

BRASILEIRA: O CASO DO PROJETO NOVA LUZ

*Luis Felipe Carvalho Lopes, Nathalie Badaoui Choumar*

**Resumo**

Nas últimas décadas, a participação popular institucionalizada tornou-se um imperativo na busca por maior efetividade e equidade na formulação e gestão de políticas públicas nas cidades brasileiras. Concebido em tal contexto, o projeto de revitalização do bairro da Santa Ifigênia em São Paulo, o Nova Luz, tem sido objeto de discussão popular em instituições participativas previstas no quadro jurídico brasileiro e estabelecidas pelo poder público. Apesar desse processo participativo, o projeto é alvo de críticas e protestos por parte da sociedade civil que atenta ao seu caráter antidemocrático. Por meio da análise do controverso processo participativo do projeto Nova Luz, o presente artigo visa a melhor compreender as limitações das instituições participativas na promoção de políticas públicas mais inclusivas e eficientes. Destacamos que o caso do projeto Nova Luz retrata o importante impacto de elementos contextuais – tais como a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos participativos – no funcionamento dessas instituições.

**Palavras-chave:** Nova Luz, instituições participativas, desenho institucional, contexto

**Introdução**

Durante as últimas décadas, experiências participativas multiplicaram-se por todo o mundo, tornando-se um imperativo no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas (Bacqué et al., 2005). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou uma profunda transformação na estrutura do tecido político-institucional do país. De um regime autoritário centralizado, o Brasil passou a contar com uma gama de mecanismos e estruturas participativas. Nos anos que se seguiram, Szwako (2008) destaca que a participação popular consolidou-se como parte fundamental da estrutura político-institucional do novo sistema político. Com efeito, os espaços e canais institucionalizados de participação social se multiplicaram de tal forma que passaram a constituir uma “parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas” nos diferentes níveis de administração pública do país (Pires et al. 2011, p.347).

No entanto, se por um lado observa-se a consolidação de um discurso pró-participação amparado pela suposta preocupação em promover maior efetividade e equidade das políticas públicas através da “democratização da democracia”, por outro, uma crescente insatisfação da sociedade civil em relação a esses instrumentos pode ser observada, como no caso do projeto Nova Luz em São Paulo. Concebido em 2009 pela administração de Gilberto Kassab, o projeto prevê a renovação de 45 quarteirões no bairro da Santa Ifigênia na

região central de São Paulo e tem sido alvo de diversas críticas por parte da população afetada e de especialistas. No que tange a participação popular na discussão do projeto, numerosos são os conflitos entre a sociedade civil e o poder público dentro e fora das instituições participativas previstas pelo projeto.

Assim, a grande incidência de manifestações sociais opondo-se a decisões tomadas nessas arenas ditas de “participação popular” indica que o impressionante número de mecanismos participativos - e de cidadãos que deles participam ou já participaram - nada nos informa “a respeito da qualidade e efetividade, ou seja, dos impactos reais da participação institucionalizada sobre as políticas públicas” (Szwako, 2012, p.13). Assim, como explicitado por Vaz (2011) nas duas últimas décadas observa-se uma importante mudança nos estudos de participação que passaram a focar-se nos elementos qualitativos dos processos participativos, ou seja, “nas variáveis que teriam algum tipo de impacto na própria efetividade deliberativa destas instâncias (...) e, por conseguinte, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia” (p.94). Essas pesquisa “voltam-se para os resultados produzidos pela participação em sua interação com o Estado, desenhos institucionais e contextos sócio-políticos” (Cunha et al, 2011, p.297). Nesse sentido, apenas a “análise do desenho institucional é insuficiente para compreender a complexidade e a dinâmica da participação em colegiados” (Fonseca 2011, p.161). Assim sendo, “a instância participativa interage e é condicionada por elementos sociais preexistentes, tomando formas diferentes em cada contexto.” (idem).

O presente artigo procura contribuir a esse debate teórico. Analisando o caso da participação social no Projeto Nova Luz, exploramos a lacuna existente entre a dimensão institucional da participação popular e sua real aplicação. Argumentamos que tal lacuna pode ser explicada por elementos contextuais da dinâmica entre os atores envolvidos, tais como a organização dos diferentes interesses da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos por parte dos governos locais. Objetivamos, assim, ressaltar a importância do contexto na explicação das dimensões e inclusão democrática e eficiência dos resultados alcançados pela instauração de instituições participativas, entendidas aqui como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas [públicas]” (Avritzer, 2008, p. 45). Deste modo, numa primeira parte, apresentamos o projeto Nova Luz e elaboramos uma análise do funcionamento dos diversos instrumentos participativos incluídos em sua discussão. Numa segunda parte, prosseguimos com uma reflexão sobre a influência de elementos contextuais no desenvolvimento do processo participativo do projeto Nova Luz.

