de Referência que rege o contrato de licitação aponta em seu escopo e cronograma três diferentes canais de interação com a sociedade. Dois deles são atribuições legais definidas pelo Plano Diretor Municipal: a formulação de um Conselho Gestor para acompanhar e aprovar o Plano de Urbanização da ZEIS 3 existente no perímetro do projeto (o PUZEIS) e as consultas e Audiência Públicas necessárias. O outro canal de interação social é o Plano de Comunicação elaborado pelo consórcio vencedor da licitação.

---

<sup>1</sup> A Zona Especial de Interesse Social 3 foi demarcada pelo Plano Diretor Municipal aprovado em 2002. As ZEIS 3 são definidas como áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, destinadas prioritariamente à produção de habitação de interesse social.

## **Plano de Comunicação do Projeto Nova Luz**

O Termo de Referência de Projeto Nova Luz definiu como objetivos do Plano de Comunicação 'divulgar a proposta junto aos diferentes setores da sociedade interessados, de forma clara e objetiva, sendo dessa maneira um canal oficial de informação que irá garantir à população o acompanhamento do processo, bem como o caráter participativo na elaboração do PUE, Projeto Urbanístico Específico'. A divulgação do projeto deveria ser estabelecida através da elaboração de materiais de divulgação, de um 'sítio eletrônico' e da manutenção de um posto de informações na área.

O próprio objetivo deste plano já pressupõe o seu resultado. Não se trata da participação popular na construção de um processo, onde a vida cotidiana dos diversos atores envolvidos, seus hábitos e atividades produtivas, carências e necessidades são a base para a transformação do existente. O Plano de Comunicação do Projeto Nova Luz objetivou divulgar uma proposta previamente elaborada, com interesses claramente definidos.

O site ([www.novaluzsp.com.br](http://www.novaluzsp.com.br)), bem como o posto de informações (o Espaço Projeto Nova Luz localização na Rua General Couto de Magalhães) foram criados meses depois de iniciado o projeto e permaneceram em funcionamento durante todo o seu desenvolvimento, contudo, não se legitimaram como processo participativo à medida que não foi desenvolvida nenhuma metodologia de interação e comunicação efetiva com a população.

O desenvolvimento de um plano ou projeto urbano requer um processo, que é tão importante quanto o seu próprio resultado. A natureza ao mesmo tempo técnica e política das questões urbanas exige que, em qualquer organização social

que busque o mínimo de igualdade e democracia, as intervenções e políticas relacionadas com o espaço urbano sejam feitas de maneira transparente e participativa, onde os interesses dos diferentes grupos sociais sejam explicitados e pactuados. A legitimação do processo de participação popular deve-se dar através de um método específico, com a utilização de critérios de comunicação e transparência dos procedimentos, empoderamento dos participantes e das arenas de disputa e mecanismos democráticos de monitoramento e avaliação dos resultados. Tais processos devem-se dar através de uma metodologia mais ampla de participação popular, sobretudo quando o projeto urbano atua sobre área de intensa vulnerabilidade social, como é o caso do perímetro demarcado pelo Projeto Nova Luz, onde 81,38%<sup>2</sup> da população possui renda familiar inferior a 6 salários mínimos e não são proprietárias dos imóveis que ocupam.

A população em geral, que reside e trabalha na área, permaneceu durante todo o processo de desenvolvimento do Projeto Nova Luz no total desconhecimento diante das propostas apresentadas e à forma como suas habitações e postos de trabalho seriam impactados pela intervenção urbana. As ferramentas desenvolvidas pelo Plano de Comunicação (Site e Posto de Atendimento) serviram como vitrine de exposição do projeto, não apresentando nenhuma metodologia de interação direta com a sociedade a fim de levar até ela informação e compreender as particularidades socioeconômicas do ambiente em questão para minimizar os possíveis impactos. O Site iniciou a publicação das atas de reuniões e dos documentos do projeto no final do primeiro prazo para a finalização dos trabalhos, após intensa pressão por parte dos movimentos sociais para que fosse estabelecido um processo transparente no desenvolvimento do projeto. O 'Espaço Projeto Nova Luz', além de expor maquetes e desenhos, desenvolvia atividades culturais esporádicas, como Oficina de Máscaras, Oficina

---

<sup>2</sup> Números apresentados pela Pesquisa Amostral realizada pelo Consórcio Nova Luz. Até a finalização deste artigo o Cadastro oficial do Projeto Nova Luz ainda não havia sido concluído por falta de recursos, segundo informe da Sehab.

de Vivência Corporal e Festa Junina, não direcionadas à comunidade local e frequentadas por grupos escolares de outras regiões da cidade, a exemplo de uma oficina com crianças de uma creche da Av. Brigadeiro Luiz Antônio, presenciada em Janeiro de 2011.

