

anais

1º SIMPÓSIO NACIONAL planos de bairro

Grupo de Pesquisa Questões Urbanas
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Universidade Presbiteriana Mackenzie

13 e 14 de novembro de 2024

Organização:

Mauro Claro | Coordenação

Luiz Guilherme Rivera de Castro

Ana Maria Wilhelm

Bruna F. Guimarães Cavalcante

Hidely Fratini

Planos de Bairro. (1. : 2024 : São Paulo)

Anais do I Simpósio Nacional Planos de Bairro: [recurso eletrônico] 13 e 14 de novembro de 2024 / organização Mauro Claro... [et al.]. - São Paulo : Q-URB, Universidade Presbiteriana Mackenzie; 2025.

ISBN 978-65-01-48690-1

1. Planejamento Urbano - Simpósio. 2. Projetos de Bairros — Simpósio. 3. Projetos Participativos. 4. Urbanismo. I. Claro, Mauro. II. Castro, Luiz Guilherme Rivera de. III. Fratini, Hidely. IV. Wilhelm, Ana Maria. V. Cavalcante, Bruna de Freitas Guimarães. VI. Título.

CDD 711.4

Bibliotecária Responsável: Paola Alessandra R. D'Amato - CRB 8/6271

ISBN: 978-65-01-48690-1



simpósio
NACIONAL
planos de
bairro

anais

1º SIMPÓSIO NACIONAL planos de bairro

Grupo de Pesquisa Questões Urbanas
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Universidade Presbiteriana Mackenzie

13 e 14 de novembro de 2024

São Paulo, setembro de 2025 | Publicação

Organização:

Mauro Claro | Coordenação

Luiz Guilherme Rivera de Castro

Ana Maria Wilhelm

Bruna F. Guimarães Cavalcante

Hidely Fratini

anais

1º SIMPÓSIO NACIONAL

planos de bairro

Comitê Organizador

Mauro Claro

Professor-pesquisador FAU-Mackenzie

Luiz Guilherme Rivera de Castro

Professor-pesquisador FAU-Mackenzie

Ana Paula Calvo

Professora-pesquisadora FAU-Mackenzie

Zuleica Schincariol

Professora-pesquisadora FAU-Mackenzie

Ana Maria Wilhelm

Mestranda PPGAU-Mackenzie

Bruna de Freitas Guimarães Cavalcante

Mestranda PPGAU-Mackenzie

Aya Saito

Pesquisadora Grupo Questões Urbanas

Hidely Fratini

Pesquisadora Grupo Questões Urbanas

Márcia Maria Fartos Terlizzi

Pesquisadora Grupo Questões Urbanas

Design Visual

Alunos de Design FAU-Mackenzie

Gabriel de Paula dos Santos

Gustavo Lacerda Moraes

Helena Moreira Vargas

Professoras-pesquisadoras FAU-Mackenzie

Ana Paula Calvo

Zuleica Schincariol

Comitê Científico

Ana Maria Wilhelm (UPM)

Ana Paula Calvo (UPM)

Andréa de Oliveira Tourinho (USJT)

Bruna de Freitas Guimarães Cavalcante (UPM)

Candido Malta Campos Neto (UPM)

Carlos Leite de Souza (UPM)

Celso Aparecido Sampaio (UPM)

Débora Sanches (UPM)

Denise Antonucci (UPM)

Eneida de Almeida (USJT)

Eunice Helena Abascál (UPM)

Hidely Fratini (UPM)

João Sette Whitaker Ferreira (USP)

Luiz Guilherme Rivera de Castro (UPM)

Márcia Maria Fartos Terlizzi (UPM)

Marcos Virgílio da Silva (Belas Artes)

Maria Carolina Maziviero (UFPR)

Maria de Lourdes Zuquim (USP)

Mauro Claro (UPM)

Patrícia Cezário Silva (UFABC)

Paula Freire Santoro (USP)

Paulo Olivato (UPM)

Rodrigo Mindlin Loeb (UPM)

Tereza Beatriz Ribeiro Herling (UPM)

Valter Luís Caldana Júnior (UPM)

Viviane Manzione Rubio (UPM)

Volia Regina Costa Kato (UPM)

Zuleica Schincariol (UPM)

anais

1º SIMPÓSIO NACIONAL

planos de bairro

Palestrantes principais

Candido Malta Campos Filho (FAUUSP)
José Carlos Mota (Universidade de Aveiro)

Conferencistas

Andreliissa Ruiz (Fundação Tide Setúbal)
Cecília Lotufo (Coletivo das Vilas)
Gabriela Marasco Terentim (FGV)
Heliana Lombardi Artigiani (SMUL, Prefeitura SP)
Jéssica Kranz Barcelos (Prefeitura Mogi das Cruzes)
Joyce Reis Ferreira da Silva (IAB-SP)
Karin Regina de Castro Marins (POLI-USP)
Laís Avelino (Instituto Alana)
Lara Cristina Batista Freitas (Coletivo Ecobairros)

Debatedores

Aldaíza Sposati (PUCSP)
Carolina Heldt d'Almeida (Escola da Cidade)
Euler Sandeville Júnior (FAUUSP)
José Police Neto (SDUH, SP)
Maria Carolina Maziviero (UFPR)
Nabil Bonduki (FAUUSP)
Valter Caldana (FAU-Mackenzie)

Mediadores

Ana Maria Wilhelm (FAU-Mackenzie)
Ana Paula Calvo (FAU-Mackenzie)
Bruna F. Guimarães Cavalcante (FAU-Mackenzie)
Hidely Fratini (FAU-Mackenzie)
Luiz Guilherme Rivera de Castro (FAU-Mackenzie)
Márcia Maria Fartos Terlizzi (FAU-Mackenzie)

Relatores

Caio Albuquerque Escaleira (FAU-Mackenzie)
Gabriely de Almeida Evaristo (FAU-Mackenzie)
Letícia Sayuri Okane (FAU-Mackenzie)
Maria Carolina Namoras (FAU-Mackenzie)
Marjorie Yuka Nakanishi Silva (FAU-Mackenzie)
Nathália Santos de Freitas (FAU-Mackenzie)
Otávio Arantes (FAU-Mackenzie)

anais

1º SIMPÓSIO NACIONAL

planos de bairro

Instituto Presbiteriano Mackenzie

Milton Flávio Moura

Presidente

Chancelaria

Robinson Grangeiro Monteiro

Chanceler

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Marco Tullio de Castro Vasconcelos

Reitor

Luiz Guilherme Pennacchi Dellore

Pró-Reitor de Controle Acadêmico

Miriam Rodrigues

Pró-Reitora de Extensão e Cultura

Marcos Nepomuceno Duarte

Pró-Reitor de Graduação

Maria Cristina Trigueiro Veloz Teixeira

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

Wallace Tesch Sabaini

Pró-Reitor de planejamento e Administração

Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design

Carlos Leite

Diretor

Luiz Alberto Fresl Backheuser

Coordenador do Curso de Arquitetura e Urbanismo

Viviane Manzione Rubio

Coordenadora Adjunta de Arquitetura e Urbanismo

Ivo Eduardo Roman Pons

Coordenador do Curso de Design

Ana Paula Koury

Coordenadora de Pesquisa

Celso Aparecido Sampaio

Coordenador de Extensão

Agradecimentos

À Equipe da Secretaria

À Coordenação de Extensão

À Biblioteca George Alexander



1 anais 1º SIMPÓSIO NACIONAL planos de bairro

SUMÁRIO

Direito à cidade: planos de bairro como forma de planejamento participativo	9	Plano de Bairro Novo Horizonte	94
		Jéssica Kranz Barcelos	
		Graziele Franike	
Plano de Bairro Santa Felicidade e João de Barro I: um protótipo em construção em Maringá, PR	15	Plano de Bairro Nova Jundiapéba	110
Layane Alves Nunes		Clarissa Bovent	
Beatriz Fleury e Silva		Maria Beatriz Indolfo	
		Gabriel Rodrigues dos Santos	
		Jéssica Kranz Bancelos	
		Graziele Franike	
Da insuficiência dos instrumentos à construção coletiva: o plano de bairro como alternativa para Bento Bicudo	29	O poder do bairro — O Plano de Bairro do Jardim Lapena	123
Bruno Santana do Nascimento		Henrique Chaves	
Os planos regionais na perspectiva da cidade educadora	42	Projeto Bairro Novo do Caximba, Curitiba, PR	135
Cássia Marques Esteves		Nathana Louise Czornei	
Ricardo Ruiz Martos		Maria Carolina Maziviero	
		Pedro Portugal Sorrentino	
Planejamento comunitário no Bom Jardim: experiência referencial para a inovação urbana em Fortaleza, CE	63	Plano de Bairro Novo Horizonte e Região, Jundiáí, SP	146
André Araújo Almeida		Sylvia Angelini	
Angélica Tanus Benatti Alvim			
Jörg Schröder		Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes: participação, zeladoria e proposição urbanística	160
		Mauro Claro	
		Hidely Fratini	
Caminhos da democracia: como produzir cidades a partir da escala local mediante a experiência do plano de bairro Jardim Lapena	81	A Agenda 2030 Campo Grande, Rio de Janeiro e suas possíveis mudanças no plano do bairro	180
Andrelissa Ruiz		Ciça Kaline Cruz Rosa	
Fabiana Tock			
Pedro Marin			
Uvanderson Silva			

Direito à cidade: planos de bairro como forma de planejamento participativo

Desde seu surgimento como ideia no Brasil, nos anos 1980, os Planos de Bairro vêm se consolidando como instrumentos estratégicos de planejamento urbano participativo em escala local. Capazes de articular saberes técnicos e experiências cotidianas, esses planos permitem tratar de questões urgentes e concretas do território — como infraestrutura, habitação, mobilidade, áreas verdes e equipamentos sociais — a partir da escuta ativa e do protagonismo das populações locais.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a exigência legal de planos diretores nos municípios, os Planos de Bairro ganharam novo fôlego, sendo incorporados como práticas complementares e por vezes tensionadoras das formas tradicionais de planejamento. Desde então, diversas cidades brasileiras vêm experimentando e adaptando esse instrumento segundo diferentes metodologias e arranjos institucionais.

O 1º Simpósio Nacional Planos de Bairro, realizado em novembro de 2024, foi concebido como um espaço de encontro, escuta e articulação entre sujeitos engajados na formulação e implementação desses planos. Organizado pelo grupo de pesquisa Q-URB — Questões Urbanas: Design, Arquitetura, Planejamento, Paisagem — da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, com o apoio do Fundo Mackenzie de Pesquisa (Mack-Pesquisa), o evento reuniu lideranças comunitárias, pesquisadores, estudantes, técnicos, gestores públicos e representantes de movimentos sociais.

O objetivo foi reunir e compartilhar experiências desenvolvidas em distintos contextos urbanos brasileiros, com diferentes níveis de formalização, maturidade e institucionalização. Ao acolher contribuições diversas — desde práticas ainda em formação até planos já implementados — o Simpósio buscou fomentar um entendimento comum sobre o alcance, os potenciais e as limitações dos Planos de Bairro, reconhecendo sua heterogeneidade e apostando na construção de uma rede colaborativa.

Esta coletânea representa um esforço coletivo de sistematização dessas práticas. São doze experiências que revelam a vitalidade e a diversi-

dade dos Planos de Bairro no Brasil contemporâneo. Elas abrangem diferentes escalas territoriais e temáticas — da mobilidade à justiça climática, da infância à regularização fundiária — em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Maringá, Curitiba, Jundiaí, Mogi das Cruzes e Fortaleza. Em comum, todas essas iniciativas afirmam o potencial dos Planos de Bairro como instrumentos de enfrentamento das desigualdades urbanas estruturais, especialmente nas periferias.

O primeiro artigo, de Layane Alves Nunes e Beatriz Fleury e Silva relata a experiência piloto de elaboração de um Plano de Bairro em Maringá, PR, conduzida como projeto de extensão vinculado à Universidade Estadual de Maringá. A iniciativa abrange os bairros Santa Felicidade e João de Barro I, historicamente marcados por vulnerabilidades urbanas. Estruturado em quatro fases, o plano encontra-se na terceira etapa, com ações já implementadas junto à comunidade. O projeto destaca a importância da participação popular na ressignificação do território. Trata-se de uma proposta replicável de planejamento urbano participativo em cidades de médio porte.

O artigo de Bruno Santana do Nascimento examina a situação da Comunidade Bento Bicudo, inserida em uma ZEIS na Subprefeitura da Lapa (São Paulo, SP), destacando a desconexão entre os instrumentos de planejamento urbano e as especificidades locais. Nele, propõe-se a formulação de um Plano de Bairro participativo como alternativa capaz de integrar as demandas dos moradores. O autor analisa as tensões entre interesses institucionais e direitos à moradia, valorizando a escuta e a cidadania ativa. O envolvimento da comunidade é visto como essencial para garantir justiça socioespacial e o direito à cidade.

Cássia Marques Esteves e Ricardo Ruiz Martos analisam os Planos Regionais das Subprefeituras paulistanas como instrumentos de cocriação urbana e promoção de processos educativos. Com foco na Subprefeitura da Vila Mariana, os autores articulam os conceitos de urbanismo e educação, inspirados na abordagem das cidades educadoras. A proposta é compreender o espaço público como território de aprendizagem e de formação cidadã. O caso do “Bairro Universitário Cultural” exemplifica como o planejamento pode fomentar a alfabetização urbanística. A experiência sugere que o urbanismo pode contribuir para a inclusão social e a democracia local.

Em Planejamento comunitário no Bom Jardim: experiência referencial para a inovação urbana em Fortaleza, os autores André Araújo Almeida, Angélica Tanus Benatti Alvim e Jörg Schröder analisam a experiência de cidadania ativa e planejamento popular no Grande Bom Jardim, em Fortaleza, CE, destacando a atuação da Rede DLIS. A proposta adota a aborda-

gem territorialista de “projeto local” e observa formas de inovação social a partir do engajamento civil. A metodologia qualitativa permite compreender como estratégias autogestionárias fortalecem o território e ampliam o direito à cidade. O estudo articula referências teóricas sobre desenvolvimento local sustentável e reterritorialização. O caso revela o potencial de experiências locais para inspirar políticas urbanas participativas.

Em seguida, o Plano de Bairro do Jardim Lapena, em São Paulo, é apresentado por Andreissa Ruiz, Fabiana Tock, Pedro Marin e Uvanderson Silva como exemplo de produção urbana ancorada em participação comunitária. A iniciativa, articulada pela Fundação Tide Setubal, mobilizou lideranças locais em processos de escuta, diagnóstico e proposição. O artigo destaca a articulação entre território e políticas públicas como estratégia para transformar periferias em sujeitos de planejamento. O plano busca democratizar o direito à cidade ao reconhecer saberes locais e fomentar arranjos institucionais inovadores. A experiência aponta para caminhos alternativos de planejamento urbano voltados à equidade.

Jéssica Kranz Barcelos e Grazielle Franike, no artigo Plano de Bairro Novo Horizonte: participação social e desenvolvimento territorial em Mogi das Cruzes, discutem a construção participativa do plano de bairro ali desenvolvido, com foco em inclusão e sustentabilidade. A metodologia envolveu oficinas, diagnósticos intersetoriais e a criação de um Conselho Comunitário, promovendo o protagonismo local. A pesquisa mapeou seis grandes desafios do território, entre eles a precariedade urbana e a fragmentação social. A proposta fortalece a ideia de pertencimento e articula parcerias com sociedade civil e setor privado. A governança compartilhada é vista como pilar de um futuro mais justo e resiliente.

No artigo sobre o Plano de Bairro Nova Jundiapéba os autores — Clarissa Bovent, Maria Beatriz Indolfo, Gabriel Rodrigues dos Santos, Jéssica Kranz Bancelos e Grazielle Franike — relatam a construção participativa do Plano de Bairro de Nova Jundiapéba, em Mogi das Cruzes, SP, destacando a coautoria da população. A proposta envolveu diagnóstico detalhado e oficinas comunitárias, visando mapear vulnerabilidades e potencialidades do território. A história do bairro e sua ligação com a ferrovia são resgatadas como elementos estruturantes do plano. O projeto aposta na inclusão social e no fortalecimento do pertencimento por meio da escuta ativa. A experiência reafirma o papel dos planos de bairro na construção de políticas públicas mais justas.

Em seguida, Henrique Chaves analisa o Plano de Bairro do Jardim Lapena, zona leste de São Paulo, como exemplo de democracia participati-

va voltada à mobilidade urbana. A partir de um processo contínuo desde 2017, com diagnóstico, priorização de ações e reuniões periódicas, o plano tem resultado em intervenções como obras de caminhabilidade. A articulação entre poder público e moradores evidencia a capacidade de transformação dos territórios periféricos. O estudo propõe refletir sobre o papel do bairro na reinvenção da cidade, à luz do direito à cidade de Lefebvre e da teoria do urbanismo social.

Nathana Louise Czornej, Maria Carolina Maziviero e Pedro Portugal Sorrentino apresentam artigo que analisa o Projeto Bairro Novo do Caximba, em Curitiba, e suas tensões entre discurso institucional e realidade territorial. O bairro, localizado em área de fragilidade ambiental, enfrenta déficits de infraestrutura e vulnerabilidade social. Em resposta, a prefeitura propôs um plano de recuperação urbana e ambiental em 2018, enquanto a UFPR desenvolveu um projeto de extensão para apoiar a participação da comunidade. Os autores investigam a articulação entre universidade, gestão pública e moradores. O estudo revela contradições do modelo curitibano e a importância do planejamento sensível às desigualdades.

Sylvia Angelini apresenta a experiência do Plano de Bairro Novo Horizonte e Região, elaborado pela Prefeitura de Jundiaí com foco na infância. O plano foi construído de forma participativa ao longo de dois anos e resultou na proposição de 31 ações, das quais 22 já foram implementadas. A escuta de crianças e familiares guiou o desenho das diretrizes, integrando mobilidade, urbanismo e espaços de convivência. Premiada nacionalmente, o plano exemplifica como a cidade pode ser transformada a partir das necessidades das crianças. A experiência reforça o papel do território na formulação de políticas públicas integradas.

Mauro Claro e Hidely Fratini apresentam o Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes, elaborado em parceria entre universidade e comunidade, como ferramenta de planejamento participativo e pesquisa-ação. A experiência envolve quatro núcleos urbanos segregados e precarizados no distrito de Cangaíba, em São Paulo. Com foco em zeladoria urbana, regularização fundiária e melhorias incrementais, o plano propõe ações concretas e estimativas de custo. A articulação local busca influenciar políticas metropolitanas por meio da integração entre bairros da várzea do Tietê. O texto ancora-se em referências como Lefebvre, Maricato e Villaça para pensar um urbanismo do cotidiano.