Finalmente, cabe especificar que a metodologia da análise que segue tem como fontes primárias entrevistas com representantes da sociedade civil, moradores e comerciantes do bairro da Santa Ifigênia – realizadas entre julho e agosto de 2012<sup>1</sup> -, observações participantes no Conselho Gestor da ZEIS 3 C-016, e como secundárias uma extensa literatura sobre instituições participativas no contexto brasileiro e mundial.

## **1) Participação social e o projeto Nova Luz**

### **1.1 O projeto Nova Luz**

Conhecida nacionalmente sob o pejorativo de “Cracolândia” – em referência à proliferação do consumo e comercialização do craque, especialmente entre moradores de rua - a Santa Ifigênia conta com uma população de aproximadamente 12 mil habitantes (SMDU, 2011). Os projetos de intervenção na região tem suas origens nos anos 1990, época em que a questão da revitalização do centro histórico de São Paulo torna-se recorrente na agenda política. Mais precisamente na Santa Ifigênia, a partir de 1995, observa-se uma preocupação crescente do governo do Estado de São Paulo traduzida em grandes investimentos em equipamentos culturais como a Estação da Luz, a Sala São Paulo, a Pinacoteca do Estado, a estação Júlio Prestes e o Museu da Língua Portuguesa (Souza, 2011, p.39). A valorização da área decorrente da criação desse corredor cultural associada ao fato de que a Santa Ifigênia constitui a segunda arrecadação de impostos do Estado de São Paulo chamou, por sua vez, a atenção da administração Serra-Kassab, que idealiza o projeto Nova Luz pela primeira vez em 2005(idem).

O projeto Nova Luz, no formato apresentado em 2012 foi concebido em 2009 com a aprovação da lei municipal 14.918/09 e prevê a requalificação de 45 quadras – ou 500.000 m<sup>2</sup> - compreendidas pelo polígono formado entre a Avenida Duque de Caxias, a Rua Mauá, a Avenida Casper Líbero, a Avenida Ipiranga e a Avenida São João. A intervenção inclui, “entre outras ações, a valorização dos prédios históricos, reforma das áreas livres públicas, criação de espaços verdes e de lazer e a melhoria do ambiente urbano da região.” (Projeto Nova Luz, 2011). De acordo com o último Plano Urbanístico, a “ressignificação” dessa região terá como base “a incorporação de novos usos, o aumento da população residente, a ampliação e dinamização dos usos existentes e a adoção de conceitos urbanos sustentáveis.”(SMDU, 2011).

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que o presente artigo foi finalizado em outubro de 2012. A reflexão aqui proposta, assim, toma como base o formato do Projeto Nova Luz dessa época, sob a administração do ex-prefeito Gilberto Kassab.

Porém, o aspecto inédito do Nova Luz reside na utilização do instrumento de concessão urbanística para sua implementação. O instrumento, jamais utilizado no planejamento urbano brasileiro, nasce em 2002 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) e é finalmente regulamentado em 2009 pelas leis 14.917/09 (sobre a concessão urbanística no município de São Paulo) e 14.918/09 (autorizando o Executivo a aplicar a concessão urbanística na área do Projeto Nova Luz) (c.f Souza, 2011). De acordo com a lei 14.917, o poder público é autorizado a delegar, por meio de licitação, parte do território municipal a um consórcio privado a fins de requalificação da infraestrutura e de reordenamento do espaço urbano. Conseqüentemente, fica a cargo de tal consórcio a construção de infraestruturas e realização das desapropriações necessárias para a execução do projeto. Em contrapartida, o consórcio, para sua remuneração, poderá realizar a exploração “dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada e da renda derivada da exploração de espaços públicos(...).” (Lei 14.917/09. Artigo 239, §1)

## **1.2 A participação da sociedade civil na discussão do projeto: uma proposta *pro forma*?**

### *1.2.1 Breve panorama da participação social em política urbana no Brasil*

O processo participativo no projeto Nova Luz é melhor compreendido à luz das recentes mudanças institucionais em prol da gestão democrática das cidades brasileiras. A institucionalização de práticas participativas na escala local atingiu seu auge no Brasil com o estabelecimento do Estatuto da Cidade, em 2001. Com efeito, nota-se uma preocupação evidente do Estatuto em assegurar juridicamente o princípio da gestão democrática da cidade por meio da instauração de práticas participativas. No capítulo IV - “Da gestão democrática da cidade” - instrumentos mais concretos são delineados, dentre eles órgãos colegiados, de debates, audiências e consultas públicas, conferências e iniciativas populares de projeto de lei e de desenvolvimento urbano. Ademais, o Estatuto da Cidade também institucionaliza a gestão orçamentária participativa, a assistência técnica e jurídica gratuita a população menos favorecida e o referendo popular e plebiscito.