No Processo Administrativo do Projeto Nova Luz consta um documento elaborado pela equipe técnica do Plano de Comunicação intitulado 'Síntese da Opinião Pública' onde estão listadas 30 reuniões com 'representantes setoriais e entidades ativas na região'. Das entidades destacadas, 8 são órgãos da PMSP ou ligados a ela, 7 são entidades sociais não ligadas diretamente à região, há ainda 7 representantes do comércio local, 1 representante religioso e 1 representante de moradia local. A partir destas reuniões, as 'opiniões dos interlocutores foram agrupadas segundo a natureza de suas missões, e suas considerações interpretadas'. Cabe ressaltar que a maioria destes encontros foram realizados por iniciativa das próprias entidades, sobretudo àquelas ligadas ao comércio e a moradia. Conclui-se que este trabalho representa o que a gestão do Projeto Nova Luz entende por consultas públicas e processo participativo. Lembrando que pactuações isoladas e pontuais, não vinculadas a um processo mais amplo de envolvimento social e interação coletiva, não possibilitam que interesses de diferentes grupos sejam explicitados e pactuados, à medida que não compreende a transparência dos procedimentos realizados.

O envolvimento da comunidade junto ao Projeto Nova Luz foi se dar efetivamente a partir da forte pressão exercida por algumas camadas da sociedade frente a falta de transparência e de articulação do poder público com a população diretamente afetada pelo projeto urbanístico.

A atuação dos comerciantes locais frente ao projeto Nova Luz já era conhecida e divulgada pela mídia desde os debates para a aprovação da Lei de Concessão

Urbanística no início de 2009, quando se organizaram contra as possíveis desapropriações e a perda de seus pontos comerciais e contra os princípios da Lei 14.917-09 que não apresenta quaisquer garantias de permanência a proprietários e inquilinos. Até então nada se ouvia sobre a população residente, seja ela inquilina ou proprietária. O que era publicado na grande imprensa sempre se relacionou à atividade comercial existente na região da rua Santa Ifigênia ou ao consumo do crack, que se tornou o estigma da área, através da denominação do distrito de Santa Ifigênia e do perímetro do Projeto Nova Luz como 'Cracolândia' pela imprensa e pelo poder público.

Em meados de 2009 foi formada uma associação de moradores no perímetro do Projeto Nova Luz, a AMOALUZ, que permitiu que o debate sobre a moradia local alcançasse a imprensa e a opinião pública, bem como a participação da população residente na pauta de negociações com a Prefeitura Municipal de São Paulo e com a equipe do Consórcio Nova Luz. O processo de formação da AMOLUZ foi caracterizado pela dificuldade de mobilização junto à população local que, pelo grau de vulnerabilidade social existente na região, se manifestava indiferente ao projeto urbanístico ou descrente de qualquer possibilidade de transformação do processo advindo da manifestação popular. Os inquilinos, responsáveis por 49,5% da população local<sup>3</sup>, eram os mais relutantes em atuar politicamente frente ao processo imposto pelo poder público, à medida que se julgavam despossuídos de qualquer direito frente a sua moradia e a vida no bairro, mesmo muitos deles sendo residentes no mesmo local há décadas. E os comerciantes locais, embora engajados na luta contra a Concessão Urbanística, se recusavam a debater o projeto com a comunidade enquanto a legislação não fosse revista.

---

3

Idem nota 1.

## **Conselho Gestor da ZEIS 3 do projeto Nova Luz: processos de formação**

A demarcação de uma ZEIS 3 no perímetro do projeto Nova Luz determina a obrigatoriedade da formação de um Conselho Gestor composto por integrantes do poder público e da sociedade civil para acompanhar e aprovar todas as etapas do seu Plano de Urbanização, conforme atribuições do Plano Diretor de São Paulo e do Termo de Referência que rege o contrato do Projeto Nova Luz. Até Abril de 2010, a três meses da entrega do projeto (antes dos adiamentos que se sucederam), a formação deste Conselho não havia ocorrido. Por pressão da AMOALUZ e dos movimentos de moradia junto aos coordenadores do Projeto Nova Luz na PMSP, iniciou-se uma série de reuniões com a comunidade para a elaboração das eleições dos membros do conselho no Espaço do Projeto Nova Luz, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Habitação.