No artigo A Agenda 2030 em Campo Grande, Rio de Janeiro, e suas possíveis mudanças no plano de bairro, Ciça Kaline Cruz Rosa discute os impactos do “Novo Túnel” e as remoções previstas no bairro de Campo

Grande, articulando essas questões com o direito à cidade e a Agenda 2030. A partir de mapeamentos e escutas comunitárias, a autora analisa os desafios socioespaciais e a vulnerabilidade da região. A proposta de plano de bairro visa mitigar desigualdades e integrar políticas públicas de infraestrutura, mobilidade e justiça climática. A experiência da Agenda Campo Grande 2030, construída com coletivos locais, reforça o protagonismo comunitário no planejamento urbano. O caso exemplifica as contradições entre desenvolvimento e permanência nas periferias urbanas.

Num panorama em que a participação cidadã efetiva ainda encontra limites institucionais, os Planos de Bairro se destacam como prática viva de democracia urbana. Não se trata apenas de instrumentos técnicos, mas de processos pedagógicos e políticos que contribuem para reinventar o planejamento como um fazer coletivo, situado e enraizado.

Ao publicar estes anais, afirmamos a importância de tornar públicas e visíveis essas experiências. Que este conjunto de relatos sirva como inspiração e referência para a ampliação e o fortalecimento de redes de colaboração dedicadas a transformar nossas cidades com mais justiça, equidade e participação.

Comitê Organizador

São Paulo, setembro de 2025



Plano de Bairro Santa Felicidade e João de Barro I: um protótipo em construção em Maringá, PR

Layane Alves Nunes | UEM

Beatriz Fleury e Silva | UEM

RESUMO

Este texto traz o relato de uma experiência, em andamento, de elaboração de um projeto-piloto de Plano de Bairro, em cidade média, que consiste no primeiro caso registrado na cidade de Maringá, PR. Tal projeto está sendo elaborado a partir de uma atividade de extensão, ancorado na Universidade Estadual de Maringá, no curso de Arquitetura e Urbanismo, do qual os membros da equipe executora também fazem parte. Os resultados estão sendo observados através de ações e participação da comunidade local, que demonstrou seus anseios e vontade de reverter o “olhar de abandono” sobre os dois bairros, antes premiados por iniciativas das gestões municipais. Esse projeto se configura como piloto, pois tem o intuito de revelar uma experiência de aplicação de Plano de Bairro, organizada em quatro fases, numa cidade de médio porte; ressalta-se que sua execução está na fase 3 e já apresenta ações positivas para os bairros Santa Felicidade e João de Barro I.

Palavras-chave: plano de bairro, participação popular, planejamento urbano, construção coletiva, cidade média.

INTRODUÇÃO

A construção das cidades, no Brasil, objetiva ser democrática desde a Constituição Federal de 1988, que inseriu a política urbana e a função social da propriedade como pontos implementados ao planejamento urbano. A partir dos marcos legais ampliou-se o entendimento sobre as práticas de planejar e, mais recentemente, as práticas insurgentes passaram a fazer parte deste processo (Miraftab, 2016), pensadas para locais de menor escala. O instrumento do Plano de Bairro funciona como uma forma de planejamento construído a partir da comunidade, cujo foco é estimular a participação no processo de sua elaboração, formando a comunidade local politicamente, enquanto também a sensibiliza para conhecer seus direitos (Rebouças, *et al.*, 2019).

A prática dos Planos de Bairro vem sendo aplicada, após os anos 2000, em várias cidades brasileiras. Como exemplo tem-se Salvador com o Plano de Bairro 2 de Julho; Recife com o Plano de Bairro Casa Amarela; São Paulo, que institucionalizou o instrumento do Plano Bairro em 2015, no Plano Diretor, entre outros. Essas práticas ainda não são aplicadas nos processos de planejamento urbano, mas mostram que é preciso criar novos métodos de planejar, principalmente através de organismos não governamentais (Villaça, 2005).

Neste contexto, ao estudar e observar os casos mencionados, a Universidade Estadual de Maringá, a partir do projeto de extensão “Construindo a cidade coletivamente”, criou o núcleo do Br Cidades Maringá, vinculado ao curso de Arquitetura e Urbanismo e ao Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPU UEM/UEL) e, desde 2022, realiza um processo de elaboração e aplicação de um projeto-piloto de um Plano de Bairro em cidade média, a primeira iniciativa na cidade, com o objetivo de instruir a população sobre o seu papel dentro do processo de planejamento urbano.

Para isso, a primeira tarefa era selecionar o local, no qual a equipe de trabalho tinha suas condicionantes. A primeira condicionante está em consonância com o diagnóstico de revisão do Plano Diretor Municipal que, em uma das leituras urbanas, indicou locais socialmente prioritários na cidade, com precariedades urbanas e/ou demandas habitacionais. A segunda reflexão tratou de aspectos definidos pela equipe, tais como: o território deveria possuir um histórico de luta e de engajamento comunitário e a sua extensão deveria ser compatível com o tamanho da equipe executora. Estes pontos de análise convergiram para um território conhecido pela equi-

pe: os bairros Santa Felicidade e João de Barro I, adjacentes e inseridos na região sul da área urbanizada, com concentração de famílias de baixa renda *per capita*, entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00 (IPPLAM, 2020).

Ao refletirmos sobre a urbanização de Maringá, temos que esta é uma cidade planejada que cresceu em grandes proporções com o passar dos anos, recebeu inúmeros fomentos governamentais para sua (re)urbanização, construção de moradias, conjuntos habitacionais, entre outros, na maioria posicionados dentro da área urbanizada e próximos da área central (Nunes, 2016; Cordovil, 2010), mas que aponta, nos bairros acima mencionados, um histórico de ações municipais interessantes e intrigantes, devido às contradições de investimentos de urbanização e na sequência de abandono. Assim, a proposta de elaboração deste Plano de Bairro Piloto (Villaça, 2005), para os bairros Santa Felicidade e João de Barro I, em Maringá, PR, nasceu para dar luz, vozes e rostos a um processo participativo, como instrumento de resistência e luta pelo direito à cidade.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO:

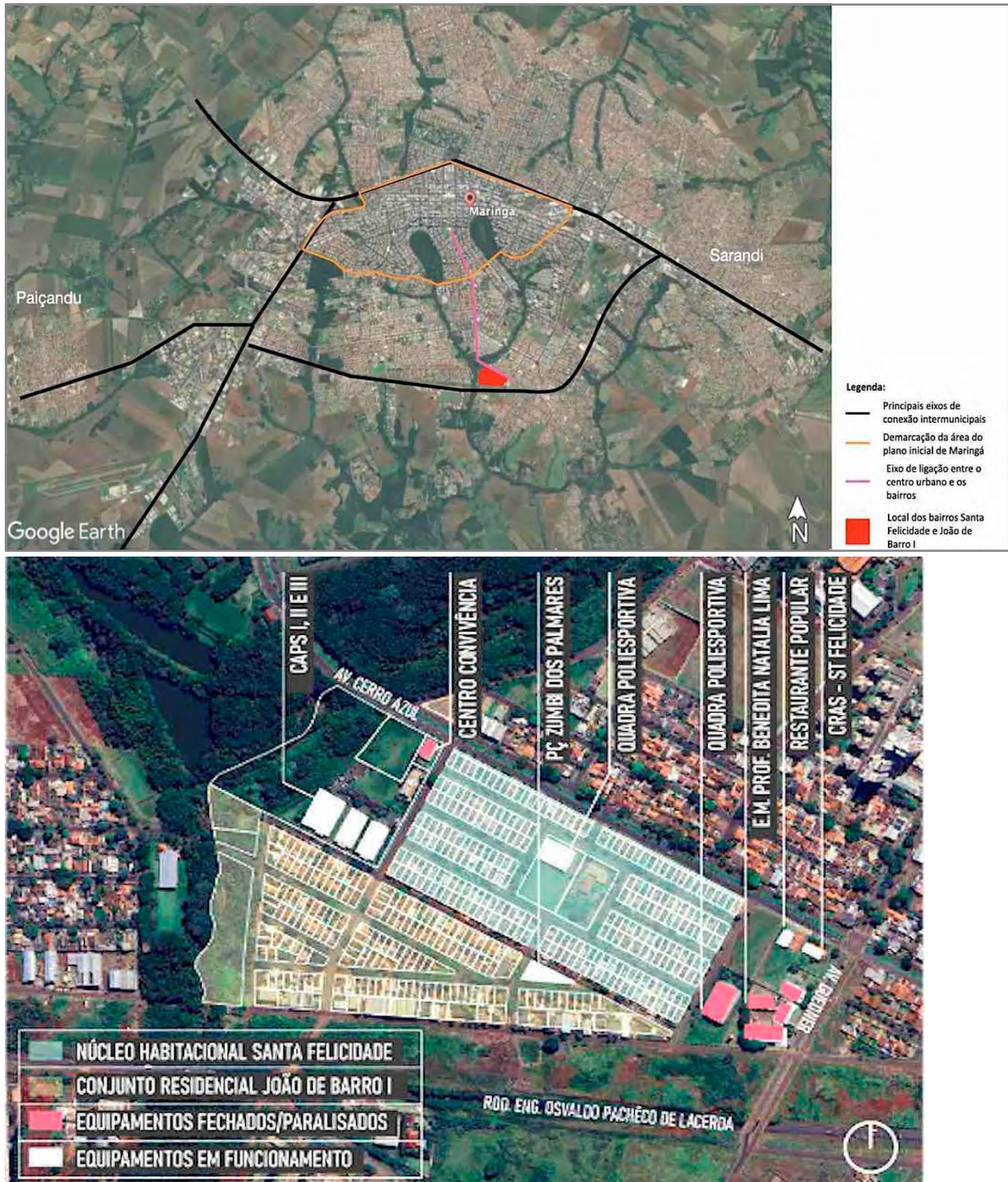
Apresentação do local de ação do Plano de Bairro

Os bairros alvo deste estudo, quando implantados em Maringá, se localizavam em locais distantes e desconectados da área urbanizada e, consequentemente, do centro da cidade. Estavam na borda do limite urbano, na margem da Rodovia Eng. Osvaldo Pacheco Lacerda, que se caracteriza como o contorno sul do município. No ano de 1975, proveniente de um projeto de relocação de moradores de cortiços e favelas da cidade, o bairro Santa Felicidade foi implantado, concluído depois de três mandatos municipais. Deste modo, este Núcleo Habitacional foi criado com recursos do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), oriundos do Banco Nacional da Habitação (BNH), localizado a cinco quilômetros da área central, e possuía cerca de 288 habitações de 36m². Em 1990, 25 anos depois, financiado pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), o bairro João de Barro I foi implantado, adjacente ao Santa Felicidade, construído pelo sistema mutirão entre seus moradores (figura 1).

Logo a cidade incorporou esta área à sua malha urbanizada, em 2008, com investimentos advindos do PAC — Programa Aceleração do Crescimento — voltado para áreas de favelas, que teve sua aplicação, em Maringá, criada como PAC ZEIS Santa Felicidade, mesmo que o local não se configurasse como uma área favelizada (Souza, 2018). Este programa propôs ações de reurbanização e construção de equipamentos urbanos nos bairros citados, tendo sido construídos: dois barracões para atividades

de cooperativa de catadores de material reciclável (desativados hoje); um Centro de Atendimento Psicossocial Infanto-juvenil (CAPS - I); um centro de convivência comunitário; o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), reformado; a escola Benedita Natália, ampliada, e a Praça Zumbi dos Palmares, que fora construída pelos moradores, então remodelada (Jordão, 2012; figura 1) e um barracão para a cooperativa de geração de empregos, proposto, não foi executado.

Figura 1 — Esquema de localização dos bairros no contexto urbano e no contexto local / Fonte: Plano de Bairro Piloto - Santa Felicidade e João de Barro, 2023.



Tais ações, ao que parece, foram benéficas; porém, de modo velado, ocorreu um processo de higienização, demarcando o preconceito contra o local (Silva, 2015). Por exemplo, foi realizada a remoção de parte dos integrantes das famílias e moradores da comunidade para outros locais, fato justificado pelo argumento de unificação dos lotes, mas cuja documentação (segundo relatos) não foi efetivada para muitos dos moradores que ali estão e/ou foram removidos. Mesmo diante dessa controvérsia, as ações de construções de equipamentos e remodelação dos bairros apresentaram a cidade com o Selo Mérito de 2013, obtido no 60º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social. Porém, hoje a realidade local é de abandono dos equipamentos urbanos e de esquecimento das pessoas. Mas a comunidade ainda luta — menos que outrora — para que as condições locais se alterem e o local volte a ter vitalidade.

Portanto, a situação atual do local é de esquecimento; os bairros Santa Felicidade e João de Barro I têm suas obras públicas — decorrentes dos investimentos mencionados — fechadas e/ou depredadas, ou seja, em processo de desmantelamento. A população relata e demonstra a falta que os equipamentos fazem para o local e para a dinâmica dos bairros. Os idosos, que constituem grande parte da população local, sentem falta das atividades e da conexão que era promovida pelo Centro Comunitário. A escola, fechada, sofreu depredação; implantada no meio dos bairros, revela uma cena de abandono, a não ser pela contradição de que no horário de embarque dos alunos — no ônibus público, na frente da escola abandonada — há movimento ao levarem as crianças para terem aulas em outra escola próxima.

A presença dos CAPS I e II atrai muitas pessoas para o local, assim como o restaurante popular, em funcionamento, equipamentos que estão implantados nas bordas dos bairros. Porém, o restaurante não consegue atender à demanda de pessoas que chegam, somadas à população do bairro: se não chegar cedo, fica sem refeição, segundo o relato dos moradores. A praça Zumbi dos Palmares, posicionada “logo atrás” da escola, na divisa dos bairros, traz outros ares, mais alegres; reformada durante o PAC, é fruto de um projeto arquitetônico elaborado por professores e alunos da Universidade de Maringá. Hoje, apesar de degradada, é o local do bairro que atrai mais pessoas, inclusive de toda a cidade, para *shows* da cultura afro. Esta ainda sobrevive, como o coração pulsante do local, e está sobrevivendo em decorrência de muitas manutenções realizadas pelo Centro Jhamayka e pela comunidade local.

As habitações são simples, muitas das quais foram ampliadas pelos moradores; umas são, pois, mais conservadas que outras em situação

de deterioração; alguns “barracos” existem, localizados perto do fundo de vale e dos CAPs. As ruas estão pavimentadas, com boa qualidade do pavimento; já sobre as calçadas não se pode dizer o mesmo, muitas estão degradadas, quebradas e, na divisa do bairro, ausentes, em razão dos impasses do investimento com que pavimentaram um lado da praça, ou seja, do bairro Santa Felicidade, enquanto o outro lado, do Bairro João de Barro I, não recebeu os investimentos.

Apesar dos tropeços do tempo, os bairros possuem espírito de comunidade — um pouco esmaecido —, vindo dos moradores e dos ex-moradores que seguem indo até o local para ver os amigos, familiares, e participar dos eventos. Percebe-se ainda a presença constante da Prefeitura no local, com iniciativas para demarcar o espaço, com ações comunitárias e de diversão das crianças. Os investimentos ocorrem antes das reuniões/*shows* de cultura na praça, quando publicitadas pelo Centro, e na sequência a Prefeitura Municipal realiza a limpeza da praça; logo depois, a cena de abandono se reinstala.

As controvérsias relatadas, o abandono e o desrespeito das administrações municipais enfraqueceram e retiraram a esperança de grande parte da população. Hoje os moradores são menos unidos e articulados. Alguns ainda resistem mantendo vivo e ativo o Centro Jhamayka, com muitas ideias que fervilham o tempo todo, para manter vivo o espírito de “bairro”. Mas percebe-se a desarticulação e a desconfiança das aproximações externas. Com a intenção aflorada de serem vistos e de tentarem inverter a realidade de “invisibilidade”, em 1990, a população local se uniu e criou o mencionado Centro Cultural Jhamayka, que se apegou à cultura afro-descendente para promover ações de resgate de tal tradição, com eventos recorrentes na praça Zumbi do Palmares. Esses eventos buscam garantir que os bairros sejam “vistos”, e isso deu tão certo que a praça foi reconhecida pela lei municipal n. 4.044/96, como ponto turístico da cidade.

CONDIÇÃO ATUAL: a elaboração do processo de implementação do Plano de Bairro

Fundamentado no exposto, o Br Cidades Maringá se aproximou dos bairros, no final de 2022, para iniciar a execução do primeiro experimento de Plano de Bairro em Maringá, entendido pela equipe como um projeto-piloto, em uma cidade média. Antes de qualquer ação ou definição de metodologia de abordagem, a equipe realizou uma visita de reconhecimento do local e de identificação de atores. Nesta visita, a primeira impressão possibilitou perceber a desarticulação da comunidade — o que foi uma surpresa —, e regis-

trou também a ausência do Presidente de Bairro, que não participou dessa nem de nenhuma outra iniciativa no local. Percebeu-se a desconfiança e a distância dos moradores, mesmo a equipe estando identificada como pertencente à Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Isso foi entendido quando observado que, ao mesmo tempo, carros da Prefeitura estavam no local, “participando” à distância.

Assim, percebeu-se a necessidade de maior aproximação da equipe com os moradores e, ainda, a de lhes assegurar seu não pertencimento a grupos políticos ou gestão pública, pois o objetivo era uma proximidade baseada em confiança. Depois dessa compreensão, uma segunda visita — antes não programada — foi idealizada e organizada, junto com o Centro Jhamayka, que também acompanhou a anterior. Tal visita tinha o objetivo de nos apresentarmos e dizermos que estávamos ali para ajudar a “dar visibilidade” ao local, mas o objetivo primordial era a retomada da articulação entre os moradores. Esses dois eventos marcaram a nossa entrada nos bairros.

Na sequência dos eventos, a metodologia começou a ser construída, com base no entendimento que havíamos adquirido sobre a realidade local, as pesquisas de estudos de casos e as teorias — sobre participação popular; direitos urbanos; e exemplos de planos de bairros — que foram selecionados como fonte de conhecimento e de preparação das ações e possibilitaram nos esclarecer por onde ir e como agir. Os textos selecionados foram debatidos a cada encontro pela equipe executora; estudou-se o caso do Projeto UrbinaT; a posição do desenho como questionamento em planos urbanos; lemos também Miraftab (2016); Montoya (2022); Dobry (2019); Iñiguez-Rueda (2017); Iñiguez-Rueda e Oliveira (2017); além dos estudos de casos: Jardim Santa Luzia; Jardim Lapenna e Jardim Pantanal.