A lei também torna obrigatória a participação popular na elaboração e fiscalização do plano diretor, que passou a ser o documento responsável por definir com mais precisão os instrumentos de gestão democrática previstos pelo Estatuto da Cidade. No caso da cidade de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico em vigor, elaborado em 2002, institui uma variedade de instâncias participativas, como o Conselho Municipal de Política Urbana, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística e as Assembleias Regionais de Política Urbana. O PDE

também regulamenta as audiências públicas - a serem realizadas quando referentes “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” (Cap.4, Seção 5, Art.287) - e estabelece diversos conselhos reconhecidos pelo Executivo Municipal, como os Conselhos Gestores para cada ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), responsáveis por participar da elaboração e aprovação de seus respectivos Planos de Urbanização.

### *1.2.2 Os mecanismos de participação no projeto Nova Luz*

Tendo em vista o quadro jurídico supracitado, dois são os mecanismos de participação previstos por lei e inseridos no contexto do projeto Nova Luz: 1) a realização de audiências públicas e 2) a instalação de um Conselho Gestor para a ZEIS 3 C-016, inserida no perímetro do projeto e que engloba 11 das 45 quadras do projeto. Nos parágrafos que seguem, detalhamos a aplicação de cada um desses instrumentos no projeto.

Dada a magnitude do projeto e seus possíveis impactos negativos sobre a população local, todos os projetos de lei referentes ao Nova Luz deveriam ser objeto de audiência pública, como prevê o artigo 287 do PDE. Assim, nos dias 6 e 17 de março de 2009, um primeiro projeto de lei contemplando tanto a regulamentação do instrumento da concessão urbanística quanto a autorização de sua aplicação no projeto Nova Luz foi submetido a debate público. A separação desses dois assuntos distintos só aconteceria após a manifestação do vereador João Antônio, do PT. Ele atentou para a os diferentes objetos em questão e para a necessidade de criar-se duas leis separadas - uma detalhando e regulando a concessão urbanística e outra aprovando a aplicação do instrumento no projeto Nova Luz (Souza, 2011, p.65). No entanto, esse desmembramento do primeiro projeto de lei não foi acompanhado pela realização de uma nova audiência pública para a discussão de seu substitutivo e do novo projeto regulando a aplicação da concessão urbanística à área do Nova Luz, e ambas as leis foram aprovadas pelo legislativo em 22 de abril de 2009. Essa omissão é percebida pelos representantes da sociedade civil como uma tentativa de burlar o processo participativo, como afirma, em entrevista do dia 24 de julho de 2012, o presidente da Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), Paulo Garcia.

Similarmente, em janeiro de 2011, duas audiências públicas foram organizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano para a discussão do projeto urbanístico para a posteriora concessão proposto pelo consórcio contratado pela prefeitura

(Concremat-City-Aecom-FGV)<sup>2</sup>. Na ocasião da primeira audiência, em 14 de janeiro, protestos por parte de comerciantes e moradores da Santa Ifigênia acarretaram o adiamento da discussão para o dia 28 do mesmo mês. Porém, nenhuma outra audiência substitutiva foi realizada pela SMDU indignando os moradores da região, como exposto por Nelson da Cruz Sousa, líder do Movimento de Moradia da Região Central que se referiu a essas audiências como “a maior palhaçada” (entrevista em 25/07/2012).

A insatisfação da sociedade civil também se refere às condições de debate estabelecidas. Os entrevistados alegam que não houve tempo suficiente para a discussão da lei ou para a proposição de mudanças. Muitos argumentam que essas audiências apenas visavam a informar o público sobre o projeto ao invés de construir conjuntamente uma proposta para região. Nesse sentido, as palavras “pró-forma”, “legitimação”, “legalidade”, “justificativa”, e “burocracia” são recorrentes no discurso desses atores. Assim, a audiência pública é vista apenas como uma formalidade, como explicita o recém-eleito vereador Nabil Bonduki:

(...) qual é o papel de uma audiência pública? Porque os vereadores vão, as pessoas vão lá à audiência pública falam, falam, falam... e no final os vereadores fazem o que querem. Ou a prefeitura faz o que quer. Então só com a audiência pública, se cumpre um ritual. Só que o cumprimento do ritual nem sempre significa que foi incorporado no projeto aprovado aquilo que foi falado (...). (Bonduki, entrevista em 30/07/2012)

A percepção de que a participação no projeto Nova Luz consiste apenas em uma exigência legal é traduzida também na opinião dos representantes da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS C 03-16. Instaurado em junho de 2011 – ou seja, dois anos após aprovação da lei 14.918/09 – e composto por oito representantes do poder público e oito representantes da sociedade, esse Conselho tem por principal objetivo a aprovação de um plano de urbanização específico para a ZEIS em questão.