Foram realizadas cerca de dez reuniões para a formação do Conselho Gestor, que resultaram numa única proposta por parte da sociedade civil, elaborada pela AMOALUZ em parceria com todos os movimentos de moradia atuantes sobre a área central da cidade de São Paulo<sup>4</sup>. A proposta, acatada pelo poder público após longo debate, compreendia a formação de um conselho paritário formado por 6 representantes do poder público e 6 representantes da sociedade civil. Das 6 representações da sociedade civil, 4 cadeiras seriam ocupadas pelas entidades atuantes na região (que representariam as demais entidades), escolhidas entre as mesmas, sem votação. As 2 cadeiras restantes seriam ocupadas por moradores locais, sendo uma delas destinadas a um representante de proprietários e a outra

---

4

Participaram da elaboração da proposta de formação do Conselho Gestor do projeto Nova Luz as seguintes entidades sociais: AMOALUZ (Associação de Moradores e Amigos da Sta Ifigênia e da Luz), Associação Comunitária de Moradores na luta por Justiça (Ocupação Mauá), UMM (União dos Movimentos de Moradia), Movimento Estadual da População de Rua (MEPP), GARMIC (Grupo de Articulação para a Conquista da Moradia do Idoso da Capital), FLM (Frente de Luta da Moradia), Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, MSTC (Movimento dos Sem Teto do Centro), ASTC (Associação dos Sem Teto do Centro), MMRC (Movimento de Moradia da Região Centro) e ULC (Unificação da Luta de Cortiços).



destinada a um representante dos inquilinos, considerando a importância da representatividade do inquilino no Conselho Gestor, cujos interesses e necessidades são muito diversos dos interesses dos proprietários. No término do processo de formação do Conselho Gestor foram ainda acrescentadas mais duas representações por solicitação dos comerciantes locais que, após se manifestarem contrários à formação do Conselho Gestor da ZEIS (julgando a sua formação como legitimadora do Projeto Nova Luz) se candidataram às novas vagas. Desta forma, o Conselho Gestor da ZEIS 3 do Projeto Nova Luz foi formado por 8 representantes do poder público e 8 da sociedade civil, com 4 associações indicadas e 4 proprietários ou inquilinos, de comércio ou moradia, eleitos por voto. Estas 4 cadeiras foram ocupadas apenas por proprietários, quase todos eles representantes do comércio local, devido a falta de interesse por parte dos inquilinos.

Cabe ressaltar que a Sehab não convocou os proprietários de imóveis para a reunião de formação do Conselho Gestor da ZEIS, apenas os moradores dos edifícios residenciais do perímetro da ZEIS, em contraposição às determinações do Art. 22 do Decreto nº 45.127, de 13 de Agosto de 2004, que determina que o Conselho Gestor seja composto por “representantes do Poder Público e da sociedade civil, abrangendo moradores, suas associações e proprietários de imóveis localizados em ZEIS (...)”.

Verifica-se, portanto, irregularidades no processo conduzido pela Secretaria Municipal de Habitação para a Formação do Conselho Gestor da ZEIS 3 C016 Sé inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, sobretudo pelo atraso na formação do Conselho, regulamentado após o desenvolvimento do Plano de Urbanização, contrariando os princípios do próprio instrumento de democratização definidos no artigo 19 de decreto 44.667, onde a população envolvida deve atuar na elaboração do Plano de Urbanização e na tomada de decisões, e não na revisão

de algo pré-definido. E ainda por não incluir todos os atores sociais envolvidos no processo de reurbanização, como os inquilinos, que representam a maioria absoluta do perfil da população residente, e os proprietários de imóveis, obrigatoriedade legal conforme atribui o Decreto 45.127 de 2004.

Os proprietários de imóveis, mesmo não sendo moradores da área, têm o direito garantido pela legislação de atuar nas deliberações da área afetada pelo Plano de Urbanização da ZEIS, sobretudo considerando as inúmeras demolições previstas pelo Projeto Nova Luz, grande parte delas atuando sobre o comércio de eletroeletrônicos da região da Rua Santa Ifigênia. Já os inquilinos, sem representatividade na composição do Conselho Gestor, representam 49,5% dos moradores do perímetro do Projeto Nova Luz, onde 44,39% possuem renda inferior a 3 s.m. No perímetro da ZEIS o percentual de inquilinos sobe para 72,09% e o de moradores com renda inferior a 3 s.m. sobe para 82,07%<sup>5</sup>. Ou seja, é uma população altamente vulnerável, sobretudo à intervenções que possam provocar a alta dos preços dos aluguéis, e é a população mais interessada em adquirir imóveis na ZEIS.