Desde o primeiro passo de reconhecimento do território e seus principais atores, o projeto intervalou as visitas ao local e se dedicou à formulação da uma metodologia, que definiu uma atuação em quatro fases: diagnóstico, diretrizes gerais, produtos gerados e estratégias de ação; cada uma acompanhada de suas dinâmicas, que aconteceriam conforme o ritmo e a demanda da comunidade, por isso refinamentos e (re)organizações ocorriam a cada encontro, uma vez que se compreende que o debate e a interação revelam posturas de ações no território (Lefebvre, 1999).

A fase do diagnóstico, a primeira, ocorreu em três meses, em meados de 2023, e foi organizada contendo quatro eventos; antes de cada um, como citado, uma reunião de alinhamento era realizada para definir a abordagem, objetivos, distribuição de tarefas e atividades, assim como

seus responsáveis. Os eventos foram desenhados objetivando promover a participação da comunidade, para que pudéssemos obter informações sobre o bairro e seus moradores, complementando nosso conhecimento e orientando a equipe para a preparação dos próximos eventos.

Os eventos foram denominados de dinâmicas e a primeira, a “cidade sentida”, tinha a intenção de identificar as relações de afeto, as rotinas e as atividades cotidianas e, principalmente, sentir como a comunidade iria participar do processo de elaboração deste Plano de Bairro. Nesta, o assunto do projeto PAC logo se destacou como promotor de obras inacabadas e/ou abandonadas; a falta de documentação de regularização fundiária também foi citada. O principal impacto negativo citado foi na vida da comunidade, pois a relocação das pessoas rompeu laços de amizade e de família. Porém, todos foram unânimes em destacar como herança positiva a criação da praça Zumbi dos Palmares.

A segunda dinâmica, denominada de “cidade percebida”, teve o intuito de esclarecer como os moradores sentem o local, e uma forma de extrair isso era pelo incentivo à troca de saberes e de experiências, obtidas e entendidas a partir do desenho (Silva, 2019). A metodologia se configurou com o auxílio da identificação de imagens significativas em revistas e jornais, e o recorte e colagem destas sobre mapas do bairro, onde a população apontou locais ícones, positivos ou negativos, que de fato possibilitaram a troca de sentimentos, saberes e experiência sobre os locais e sobre o território (figura 2).

Figura 2 — Imagens dos eventos com a comunidade, a da esquerda o registro do evento cultural e a da direita de integração com a comunidade. / Fonte: Acervo da equipe, 2023.



A terceira dinâmica, “a cidade real”, foi realizada a partir da visão dos moradores, e para isto foi utilizada a metodologia da cartografia social (Costa, 2016; ver figura 3) onde, sobre um mapa colaborativo, os participantes demarcaram novos locais importantes do bairro, que geram sensações

de afeto e, também, de desafeto. O resultado foi a compreensão dos locais importantes para o convívio, no passado e no presente, e a compreensão de como os moradores entendem os equipamentos comunitários nesse contexto. Em especial, os moradores apontaram a falta das reuniões comunitárias e de sociabilização que ocorreriam no Centro de Convivência.

Figura 3 - Apresentação de teatro e dinâmica “a cidade sentida”, respectivamente / Fonte: Acervo da equipe 2023.



O último evento, a “cidade viva e desejada”, identificou as potencialidades “escondidas” nos bairros, quando os participantes apontaram os locais que sentem precisar de melhorias. Os relatos foram voltados ao senso de coletivismo, esmaecido no território, e o histórico de luta foi apontado como algo positivo. Tais resgastes incentivaram os moradores a terem novas ideias para destacar o território, as quais culminaram na organização de um novo evento, dentro da Universidade, que associou uma charrete de discussão sobre Urbanismo Tático, para criar um desenho de pintura das calçadas e do piso da praça, que hoje está em vias de ser implantado, como mais uma tentativa de promover a visibilidade do território.

Como o objetivo era construir uma metodologia ao longo do processo, para iniciar a fase 2, uma nova absorção teórica ocorreu, a partir de dois textos: Valença, 2022; Tavares e Gonzaga, 2021, selecionados pela equipe para introduzir assuntos de compreensão dos direitos da comunidade perante a cidade desejada e exposta na fase 1, e como o espírito de união poderia ter sido uma alternativa na busca de melhorias aos bairros. Esse foi o tema do primeiro evento, que se constituiu como uma palestra e debate com a comunidade, sobre o papel de cada um no contexto dos bairros. O segundo evento trouxe discussões sobre o direito à cidade, o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, onde foi destacada a função e o contexto da parti-

cipação da população na construção coletiva das cidades. O terceiro evento fomentou a discussão entre os moradores sobre as condições do bairro e a indignação pelos acontecimentos de decaimento dos equipamentos.

Ao final desse terceiro encontro, as reivindicações dos moradores sobre o bairro geraram a ideia de organizar um novo evento: um conjunto de manifestações com a função de expor, para a cidade e região, a situação na qual os bairros se encontram. Para isto, foi definido que as manifestações ocorreriam nos locais de maior impacto e que possuem a maior urgência de retorno do funcionamento. Elas ocorreram em dias diferentes, nos finais de semana, na sequência: na frente da Escola Municipal Professora Maria Benedita Natália Lima (fechada e à espera de reforma há 5 anos); no Centro de Convivência Angela M. Pires Caniato (abandonado e depredado) e na Praça Zumbi dos Palmares (local de reunião da população, degradada). Infelizmente poucos moradores participaram, mas as manifestações trouxeram repercussão: o jornalismo local esteve presente e a limpeza urbana ocorreu nos bairros, mas principalmente percebeu-se o retorno das obras na Escola M. Benedita N. de Lima, na semana seguinte às manifestações. Além disso, nosso intuito enquanto pesquisadores, de alcançar os objetivos traçados inicialmente, foi cumprido, pois houve a participação de vários moradores nos eventos, nas manifestações, na gravação de depoimentos sobre os bairros (que ainda serão utilizados e publicados).

Depois dessas fases, as demais seguem sendo traçadas e organizadas; sabe-se que a fase 3 objetiva fortalecer a comunidade, recuperando a autoestima e buscando meios mais eficazes de diálogo com a gestão municipal. Para isso, produtos estão sendo elaborados e publicados em eventos científicos sobre a experiência. Para o ano de 2025, pretende-se elaborar um Caderno que irá detalhar a metodologia aplicada, como uma forma de auxiliar mais iniciativas como esta. Além deste, um livro infantil sobre a história do bairro será publicado, fruto das dinâmicas culturais ocorridas em cada um dos eventos realizados no local. Também será produzida uma série de depoimentos sobre os bairros, com o intuito de revelar, registrar e divulgar os acontecimentos e as vozes, rostos e sentimentos que permeiam o lugar. Tudo isso estará ancorado em um *site* de divulgação e acesso à pesquisa e ao projeto desenvolvido, uma vez que somos contatados e percebemos o interesse de diversos organismos, pesquisadores e pessoas, principalmente por esse projeto tratar de um plano de bairro que ocorre em cidade de médio porte. A fase 4 objetiva instrumentalizar a população dos bairros para ações de regaste da comunidade junto à Prefeitura Municipal.

Todo esse trabalho foi conduzido pelas professoras coordenadoras do Br Cidades, núcleo Maringá, junto de uma equipe de participantes. Nosso grupo de atuação, do Br Maringá, é organizado em grupos de trabalho (GTs) e institucionalizado como um projeto de extensão universitária. O GT Plano de Bairro é um braço das nossas atuações, composto por uma média de 10 a 15 pessoas: duas professoras; membros externos; alunos de graduação e pós-graduação, que se dividem no projeto de pesquisa docente e de extensão. Portanto, o grupo é sazonal, mantendo-se as professoras responsáveis — coordenadora e coordenadora adjunta, autoras deste texto — e variando os demais participantes. Hoje temos professora de sociologia, de história, de publicidade, de psicologia e pós-graduandos de outras áreas, sendo que o maior número de participantes é do departamento de arquitetura; mas também professores de outras instituições participam das nossas ações, como Br Cidades Maringá.

Figura 4 — imagem de parte da equipe participante /Fonte: Acervo da equipe, 2023.



PERSPECTIVAS

Como o grupo irá seguindo, formado, não se sabe; no momento vencemos um edital de recursos da pós-graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo, da UEM/UEL, onde estamos inseridos, e um novo grupo se formará, com profissionais externos, para seguir os trabalhos de produção dos materiais deste projeto do Plano de Bairro, como: o caderno metodológico, o livro de história, vídeos de depoimentos, entre outros que estão em fase de configuração e de criação.

Sobre os produtos que estão sendo elaborados e construídos, nós os vislumbramos como apoio para o desenvolvimento de novas experiências,

a partir de pesquisadores de outras instituições, ou mesmo de organismos não-governamentais que objetivem o mesmo que nós: o estímulo à participação popular na recuperação de um lugar importante para muitos moradores.

CONCLUSÃO

Neste estudo e experiência entende-se, como Montoya (2002), que o Plano de Bairro é um instrumento de construção coletiva, que se fundamenta na participação da comunidade local. Por isso, para a inclusão dos moradores, foi preciso criar dinâmicas, em paralelo, que chamavam as crianças e, conseqüentemente, os pais para a praça, um local de destaque no centro dos bairros, onde moradores chegaram por curiosidade e se envolveram com os eventos. Nesse contexto, as fases 1 e 2 focaram em reestabelecer o espírito de comunidade e o ânimo pela busca de melhorias; acredita-se que isso foi conquistado pela equipe, registrado pelo manifesto na frente dos equipamentos urbanos abandonados, o que também possibilitou alcançar um outro objetivo: o de amplificar a voz da comunidade e de mostrar a necessidade de intervenções em um local que já foi alvo de prêmio de qualificação urbana e hoje se apresenta abandonado. Diante desses pequenos, mas grandes frutos colhidos, percebe-se a importância de tal ação e experiência. Por isso, as fases seguintes objetivam divulgar a metodologia empregada, munir a população de mais dados para se aproximar da gestão municipal, que já aparece “timidamente” no local, “reformatando” os equipamentos públicos deteriorados, porém vale ressaltar que existem outras demandas, ainda maiores, no local.

REFERÊNCIAS

- COROVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A aventura planejada**: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR, 1947 a 1982. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-25042011-103049/pt-br.php>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- COSTA, N.; GORAYEB, A.; PAULINO P.; SALES, L.; SILVA, E. Cartografia social uma ferramenta para a construção do conhecimento territorial: reflexões teóricas acerca das possibilidades de desenvolvimento do mapeamento participativo em pesquisas qualitativas. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, Ed. Esp., 2016. p. 73-86. Disponível em: <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/3820/2045>. Acesso em: 15 mai. 2024.
- DOBRY, Sylvia Adriana. Arquitetura e urbanismo participativos: uma gênese. **Revista V!rus**, São Carlos, n. 18, semestre 01, 2019, online. Disponível em: <https://revistas.usp.br/virus/article/view/228930>. Acesso em: 8 jul. 2024.
- ÍÑIGUEZ-RUEDA, Lupicinio; OLIVEIRA, José Hercílio Pessoa de. La movilidad de las mujeres en la zona sur de São Paulo (Brasil): identificación de los problemas y soluciones desde su punto de vista. **Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales**, Almería, v. 7, n. 1, p. 9-29, 2017.

- ÍÑIGUEZ-RUEDA, Lupicinio. Sobre ser colaboradores no invasivos en escenarios de conflicto social. **Revista da UFMG**, Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 113—137, 2022. DOI: 10.35699/2316-770X.2022.41648. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/41648>. Acesso em: 1 ago. 2024.
- IPPLAM, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá. **Relatório completo da análise temática integrada** — Etapa 2, 2020. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/21/pagina/2389/2ordf-etapa-anaacutelise-temaacutetica-integrada-completo>. Acesso em: 4 mai. 2024.
- JORDÃO, Vitor Luis Colli. **O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região Metropolitana de Maringá/PR**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, 2012. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/3164>. Acesso em: 15 mai. 2024.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- MIRAFETAB, Farnak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, online, Recife, v. 18, n. 13, p. 363-377, dez. 2016.
- MONTROYA, Adrian Dongo. **Freire e Piaget no século XXI: personalidade autônoma, práxis e educação**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2022.
- NUNES, Layane Alves. **Para além do plano de Jorge de Macedo Vieira: a expansão urbana de Maringá de 1945 a 1963**. Tese (Doutorado em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia), Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102131/tde-30062016-113515/pt-br.php>. Acesso em: 15 mai. 2024.
- REBOUÇAS, Thaís; MANZI, Maya; MOURAD, Laila. Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 46, 2019, p. 855-878.
- SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. **Desenho como questionamento: distintas dimensões de planos e projetos urbanos**. Rio de Janeiro/São Paulo: FAU-UFRJ/PUC Campinas, 2019.
- TAVARES, Flávio; GONZAGA, Priscila (org.). **Agir local: gestão territorial e democracia, uma experiência em Conde** — Paraíba — Brasil. João Pessoa: Instituto Território, 2021.
- VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Arquitetura e criatividade**. Natal: EDUFRN, 2022.
- VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 14 mai. 2024.

Autoras

Layane Alves Nunes

Universidade Estadual de Maringá

Professora Doutora (UEM), Pesquisadora em urbanismo (cidades sustentáveis e inteligentes, formação do norte paranaense), Membro do Núcleo Maringá do BR-Cidades.

lanunes2@uem.br

Beatriz Fleury e Silva

Universidade Estadual de Maringá

Professora Adjunta do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UEM), Membro do Programa Associado de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo PPU-UEM/UEL, Mestre em Engenharia Urbana, Líder do Grupo de Pesquisa LAPHA-UEM, Coordenadora do Núcleo Maringá do BR-Cidades.

bfsilva@uem.br

Da insuficiência dos instrumentos à construção coletiva: o plano de bairro como alternativa para Bento Bicudo

Bruno Santana do Nascimento | USP

RESUMO

Este artigo explora os desafios do planejamento urbano em São Paulo, focando na Comunidade Bento Bicudo, localizada na Subprefeitura da Lapa e classificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1). A comunidade, formada a partir de ocupações irregulares na década de 1980, enfrenta até hoje a necessidade de regularização fundiária e melhorias habitacionais. A sobreposição de planos urbanos regionais e estratégicos, como o Plano Regional da Lapa e a Operação Urbana Consorciada Água Branca, embora contemplem as ZEIS como ferramentas de inclusão socioespacial, não têm abordado adequadamente as especificidades de comunidades como a Bento Bicudo.

Este estudo analisa criticamente a atuação do poder público e as tensões entre os interesses institucionais e os direitos dos moradores, enfatizando a relevância de um Plano de Bairro participativo para a região. O Plano de Bairro surge como um instrumento que pode proporcionar a integração das demandas locais ao planejamento urbano, garantindo a participação efetiva da comunidade no processo decisório. Além disso, a criação de um plano específico poderia mitigar os impactos do adensamento populacional e das ameaças de remoção, promovendo o desenvolvimento urbano de forma mais inclusiva, democrática e sustentável. O envolvimento dos moradores, por meio de processos participativos, é apontado como uma condição essencial para o sucesso dessas políticas, garantindo o direito à cidade e fortalecendo a cidadania ativa.

Palavras-chave: plano de bairro, ZEIS 1, regularização fundiária, planejamento urbano participativo

INTRODUÇÃO

O planejamento urbano em grandes centros como São Paulo tem como um de seus principais desafios a promoção de políticas habitacionais inclusivas que garantam o direito à moradia digna. A Comunidade Bento Bicudo, situada no território da Lapa e inserida em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), é um exemplo emblemático desse desafio. Trata-se de uma área onde o uso do solo, marcado por um histórico de ocupações irregulares, demanda intervenções públicas que promovam tanto a regularização fundiária quanto a inclusão social em demais serviços. Nesse contexto, o Plano Regional da Lapa, embasado inicialmente na antiga Lei nº 13.885, visava orientar o desenvolvimento urbano da região, estabelecendo diretrizes para o uso e ocupação do solo, priorizando ações estratégicas e intervenções urbanas voltadas à correção de desequilíbrios sociais e espaciais.

Com a revogação dessa lei pela Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, que instrui o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, houve uma readequação das políticas urbanas, reforçando a importância das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumentos centrais para a promoção de moradia acessível e a mitigação das desigualdades socioespaciais. No caso da Lapa, especialmente na Comunidade Bento Bicudo, essa mudança legislativa acentuou de forma indireta a necessidade de desenvolvimento de planos específicos que garantam a preservação dos direitos de seus moradores, a melhoria das condições habitacionais e a inclusão dessa população nas dinâmicas de desenvolvimento urbano.

O Decreto nº 57.537/16, que resultou de um extenso processo participativo de revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras, foi um marco para a reestruturação dessas políticas. No contexto da Lapa, entre 2015 e 2016, mais de 550 técnicos de diversas secretarias e órgãos municipais, organizados em dois Grupos de Trabalho (Conteúdo e Participação), participaram de 15 rodadas de trabalho que envolveram 50 encontros. Esse processo, apoiado por residentes do Programa de Residência em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento e Gestão Urbana, em convênio com a FAUUSP, incluiu também uma série de reuniões e oficinas participativas, além de consultas públicas *online* realizadas através da plataforma Gestão Urbana, que recebeu cerca de 9.000 contribuições (São Paulo, 2015).

O envolvimento da população foi central para a construção do novo Plano Regional, que contou com a participação ativa de conselheiros e munícipes e resultou em uma proposta mais alinhada com as necessidades locais e regionais. No caso da Subprefeitura da Lapa, as áreas destina-

das a operações urbanas consorciadas e as Zonas Especiais de Interesse Social emergiram como elementos estratégicos para o desenvolvimento urbano e social da região, mas, ainda assim, sem um aprofundamento especial para comunidades como a Bento Bicudo.

Este artigo, portanto, busca analisar criticamente a sobreposição de planos para Lapa e suas implicações para a Comunidade Bento Bicudo, argumentando em favor da elaboração de um Plano de Bairro específico para essa área. Ao propor a criação de um plano local com base em um diagnóstico populacional e em ações de inclusão social, este estudo pretende demonstrar como políticas públicas regionalizadas podem ser mais eficazes na promoção do desenvolvimento urbano integrado e sustentável, garantindo a participação efetiva da comunidade nos processos decisórios e a mitigação das desigualdades socioespaciais.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A Vila Anastácio e a Lapa de Baixo, localizadas na Zona Oeste de São Paulo, representam áreas marcadas por uma ocupação mista, onde usos comerciais, logísticos e residenciais coexistem em um tecido urbano fragmentado. Nesse contexto, a Comunidade Bento Bicudo se destaca como uma das principais áreas de vulnerabilidade social, sendo classificada como ZEIS 1 (Zona Especial de Interesse Social), refletindo décadas de exclusão socioespacial e marginalização dentro do planejamento urbano da cidade.