Quando interrogados sobre a importância do Conselho na discussão do projeto Nova Luz, os representantes da sociedade civil, apesar de reconhecerem a legitimidade da instituição participativa, demonstram descrença em sua efetividade. Ainda que reconheçam o Conselho como um espaço de diálogo, referem-se a uma intransigência do poder público na discussão de temas importantes para a população, como exposto pela arquiteta e urbanista Simone Gatti (entrevista em 07/08/2012), representante do Conselho:

---

<sup>2</sup> O Consórcio Concremat/City/AECOM/FGV foi selecionado no dia 12/5/2010 pela SMDU para elaborar o projeto urbanístico do Nova Luz através de processo de licitação no valor de R\$ 12 milhões.

Acontece todo o diálogo, mas quando chega na hora H que realmente interessa se cria um paredão. (...) Muitas das reivindicações da sociedade não tem resposta. Eles têm até uma 'boa vontade' de conversar com a gente, mas até que ponto isso vai realmente se efetivar? É difícil dizer se eles têm a intenção de fazer um processo participativo.

Ademais, os representantes entrevistados revelam que o Conselho tampouco é eficaz na comunicação com a população local. Paula Ribas, fundadora da associação de moradores AMOALUZ, chama a atenção à falta de esclarecimentos sobre o futuro da população local:

por mais que se tenha espaço (para participação) eles fingem que respondem. Perguntas do tipo 'quanto eu vou receber para sair daqui', 'quando vou sair daqui', 'se sair daqui pra onde eu vou' não foram respondidas até hoje (Ribas, entrevista em 26/07/2012)

Quando perguntada o porquê dessa incapacidade do Conselho em promover uma real participação, Paula Ribas também afirma crer que esse mecanismo foi criado apenas para manter a legalidade do projeto, e não para a formulação de um projeto em conjunto com a sociedade:

Eu acho que a prefeitura não quer incluir a população mesmo que tardiamente. Ela não quer que a população se aproprie disso e que se construa algo. O que a prefeitura quer é ser burocrática e protocolar. (Ribas, entrevista em 26/07/2012)

Por fim, segundo os representantes da sociedade civil uma dinâmica de conflito entre o poder público é observada. Como afirma Nelson da Cruz Sousa "o Conselho tem sido uma ferramenta de resistência para que a administração faça alguma coisa na Santa Ifigênia" (entrevista em 25/07/2012). A respeito dessa questão, o arquiteto e urbanista João Sette Whitaker Ferreira afirma que "o Conselho Gestor é apenas a dinâmica de luta política que tem alguns avanços e alguns recuos. Não existe uma institucionalização de procedimentos de participação." (entrevista em 07/08/2012)

## **2) O Projeto Nova Luz e a democracia na cidade: para além da participação social institucionalizada**

### **2.1 A importância do contexto**

Como descrito acima, o projeto Nova Luz, respeitou as determinações da ordem jurídico-urbana brasileira quanto ao estabelecimento de mecanismos participativos e instituiu diferentes espaços institucionalizados de participação. Como defendido em

entrevista por um dos representantes da prefeitura no Conselho Gestor da ZEIS, a realização das audiências públicas e a instituição do Conselho Gestor permitiram o desenvolvimento de um projeto “estritamente legal e juridicamente correto”. Contudo, como evidenciam as entrevistas realizadas para o presente artigo, grande parte dos atores sociais envolvidos e afetados pelo projeto mostra-se descontente com os rumos tomados pelo Nova Luz e com o processo participativo realizado pela prefeitura. Há certo consenso entre moradores da Santa Ifigênia, comerciantes da região e acadêmicos envolvidos de que não houve participação efetiva, e de que a deliberação promovida através das audiências públicas e do Conselho Gestor não passou de um esforço para manter o projeto legal. Assim, algumas questões se apresentam: quais as limitações dos espaços de participação institucionalizados no que diz respeito à promoção de uma gestão democrática mais efetiva e socialmente justa? A institucionalização da participação é capaz de promover mudanças concretas de práticas e políticas públicas ou elementos adicionais também deve ser levados em conta?