As particularidades do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé e do seu respectivo Conselho Gestor são muitas. Dentre elas: está inserido no perímetro do Projeto Nova Luz e por isso foi elaborado em conformidade com as propostas do Projeto Urbanístico Específico (PUE); foi desenvolvido pela PMSP e pela Cia City, integrante do consórcio de empresas vencedoras da licitação para o desenvolvimento do Projeto Nova Luz, e não pelo Conselho Gestor da respectiva ZEIS; e pretende ser viabilizado por legislação específica, a Lei 14.917/2009 que autoriza o executivo a aplicar a Concessão Urbanística na área da Nova Luz,

---

<sup>5</sup> Os dados sobre a população residente no perímetro da ZEIS foram extraídos do cadastro realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, parcialmente concluído na gestão Haddad. Os dados sobre o restante do perímetro do Projeto Nova Luz são oriundos de pesquisa amostral realizada pelo Consórcio Nova Luz.

concedendo ao mercado imobiliário o direito de desapropriar e explorar os imóveis localizados na área de transformação do projeto.

Ainda assim, a formação deste Conselho, após intenso processo de pressão por parte da sociedade civil, representou um momento histórico para as políticas públicas de São Paulo, seja pela forma como a sociedade civil se organizou para viabilizar a sua formação, unindo todos os movimentos de moradia atuantes na área central da cidade, seja pelo fato de ser o 1º Conselho Gestor a ser formado no Brasil para uma ZEIS 3, que reserva áreas para habitação de interesse social em porções de terra subutilizadas, bem localizadas e dotadas de infraestrutura. Isto significa que, independentemente da viabilização do projeto Nova Luz, foi formado um Conselho Gestor deliberativo para acompanhar o plano de urbanização de uma porção do território demarcado pelo Plano Diretor de 2002 onde será prioritária a construção de habitação para a população de baixa renda, com vitalidade não apenas durante a etapa de projeto do plano de urbanização, mas que perdurará durante todo o processo de sua implantação, acompanhando e fiscalizando as deliberações aprovadas pelo Conselho Gestor.

### **A atuação da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS 3 do projeto Nova Luz**

A atuação da sociedade civil na tomada de decisões em ambientes institucionais como os conselhos públicos, embora represente um avanço no processo de gestão democrática das cidades brasileiras, já é por princípio limitada, irregular e fragmentada. Os mecanismos estatais que bloqueiam a partilha efetiva do poder, seja no debate no ambiente dos Conselhos ou na implementação das propostas aprovadas e pactuadas com a comunidade, colocam a sociedade civil em um nível hierarquicamente inferior no debate político institucionalizado.

As relações de interesses e disputas de poder entre os próprios membros da comunidade também acabam por dificultar a efetividade da atuação da sociedade nestes espaços democráticos. Há muitos exemplos dentro de ambientes de gestão participativa, sejam eles consultivos ou deliberativos, onde são evidenciadas disputas particulares por interesses específicos que acabam por legitimar soluções antidemocráticas e desiguais<sup>6</sup>.

Os trabalhos no Conselho Gestor da ZEIS 3 do Projeto Nova Luz foram iniciados refletindo muitos dos conflitos e disputas de poder existentes na região da Santa Ifigênia e nas relações com o poder público. No âmbito da sociedade civil, as relações entre representantes dos movimentos de moradia e representantes do comércio local que se apresentavam inicialmente em conflito, aos poucos foram sendo articuladas e orientadas para uma perspectiva única.