Mapa de localização da comunidade Bento Bicudo /
Fonte: Geosampa / Elaboração: autor.



A Comunidade Bento Bicudo tem origem em uma trajetória de lutas e reivindicações que remonta ao final da década de 1980. Em 1986, um despejo massivo na região da Barra Funda deslocou inúmeras famílias que, através de uma articulação com parlamentares da época, conseguiram garantir a destinação de um terreno na Vila Anastácio. Este terreno seria, anos depois, ocupado pelas primeiras famílias que dariam início à formação da comunidade. Esse processo de ocupação popular consolidou-se em meio à crise habitacional, onde o Estado encontrava dificuldades em prover alternativas adequadas de moradia para as camadas mais vulneráveis da população (Maricato, 1982).

Ao longo de 34 anos, a comunidade cresceu e se estruturou, chegando à sua terceira geração de moradores. Contudo, a luta pela regularização fundiária e pela consolidação plena da urbanização das áreas ocupadas ainda permanece em curso. Parte dos imóveis ainda carece de regularização formal, um processo que tem se arrastado ao longo dos anos devido à complexidade das demandas jurídicas e urbanísticas envolvidas.

Poucos anos depois, durante a gestão da ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992), a comunidade recebeu seu primeiro equipamento público de melhoria, o CDC Bento Bicudo. Além de abrigar uma quadra esportiva e uma residência para um casal de caseiros, o local foi dotado das primeiras infraestruturas. Hoje essa área se consolidou como núcleo segundo a caracterização da SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo). O CDC também se tornou o epicentro das celebrações sociais e culturais da região. Com o tempo, e devido à persistente demanda habitacional não atendida, o espaço foi progressivamente apropriado pelos moradores, resultando em novas ocupações e no surgimento de pequenos comércios, o que levou à criação do que veio a ser conhecido como Bento Bicudo II, caracterizado como Favela ainda hoje e tendo seu início em 2002, segundo dados disponíveis no Habitasampa. Estando próxima a uma área comunitária como o CDC, é um espaço onde as manifestações da cultura popular e a apropriação do território pelos moradores são visíveis. O terreno do CDC, como um centro de atividades esportivas e culturais, desempenhava um papel fundamental na vida da comunidade.

O conflito fundiário do terreno é caracterizado pelas dinâmicas de interesse concorrentes na região. De um lado, há uma série de planos que propuseram uma reestruturação urbana promovidos por políticas públicas, como foi o PIU Arco Tietê, a Operação Urbana Água Branca (OUAB) e o Plano Regional da Lapa, que visam requalificar a região com base em princípios de desenvolvimento. Por outro lado, está o direito à moradia

de uma população que, ao longo das últimas décadas, investiu tempo e recursos no local, construindo suas vidas e consolidando uma identidade comunitária. Além disso, deve-se considerar o interesse da Polícia Federal, cuja sede e sindicato estão localizados nas proximidades. A instituição, atualmente detentora da posse legal do terreno, possui planos para a implantação de um Centro Desportivo Comunitário (CDC Polícia Federal) e reivindica judicialmente a área, justificando sua reivindicação com base em sua presença regional e suposta integração à comunidade. É pertinente observar que, conforme relatos dos moradores, uma empresa ocupa parte do terreno, pagando aluguel pelo uso do espaço, embora sua instalação inicial tenha ocorrido sem a devida licença formal. De acordo com a legislação vigente, estabelecida pelo Decreto Municipal 57.260/2016, a constituição de um CDC exige a gestão por entidades comunitárias legalmente constituídas e reconhecidas por sua atuação no campo esportivo. Além disso, os programas e projetos desenvolvidos nesses espaços devem ser voltados para diferentes faixas etárias e públicos, desempenhando um papel crucial na promoção de esportes em áreas periféricas da cidade. O interesse da Polícia Federal, além de compor o CDC, abrange a construção de uma nova infraestrutura moderna e atrativa para seus membros. Esse projeto foi um dos fatores que levaram à emissão da primeira ordem de despejo relacionada ao terreno.

A classificação da Comunidade Bento Bicudo como ZEIS 1 foi importante para marcar a permanência dos moradores e garantir o direito à moradia digna, estabelecendo diretrizes para a urbanização e regularização fundiária. Entretanto, a persistência de desafios relacionados aos entraves jurídicos e constantes ameaças de remoções e à oferta insuficiente de ações para a área indica que, apesar dos avanços, há ainda um longo caminho a ser percorrido na busca pela inclusão plena dessas áreas no planejamento urbano da cidade que inclui o acesso a demais serviços e infraestruturas.

CONDIÇÃO ATUAL

O Plano de Zoneamento de São Paulo e a Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB) desempenham papéis cruciais no planejamento urbano, especialmente na promoção de habitação de interesse social (HIS). Contudo, ainda há desafios relacionados à inclusão de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que atendam adequadamente às necessidades habitacionais das comunidades localizadas no perímetro da OUCAB. As comunidades Bento Bicudo I e Bento Bicudo II, embora atualmente já

sejam reconhecidas como ZEIS 1, enfrentam questões relacionadas ao adensamento e à necessidade de regularização e melhorias habitacionais.

No caso das comunidades Bento Bicudo I e II, que já possuem reconhecimento formal como ZEIS 1 — uma categoria que assegura proteção às áreas ocupadas e urbanizadas por famílias de baixa renda —, o desafio atual é garantir a urbanização adequada e a regularização fundiária, além de criar estratégias para lidar com o adensamento excessivo, como foi o caso da ocupação lindeira ao CDC. O reconhecimento como ZEIS 1, embora assegure certos direitos, precisa ser complementado com ações concretas para garantir a melhoria das condições habitacionais e a qualidade de vida dos moradores.

Mapa de ocupação da comunidade Bento Bicudo / Fonte: Geosampa / Elaboração: autor.



Em termos de classificação urbanística, a SEHAB diferencia as áreas denominadas como núcleos e favelas. De acordo com os parâmetros estabelecidos, um núcleo se refere a um conjunto de domicílios consolidados em uma área urbana, com algum nível de urbanização, infraestrutura básica e serviços públicos presentes, embora muitas vezes ainda careçam de regularização fundiária. Já a favela é caracterizada por um padrão de ocupação mais precário, com infraestrutura urbana limitada ou inexistente, associada à alta densidade populacional, condições sanitárias inadequadas e construções irregulares.

Diante desses conflitos, explorados no capítulo anterior, as primeiras ordens de despejo começaram a ser executadas na Bento Bicudo II, com a remoção de famílias que ocupavam a área mais próxima ao campo do CDC e à residência da caseira, que vivia no local desde a intervenção realizada na gestão de Erundina. O bar da comunidade, que funcionava como centro das atividades culturais, também foi removido. Hoje, o terreno se encontra vazio e com alguns entulhos da demolição, sem nenhum tipo de equipamento para o CDC, como banheiros e vestiários, não permitindo mais a utilização do local, como antes. Cabe ressaltar que, devido à ausência de equipamentos públicos, como creches e Unidades Básicas de Saúde (UBS), a residência da caseira passou a abrigar ações de atendimento aos funcionários da saúde e a sediar atividades filantrópicas, como aulas esportivas e cursos de idiomas oferecidos por entidades beneficentes e religiosas. Atualmente, os moradores enfrentam dificuldades para acessar a UBS mais próxima, que se encontra a 1,5 km de distância, e sem acesso direto via transporte público devido ao pátio da CPTM, que se configura como uma barreira urbana. A falta de espaços de lazer para as crianças continua sendo uma preocupação.

Hoje, os moradores da comunidade, em organização com a associação local e apoio de técnicos voluntários (arquitetos, geógrafos, assistentes sociais, entre outros), estão em processo de elaboração de um Plano de Bairro. Constituindo equipe e em fase de mobilização local. Este processo marca os primeiros passos para a compreensão aprofundada da ocupação e para o diagnóstico das necessidades locais.

PERSPECTIVAS

A criação de um Plano de Bairro para a Comunidade Bento Bicudo, fundamentado em um diagnóstico participativo da população local, desponta como uma estratégia essencial para assegurar tanto a permanência quanto a melhoria das condições de vida de seus moradores. A partir de um planejamento insurgente, busca-se o fortalecimento da infraestrutura, a garantia do direito à moradia e a implementação de políticas de inclusão social. Este enfoque se contrapõe ao planejamento urbano tradicional, historicamente marcado pela centralização e pela exclusão de comunidades periféricas, ao adotar práticas de gestão democrática e participativa.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), enquanto marco regulatório do planejamento urbano brasileiro, reforça o princípio da gestão democrática e a necessidade de inclusão popular na formulação e execução de políticas urbanas. Esse instrumento prevê mecanismos que asseguram a

participação de diversos segmentos da sociedade, como órgãos colegiados, consultas públicas e iniciativas populares. Tais disposições evidenciam o potencial transformador de Planos Diretores que incorporem de forma efetiva a colaboração dos atores sociais tradicionalmente excluídos, promovendo um urbanismo mais inclusivo e alinhado ao direito à cidade, conforme a lógica proposta por Henri Lefebvre.

Nessa perspectiva, o direito à cidade, como proposto por Lefebvre, transcende o simples acesso aos recursos urbanos, reivindicando a possibilidade de reinventar os espaços urbanos em consonância com os desejos coletivos mais profundos. A política urbana, nesse contexto, não pode ignorar a “dimensão corpórea” — o desejo humano que conforma e configura o cotidiano — e deve considerar o projeto da cidade como projeto do humano (Claro *et al.*, 2019). Essa abordagem sugere que o direito à cidade é também um direito de transformação coletiva, um poder compartilhado de reimaginar os espaços urbanos além das lógicas de rentabilidade e segregação socioespacial características das políticas neoliberais.

Para enfrentar a hegemonia dessas políticas, uma alternativa possível está na consolidação de práticas de democracia participativa, como evidenciado nas experiências de orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte ou na descentralização do planejamento em Kerala, na Índia (Claro *et al.*, 2019). Essas práticas exemplificam formas de engajamento que superam o voto como expressão central de participação, promovendo um urbanismo colaborativo e reflexivo. Assim, a democracia participativa emerge como um instrumento em construção, apto a repensar a convivência social e a mobilização coletiva no planejamento das cidades, alinhando-se à necessidade de reapropriação do espaço urbano pela população.

A proposta de um Plano de Bairro participativo, como o pensado para a comunidade Bento Bicudo, encontra respaldo direto no Estatuto da Cidade, que prevê a iniciativa popular como um dos instrumentos fundamentais para a formulação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 43, IV). Essa prerrogativa reforça o papel ativo da população na construção de políticas urbanas, permitindo que comunidades como Bento Bicudo não sejam apenas receptoras, mas também protagonistas na definição de diretrizes que impactam diretamente seus territórios. Nesse contexto, a mobilização social e a organização coletiva ganham centralidade, garantindo que as demandas locais, como moradia digna, infraestrutura adequada e a preservação de identidades culturais, sejam efetivamente incorporadas ao planejamento urbano. Essa aborda-

gem fortalece o princípio da gestão democrática, promovendo a inclusão de segmentos historicamente marginalizados e ampliando a capacidade transformadora das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

No caso da comunidade Bento Bicudo, situada na Zona oeste de São Paulo, o desenvolvimento de um Plano de Bairro insurgente poderia representar um avanço significativo na aplicação prática dessas diretrizes. Experiências anteriores, como nos bairros Casa Amarela (Recife) e 2 de Julho (Salvador), demonstram que a mobilização popular é um elemento crucial para apropriar-se do processo de planejamento e construir propostas viáveis e representativas. Tais iniciativas ilustram o potencial do planejamento participativo em atender às demandas reais da população, confrontando os efeitos da especulação imobiliária e da elitização dos espaços urbanos.

Além disso, a promoção de um Plano de Bairro para Bento Bicudo reflete a articulação entre os objetivos previstos no Estatuto da Cidade e as demandas específicas da comunidade. A gestão democrática, conforme estabelecida no Art. 43 da legislação, exige que instrumentos como audiências públicas e conferências sejam utilizados para garantir que as demandas da população sejam incorporadas ao processo de planejamento. Assim, a organização de coletivos comunitários, integrando lideranças locais, técnicos e associações de bairro, é essencial para articular reivindicações que abrangem habitação, transporte e segurança, bem como para preservar o pertencimento territorial e cultural da comunidade.

Reconhecer e legitimar essas demandas junto ao poder público é uma etapa desafiadora, mas essencial. Conforme apontado por Antonello (2023), a efetiva implantação de um planejamento participativo requer não apenas a formulação de propostas, mas também o controle popular sobre a gestão e execução das políticas. Nesse sentido, o Plano de Bairro insurgente para Bento Bicudo emerge como uma oportunidade para ressignificar o papel da comunidade no espaço urbano, transformando seus moradores em protagonistas do planejamento e da execução de ações que moldarão seu território. Essa perspectiva se alinha ao entendimento de que superar o plano diretor tradicional e promover práticas participativas deliberativas, e não apenas representativas, é um desafio que exige a conscientização da sociedade sobre o valor da participação popular, como argumentado na literatura especializada sobre as potencialidades do planejamento participativo no Brasil.

Além disso, o Plano de Bairro insurgente não se limita a assegurar melhorias concretas nas condições de vida da comunidade, mas fortalece sua

identidade coletiva e sua posição no tecido urbano, contribuindo para o direito à cidade e para a ampliação da eficiência econômica e gerencial dos recursos públicos. Nesse sentido, a participação social assume um caráter pedagógico e transformador, conforme demonstrado em experiências como o orçamento participativo porto-alegrense, destacando a relevância do controle social na aplicação das propostas, tal como defendido no contexto do plano diretor municipal de Londrina.

Dessa forma, a análise e a prática de planos diretores participativos e de gestões orçamentárias democráticas representam uma oportunidade para enfrentar as persistentes desigualdades socioespaciais no Brasil. A replicação de experiências exitosas, como a de Bento Bicudo, pode fomentar debates e ações que explorem as reais potencialidades da legislação urbana, promovendo sua legitimidade junto à sociedade e, consequentemente, reforçando a gestão democrática consagrada pelo Estatuto da Cidade.

CONCLUSÃO

A análise do Plano Regional da Lapa e sua relação com a Comunidade Bento Bicudo evidencia a urgência de políticas públicas mais inclusivas e voltadas à realidade das populações vulneráveis. A implementação de um Plano de Bairro participativo pode não apenas assegurar o direito à moradia, mas também servir como um modelo para outras áreas em situação similar na cidade de São Paulo.

Os conflitos fundiários envolvendo a ocupação Bento Bicudo demonstram a complexidade dos interesses dos diversos atores envolvidos: os moradores, as instituições locais (como a Polícia Federal) e o poder público. A disputa judicial pelo terreno e os múltiplos planos urbanos propostos para a região parecem não contemplar plenamente as necessidades da comunidade. Por um lado, encontram-se duas ocupações distintas, situadas em uma área de ZEIS 1, além de um terreno originalmente destinado à prática esportiva, que, ao longo dos anos, se tornou o centro da vitalidade social da comunidade. Por outro lado, há o interesse institucional de transformar o terreno em um equipamento moderno de lazer e esporte. Ao mesmo tempo, os planos urbanísticos formulados pelo poder público não propõem soluções que mitiguem os conflitos ou promovam uma resolução harmoniosa que concilie os interesses e as necessidades do território, sem desconsiderar a importância de transformações e o desenvolvimento urbano. Esses planos frequentemente ignoram ou subestimam a comunidade, deixando-a vulnerável as incertezas quanto ao seu futuro.

Nesse contexto, o Plano de Bairro emerge como um instrumento de empoderamento comunitário, ao oferecer um diagnóstico detalhado da população local e um norteador de ações que possam alinhar as demandas da comunidade, visando desenvolvimento urbano de forma equilibrada e justa.

REFERÊNCIAS

- ANTONELLO, Ideni Terezinha. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 2, nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000200003>. Acesso em: 6 dez. 2024.
- BRASIL. Constituição (2004). **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004**. Estabelece a divisão do Município de São Paulo em Macroáreas, regiões e Subprefeituras, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2004/l13885.htm. Acesso em: 17 out. 2024.
- CLARO, Mauro; CALVO, Ana Paula; SAITO, Aya; MENDES, Guilherme José Gonzaga. Formas de ação e participação: método para elaboração de plano de bairro em assentamento precário na cidade de São Paulo. **III Seminário Nacional Urbanização de Favelas — Urbafavelas**, Salvador. Anais [...]. Salvador: Universidade Federal da Bahia [2019].
- FAUUSP — Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabCidade). **Pesquisa sobre o quadro habitacional das favelas em São Paulo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://labcidade.fauusp.br>. Acesso em: 17 out. 2024.
- FAUUSP — Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabCidade). **Pesquisa sobre o quadro habitacional da Operação Urbana Água Branca**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://labcidade.fauusp.br>. Acesso em: 17 out. 2024.
- LEFEBVRE, Henri. (1968). **Le droit à la ville**. Paris: Anthropos.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1982.
- MOURAD, L. N. (2012). **Relatório técnico sobre o levantamento bibliográfico analítico direcionado ao entendimento da questão do bairro**. IPEA.
- REBOUÇAS, T. M.; MANZI, M.; MOURAD, L. N. **Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro**: articulando planejamento insurgente e direito à cidade. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 46, p. 855-878, 2019.
- SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 23 mar. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2016/16402/lei-ordinaria-n-16402-2016-disciplina-o-parcelamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-sao-paulo>. Acesso em: 17 out. 2024.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto 57.260, de 15 de agosto de 2016**. Dispõe sobre a reorganização dos Clubes da Comunidade — CDCs, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 16 ago. 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57260-de-15-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 22 out. 2024.
- SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 57.537, de 16 de dezembro de 2016**. Institui o processo de revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras e define os procedimentos e cronogramas. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 17 dez. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2016/57537/decreto-n-57537-2016-institui-o-processo-de-revisao-dos-planos-regionais-das-subprefeituras>. Acesso em: 17 out. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Subprefeitura da Lapa**: Caderno de Propostas e Perímetro de Ação do Plano Regional da Lapa. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/subprefeituras/caderno-propostas-lapa>. Acesso em: 17 out. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 15.893, de 07 de novembro de 2013**. Estabelece a Operação Urbana Consorciada Água Branca e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 07 nov. 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2013/15893/lei-ordinaria-n-15893-2013-sao-paulo-sp>. Acesso em: 17 out. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Proposta de inclusão de Zonas Especiais de Interesse Social no zoneamento de São Paulo, no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Branca**. São Paulo, 7 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/oucab/proposta-inclusao-zeis>. Acesso em: 17 out. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Sistema HABISP** — Habitação de Interesse Social em São Paulo. Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Disponível em: <https://www.habitacoesocial.sp.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2024.