Como apontam Coelho e Cornwall (2007), uma corrente de institucionalistas argumenta que a variável primordial para garantir e aprimorar a participação democrática trata-se do desenho institucional. Vaz (2011) destaca que a agenda recente de pesquisa sobre mecanismos e instituições participativas no país tem como um de seus pilares as discussões sobre o desenho institucional e as maneiras como este embasa o potencial “inclusivo e democratizante das IPs [instituições participativa]” (p.99). Segundo esta corrente, variáveis como o tempo de existência do espaço participativo, a existência ou não de uma estrutura organizacional, a frequência de reuniões obrigatórias, a pluralidade da composição e o *modus operandi* do processo decisório permitiriam a medição do grau e do caráter institucional de da participação, fornecendo pistas importantes “sobre seus potenciais de democratizar as decisões em políticas públicas (...)” (Vaz 2011, p.100). Destaca-se aqui a argumentação de Fung e Wright (in Avritzer, 2008), que “atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente do contexto” (Avritzer, 2008).

Apesar de não ignorarmos a influência da variável institucional sobre o caráter democrático de instituições participativas, o caso do projeto Nova Luz aponta para a crucial importância do contexto no que se refere ao estabelecimento de espaços institucionalizados que sejam genuinamente inclusivos e eficientes quanto ao seu impacto na gestão e controle de políticas públicas. Nesse sentido, o conceito de “desenho participativo interativo”, elaborado por Avritzer (2008, 2009), contribui para uma reflexão mais sofisticada sobre os elementos contextuais que influenciam no êxito de experiências participativas. Para ele, o



sucesso de processos participativos não é determinado apenas pelo desenho institucional, mas sim pela maneira com que este se articula com dois outros fatores principais: a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos participativos. Similarmente, Cunha et al. (2011) também destacam o nível de associativismo da sociedade e o projeto político do governo local como fatores exógenos determinantes das dinâmicas das instituições participativas. A fim de melhor compreender a influência de fatores contextuais no desenvolvimento do processo participativo do Nova Luz, analisaremos a seguir as principais especificidades da sociedade civil e dos atores políticos envolvidos no projeto.

## **2.2 Elementos contextuais do processo participativo do Projeto Nova Luz**

### *2.2.1- A Organização da Sociedade Civil*

Apesar de hoje contar com diferentes associações atuantes, um alto grau de conhecimento e de assistência técnica, a configuração da sociedade civil diretamente afetada pelo projeto era bem diferente quando o Nova Luz tornou-se público. Os comerciantes já contavam com certa articulação através de duas associações: a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) da Santa Ifigênia e a Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI). No entanto, os grupos tinham claro fim comercial e pouco se envolviam com a política local, como se pode aferir pelas palavras de Paulo Garcia, antigo diretor da CDL e hoje presidente da ACSI: “Durante todos esses anos de trabalho aqui na região, sempre tive uma alienação total frente a questões políticas” (entrevista em 24/07/2012). Quanto aos moradores da região, a organização foi inteiramente reativa ao projeto: as duas associações hoje atuantes – a Associação de Moradores e Amigos da Luz (AMOALUZ) e a Associação dos Moradores da Santa Ifigênia (AMSI) – foram formadas após o anúncio do projeto, com o objetivo claro de debatê-lo e contestá-lo. Ao longo do tempo, com o envolvimento de profissionais e acadêmicos da área, esses grupos foram se familiarizando aos poucos com as questões técnicas e políticas relacionadas ao projeto.

Além dos percalços organizacionais, a sociedade civil também é marcada por uma intensa fragmentação de interesses quanto ao futuro da região. Segundo o arquiteto e urbanista Kazuo Nakano, “não há uma aliança estratégica, permanente e sólida que busque fortalecer uma proposta alternativa ao projeto”(entrevista em 17/07/2012). Nota-se uma clara diferença de posicionamentos que já resultou em conflitos e divergências importantes: enquanto grande parte dos comerciantes acredita que o projeto Nova Luz é física e legalmente inviável, focando-se desde início na contestação enfática ao instrumento da concessão urbanística, os moradores – e particularmente a AMOALUZ –, apesar de críticos,

tendem a ser mais abertos a discussões propositivas, já que tem interesse maior pela melhoria imediata da região.

### *2.2.2- Os atores políticos e a vontade de implementar desenhos participativos*

Há um consenso entre os diferentes atores sociais e especialistas entrevistados quanto a uma suposta hostilidade da prefeitura de São Paulo face ao processo participativo exigido por lei. Um importante elemento que explica parcialmente tal hostilidade refere-se às posições políticas e ideológicas dos grupos no poder. Historicamente, a bandeira da democracia participativa no contexto político brasileiro está estreitamente ligada ao Partido dos Trabalhadores e a outros movimentos e partidos posicionados à esquerda do espectro político (Avritzer, 2009). O projeto Nova Luz, em contrapartida, se consolidou durante o mandato de Gilberto Kassab, (DEM/PSD), tradicionalmente ligado aos interesses políticos da extrema direita no país.