Os representantes do comércio no Conselho Gestor, que a princípio julgavam a participação dos movimentos sociais como legitimadora do processo construído pelo poder público, passaram a verificar que as reivindicações da moradia iam além do que o projeto propunha e englobavam também o direito de permanência da atividade produtiva existente, da representatividade histórica da região e do comércio local. Iniciou-se assim um direcionamento propositivo comum entre todos os membros da sociedade civil frente às propostas preliminares do Projeto Nova Luz. Desta forma, os questionamentos e propostas passaram a ser debatidos entre todas as partes envolvidas (moradores, entidades sociais e comerciantes) em reuniões prévias às reuniões do Conselho Gestor, e apresentados ao poder público através de documentos elaborados coletivamente. Já as tensões entre poder público e sociedade civil se mantiveram ao longo de todo o debate, seja pela resistência do poder público na alteração do projeto original e de questões que implicariam em alterações estruturais fora do

---

<sup>6</sup> Casos específicos de disputas em ambientes participativos foram descritos em DAGNINO (2002).

perímetro da ZEIS, ou seja, além das atribuições específicas do Conselho Gestor, seja pela discordância da comunidade com o desenvolvimento pouco transparente do processo como um todo.

Um dos pontos primordiais de insatisfação e discordância se deu com a apresentação do Projeto Consolidado e do início da fase de licenciamentos sem a aprovação do PUZEIS pelo Conselho Gestor, contrariando os princípios do Plano Diretor e o próprio cronograma presente no Termo de Referência que rege o contrato do projeto Nova Luz. Até a data de apresentação do Projeto Consolidado, o Conselho Gestor havia aprovado apenas as diretrizes do Plano de Urbanização da ZEIS 3 e não havia avaliado sequer o projeto preliminar da ZEIS.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo, acionada pela AMOALUZ com apoio dos demais conselheiros da sociedade civil, tentou firmar um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a fim de rever o cronograma do Projeto, para que o Conselho Gestor tivesse tempo hábil de analisar e aprovar o conteúdo do Plano de Urbanização da ZEIS antes do início da fase de licenciamentos. Contudo, o poder público se negou a elaborar o documento, justificando-se pelo fato de que o Conselho Gestor continuaria a avaliar o PUZEIS no período de licenciamentos, mas ressaltando que para eles o conselho já havia cumprido seu principal papel em elaborar as Diretrizes para o Plano de Urbanização da ZEIS.

É importante ressaltar que os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS 3 do Projeto Nova Luz transformaram as 11 diretrizes inicialmente propostas pelo poder público em 37 diretrizes<sup>7</sup> onde estão incluídas,

---

<sup>7</sup> As 37 Diretrizes do PUZEIS do projeto Nova Luz foram publicadas no site oficial do Projeto Nova Luz, e estão disponíveis no link:

[http://www.novaluzsp.com.br/files/Diretrizes%20ZEIS%20Nova%20Luz%2027\\_07\\_r2\\_site.pdf](http://www.novaluzsp.com.br/files/Diretrizes%20ZEIS%20Nova%20Luz%2027_07_r2_site.pdf)

sobretudo: a necessidade do desenvolvimento do cadastro de moradores e comerciantes como garantia de atendimento e compreensão da real demanda do projeto; a elaboração de instrumentos que garantam a permanência da população residente e do comércio local na área; a revisão dos critérios de intervenção que desconsideram a atividade produtiva e o patrimônio cultural da região; a elaboração de políticas habitacionais alternativas à modalidade da casa própria para moradores de 0 a 3 salários mínimos, que não conseguem arcar com os custos do financiamento habitacional; e mecanismos que coíbam o processo de revenda das habitações sociais, para que o subsídio destinado a moradia de baixa renda não seja, a curto ou médio prazo, destinado à classe média após o processo de valorização da área.

Estas e outras medidas aprovadas pelo Conselho nas Diretrizes do PUZEIS não haviam ainda sido materializadas em propostas efetivas até a apresentação do Projeto Consolidado, e passaram a ser, desde então, a pauta das reuniões subseqüentes. Muitas das propostas apresentadas pelos conselheiros da sociedade civil esbarraram na viabilidade legal de sua aplicação. A dificuldade em estabelecer garantias para a permanência da população na área, por exemplo, evidenciou os problemas existentes na lei de Concessão Urbanística, que não define os mecanismos necessários ao atendimento dos direitos da população residente e dos comerciantes locais. Contudo, o trabalho da sociedade civil no Conselho Gestor foi pautado na identificação destas fragilidades e na busca de elementos alternativos para fazer valer tais direitos, seja através da alteração do projeto ou da criação de mecanismos alternativos, que viessem para complementar o cadastro de moradores e comerciantes, estabelecido como o primeiro instrumento político e jurídico de garantia de permanência e atendimento aos atuais ocupantes da região.