VAINER, C. B. *et al.* **Planejamento conflitual**: reflexões sobre a prática de planejamento urbano no Brasil. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2013.

Autor

Bruno Santana do Nascimento

Universidade de São Paulo

Graduado em Arquitetura e Urbanismo e mestrando em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo, com especialização em Mobilidade Urbana e Cidade Contemporânea pela Escola da Cidade. Pesquisador vinculado ao NUPECIDS (Centro Paula Souza).

bruno.nascimento43@fatec.sp.gov.br

Os planos regionais na perspectiva da cidade educadora

Cássia Marques Esteves | UPM

Ricardo Ruiz Martos | UPM | Belas Artes

RESUMO

Este artigo investiga os Planos Regionais das Subprefeituras, previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), como mecanismos para a co-criação do espaço urbano e promoção de dinâmicas educativas locais. A análise se aprofunda no Plano Regional da Subprefeitura da Vila Mariana, com foco no perímetro do “Bairro Universitário Cultural”, para examinar a relação entre educação e arquitetura proporcionada por esse instrumento urbanístico. A pesquisa discute como esses planos podem fomentar a alfabetização urbanística e a cidadania, contribuindo para a formação de um ambiente mais inclusivo e participativo. A análise se insere no contexto de uma cidade educadora, onde o espaço público e as políticas urbanas são vistos como instrumentos para o aprendizado e o fortalecimento do tecido social.

Palavras-chave: cidade educadora, espaço público, plano de bairro, urbanismo, processos participativos.

INTRODUÇÃO

O advento da mentalidade pós-moderna, a partir da segunda metade do século XX, está intrinsecamente relacionado aos avanços tecnológicos que transformaram profundamente as dinâmicas de trabalho, poder, comunicação e a relação do indivíduo com o meio. As mudanças paradigmáticas desencadeadas desde então impactaram diversas áreas do conhecimento e campos de atuação, influenciando, de forma particular, o modo como os indivíduos interagem com o espaço urbano e as práticas educacionais (Harvey, 1990; Bauman, 2001).

Nesse contexto, o filósofo e conselheiro de educação da Catalunha, Joan Manuel del Pozo, identifica transformações qualitativas como a crescente digitalização de processos manuais, a virtualização progressiva da existência, a mercantilização dos espaços urbanos, o bombardeio diário de imagens, a espetacularização da vida cotidiana, o individualismo exacerbado e a competitividade. Além disso, destaca o aumento da sensação de medo e violência nos espaços públicos, bem como a busca constante por enclausuramento e proteção, que culminam em cenários de segregação socioespacial, afastando as pessoas dos espaços de convivência e diversidade nas cidades (Del Pozo, 2013).

Diante deste cenário, educadores, urbanistas, filósofos e sociólogos passaram a propor novas formas de aproximar a educação e a cidade, buscando, nesses campos do conhecimento, diálogos que fossem ao encontro das dinâmicas sociais emergentes. Alguns teóricos se dedicam a investigar os elementos propulsores da cidadania tanto na educação quanto nos espaços públicos, partindo da premissa de que a articulação entre esses aspectos pode atuar como agente de transformação social, capaz de mitigar os distúrbios da sociedade pós-moderna e promover condições de vida mais sustentáveis e inclusivas (Lefebvre, 1968; Giddens, 1991).

Dentro dessa perspectiva, Joan Manuel del Pozo argumenta que o ambiente urbano em si constitui um espaço de aprendizagem. Ele ressalta que é na cidade que ocorrem as ações humanas, tanto individuais quanto coletivas, que inevitavelmente envolvem a assimilação de valores, sejam eles educativos ou deseducativos. Para del Pozo, nenhuma ação humana é neutra em relação ao desenvolvimento dos que a presenciam, o que confere à cidade um papel pedagógico fundamental (Del Pozo, 2013).

Ademais, del Pozo sugere que uma cidade pode se tornar intencionalmente educadora ao adotar a educação como eixo estruturador de suas políticas públicas. Isso implica em maximizar os impactos positivos das

ações humanas, promovendo o potencial dessas interações para estimular a cidadania. Para que tal projeto seja viável, é necessário que as preocupações educativas, tradicionalmente restritas às instituições de ensino, sejam internalizadas de forma coletiva, permeando as demais funções da cidade, como as esferas econômica, social, política e de prestação de serviços (Del Pozo, 2013).

A ideia de uma cidade intencionalmente educadora foi primeiramente articulada por Edgar Faure e colaboradores na obra **Aprender a ser** (1972), publicada pela UNESCO. Décadas mais tarde, após a Câmara Municipal de Barcelona adotar essa abordagem, a proposta ganhou relevância com a criação da Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE) em 1990. O conceito foi formalmente difundido durante o Primeiro Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Barcelona, que reuniu intelectuais e políticos de diferentes países, consolidando o movimento global em torno da relação entre educação e espaço urbano.

Os espaços urbanos — ruas, calçadas, parques, edifícios religiosos e outros elementos do ambiente construído — são, nesse sentido, apropriados pela “comunidade educadora”, que enxerga neles um processo contínuo de aprendizagem informal. Assim, o planejamento territorial assume um papel educacional, proporcionando experiências urbanas saudáveis e democráticas que contribuem para a formação cidadã. Como afirma Gaddotti (2006, p. 2), “A escola deixa de ser um lugar abstrato e se insere definitivamente na vida da cidade, ganhando, com isso, uma nova dimensão como território de construção da cidadania.”

À luz dessas discussões nos campos da Arquitetura e Urbanismo e da Educação, o presente artigo explora os Planos Regionais das Subprefeituras, ferramentas urbanísticas previstas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), como um instrumento de co-criação do ambiente urbano e potencializador de dinâmicas educativas em escala local, podendo cooperar para a alfabetização urbanística e a formação cidadã por meio de processos participativos.

ESPAÇO PÚBLICO E EDUCAÇÃO EM FOCO

Com o avanço da urbanização, impulsionada pela industrialização e pelo fortalecimento do capitalismo, as cidades se tornam o foco central de diversos campos do conhecimento, como sociologia, filosofia, educação e arquitetura. Esses campos, ao estudar a cidade, buscavam compreender a crise de representação que permeia o mundo ocidental. A partir dessa análise, visava-se construir novas realidades e intenções que ressignificas-

sem a experiência urbana, tornando-a mais adaptada às transformações tecnológicas, às aspirações coletivas e às dinâmicas próprias da contemporaneidade. O objetivo era, essencialmente, criar cidades mais agradáveis e inclusivas para todos.

É nesse contexto que surgem os movimentos de defesa do direito à cidade e o fortalecimento das discussões sobre o espaço público. O espaço público, essencial para a formação das cidades ocidentais, se estabelece como o lugar da troca e da convivência, onde se expressam tanto o individual quanto o coletivo. Ele é o palco para o intercâmbio social, político e econômico, a memória urbana, os monumentos e os marcos históricos. No espaço público, o privado encontra o social e o poder público, possibilitando uma comunicação mais democrática entre essas três instâncias.

Richard Sennett (1988) define o espaço público como o lugar onde o encontro com o Outro é possível, caracterizando esse encontro como a essência da civilidade. Segundo o autor, é nesse espaço de interação que o indivíduo aprende comportamentos, normas, regras, papéis sociais e padrões de comportamento. Esses códigos sociais, apesar de não estarem formalmente escritos, regem a vida em sociedade e permitem ao indivíduo desempenhar seu papel dentro do contexto urbano.

Essa caracterização do espaço público traz à tona uma ideia central: a cidade educa. Quando Sennett afirma que é na cidade que o indivíduo aprende uma série de comportamentos sociais, percebe-se que esse aprendizado não ocorre necessariamente de maneira formal ou sistematizada. Ao contrário, é majoritariamente informal ou não formal, acontecendo por meio das diversas interações que o indivíduo estabelece com o Outro e com o ambiente, como descrito por Dewey (1976) em sua análise da experiência no contexto educacional.

No contexto do aprendizado urbano, o elemento mediador da educação não é necessariamente um professor. Na maioria das vezes, essa mediação ocorre por meio do poder público, que, por intermédio de políticas públicas, regula a relação do indivíduo com o ambiente urbano. Essa perspectiva é alinhada ao pensamento do político catalão Jordi Heireu (AICE, 2012), que vê a cidade como uma gestora e transmissora dos valores fundamentais da sociedade. A forma como a cidade organiza suas atividades e funções, a qualidade e a distribuição equitativa de serviços públicos — como transporte, saúde, educação, lazer e cultura —, a execução integrada dos projetos urbanos, o cuidado com ruas e calçadas, bem como a interação entre a administração pública e a coletividade, são fatores que moldam diretamente a experiência do indivíduo no espaço

urbano. Esses elementos concretos e simbólicos refletem os valores essenciais da cidade.

Dentro dessa trama urbana, o espaço público surge como o palco onde esses valores se manifestam de maneira mais clara e acessível para aqueles cidadãos que os observam atentamente. Ele é a vitrine dos princípios que orientam a organização social, a convivência e a equidade dentro da cidade.

Contudo, para que os indivíduos possam “ler” a cidade e compreender seus valores, é necessário um aprendizado específico. É preciso saber interpretar os signos, símbolos, mitos, a história e a memória presentes no espaço público. O desafio que se coloca — a partir do reconhecimento de que o indivíduo precisa desenvolver a capacidade de ler a cidade para aprender com a experiência urbana — é o de compreender, enquanto sociedade e por meio dos instrumentos e ferramentas existentes no contexto local, como promover uma educação urbana que não apenas instrua sobre a dinâmica social e espacial da cidade, mas também prepare os indivíduos para uma participação ativa e crítica na vida pública.

Ao encontro dessas ideias que permeiam o campo do urbanismo e da educação no século XXI, o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo de 2014 (Lei 16.050/2014) previu instrumentos de planejamento urbano complementares e diversos ao Zoneamento, os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS). Esses Planos visam estreitar a relação entre o poder público e a sociedade no âmbito do planejamento urbano local, além de evidenciar projetos de espaços públicos e adequar as políticas urbanas às demandas específicas de cada bairro. A proposta também visou articular políticas intersetoriais no território e promover dinâmicas mais participativas de intervenção urbana, incentivando o diálogo e a colaboração entre os diversos atores envolvidos (Gonçalves; Meyer, 2017). Esse instrumento está alinhado ao conceito de Cidades Educadoras pois visa à promoção da cidadania e da participação coletiva no planejamento urbano das cidades, por outro viés, alguns Planos Regionais também apresentam o uso educacional como norteador do planejamento de determinadas áreas.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Os PRS, conforme previsto no PDE 2014, são instrumentos de planejamento de maior abrangência territorial, focados em orientar o desenvolvimento urbano de média escala. Por conta disso, são articulados junto às Subprefeituras de São Paulo e integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano. Eles se baseiam na definição de Perímetros de Ação,

pequenas porções do território com dimensões e características distintas, próximas à escala territorial de um Plano de Bairro, delimitadas a partir da análise de fatores como a proximidade de equipamentos sociais, densidade demográfica, vulnerabilidade social, relação entre espaços livres e bacias hidrográficas, além da morfologia urbana e adequação de sistemas de mobilidade (Gonçalves; Meyer, 2017).

A partir da delimitação, essas microrregiões recebem propostas de intervenções locais intersetoriais de acordo com as demandas, desejos e necessidades identificados para aquele espaço pela população local. Vale destacar que os Perímetros não precisam, necessariamente, coincidir com as delimitações de distritos ou bairros, podendo, inclusive, se sobrepor entre si, desde que haja compatibilidade entre as intervenções planejadas. Apesar disso, nem todo o território precisa ser coberto por eles, pois as secretarias municipais mantêm autonomia para atuar fora dessas áreas, respeitando diretrizes locais e regionais.

As propostas de planejamento urbano dos PRS são articuladas por meio do estabelecimento de estruturas de trabalho. Assim, são as Diretrizes Regionais e Macrorregionais que norteiam a elaboração do Programa de Metas e dos Planos de Ação das Subprefeituras, cooperando para a territorialização das propostas de intervenção.

Em 2016, a partir do Decreto Municipal Nº 57.537 de 16 de dezembro de 2016, as 32 subprefeituras da capital paulista definiram e trabalharam um total de 380 Perímetros. Em 2020, a coordenação da Secretaria de Governo Municipal (SGM) e das Subprefeituras (SMSUB) liderou a elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras, contando com o apoio técnico e metodológico da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), além da participação dos Núcleos Regionais de Planejamento (NRP) e dos Conselhos Participativos Municipais (CPM). (São Paulo, 2019).

Os NRP realizaram 32 Oficinas de Planejamento em 2019, utilizando como base os Perímetros de Ação definidos nos Cadernos dos Planos Regionais, material elaborado entre 2015 e 2016 por um grupo formado por técnicos de secretarias, órgãos, subprefeituras e arquitetos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Assim, a revisão dos Planos Regionais pôde entrar na fase de maior participação popular, conforme previsto em legislação. Nesse sentido, alguns instrumentos e dinâmicas conformaram a metodologia de participação, são eles:

- Divulgação dos Cadernos dos Planos Regionais com a análise técnica prévia para a população;

- Realização de Conferências Regionais públicas para apresentação explicativa a respeito dos PRS, da função social da cidade e dos desafios de âmbito local;
- Oficinas participativas com participação popular e elaboração de mapas, discussões e manifestação de ideias em conjunto;
- Elaboração de fichas a partir das Oficinas com a sistematização das demandas populares;
- Realização de reuniões ordinárias dos Conselhos Participativos das Subprefeituras para a realização de apresentações introdutórias;
- Discussões recorrentes nos Conselhos Participativos das Subprefeituras;

Tais instrumentos permitiram a familiarização com o território por parte da população que participou das dinâmicas, além de permitir a coleta de informações e questões significativas para os cidadãos que vivenciavam os perímetros de intervenção, permitindo o aprimoramento das propostas anteriormente elaboradas.

As dinâmicas acima descritas, entre outros mecanismos de diálogo, possibilitam que os moradores tenham voz ativa no processo de planejamento e decisão. Isso reforça a ideia de que o planejamento urbano não deve ser uma imposição vertical, mas um processo colaborativo, no qual a população desempenha um papel central. Essa interação direta entre o governo local e a comunidade visa promover corresponsabilidade e o empoderamento social, essenciais para a construção de um espaço urbano mais democrático e inclusivo (Maricato, 2014).

O caráter participativo dos Planos está alinhado ao conceito de “planejamento participativo”, defendido por autores como Carlos Nelson Ferreira dos Santos e Ermínia Maricato, que sublinham a importância da co-criação do espaço urbano entre o poder público e a sociedade. Maricato (2014), em suas discussões sobre urbanização no Brasil, destaca que o planejamento participativo fortalece a democracia e melhora a eficiência das políticas públicas ao aproximá-las da realidade dos cidadãos. Nesse sentido, os PRS podem funcionar como uma ferramenta para a construção de uma cidade mais justa e equitativa, onde as decisões sobre o uso do solo, mobilidade, habitação e serviços urbanos são tomadas com base nas necessidades e percepções dos próprios moradores.

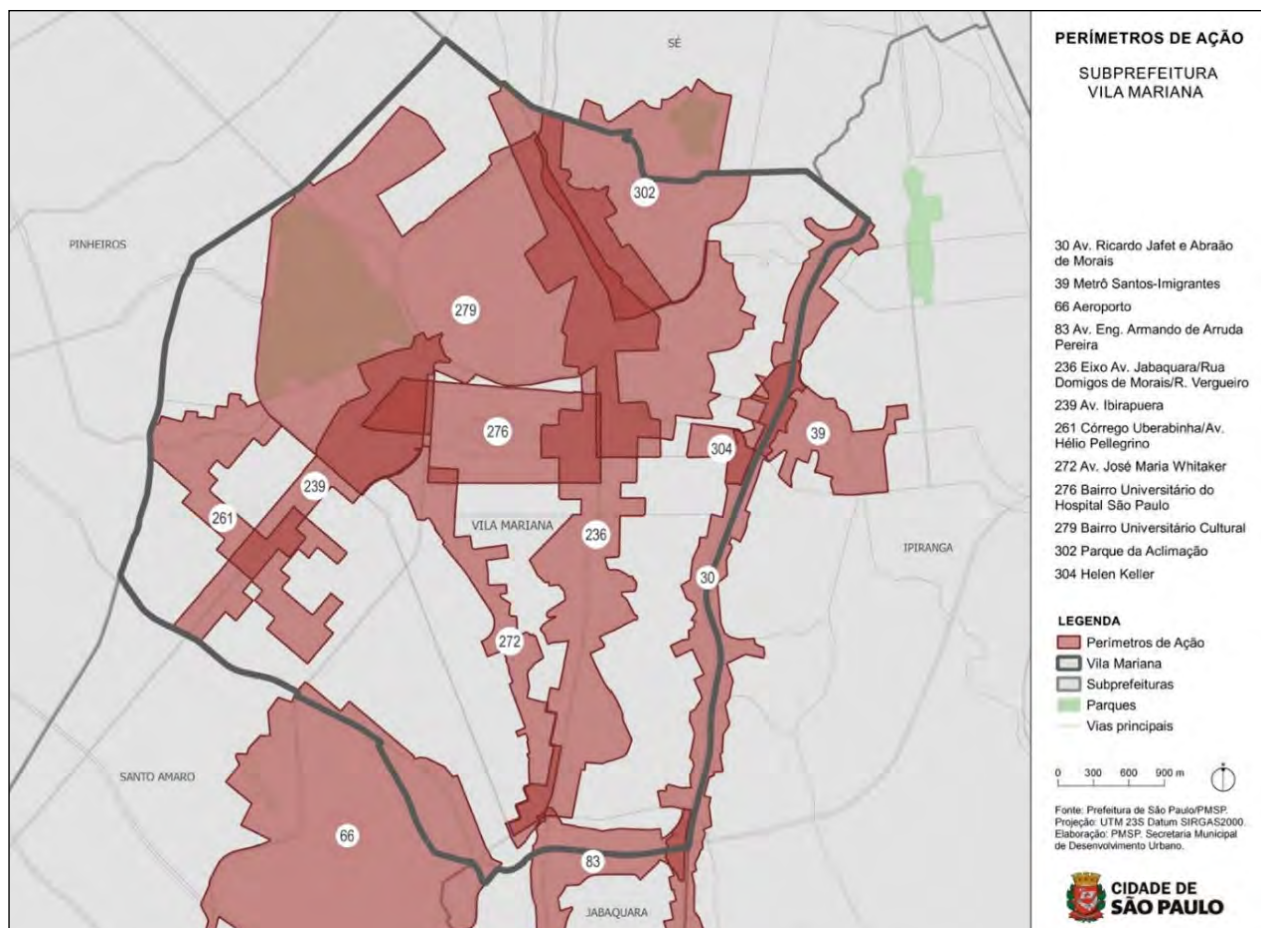
Nesse sentido, os PRS se alinham ao que Santos (1987) chama de “produção social do espaço”, onde o espaço urbano é moldado não apenas pelas forças de mercado e pelo Estado, mas também pelos cidadãos que nele vivem. Nesse processo, a participação social se transforma em

um instrumento essencial para garantir que o planejamento urbano seja inclusivo e atenda às reais necessidades da população.