No entanto, o fator chave para esclarecer a evidente falta de vontade política de promover uma participação efetiva no contexto do Nova Luz, segundo nossos entrevistados, é a estreita ligação entre a administração de Gilberto Kassab e o mercado imobiliário. A conhecida força do setor imobiliário na política paulistana influenciou de maneira particular a gestão municipal de Kassab, como explicitado pelo jurista Nelson Saule Jr. (entrevista em 15/08/2012). De fato, o prefeito teve sua campanha de reeleição, em 2008, financiada em grande parte por empresas do setor de construção civil e pela Associação Imobiliária Brasileira (AIB)<sup>3</sup>, o que chegou a causar a cassação temporária de seu mandato. No que diz respeito especificamente ao projeto Nova Luz, a AIB teria financiado a campanha eleitoral de 23 entre os 42 vereadores que votaram pela aprovação do projeto.

Estas estreitas ligações impactaram profundamente o processo participativo: segundo a opinião de muitos dos entrevistados, o projeto Nova Luz veio pronto do setor imobiliário, e a necessidade de oferecer garantias e de assegurar os investimentos privados restringiu enormemente o espaço de negociação efetiva com a sociedade. Segundo Paulo Garcia, “se você cria segurança para a população, você tira a possibilidade de que o incorporador venha aqui e possa otimizar o lucro de uma maneira exponencial” (entrevista em 24/07/2012)

## **2.3 Para além da institucionalização: por uma visão mais ampla da participação**

---

<sup>3</sup> Segundo denúncia do Ministério Público, a AIB seria uma organização fantasma a serviço do SECOVI, o sindicato que representa o setor imobiliário. Para uma análise mais aprofundada das conexões e influências do mercado imobiliário no projeto Nova Luz, c.f Souza (2011).

Em suma, o contexto no qual o processo participativo do projeto Nova Luz se insere é marcado por uma sociedade civil fragmentada e organizada de maneira reativa e por atores políticos hostis a um processo participativo efetivo. Retomando a tipologia de “desenho participativo interativo” elaborada por Avritzer, em contextos de fraqueza da sociedade civil e hostilidade por parte do poder público, o desenho institucional de ratificação – que consiste basicamente no referendo público através de audiência – é o que melhor opera devido ao seus fortes mecanismos de sanção (Avritzer 2009). O autor ainda defende que desenhos institucionais de partilha de poder – como conselhos -, quando integrados por uma sociedade civil forte, é capaz de resistir à hostilidade política através de recurso a sanções legalmente estabelecidas e pelas formas de organização dos movimentos populares (Avritzer, 2008).

No entanto, o exemplo do projeto Nova Luz demonstra que espaços de participação institucionalizados, mesmo quando contando com desenhos que preveem fortes sanções, não são capazes por si só de garantir uma gestão mais democrática e inclusiva. Com efeito, a dinâmica que se desenvolveu nas instituições participativas ligadas ao projeto Nova Luz não pode ser compreendida sem uma consideração das relações de poder entre a prefeitura e a sociedade civil. Segundo Fonseca (2011), focar nas relações de poder “implica analisar além das dimensões formais das instâncias de participação - tais como o desenho institucional - e levar em consideração mecanismos informais de decisão, bem como enfatizar os efeitos da assimetria de poder no processo decisório” (p.167). Assim, apesar de ter respeitado as determinações legais e institucionais quanto à gestão democrática urbana, a hostilidade à participação democrática se manifestou de maneiras menos evidentes: através de manobras como a instituição do Conselho Gestor no limite do período admitido (e somente depois de muita pressão social), da votação de duas leis diferentes após apenas uma audiência pública e principalmente de uma atuação monológica e antidemocrática dentro dos espaços institucionalizados.

Essa postura antidemocrática da prefeitura é retratada com eficiência nas palavras da juíza Dra. Alexandra Fuchs de Araújo, em liminar motivada pelos conflitos gerados durante a votação do Plano de Urbanização da ZEIS no Conselho Gestor:

(...) é fato que o Plano de Urbanização da ZEIS não levou em consideração, exceto do ponto de vista formal, a participação popular; (...)  
(...) diversos representantes da sociedade civil não estavam entendendo o que estava se passando, formulando questionamentos que não foram respondidos (Tribunal de Justiça de São Paulo, p.4)