---

Todos os esforços começaram e ser unidos pelos representantes da sociedade civil a fim de que estas alterações pudessem ser aprovadas antes da formulação do edital de licitação da Concessão Urbanística. A inclusão das propostas e alterações no edital seria a única forma de garantir que todas as decisões pactuadas entre poder público e sociedade civil se realizassem de fato ou, ao menos, que fosse construída uma arma política e jurídica para que a efetivação de tais políticas fosse cobrada pela sociedade posteriormente.

### **Alcances e limitações da construção democrática**

Os processos participativos existentes na gestão urbana brasileira ainda estão muito aquém de se constituírem de fato como processos democráticos emancipatórios. Quando acontecem geralmente são para cumprir obrigações legais e acabam por refletir as contradições existentes no sistema estatal e na sociedade como um todo, muitas vezes reproduzindo processos de exclusão social. Os mecanismos que não permitem o pleno exercício da colaboração mútua entre as partes são os mais diversos, passando pelo excesso de burocracia estatal, pela inexistência de qualificação técnica de membros da sociedade civil em debater questões específicas com a máquina do Estado, pela disputa de poder entre os diferentes interesses envolvidos até as dificuldades no debate sobre o interesse público.

No caso do Projeto Nova Luz o processo participativo de fato é inexistente, à medida que o canal formal de interação com a sociedade se limita às Audiências Públicas, meramente consultivas, e um Plano de Comunicação sem metodologia de atuação eficaz sobre a parcela da população mais vulnerável. O resultado das Audiências Públicas, enfrentadas com resistência pelos comerciantes da região ou esvaziadas de moradores e interessados, evidencia o distanciamento existente entre sociedade e poder público. A maior parte da população residente esteve

ausente do debate, à medida que se encontra às margens do processo político, ignorante frente ao projeto urbanístico e incerta frente aos pressupostos das políticas públicas propostas pela gestão municipal. Este cenário de desconhecimento e incertezas inclui grande parte dos moradores cujas casas foram demarcadas pelo Projeto Nova Luz como 'áreas a demolir' e comerciantes cujos estabelecimentos seriam totalmente transformados. Os poucos indivíduos que conseguiram adentrar-se no processo de debate são os que se filiaram às associações locais e se sentem representados por elas, e os mais favorecidos economicamente, cujo poder de negociação com a prefeitura trouxe alterações significativas frente às propostas preliminares do projeto, a exemplo do comércio da Rua Santa Ifigênia, inicialmente demarcada como área de transformação e posteriormente liberada das propostas de relocações e demolições.

Entremeando este cenário, o Conselho Gestor da ZEIS 3, que conquistou um espaço no debate pelas atribuições legais que lhe são oferecidas, parece ser o único canal legítimo de interação entre sociedade civil e poder público existente no Projeto Nova Luz, ainda com todas as limitações do processo de construção democrática que ambientes institucionais como este enfrentam. A votação do PUZEIS aprovado no dia 04 de Abril de 2012 foi feita às pressas em função da tentativa do poder público em lançar o edital de licitação da Concessão Urbanística ainda na presente gestão. O Plano foi aprovado sem a participação da sociedade civil, que se negou a votar pela ausência de respostas a todas as solicitações e revisões encaminhadas, e pela não concretização de um debate aprofundado de questões fundamentais como a relocação dos moradores e as políticas habitacionais a serem aplicadas na referida ZEIS. A discordância com o processo de votação do PUZEIS culminou em uma Ação Civil Pública elaborada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a fim de anular a votação do plano e resgatar a participação popular efetiva ao processo. Essa Ação, vitoriosa



no Tribunal de Justiça de SP, mesmos após a PMSP ter recorrido, acarretou na paralisação do processo administrativo do Projeto Nova Luz.

Importantes conquistas foram alcançadas pela sociedade civil no decorrer deste processo. Muitas das reivindicações debatidas na instância do Conselho Gestor provocaram mudanças significativas no projeto como um todo, que extrapolam em muito o debate sobre o PUZEIS, ampliando questões para todo além do perímetro do Projeto Nova Luz e para as políticas públicas de forma mais ampla. As propostas elaboradas pela sociedade civil visando a mitigação dos impactos sobre a população residente foram introduzidas no plano aprovado, porém com ressalvas significativas e não na sua plenitude.

A conquista mais importante alcançada no debate com o poder público se refere ao cadastro de moradores. O cadastro, ferramenta inicialmente inexistente no processo projetual, porém fundamental para detectar a real demanda a ocupar as habitações sociais a serem construídas na ZEIS, foi iniciado após pressões da sociedade civil no Conselho Gestor, a fim de que pudesse atuar como garantia de permanência dos atuais moradores e comerciantes no perímetro do projeto Nova Luz.