É possível verificar que os PRS em São Paulo propuseram processos participativos e possibilitaram dinâmicas entre o poder público e a população que geraram aprendizado mútuo: os participantes da sociedade civil puderam compreender melhor as estruturas que regem o planejamento urbano da cidade e as intervenções nos bairros, enquanto os técnicos e funcionários de Prefeitura puderam analisar de perto as questões da população e do território.

O Plano Regional desenvolvido pela Subprefeitura da Vila Mariana adotou a metodologia descrita acima. Assim, foram delimitados 11 Perímetros focais de atuação, dos quais dois se destacaram por seu enfoque educacional: o “Bairro Universitário do Hospital São Paulo” e o “Bairro Universitário Cultural”, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 01: Perímetros de Ação da Subprefeitura da Vila Mariana / Fonte: SÃO PAULO (Município), 2016, p. 26



O destaque para a rede educacional, presente no território para a delimitação de perímetro e de propostas, vai ao encontro dos conceitos abordados anteriormente no que diz respeito à aproximação entre o campo do urbanismo e planejamento urbano com o campo da educação. Essa

abordagem se reflete tanto no caráter participativo do processo, discutido no item anterior, quanto nas propostas finais delineadas para esses perímetros específicos, que serão discutidas de forma pormenorizada com ênfase para o “Bairro Universitário Cultural”.

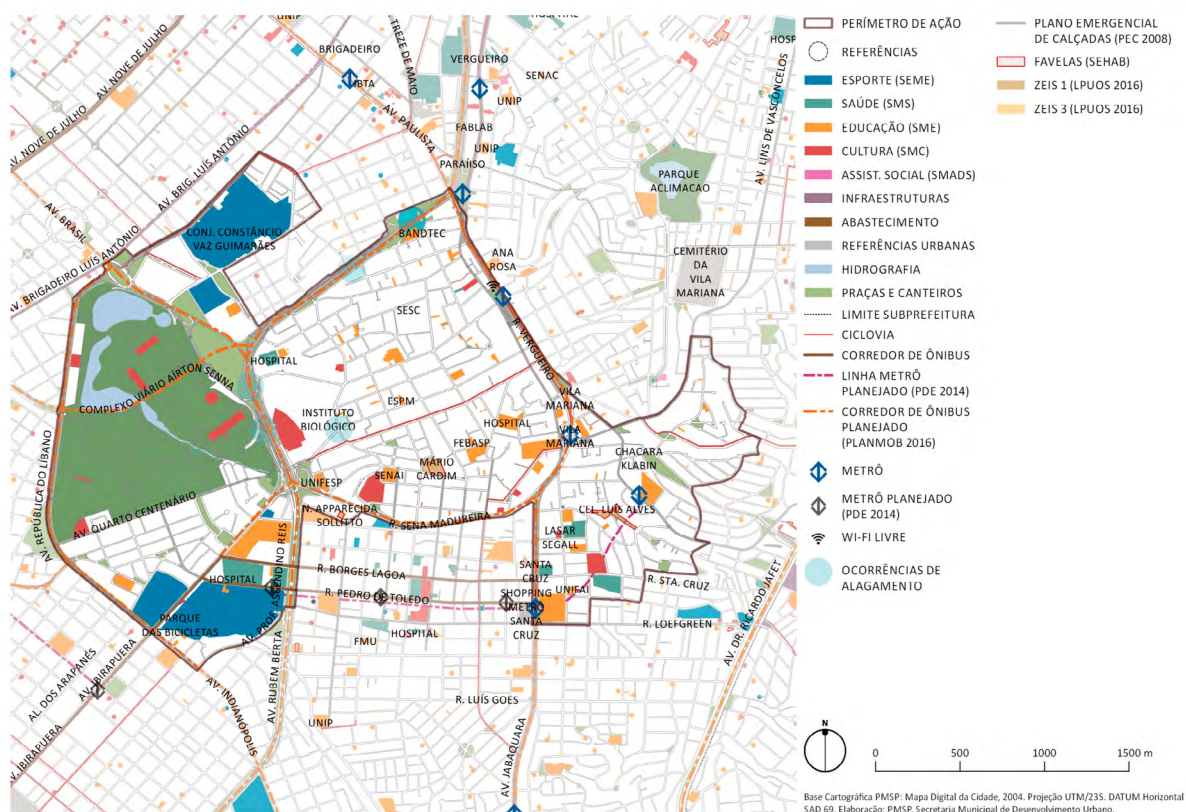
A delimitação do Perímetro de estudo compreende:

[...] Parque Ibirapuera, áreas verdes, equipamentos culturais, esportivos e de lazer e seus respectivos entornos e equipamentos de educação, em especial, universidades. Estão inseridos nesta área os Córregos do Sapateiro, Boa Vista, Rodrigo Vieira e Emboacu, todos canalizados. Neste perímetro estão presentes quatro Estações de Metrô da Linha 1 - Azul (Santa Cruz, Vila Mariana, Ana Rosa e Paraíso), uma Estação de Metrô da Linha 2 - Verde (Chácara Klabin) e uma futura Estação de Metrô da Linha 5 - Lilás (AACD Servidor), que se encontra em obras para interligação com as Estações Santa Cruz (objeto de obras de expansão) e Chácara Klabin. Também estão inseridas nesta área quatro favelas, a Mário Cardim, a Sousa Ramos, a Coronel Luís Alves e a Neyde Aparecida Sollitto (São Paulo, 2016).

Figura 02: Mapa do “Bairro Universitário Cultural” estipulado no perímetro de ação da Vila Mariana, no Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras / Fonte: São Paulo (Município), 2016, pg. 26.

ID 279 | BAIRRO UNIVERSITÁRIO CULTURAL

Subprefeitura VILA MARIANA



A análise técnica presente no Caderno de Propostas dos Planos Regionais (São Paulo, 2016) delinea, como principais objetivos para o planejamento urbano do perímetro, a qualificação dos espaços públicos, em especial a envoltória dos parques; a conservação do patrimônio histórico; a recuperação ambiental das áreas verdes e cursos d'água, com foco na drenagem; a melhoria da mobilidade e segurança e, por fim, a regularização fundiária. A partir de tais objetivos, foram traçadas 13 diretrizes que abordam, especialmente, 3 questões:

1. Educacional e Cultural: com a criação de um circuito qualificado, arborizado e acessível para conectar áreas verdes, equipamentos de cultura, lazer e educação da região. O circuito facilita e incentiva o acesso seguro aos equipamentos já existentes por meio de diversos modais de transporte, em especial os não motorizados. Além disso, foi proposta a criação de um Território de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), previsto no Art. 314, § 4º do PDE (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014).
2. Ambiental: com a adoção de medidas ambientais como ampliação, melhoria, ativação e integração de áreas verdes; melhoria das condições de drenagem; revitalização do Largo Ana Rosa; resgate da relação com os córregos atualmente canalizados
3. Habitacional: com a melhoria da qualidade de vida nas favelas da região e buscando evitar processos de gentrificação.

Após a elaboração do Caderno, teve início a fase participativa do processo de realização do PRS, nela, a população da Vila Mariana apresentou alta aderência aos processos quando comparada às demais subprefeituras. Teve, por exemplo, 56 propostas elaboradas pela sociedade civil, 5º maior número da cidade. Entre essas propostas, 31 tinham como foco os dois Bairros Universitários da região.

Entre 2019 e 2020, foi elaborado e divulgado o documento de "Gestão da informação e do conhecimento para o planejamento urbano participativo - Plano de Ação das Subprefeituras de São Paulo", da subprefeitura da Vila Mariana, com ações previstas para a territorialização do Programa de Metas, tendo como norte o PRS e visando alinhá-lo com o planejamento orçamentário. Quadrienalmente as subprefeituras realizam a revisão de seus respectivos Planos de Ação, também em busca de alinhar o planejamento urbano ao orçamentário.

Em 2020 foi realizada a última revisão do Plano de Ação da Subprefeitura Vila Mariana, apresentado em audiência pública realizada em

13/02/2020. O mapa apresentado para a área de estudo apresentava ações focadas, em especial, nas questões de mobilidade urbana.

CONDIÇÃO ATUAL

Para a análise do cenário atual de implantação dos Planos Regionais das Subprefeituras é possível identificar uma dificuldade no que tange ao acesso à informação. Apesar de a Subprefeitura da Vila Mariana disponibilizar algumas documentações a respeito das obras e ações efetivadas para consulta pública *online* da população, como os documentos “Diálogo Aberto” e os “Relatórios de Obras e Ações”, não existe em tal documentação uma padronização quanto aos dados de análise de prestação de contas.

Nos documentos disponibilizados não estão evidenciadas relações diretas entre as ações efetivadas pela subprefeitura e as diretrizes estipuladas nos instrumentos participativos de planejamento urbano, tampouco é feita a delimitação das ações realizadas em relação aos perímetros dos Planos Regionais de Bairro. Além disso, grande parte das obras e ações evidenciadas nos documentos está relacionada à zeladoria urbana vista em seu sentido mais amplo, como a poda de árvores e a manutenção de ruas e calçadas, e não relacionada às diretrizes específicas de cada região.

Apesar dessa dificuldade, é possível verificar que algumas ações dentro do perímetro “Bairro Universitário Cultural” foram executadas entre 2020 e 2024 como: inauguração da composteira comunitária na Praça Kenichi Nakagawa (Subprefeitura Vila Mariana, 2020); obras de recapeamento e zeladoria em geral (Subprefeitura Vila Mariana, 2020); plantio de 70 mudas de árvores nativas na Praça Soichiro Honda; (Subprefeitura Vila Mariana, 2020); requalificação de área pública na Rua Dr. Mário Cardim (Subprefeitura Vila Mariana, 2020); revitalização da Praça Monteiro Santos em parceria com munícipes frequentadores do local (Subprefeitura Vila Mariana, 2021); ações de limpeza de córregos e microdrenagem (Subprefeitura Vila Mariana, 2021); revitalização na nascente do Córrego do Sapateiro (Subprefeitura Vila Mariana, 2021¹); revitalização do Largo Mestre de Aviz (Subprefeitura Vila Mariana, 2022); revitalização da Praça Guté (Subprefeitura Vila Mariana, 2022); fechamento de algumas ruas do perímetro para carros todos os domingos e feriados para que as crianças possam brincar na rua à vontade (Subprefeitura Vila Mariana, 2022); criação da Feira Cultural do Largo Ana Rosa às quintas e sextas-feiras, das 09h às 17h (Subprefeitura Vila Mariana, 2023); criação de Corredor Olímpico em homenagem a medalhistas brasileiros e requalificação do prédio do Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa (Subprefeitura

Vila Mariana, 2024²); reforma da Marquise do Parque Ibirapuera (Subprefeitura Vila Mariana, 2024³).

Não são disponibilizadas informações mais específicas sobre cada uma das ações efetivadas, como fotos de antes e depois dos locais, planilha com valores gastos e serviços contratados, relatórios de acompanhamento das ações e de satisfação dos usuários e tampouco mapas das intervenções para que seja possível verificar a territorialização das iniciativas das Subprefeitura em relação ao PRS.

Para este artigo, foram realizadas visitas presenciais em locais que já receberam ações da prefeitura e também em alguns edifícios com programas culturais, educacionais, além de praças, parques e estações que estão contidos no perímetro do Bairro Universitário Cultural. Muitos desses locais e suas proximidades foram citados ou fizeram parte das propostas apresentadas pelos representantes da sociedade civil, durante a participação popular na elaboração do plano de ação da subprefeitura da Vila Mariana. Em síntese, as diretrizes que foram propostas a partir das recomendações trazidas pelos participantes (São Paulo, 2019, Quadro 4) foram: “Realizar ações para a manutenção e qualificação do espaço público de forma a aumentar a segurança dos pedestres, por meio da adoção de medidas para acalmamento do trânsito, ampliação da infraestrutura ciclovária e a criação de novos corredores exclusivos para o transporte público coletivo. Implantação de Corredor Verde promovendo a integração entre equipamentos e o sistema de transportes”.

Foi realizada, então, uma aproximação de campo a alguns desses locais para a observação do estado atual de conservação e andamento das propostas mencionadas, assim como elementos diversos, tais como: inserção urbana, a condição dos espaços públicos imediatos como calçadas, ruas e ciclofaixas, acessos principais e secundários, a cessão de espaços de permanência por parte dos edifícios e o percentual de fechamento por barreiras como muros e grades. Procurou-se observar, ainda que subjetivamente, a relação de uso desses espaços e edifícios pelas pessoas.

As idas a campo, ocorridas durante a segunda quinzena de outubro de 2024, puderam revelar que a maior parte os espaços públicos imediatos aos edifícios educacionais e culturais do perímetro são absolutamente genéricos, isto é, uma continuação de um desenho de cidade que não estimula a permanência do público, reforça barreiras e separações entre usos públicos e privados e não contém nenhum tipo de alteração ou intervenção oportuna à presença, por exemplo, de estudantes de faixas etárias diversas, em plena formação, que poderiam experimentar exercícios diários de zeladoria, tolerância, diversidade e cidadania.

Contrário a isso, o que se observa são espacialidades e comportamentos atrelados à sensação constante de medo e insegurança que regem o imaginário dos espaços públicos. Os edifícios educacionais são geralmente protegidos por muros e poucos cedem algum tipo de espaço para integração ou permanência. Em um dos casos observados, próximo à calçada, existe a demarcação de uma fila de carros para que os pais ou responsáveis cheguem ao acesso principal do colégio e deixem seus filhos. Há também uma presença constante de seguranças em frente a todos esses estabelecimentos, monitorando toda e qualquer atividade considerada suspeita. Durante a aproximação de campo para este artigo, inclusive, essa abordagem ocorreu algumas vezes.

As estações de metrô da Vila Mariana e Santa Cruz, também visitadas presencialmente, apresentaram no perímetro envoltório diversos espaços públicos residuais, que pouco oferecem condições de permanência adequada aos usuários. Foram observadas poucas áreas ou mobiliários para descanso e permanência, resultando na utilização improvisada de canteiros e muretas para essa função e uma forte presença de comércio informal disputando os exíguos centímetros existentes nas calçadas e acessos. Tanto na estação Vila Mariana quanto na Estação Santa Cruz, existem relações diretas, físicas, com alguns dos equipamentos educacionais ou culturais do entorno, porém, com exceção do Shopping Santa Cruz, em nenhum dos outros casos pode se dizer que há um projeto de integração entre os usos.

Algumas praças visitadas, que passaram por ações da subprefeitura, possuem equipamentos e mobiliários para descanso e estão em bom estado de conservação geral. Alguns casos como a Praça Soichiro Honda possuem acesso dificultado e condição de permanência um pouco comprometida, já que estão ilhadas por vias de alto tráfego e ruído intenso. A Praça Keinichi Nakagawa, apesar de também possuir uma inserção urbana dificultada pelas mesmas condicionantes, apresenta uma gestão e zeladoria compartilhadas com a comunidade, muito a partir da compostagem comunitária. Os mobiliários para permanência e descanso possuem propostas específicas e autorais, que reforçam ainda mais a identidade e a relação com as pessoas que a utilizam.

O Largo Mestre de Aviz configura um dos melhores exemplos visitados e permanece em ótimo estado de conservação, com equipamentos diversos para descarte de lixo, descanso e permanência. Sua inserção urbana é bastante vantajosa, em frente ao Hospital do Servidor Público Estadual, e circundado por residências que utilizam o espaço também como atalho

urbano. Encontra-se contígua à Praça Professor Rossini Tavares Lima, formando um eixo verde que desemboca no portão de acesso número 5 do Parque do Ibirapuera.

A Praça Monteiro dos Santos, como citado anteriormente, passou por uma transformação em parceria com a comunidade local, o que lhe confere características específicas e um processo de utilização e zeladoria que, apesar de um desgaste natural de utilização, são bastante perceptíveis pela observação de campo. Aqui talvez tenhamos o exemplo que mais se aproxima do conceito norteador deste artigo, o espaço público educador, co-criado entre poder público e sociedade civil. Entre as iniciativas trazidas pela comunidade, está o emplantamento das espécies das árvores, casas para passarinhos, com os nomes de seus escultores, doadas pelo projeto “Ninho de Pássaros”, e uma casinha de livros onde os moradores locais podem realizar trocas, ou apenas deixar livros para apreciação de quem quiser utilizá-los. Essa iniciativa passou a fazer parte do projeto de educação ambiental “Lendo na Praça”.

As calçadas e ciclofaixas observadas durante todo o percurso realizado durante a aproximação de campo do Bairro Cultural Universitário possuem leituras diversas. Apesar de alguns bons exemplos, as calçadas seguem, em maioria, as características observadas em grande parte dos bairros, como falta de manutenção, insegurança ao caminhar e dimensões muito aquém do necessário para sua plena utilização. O imprevisto é constante e visível pelo posicionamento aleatório de canteiros e mobiliários urbanos, que disputam espaço com transeuntes e comerciantes informais. As ciclofaixas ocupam espaços quase sempre adaptados e dividem lugar com ruas e avenidas que, na maior parte, não oferecem condições seguras para os ciclistas. Observa-se também a necessidade de ampliação da malha ciclovitária, mencionada durante o processo de escuta participativa, e interrupções nos circuitos existentes, como logo à frente do shopping Santa Cruz com a passagem da ciclofaixa que vinha protegida no canteiro central, para a lateral da avenida Domingos de Morais.

A visita ao local e a análise de todo o acervo documental produzido nas diversas fases do PRS, à luz do conceito de Cidade Educadora, sugerem que esse instrumento urbanístico tem potencial para ampliar a aprendizagem urbana, criar mais espaços públicos de qualidade e ganhar maior efetividade em suas propostas. Isso seria possível com um maior engajamento da comunidade local em todo o processo, ou seja, por meio de uma participação mais ativa e incentivada, seja pela mobilização popular, institucional ou por estímulos promovidos pela Subprefeitura.