Face às disparidades de poder que permitiram manobras controversas por parte da prefeitura, a sociedade civil demonstrou sinais de organização e união em diferentes ocasiões e, apoiando-se de maneira sólida na legislação, passou a travar uma luta judicial a fim de denunciar o caráter antidemocrático das decisões tomadas supostamente em conjunto<sup>4</sup>. No entanto, a atuação da prefeitura dificultou a aplicação de sanções por via judicial, já que satisfaz as diretrizes gerais do processo participativo exigido por lei. Ademais, grande parte dos membros da sociedade civil entrevistados demonstrou descrença quanto à possibilidade de uma atuação imparcial por parte do judiciário de São Paulo. Tal descrença se fundamenta no fato de que todas as ações apresentadas pela sociedade civil até agora foram decididas em favor da prefeitura. Mesmo as demandas de liminar acatadas em primeiro momento caíram posteriormente, e muitas vezes com justificativas muito pouco coerentes. Como coloca Simone Gatti em relação à suspensão da liminar supracitada: “[O juiz respondeu sobre] concessão urbanística, enquanto estamos falando de falta de democracia, sobre um plano votado irregularmente [no Conselho]. Ele não sabe nem qual foi o pleito do processo” (Simone Gatti, entrevista 07/08/2012).

Assim, argumentamos que a análise do processo participativo do Projeto Nova Luz vem confirmar as já amplamente exploradas limitações de uma gestão democrática baseada exclusivamente em espaços participativos institucionalizados na esfera pública. Encarar participação como “sinônimo de atuar-em-espacos-participativos” (Gurza e Isunza 2011, citado em Szwako 2012, p.16), como é frequentemente o caso especialmente na política local brasileira, não é a solução no que se refere ao alcance do objetivo primordial de gestões participativas que resultem em impactos verdadeiros em políticas públicas, levando em consideração que a efetividade da institucionalização depende do contexto em que se inserem.

Nesse sentido, a via institucional de participação continua crucial, mas é preciso contornar “a armadilha contida na ideia de que a via institucional de luta é o meio privilegiado de transformação, pois ela é um meio entre outros” (Szwako, 2012). Como colocado por Della Porta e Diani (2006), deve-se evitar a transposição completa dos movimentos e demandas sociais das ruas para arenas formais, onde muitas vezes relações de poder assimétricas favorecem um dos lados, como mostra o caso do Nova Luz. Ao mesmo tempo, as instituições participativas apresentam oportunidades raras de influência direta

---

<sup>4</sup> Em 2012, em decorrência dessa luta judicial, o projeto Nova Luz foi suspenso em duas ocasiões com base em alegações referentes ao caráter antidemocrático de seu processo participativo. No entanto, todas as decisões foram revogadas rapidamente.

sobre políticas públicas, assim como tendem a atrair atores que dificilmente se engajariam em outros tipos de movimentos sociais onde há maiores riscos de repressão (Tatagiba, 2011).

Assim, argumentamos que a participação em conselhos e em audiências públicas deve ser parte integrante de um repertório de ações que inclui “manifestações de rua, formação política, caravanas, passeatas” (Bonfim 2009, citado em Szwako 2012, p.37). É nessa perspectiva mais ampla de participação que a sociedade civil impactada pelo projeto Nova Luz vêm se apoiando para tentar contornar o bloqueio político das vias institucionais. Através da divulgação de informações por diferentes meios, de grandes manifestações e da articulação com movimentos sociais mais amplos e especialistas renomados, os grupos da região vem conseguindo chamar a atenção da opinião pública, da defensoria pública e de grupos políticos importantes, conseguindo assim vislumbrar possíveis caminhos para se fazer ouvir também pela prefeitura, seja pelos tribunais ou pelas urnas<sup>5</sup>.

## **Conclusão**

Durante as últimas duas décadas, conquistas importantes tornaram a participação democrática parte estruturante do tecido político-institucional do Brasil. Tais avanços vão desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade até a elaboração dos diversos Planos Diretores por todo o país. A importância dos espaços de participação institucionalizados é particularmente presente na escala local da política brasileira, onde constituem elemento integrante da formulação e implementação de políticas públicas na forma de conselhos, conferências e audiências públicas, entre outros. O objetivo principal do presente artigo foi explicitar as limitações dessa gestão democrática institucionalizada pelo poder público através da análise do caso do projeto Nova Luz

Como tentamos demonstrar, a maneira com que o processo participativo se desenrolou explicita que o sucesso de espaços participativos institucionalizados é altamente dependente do contexto, especialmente no que se refere à sociedade civil e à vontade política do grupo no poder. De fato, a prefeitura de São Paulo respeitou o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, instituindo audiências públicas e o Conselho Gestor da ZEIS quando exigido. No entanto, frente a um poder público hostil à inclusão participativa, a sociedade civil fragmentada e recém-organizada não foi capaz de se fazer ouvir em tais espaços. Em outras palavras, os elementos contextuais se sobrepuseram às determinações institucionais. Assim,

---

<sup>5</sup> No momento da finalização do presente artigo, o prefeito eleito Fernando Haddad já havia anunciado a reformulação do projeto Nova Luz por seu novo Secretário de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco. Disponível : <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2012/11/12/haddad-anuncia-tecnicos-para-secretarias-em-sao-paulo.jhtm> [Consultado em 13 de novembro de 2012]

o processo participativo formal não promoveu inclusão democrática e nem impactou significativamente os termos do Projeto Nova Luz. Serviu principalmente para manter o projeto legal e legítimo, referendando os objetivos previamente estabelecidos pela prefeitura com base nos interesses do mercado imobiliário.