Das propostas apresentadas ao Conselho Gestor como revisão do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 Sé, foram aprovadas proposições referentes ao desenho urbano, porém muitas das garantias necessárias para o atendimento habitacional, as políticas de salvaguarda ao patrimônio cultural e as propostas que demandavam grandes alterações no Projeto Nova Luz não foram acatadas pelo poder público. Seja porque a própria lei da Concessão Urbanística, da forma como foi redigida, inviabiliza garantias e direitos aos atuais ocupantes da área, sobretudo os inquilinos, que compõe a grande maioria dos moradores e comerciantes; seja porque alterações que modificassem a área destinada a ser

comercializada pelo mercado imobiliário poderiam acarretar numa significativa diminuição da lucratividade ao concessionário e uma consecutiva perda de interesse do mercado na intervenção.

A reserva dos térreos dos edifícios habitacionais para atividades comerciais foi aprovada, com a reformulação de todas as diretrizes de ocupação das edificações e os quantitativos de áreas destinadas à habitação, porém, sem garantias para a ocupação destas áreas pelo comércio local e para a preferência pela renovação do aluguel pelos inquilinos atuais, ficando esta negociação a cargo do concessionário e proprietários de imóveis.

O Bar Léo, único comércio representante do patrimônio cultural (em pesquisa apresentada pelos representantes da sociedade civil) inserido no perímetro da ZEIS e inicialmente demarcado para ser demolido, foi retirado das áreas de intervenção a fim de que fosse mantido o uso atual. Os demais estabelecimentos identificados como patrimônio cultural, por não estarem no perímetro da ZEIS e, portanto, não ser atribuição do Conselho Gestor deliberar sobre eles, entraram como 'sugestão' a permanecer, assim como as outras propostas referentes a imóveis localizados fora do perímetro da ZEIS.

A proposta de permanência do edifício da Rua Mauá<sup>8</sup> (demarcado pelo Projeto Nova Luz como área a ser demolida e transformada em Centro de Entretenimento), a fim de que os atuais moradores fossem mantidos e o edifício reformado para transformação em habitação de interesse social, excluindo a edificação da Concessão Urbanística, foi acatada pelo poder público com

---

<sup>8</sup> O edifício da Rua Mauá, que ficou foi abandonado por 17 anos sem cumprir a função social da propriedade, é ocupado por 237 famílias desde 2007. Os moradores lutam pela desapropriação do prédio e sua transformação em habitação social.

comprometimento da Secretaria Municipal de Habitação em fomentar as transformações necessárias.

As solicitações para a identificação dos imóveis remanescentes da indústria do cinema, conhecida como 'Boca do Lixo', e dos equipamentos sociais em atividade no perímetro de intervenção não foram consideradas.

Com relação à produção habitacional, que é o ponto central do debate no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 Sé, o percentual de HIS foi ampliado de 50% (mínimo exigido pela Lei) para 80%, restando 20% para a produção de HMP, do total dos 80% destinados à habitação no perímetro da ZEIS. A proposta acatada visava o atendimento habitacional de acordo com a demanda existente de famílias com renda inferior a 6 s.m. identificada na pesquisa amostral. A ampliação no número de HIS sobre as HMPs representa uma importante conquista dos movimentos de moradia na luta pela reserva de áreas para a população de baixa renda na região central, já que absorve o maior déficit habitacional da cidade, que é o da população com renda inferior a 6 s.m., e pode permitir não somente a manutenção das famílias afetadas diretamente pela intervenção, mas a oferta habitacional para os moradores impactados pela valorização imobiliária decorrente da reurbanização da área e a destinação de habitação social bem localizada para famílias que vivem em áreas distantes mas trabalham no centro, contribuindo assim para a redução dos conflitos de mobilidade e a democratização do território urbano.