PERSPECTIVAS

O Estado que se volta às necessidades do povo e que cria experiências mais educativas para todos na vivência da cidade é aquele que se reformula para promover dinâmicas que possibilitam maior controle democrático do povo, e não de uma pequena parte da população. Esse direcionamento pode ser observado em diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), através de políticas públicas, da oferta de serviços e equipamentos públicos e da disposição em ouvir diversos grupos e desenvolver propostas colaborativas. Jaqueline Moll (AICE, 2013) destaca que a Prefeitura pode assumir um papel pedagógico relevante, atuando como articuladora de forças sociais, financiadora de ações que atendam às demandas dessa nova intencionalidade e mediadora de interesses muitas vezes divergentes, especialmente em relação à ocupação do espaço público.

Nos últimos anos, a governança urbana tem se caracterizado por uma crescente integração entre poderes públicos (em diferentes níveis, como local, metropolitano, regional, nacional e supranacional), organizações da sociedade civil (como câmaras de comércio, sindicatos, igrejas, instituições educacionais e de pesquisa, organizações comunitárias e ONGs) e interesses privados (sejam corporativos ou individuais). Essa colaboração busca conciliar os interesses de cada grupo, a fim de gerir o desenvolvimento urbano de maneira mais eficaz (Harvey, 2014).

Esse padrão de gestão colaborativa pode ser identificado nos Planos Regionais de Subprefeituras propostos no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014), conforme explorado ao longo deste artigo. Nesse sentido, sob a perspectiva da aproximação entre educação e urbanismo, em especial diante das ideias defendidas pela Associação Internacional de Cidades Educadoras, os PRS se demonstram instrumentos urbanísticos de caráter participativo, intersetorial e documental cuja metodologia de elaboração pode induzir a aprendizagem e a ação dos indivíduos no território, além de apresentar o uso educacional como norteador de algumas propostas de intervenção, conforme verificado em dois perímetros delineados na subprefeitura da Vila Mariana, o “Bairro Universitário do Hospital São Paulo” e, com maior ênfase, o “Bairro Universitário Cultural”.

Nesse sentido, algumas iniciativas por parte de faculdades localizadas dentro do perímetro estudado neste artigo vão ao encontro da ideia de Aprendizagem Urbana e demonstram a inclusão da perspectiva de estudantes e da comunidade local. No dia 9 de maio de 2024, durante a 17ª edição do evento INOVAE no Centro Universitário FIAM-FAAM, o processo de tombamento da Chácara das Jaboticabeiras foi tema central de

uma palestra realizada no *campus* Vila Mariana. Com o título “A Cidade que queremos: Debate sobre o processo de tombamento da Chácara das Jaboticabeiras”, o evento contou com a participação da Associação de Moradores da Vila Mariana (AVM) e do Coletivo Chácara das Jaboticabeiras. As arquitetas Eliana Barcelos e Beta Carvalho apresentaram os valores históricos, sociais e ambientais do território, discutindo os desafios jurídicos e técnicos relacionados à Resolução CONPRESP 3/21, que efetivou o tombamento em 2021, mas ainda apresenta contradições quanto à preservação e possíveis transformações urbanísticas. A palestra destacou a luta contínua para impedir a verticalização da Quadra 035, reforçada por esforços do Ministério Público e ações comunitárias (AVM, 2014)

Outro exemplo de iniciativa educativa ocorreu nos dias 15 e 16 de maio de 2024, no curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Belas Artes, que promoveu um ciclo de debates sobre o PDE de São Paulo, abordando sua revisão recente e os desafios urbanos atuais. No primeiro dia, o foco foi nos instrumentos do PDE e suas implicações após uma década, com apresentações de especialistas como Nabil Bonduki e João Meyer, que discutiram diretrizes urbanas, participação popular e desafios, como o desenvolvimento orientado para o transporte e habitação de interesse social. Representantes de coletivos civis, como Pró-Pinheiros e Associação dos Moradores da Vila Mariana, destacaram a preservação de memórias locais, controle do impacto de urbanizações e a defesa de patrimônios culturais e ambientais. No segundo dia, o debate aprofundou as conquistas e dificuldades na revisão do PDE de 2023, incluindo a expansão da Zona Eixo de Estruturação Urbana (ZEU), os impactos em áreas de preservação e a necessidade de melhorias na gestão pública para a efetivação de instrumentos como os Planos Regionais e a consulta popular.

Complementando o evento, foi realizado um concurso acadêmico, “Charrete”, no qual estudantes elaboraram diretrizes para um Plano de Bairro na Vila Mariana. Entre as propostas apresentadas, destacaram-se soluções para drenagem urbana, corredores verdes, habitação social e integração de patrimônios tombados. O grupo vencedor abordou o eixo do córrego Sapateiro, propondo o zoneamento de transição entre áreas urbanas e vilas, parques lineares e conexões com patrimônios culturais como a Cinemateca. As discussões ressaltaram a importância de estratégias locais baseadas na natureza, mobilidade sustentável, hortas urbanas e comércio em calçadas estreitas, contribuindo para um planejamento urbano mais inclusivo e sustentável. O evento foi valorizado pela troca de ideias entre acadêmicos, sociedade civil e especialistas, ampliando o debate sobre os desafios e o futuro da cidade de São Paulo (AVM, 2024).

Apesar dos exemplos positivos que denotam o avanço do diálogo entre os campos da educação e do planejamento urbano como parte do desenvolvimento de uma aprendizagem na cidade e pela cidade, a análise da territorialização das propostas elaboradas nos Planos ao longo do tempo ainda é precária.

Faltam documentações de acesso público que promovam a transparência entre as ações anuais efetivadas pela Subprefeitura da Vila Mariana e as diretrizes delineadas no PRS. Ao analisarmos os relatórios de ações disponibilizados, é possível verificar que são poucas as intervenções que se comunicam com as diretrizes do PRS, a maior parte delas segue relacionada à zeladoria e manutenção de áreas públicas, que detém a maior parte do orçamento e também das especificações descritas nos relatórios.

O processo participativo está melhor documentado na fase inicial, de elaboração dos Planos do que nas fases subsequentes, de desdobramento dos Planos de Ação das Subprefeituras de implementação das intervenções no território. A participação da população, quanto mais articulada, mediada e documentada pela Subprefeitura em todas as fases que compõem e efetivação do PRS, mais fértil para o enriquecimento das potencialidades educativas e participativas desse instrumento urbanístico.

Fragilidades na proposta do PRS já haviam sido identificadas por Gonçalves e Meyer (2017), como a necessidade de integração com o ciclo orçamentário, de participação ativa da população para ativação dos Perímetros de Ação, de fortalecimento dos Conselhos Participativos Municipais para cobrar o poder público quanto ao atendimento das prioridades locais nos orçamentos.

Além dos desafios já elencados, foram observadas lacunas no diálogo entre as diversas escalas territoriais (Cidade, Subprefeitura e Bairro) e suas respectivas ferramentas de planejamento urbano e captação de recursos. As dissonâncias entre a escala macro (PDE), média (PRS) e micro (Perímetro de Ação) dificultam o desenvolvimento dos instrumentos que viabilizam a territorialização das propostas: projeto arquitetônico, desenho urbano e cronograma de execução alinhado ao planejamento orçamentário.

CONCLUSÃO

Atualmente é possível ver a abordagem do direito à cidade em plena atividade, difundida mundialmente, dentro da academia, dos partidos políticos e políticas públicas, em associações internacionais como a UNESCO e a AICE, na pauta de movimentos sociais e em legislações. Ao encontro dessa ideia, Bauman (2001) reforça que o papel da teoria crítica na atualidade deve deixar de ser a defesa do privado contra o domínio do Estado, para tornar-se

uma defesa do bem comum, preocupada em devolver a armadura protetora da cidadania que é o espaço público e, com isso, propiciar ao indivíduo as capacidades e interesses do cidadão, ou seja, formar para a cidadania.

A reflexão acadêmica sobre determinadas práticas que possibilitam maior acesso da população ao planejamento urbano das cidades, aumentando a noção de “direito à cidade”, pode cooperar no aprimoramento dos processos de participação, inclusão, educação urbana e construção de um território que reflita os anseios e necessidades da população que o vivenciam.

No caso dos PRS, o presente artigo buscou analisar a metodologia participativa proposta em sua concepção e o desenvolvimento das propostas formuladas a partir de tal metodologia, relacionando os ideais que conformam o instrumento urbanístico com a ideia de cidade educadora e de educação urbana.

A partir dessa relação, foram identificadas potencialidades, perspectivas e fragilidades no processo de territorialização das diretrizes estipuladas nos PRS no que tange à aproximação entre os campos do urbanismo e da educação.

Assim, foi possível verificar que os PRS servem como instrumento de diálogo e pactuação entre governo e sociedade, contribuindo para melhorar a gestão pública e a qualificação das intervenções urbanas, entretanto, podem e devem ser aprimorados ao longo do tempo para o fomento de uma cidade mais justa, inclusiva e educativa.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA MARIANA [AVM]. **Ciclo de Debates no Centro Universitário Belas Artes, São Paulo** - Cidade: PDE Pós Revisão 2023. Disponível em: <https://www.vilamariana.org.br/post/ciclo-de-debates-no-centro-universitario-belas-artes-de-sao-paulo>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA MARIANA [AVM]. **Tombamento da Chácara das Jaboticabeiras é Tema de Debate na 17ª Semana INOVAE** - FIAM-FAAM. Disponível em: <https://www.vilamariana.org.br/post/tombamento-da-chacara-das-jaboticabeiras-e-tema-de-debate-na-17-semana-inovae-fiam-faam>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS [AICE]. **Carta das Cidades Educadoras. 1º Congresso Internacional das Cidades Educadoras**, Barcelona, 1990.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS [AICE]. **Educação e vida urbana: 20 anos de Cidades Educadora**. Lisboa: Cidade Educadora, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- DEL POZO, Joan Manuel. A cidade educadora: uma perspectiva filosófica. In: **Cidades Educadoras**, 2013.
- DEWEY, John. **Experiência e Educação**. Tradução: Anísio Teixeira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.
- FAURE, Edgar *et al.* **Aprender a ser: a educação do futuro**. São Paulo: Edusp, 1972.
- GADOTTI, Moacir. A escola na cidade que educa. **Cadernos Cenpec**, Nova série, [S.l.], v. 1, n. 1, maio 2006. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/160/189>. Acesso em: mar. 2021.

- GADOTTI, Moacir. **Educação e cidades sustentáveis**: uma utopia viável. São Paulo: Cortez, 2006.
- GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.
- GONÇALVES, Fábio Mariz; MEYER, Luiz Fernando Villaça. **Os planos regionais das subprefeituras de São Paulo**. São Paulo: Enanpur, 2017.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1990.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HEREU, Jordi. Barcelona: o compromisso de uma cidade com a educação. In: BOSCH, Eulália (ed.). **Educação e vida urbana**: 20 anos de cidades educadoras. Lisboa: Cidade Educadora, 2013. p. 35-39.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 1968.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SÃO PAULO (Município). **Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras** - Perímetros de Ação Vila Mariana. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2016.
- SÃO PAULO (Município). **Lei 16.050 de 2014 de 13 de julho de 2014**. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2014.
- SÃO PAULO (Município). **Lei 17.975 de 23 de agosto de 2023**. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2023.
- SÃO PAULO (Município). **Plano de Ação das Subprefeituras** — Consulta Pública Vila Mariana. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2020.
- SÃO PAULO (Município). **Sumário Executivo Versão Final** - Gestão da Informação e do Conhecimento Para o Planejamento Urbano Participativo - Plano de Ação das Subprefeituras de São Paulo - Subprefeitura de Vila Mariana. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2019.
- SENNETT, Richard. **O declínio do homem público** - as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Diálogo Aberto** - 2022. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2024.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Diálogo Aberto** - 2023/2024. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2024.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Prefeitura entrega Corredor Olímpico em homenagem a medalhistas brasileiros e requalificação do prédio do Centro Olímpico de Treinamento e Pesquisa**. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2024. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/vila_mariana/w/noticias/141915. Acesso em: 20 out. 2024.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Prefeitura vai investir R\$ 71,9 milhões na reforma da Marquise do Ibirapuera e a concessionária vai realizar obra em prazo reduzido, menor valor e qualidade garantida**. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2024. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/vila_mariana/w/noticias/139382. Acesso em: 20 out. 2024.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Relatório de Ações e Obras** - Janeiro a Junho de 2020. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2020.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Relatório de ações e obras** - janeiro a junho de 2021. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2021.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Relatório de ações e obras** - julho a dezembro de 2020. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2020.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Relatório de obras e ações das subprefeituras de São Paulo 2021**. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2021.
- SUBPREFEITURA VILA MARIANA. **Revitalização na nascente do Córrego do Sapateiro é inaugurada no aniversário da Vila Mariana**. São Paulo: Subprefeitura da Vila Mariana, 2021. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/vila_mariana/w/noticias/112909. Acesso em: 20 out. 2024.

Notas

¹ Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/vila_mariana/w/noticias/112909. Acesso em: 20/10/2024.

² Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/vila_mariana/w/noticias/141915. Acesso em: 20/10/2024.

³ Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/vila_mariana/w/noticias/139382. Acesso em: 20/10/2024.

Autores

Cássia Marques Esteves

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Mestra em Educação, Arte e História da Cultura, Pós-graduada em Arquitetura, Cidade e Desenvolvimento Imobiliário. Coordenadora de Gestão da Infraestrutura do Instituto Presbiteriano Mackenzie.

cassiamesteves@gmail.com

Ricardo Ruiz Martos

Universidade Presbiteriana Mackenzie / Centro Universitário Belas Artes

Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Arquiteto na KSAA Arquitetura, Docente na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Presbiteriana Mackenzie e no Centro Universitário Belas Artes.

ricamartos@gmail.com

Planejamento comunitário no Bom Jardim: experiência referencial para a inovação urbana em Fortaleza, CE

André Araújo Almeida | UPM | LUH

Angélica Tanus Benatti Alvim | UPM

Jörg Schröder | LUH

RESUMO

O presente estudo busca contribuir com as questões ligadas à inovação no planejamento urbano, apresentando algumas potencialidades presentes nos processos comunitários ou populares. Podemos afirmar que experiências espontâneas de planejamento potencializam a interconexão entre inovação e urbanismo, combatendo a segregação, fortalecendo o conceito de direito à cidade e ampliando a noção de gestão democrática. Assim, este artigo objetiva apresentar a experiência de cidadania ativa no planejamento urbano do GBJ - Grande Bom Jardim, na cidade de Fortaleza, CE, sem a pretensão de exaurir o tema e o aprendizado resultante. A metodologia desta pesquisa, de natureza qualitativa — exploratória — interpretativa, adota, para recorte conceitual de análise, o esquema de “projeto local” da abordagem territorialista para compreensão do território e promoção do “desenvolvimento local” (Magnaghi, 2012). Serão observadas também, por meio de entrevistas, as formas de materialização da inovação social presentes nas práticas de engajamento civil no Bom Jardim (Orioli, Massari, 2023). Como resultado, observamos um olhar alternativo para o planejamento urbano através das inovações da autogestão comunitária observadas na atuação da Rede DLIS, com estratégias traçadas localmente, na procura por oportunidades para o empoderamento e a governança local, bem como para a pesquisa acadêmica sobre planejamento territorial.

Palavras-chave: planejamento urbano, inovação, rede DLIS, Grande Bom Jardim, Fortaleza.

INTRODUÇÃO

A segregação urbana e o direito à cidade são questões amplamente estudadas no urbanismo brasileiro. Nesse universo científico, algumas investigações se aprofundam em estudos sobre as formas de apropriação e intervenção autônoma nos territórios, na busca por maior compreensão sobre novas formas de governança local com potencial de superação das injustiças espaciais.

Podemos afirmar que experiências espontâneas de planejamento urbano potencializam a interconexão entre inovação e urbanismo, combatendo a segregação, fortalecendo o conceito de direito à cidade e ampliando a noção de gestão democrática. Isso se dá através da consolidação, ao longo do tempo, dos sistemas territoriais (Raffestin, 1993), resultado do sentimento coletivo de pertencimento ao espaço urbano pela população local. A ideia do “sentido de lugar” avança, assim, da noção comum de *placemaking* em direção ao conceito mais profundo de *place awareness*, *coscienza di luogo* ou consciência do lugar (Magnaghi, 2012).

Em vista dessa inovação latente oriunda dessa apropriação urbana coletiva, Orioli e Massari (2023, p. 51) identificam alguns dos elementos necessários à “geração criativa de lugares”: a) a identificação de interesses individuais com potencial para se converterem em coletivos; b) o anseio de responder às necessidades locais, como aquelas de ordem de manifestação sociocultural, ou ligadas aos cuidados, à assistência, à economia local e à solidariedade; c) a existência ou disponibilidade de recursos territoriais organizativos, financeiros e/ou políticos-culturais; d) a constituição de formas de mobilização e agregação comunitária, como grupos territoriais espontâneos, organizações do Terceiro Setor, instituições locais cognitivas (Walliser, 2000¹ *apud* Orioli e Massari, 2023), aos quais adicionamos os coletivos de associações ligadas ao desenvolvimento local e às infraestruturas sociais em rede (Petracca, Gallagher, 2020).

Essa compreensão, que alia inovação e criatividade ao planejamento urbano, apresenta equivalências conceituais com o “retorno do território” de Milton Santos (2005), bem como com o de “re-territorialização” de Magnaghi e Giusti (1989), posteriormente complementado pela proposta eco-territorialista de “desenvolvimento local eco-sustentável” (Magnaghi, 1998).

Diante dessa discussão, este artigo² objetiva apresentar brevemente uma experiência exemplar de cidadania ativa no planejamento urbano do GBJ - Grande Bom Jardim³, na cidade de Fortaleza, CE, sem a pretensão de exaurir o tema e o aprendizado resultante. Buscamos contribuições para o planejamento urbano participativo que ampliem o olhar sobre as

formas de engajamento civil para o “fazer” local, ou, no termo de Orioli e Massari (2023): para geração criativa de lugares. Como metodologia desta pesquisa, de natureza qualitativa — exploratória — interpretativa, adotamos, para recorte conceitual de análise, o esquema de “projeto local” da abordagem territorialista para compreensão do território como ambiente de promoção do “desenvolvimento local” (Magnaghi, 2012). Observamos ainda, por meio de entrevistas, algumas das formas elencadas de materialização da inovação social (Orioli, Massari, 2023) presentes nas práticas de engajamento civil no Bom Jardim.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A partir do histórico nacional recente, observamos, nos ambientes acadêmicos e no campo popular, a evolução e a crise do modelo recente de desenvolvimento urbano brasileiro. Como em várias cidades, a legislação de Fortaleza passa a se pautar, principalmente a partir de 2009, pelos princípios constitucionais de gestão democrática da cidade e de função social da propriedade urbana, em consonância com a Carta Magna do país a partir da luta política de um movimento nacional que, desde as décadas de 1970/1980, almeja a construção de uma nova agenda urbana.