Dado o papel primordial do contexto, argumentamos que encarar a participação exclusivamente como “participação pelas vias institucionais” pode ser altamente prejudicial no que se refere à busca de políticas públicas eficientes. Efetividade pressupõe a conquista de objetivos, o que nos leva a uma consideração sobre a definição e o significado de participação democrática que inicialmente motivou a formação de todo o tecido político-institucional participativo existente no Brasil hoje. A busca pela institucionalização da democracia participativa no Brasil foi fortemente motivada pela aposta histórica de que “quanto maior e mais qualificada for a participação popular na vida política do país, tanto maior será o impacto produzido pelas políticas públicas em termos de inclusão social, econômica, cultural, etc.” (Silva, 2005, citado em Szwako, 2012, p.21). O caso do projeto Nova Luz mostra que o simples estabelecimento de espaços de debate, conforme a lei prevê, não é suficiente para que o processo participativo torne políticas públicas mais inclusivas. Ao contrário, num contexto como o do Nova Luz, atores políticos dominantes podem prevalecer e se apropriar dos mecanismos institucionais a fim de legitimar interesses específicos que nada têm de socialmente justos ou que beneficiem a população local. Assim defendemos um entendimento de participação que não priorize apenas a via institucional, e sim a articule de maneira eficiente com outras formas de participação e mobilização democrática.

## **Bibliografia**

Avritzer, L. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública* vol. 14, nº 1, p.43-64, Campinas

\_\_\_\_\_. 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The John Hopkins University Press

Bacqué, MH., Rey, H. E Sintomer, Y. ‘Introduction. 2005. ‘La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?’, in Bacqué, MH. e Rey, H. (org.) *Gestion de proximité et démocratie participative La Découverte, Recherches*, p. 9-46.

Coelho, V. S. P. 2007. 'Brazilian Health Councils: Including the Excluded?', in Coelho, V.S.P. and Cornwall, A. (org.), *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas*, London, Zed Books, pp. 33-54

Coelho, V. S. P. e Cornwall, A (org.). 2007. *Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas*, London, Zed Books

Cunha, E.S.M; Almeida, D.C.R; Faria, C.F e Ribeiro, U.C. 2011 . 'Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos', in Pires, R. R. C. (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, pp. 297 - 321.

Della Porta, D e Diani, M. 2006. *Social Movements: an introduction*. Maldes, MA, Blackwell Publishing

Fonseca, I.F. 2011. 'Relações de poder e especificidade do contexto em fóruns participativos'. in Pires, R. R. C. (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, pp. 159-169.

Pires, R. R. C., Vaz, A. C. N., Acir, A., Silva, F. S., Lopez, F. G., Alencar, J. L. O. 2011. 'Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas', in Pires, R. R. C. (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, pp. 347-364

Projeto Nova Luz, 2011. O projeto. Acessado em 25 de outubro de 2012:  
<http://novaluzsp.com.br/projeto.asp?item=projeto>

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Projeto Nova Luz: Projeto Urbanístico Especifico Consolidado*. Julho de 2011.

Disponível em: [http://novaluzsp.com.br/files/201108\\_PUE.pdf](http://novaluzsp.com.br/files/201108_PUE.pdf) [Consultado em 10 de outubro de 2012]

Souza, F.F. *A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, concessão urbanística e projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulo's Comunicação e Artes Gráficas. 2011

Swzako, J. 2012. 'Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia', in Souto, A. e Paz, R (org.). *Novas Lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo, Instituto Pólis, pp. 13-44.

Tagagiba, L.F. 2011. 'A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo administrativo, in Pires, R. R. C. (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, pp. 171 - 186.

Vaz, A.C.N. 2011. "Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil", in Pires, R. R. C. (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, pp. 91-107

## **Legislação**

Concessão Urbanística. Lei Municipal nº 14.917 de 7 de maio de 2009.

Concessão Urbanística na área da Nova Luz. Lei Municipal nº 14.918 de 7 maio de 2009.

Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho 2001.

Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo. Ação Civil Pública, Processo 0019326-64.2012.8.26.0053, 6 de junho de 2012.