Já a Instrução Normativa do Cadastro, elaborada para regular o atendimento habitacional e garantir a permanência da população residente, não foi incluída na íntegra no PUZEIS aprovado, conforme acordado previamente nas reuniões do Conselho Gestor. Apenas a prioridade de atendimento foi redigida no Plano votado, excluindo-se importantes direcionamentos pactuados entre poder

público e sociedade civil, tais como o compromisso do poder público em substituir o protocolo entregue às famílias por uma Cartão de Atendimento, que funcionaria como a garantia de atendimento habitacional no programa da ZEIS 3 C 016 Sé; e as diretrizes para o atendimento às famílias de imigrantes em situação irregular, que representam um alto percentual entre os moradores do perímetro de intervenção. Os representantes do poder público no Conselho Gestor alegaram que os temas referentes ao atendimento habitacional seriam tratados no Plano de Relocação e não no Plano de Urbanização da ZEIS. Tal estratégia se deu no intuito de acelerar o processo de votação do Plano e liberar os empecilhos legais para o lançamento do edital da Concessão Urbanística. Contudo, é notório que o Plano de Relocação é parte integrante do Plano de Urbanização, e fundamental para diversas condicionantes a serem tratadas no edital de licitação da Concessão, já que define as contrapartidas inerentes ao concessionário.

É importante ressaltar que os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS apresentaram nos seus documentos propositivos, desde o princípio, a discordância em relação ao Projeto Nova Luz, desde a sua viabilização através da Concessão Urbanística, até a definição dos critérios de intervenção, estabelecidos sem levar em consideração a vida cotidiana existente na área, os lugares representativos da história do bairro e a atividade produtiva existente na região. Desta forma, a atuação do Conselho não pressupôs a legitimação do processo em desenvolvimento, mas a única forma possível de minimizar os seus impactos e fazer valer a inclusão social e os direitos dos que vivem e trabalham na área do perímetro do projeto.

Diferentemente da atuação em muitos conselhos e espaços institucionais analisados por diferentes autores, o Conselho Gestor da ZEIS 3 do projeto Nova Luz contou com respaldo técnico entre seus integrantes para a elaboração de propostas e para a articulação na defesa dos interesses da comunidade, o que

permitiu que a sociedade civil se colocasse em pé de igualdade para o debate num espaço *a priori* hierarquicamente desigual.

Outro importante aspecto a ser ressaltado é o ‘impacto cultural’ gerado no ambiente do Conselho Gestor, para se usar a expressão de Dagnino (2002), sobretudo nas relações entre os interesses da moradia e do comércio local, onde a convivência com as diferenças promoveu ‘o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania’.

A mobilização social construída durante o processo de desenvolvimento do Projeto Nova Luz na gestão Kassab e as conquistas da sociedade civil no ambiente do Conselho Gestor da ZEIS se transformaram em produtos para o debate iniciado em 2013 pela nova gestão municipal. De acordo com notas divulgadas pela imprensa pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a transformação do distrito de Santa Ifigênia passaria a ser focada na ZEIS 3 C 016 (Sé), dando continuidade aos trabalhos exercidos pelo Conselho Gestor, com as devidas revisões necessárias ao desvinculamento do PUZEIS com as diretrizes do Projeto Nova Luz. Verifica-se, desta forma, a importância da mobilização social para a efetivação dos canais de participação popular respaldados pela legislação, cuja simples existência não garante a implantação de um processo democrático na transformação das cidades e na gestão das políticas públicas em curso.

#### **Referências Bibliográficas:**

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2002.

DE TONI, Jackson. **Planejamento Participativo: possibilidades metodológicas alternativas**. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos**. In: Carta Maior, Novembro de 2007.

MONTANDON, Daniel Todtmann e JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR-UFRJ, 2011.

Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP. Projeto **Nova Luz: Projeto Urbanístico Específico**. São Paulo, 2011. Disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/nova\\_luz/201108\\_PUZEIS.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUZEIS.pdf)

\_\_\_\_\_. **Projeto Nova Luz: Plano de Urbanização de ZEIS (PUZEIS)**. São Paulo, 2011. Disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/nova\\_luz/201108\\_PUZEIS.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUZEIS.pdf)

#### **Legislação Consultada:**

##### **Leis Municipais (SP)**

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 14 de Setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14917 de 07 de maio de 2009 de São Paulo. DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO URBANÍSTICA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.918, de 7 de maio de 2009. AUTORIZA O EXECUTIVO A APLICAR A CONCESSÃO URBANÍSTICA NA ÁREA DA NOVA LUZ.

##### **Decretos Municipais (SP)**

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 44.667, de 27 de Abril de 2004. Dispões sobre a ZEIS e HIS.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 45.127, de 13 de Agosto de 2004. Altera disposições do Decreto nº 44.667.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 47.702, de 20 de Setembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 31 e 52 do DM 44.667 de 2994, bem como dispõe sobre as edificações de HIS e HMP implantadas nos perímetros das ZEIS.