As forças que construíram a proposta de Reforma Urbana fizeram isso [uma nova percepção da realidade urbana, geográfica, ambiental] durante pelo menos mais de duas décadas. Ganharam adeptos em diversos setores da sociedade, construíram uma leitura original sobre a cidade periférica, dando visibilidade ao que era invisível, e uma agenda original sobre a reforma urbana (Maricato, 2014, p. 55).

A principal conquista institucional do MNRU — Movimento Nacional pela Reforma Urbana — é a inserção da Política Urbana Nacional na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183) com consolidação jurídica a partir da sua regulamentação no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). No PDP-For, ou Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei Complementar nº 062/2009, de 02 de fevereiro), são demarcadas no município suas ZEIS — Zonas Especiais de Interesse Social, contemplando diversos territórios vulneráveis, entre eles a ZEIS do Bom Jardim.

Contudo, a partir dos anos 2010, os movimentos sociais perdem força social e política, desmobilizando-se e esvaziando-se na “zona de conforto” das conquistas das décadas anteriores. Essa confiança nos espaços de participação social institucionais leva à cooptação política (Maricato, 2014, pp. 90-91) e à multiplicação de inúmeras experiências públicas de

pseudoparticipação. Tem papel também a crescente imersão da sociedade brasileira na cultura pós-moderna do individualismo e da ilusão do “conforto” proporcionado pelo acesso ao consumo.

Em Fortaleza, essa tendência é marcada pela consolidação de um modelo de gestão municipal voltado aos negócios urbanos e ao *city marketing*, adotando formas de governança associativa em parcerias público-privadas como as OUC's — Operações Urbanas Consorciadas. Autores como Holanda, Rosa e Pequeno (2017) e Cavalcanti (2018) apontam que as OUC's em Fortaleza não costumam dispor de formas de controle legal e gestão social compartilhada com as comunidades onde atuam. Seus projetos “[...] ignoram por completo as comunidades de baixa renda que habitam na área da operação e de seu entorno” [tradução nossa] (Holanda *et al.*, 2017, p. 36).

Diante disso, são frequentes as reações populares frente às lógicas de atuação territorial de mercado e de um modelo de gestão pública “de negócios”, voltado à promoção internacional da cidade, mas que desvaloriza contextos naturais, culturais e socioeconômicos locais. Se atentarmos para as comunidades vulneráveis, formadas em grande parte por uma população empobrecida, essa questão agrava-se por colocar em risco a sustentabilidade desses territórios e por não aproveitar a energia criativa local, importante atributo territorial gerador de inovação. Nesse contexto, surgem, nos últimos anos, diversos estudos sobre experiências de autonomia e autodeterminação no planejamento urbano, promovido por grupos sociais organizados territorialmente. Tais experiências são muitas vezes tidas como “insurgentes”, por serem capazes de elaborar planos e projetos urbanos “fora do aparato estatal” (Freitas, 2017, p. 2).

Fortaleza possui um relevante histórico de insurgências, de onde destacamos a materialização da organização comunitária amadurecida do Bom Jardim no Plano Popular para a sua ZEIS (Freitas *et al.*, 2019). Esse território, composto por diversos bairros, é marcado por grandes desigualdades, mas também por um forte senso comunitário que se consolida em uma rede⁴ de colaboração local exemplar na cidade. Os processos de planejamento comunitário no território do GBJ - Grande Bom Jardim são iniciativas referenciais na cidade, pela sua capacidade de resistência, que pode representar a “mudança de rota” (Maricato, 2014) a ser promovida pelas comunidades locais organizadas e de seus parceiros.

Por esse motivo, o caso do Bom Jardim é apresentado a seguir. Buscamos observar os elementos presentes nesse território que conduzem essa população em direção a contribuições importantes para a construção de um novo paradigma para o urbanismo, interacionista em contraposição

ao participativo funcionalista (Raposo, 2012); e com potencial de inovação em relação ao modelo vigente de urbanismo predatório (Maricato, 2014). Sua experiência pauta-se por processos continuados, desde o início do século XXI, de construção e condução comunitária de políticas territoriais locais que levam a práticas de planejamento urbano significativo.

O GBJ - Grande Bom Jardim - é uma região localizada na parte sudoeste do Município de Fortaleza (fig. 1) com trechos que entram nos municípios limítrofes de Caucaia e de Maracanaú. É composto por cinco bairros de Fortaleza: Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira. Abriga dezenas de comunidades de denominações diferentes, contando com mais de 200 mil pessoas (Censo do IBGE, 2022). A sua diversidade e multiplicidade identitária atribuem a esse grande território uma percepção particular em relação ao imaginário reconhecível pelo restante da cidade. É um território que se reconhece localmente a partir de uma identidade coletiva própria, porém deturpada por estigmas comuns às periferias. Em escala municipal, sua localização em área de expansão urbana dificulta o reconhecimento dessas identidades, diferentemente de outros territórios igualmente ricos culturalmente e localizados em áreas historicamente consolidadas da cidade, como na região do Mucuripe ou da Praia de Iracema.

Figura 1: Localização do Grande Bom Jardim [Painel para exposição no Ponto de Memória do Bom Jardim - extrato]/ Fonte: Almeida, Clarindo, 2012.



Essa identidade comum e a multiplicidade social do Grande Bom Jardim são formadas por histórias e estórias construídas em uma área rural

do município de Fortaleza que vai, a partir de meados do século XX, sendo gradativamente ocupada por uma população vinda de diversos municípios do Estado do Ceará: Jaguaribe, Ocara, Iguatu, Limoeiro do Norte, Maranguape; ou mesmo do distante norte da Itália⁵ (Mapurunga, 2015, p. 7).

[...] podemos afirmar, com pouca possibilidade de erro, que eram sertanejos pobres que vieram para Fortaleza nos anos de 1950, uma década escassa de chuvas para as lavouras. Ou vieram diretamente do sertão para o loteamento ou tinham passado por outras periferias da cidade antes de adquirirem seus lotes. Eram, portanto, acostumados aos rigores de uma vida sem energia elétrica e água encaçada. Chegavam para morar mais próximos das fábricas e de postos de trabalho inexistentes no sertão e que estavam relativamente perto do Bom Jardim, principalmente em Parangaba. [...] Tornavam-se, assim, quase pracionos, embora mantivessem a alma sertaneja ainda hoje latente na periferia de Fortaleza (Mapurunga, 2015, p, 17).

As descrições dos cenários de quem conheceu a área na década de 1960 falam, com saudosismo, dos atributos naturais desse território, do carnaubal⁶, dos Rios Siqueira e Maranguapinho e das casinhas de taipa que já existiam na região antes da ocupação na forma de loteamentos, que impulsionavam a expansão horizontal da cidade quase à marca d'óleo sobre áreas naturais, sítios e fazendas gradativamente cortadas, parceladas e fragmentadas por ruas e lotes urbanos. Esse modelo de expansão urbana considera o loteamento como simples ato de converter terra rural em urbana, abrindo ruas sem pavimentação ou infraestrutura, simplesmente demarcando lotes para serem inseridos no mercado imobiliário. Um processo que se assemelha àqueles descritos por Bonduki (2004) em outras cidades do país.

Alguns dos nomes que hoje são atribuídos aos territórios locais aí existentes e aos seus bairros são oriundos desse contexto: do primeiro loteamento da década de 1950, Santo Amaro, seguiram-se outros, como os loteamentos Granja Bom Jardim, Parque Santa Cecília e Parque Santa Rosa, e em especial o loteamento Granja Portugal, parcelamento da Fazenda Bom Jardim (Mapurunga, 2015, p. 15-16), de onde provém o nome que marca todo esse grande território. Uma das primeiras ruas do Bom Jardim, a Oscar Araripe, foi descrita na década de 1970 já como uma paisagem à parte, “um mundo especial, algo fora do espaço da cidade onde eu morava e fora dos parâmetros do interior conhecidos por mim” (Mapurunga, 2015, p. 10).

A expansão urbana avançava sem os devidos investimentos urbanos de direito dos habitantes da cidade, resultando no quadro de precariedade que hoje caracteriza, à escala municipal, as regiões sudoeste, oeste e noroeste da cidade. A escassez de investimentos compôs um grande

[...] território de segregação socioespacial de larga escala, com domicílios, infraestrutura, serviços e meios de consumo precários, ocupado majoritariamente por famílias de baixa renda, que vivenciam violências e violações de direitos em múltiplas escalas e dimensões (Machado *et al.*, 2018, p. 15).

O território do Grande Bom Jardim, pelo seu isolamento, possui forte dinâmica socioeconômica, mas concentrada nas duas principais ruas do bairro (Bom Jesus e Oscar Araripe), com gradativa precarização urbana e socioeconômica à medida que nos distanciamos delas. São várias as limitações no acesso às infraestruturas, ao trabalho e renda qualificados, gerando uma economia local frágil e muitas vezes informal. Dessa forma, sua localização geográfica periférica, em área de transição metropolitana, caracteriza o GBJ ainda como “dormitório”, com Produto Interno Bruto insuficiente para gerar autonomia econômica local (Luz, 2024). É nesse contexto que surge o engajamento civil e as redes de atuação urbana comunitária, as quais descreveremos a seguir.

CONDIÇÃO ATUAL

Para compreendermos a atuação das redes de entidades locais do GBJ no planejamento urbano popular, a condição atual e suas perspectivas, apresentaremos uma reflexão pautada em uma fonte acadêmico-documental construída com a visão dos próprios participantes (Machado *et al.*, 2018) e em conversas com moradores atuantes nas instituições que compõem a Rede DLIS — Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - do Grande Bom Jardim. Este artigo conta com conteúdo resultante de entrevistas com interlocutores locais (Borges, 2024; Luz, 2024) e anônimos, estes últimos identificados como “SCrlc” e “SCterset”, código composto por SC (representante da sociedade civil), acrescido de “rlc” (residente / liderança comunitária) ou “terset” (Terceiro Setor), e numeração referente ao número de identificação do/a entrevistado/a.

Os representantes do GBJ consultados relatam que a manutenção das precariedades e limitações é causada pelo desconhecimento do poder público da realidade. Um contexto de negligência por gestores municipais ao longo de décadas leva a sua população ao empobrecimento e a bus-

car estratégias de superação dos obstáculos ao seu desenvolvimento. Isso marca o senso de coletividade que caracteriza a região, por meio da luta comunitária que se registra desde a década de 1970 (Machado *et al.*, 2018, p. 22). Essa história da organização e da resistência comunitária no GBJ se constrói com maior intensidade durante as décadas de 1980/1990, pelo trabalho das CEBs - Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica⁷ e pelos trabalhos da Federação de Bairros e Favelas, pautados na metodologia paulofreireana⁸ (Mapurunga, 2015, p. 10; Luz, 2024). A articulação entre os movimentos sociais locais resulta na constituição, em 2003, da Rede DLIS (Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável) do Grande Bom Jardim.

A REDE DLIS é uma agregação de coletivos que lutam por melhorias na Regional V em Fortaleza. Surgiu em 2003 devido aos esforços do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), tendo como finalidade “a implementação de uma política de desenvolvimento local sustentável, numa região com forte vocação associativa” (Machado *et al.*, 2018, p. 23).

[...] o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) [é] uma instituição que tem como essência a certeza do protagonismo dos mais pobres [acrécimo nosso] (Mapurunga, 2015, p. 33-34).

Com um forte ativismo territorial, a população do GBJ reconhece que sua mobilização e empoderamento não vêm de um histórico associado à memória coletiva enraizada na cidade, como nos territórios precarizados centrais, mobilizados em torno de caminhos decolonialistas. No Grande Bom Jardim, o ativismo vem de uma postura “contra-colonial” (Borges, 2024):

Eu costumo hoje, inclusive, escrever sobre uma luta contra-colonial aqui. A gente não é território que foi colonizado, não é quilombo, então nesses territórios onde não são quilombos, a gente costuma utilizar mais o [termo] “contra-colonial” do que o “descolonial” ou “decolonial”. Aqui é um território contracolonial, essa contra-maré, a maré colonial, né; que impõe tudo de ruim pra nós, que moramos aqui. Só que a gente nada contra a maré, a gente faz a luta contra-colonial, né? [acrécimo nosso] (Borges, 2024).

A Rede DLIS é a rede de articulação desse ativismo presente no território, vista por Machado *et al.* (2018, p. 23) como um “coletivo de lideranças e entidades que se organiza na luta por políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento da região em que estão inseridas”. Atua em rede local, contando com 33 entidades componentes com perfis diversos,

tais como associações comunitárias, associações socioculturais, associações de trabalhadores, associações de moradores, instituições religiosas abertas ao diálogo e às parcerias inter-religiosas, centros educacionais, associações etárias e de gênero, instituições ambientais e movimentos de saúde (Machado, *et al.*, 2018, p. 24). Tem atuado também longo dos anos, além dessa rede local, em rede regional, com parceiros externos ao território, como instituições acadêmicas públicas, tais como Universidade Estadual do Ceará - UECE, Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Universidade Federal do Ceará — UFC; e privadas como a UniChristus, e a Universidade de Fortaleza — UNIFOR; bem como com outras entidades e redes comunitárias, atuando em parceria quando há demandas compartilhadas, como com a Rede de Articulação do Grande Jangurussu e Ancuri - REAJAN (SCterset2, 2024).

Marileide Luz (2024), uma das coordenadoras do Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa - CDVHS, se reconhece, como entidade local, no “nível intermediário”, segundo termo utilizado por Martina Massari (2020). “Eu acho bacana, pois é o que a gente faz. O Terceiro Setor está aqui na organização popular, ele assume ou ele adquiriu uma competência política e técnica que consegue abrir os caminhos para o diálogo com o poder público” (Luz, 2024). Para ela, a vantagem de atuar em rede é qualificar o diálogo com as instituições do poder público, diferentemente de como ocorria antes da constituição da Rede DLIS.

Cada entidade chegava com uma demanda para o poder público, depois outra liderança chegava com a mesma demanda, e outra com a mesma demanda; a gente vai aprendendo que essa forma ... [dificulta as respostas institucionais]. Uma vez, em uma audiência pública, um gestor chegou a “brincar” com a gente sobre essa forma de “organização”. Entendemos, então, que precisamos ter o território como foco na nossa militância, nessa perspectiva de olhar o que temos, saber o que falta, planejar ações, tanto planejar fisicamente o que nós queremos, como planejar as ações para se pressionar o poder público [acréscimo nosso] (Luz, 2024).

A partir dessa compreensão e forma de atuação, a Rede DLIS torna-se, ao longo do tempo, importante referência no planejamento comunitário na cidade de Fortaleza.

Nesse percurso, cabe destacar a instituição e o desenvolvimento da Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (REDE DLIS do GBJ).

[...] as disposições sociais que foram sendo constituídas, difundidas, apropriadas, desenvolvidas e operadas por agentes individuais, coletivos e institucionais, permitindo a estes não somente adquirirem importância em sua atuação no território, mas, também, tornarem-se referências na cidade de Fortaleza e iniciarem processos de articulação e projeção em escalas nacional e internacional. Nesse sentido, as lutas populares urbanas são também lutas político-simbólicas [...] (Machado *et al.*, 2018, p. 22).

A luta política leva-os não apenas à atuação por meio de reivindicações, mas à construção coletiva e comunitária do planejamento territorial. Diferentemente da compreensão inicial de que o Plano Popular para a ZEIS Bom Jardim de 2009 (Freitas *et al.*, 2019) foi pioneiro como plano de iniciativa comunitária, percebemos que a Rede DLIS já tinha, desde a sua origem, a inclinação para a construção do seu protagonismo nos processos de planejamento do seu território (Machado *et al.*, 2018, p. 25; Luz, 2024). Esse pioneirismo remonta aos anos entre 2002 e 2004, na elaboração, em parceria com a UECE, do Diagnóstico Socioparticipativo do Grande Bom Jardim.

[O Diagnóstico Participativo] é bastante elucidativo quanto ao caráter estratégico das ações desenvolvidas, abrindo espaço para avaliação das trajetórias dos agentes populares urbanos nesse território [acréscimo nosso] (Machado *et al.*, 2018, p. 26).

Além de resultar na constituição da própria Rede DLIS, em 2003, esse trabalho serviu para instituição de um Conselho Popular de Desenvolvimento Urbano em 2005, composto por 255 moradores (Machado *et al.*, 2018, p. 25-26), e para a elaboração da Política de Desenvolvimento Sustentável do Bom Jardim, com horizonte temporal de 2005 a 2025 (Almeida, 2014; Luz, 2024). Apesar de não compor todos os elementos de um plano urbanístico, em especial quanto à inexistência de propostas para o território, a “Política” (2005-2025), como os entrevistados costumam se referir ao documento, é quem conduz o processo de planejamento da Rede DLIS (Luz, 2024), norteando sua atuação. Apesar de não versar diretamente sobre a temática da ZEIS, a política “dá os elementos estruturais urbanos que em alguns pontos se assemelha com as ZEIS, já antes de se saber o que é ZEIS” (Borges, 2024). A Política é aplicada gradativamente na condução das atividades da Rede, na construção das suas estratégias em “planos estruturantes” (Machado, *et al.*, 2018, p. 27-29), com monitoramento constante e, atualmente, em vias de se iniciar um processo de autoavaliação, revisão e atualização (SCterset2, 2024).

PERSPECTIVAS E APRENDIZADOS

O pioneirismo no planejamento popular do Bom Jardim, tratado como “inovação social” na escala da cidade de Fortaleza, é na verdade um instrumento orgânico em escala local. É uma ferramenta “natural” de existência e resistência, como observado por alguns entrevistados:

A gente sempre diz que a alternativa que a gente tem num território periferizado empobrecido é fazer mobilização. [...] a gente até brinca, às vezes na formação, assim, “gente, essa é a nossa única opção, ou alguém aqui teve o azar de nascer rico?”. Então, o planejamento, para a gente, é mobilizador, é instrumento de mobilização. Porque ele tanto é feito com os olhares do que a população mesmo percebe, sente, vive; mas ele também vai servir de parâmetro, porque as pessoas quando têm diagnóstico na mão e quando tem planejamento, elas se sentem empoderadas [...] ação, reflexão e ação que é bem paulofreiriano, a gente adota bastante (Luz, 2024).

A percepção externa de inovação social das práticas vistas como “naturais” pela comunidade local, tem o papel de dar nova injeção de estímulo à mobilização social:

Quando alguém chega e pergunta aqui às vezes, eu não tenho a dimensão do quanto isso é grande... aí as pessoas, quando começam a conversar, e quando a gente começa a perceber que não tem em outros bairros tanto movimento como a gente, aí é que a gente percebe a dimensão. E tem gente que tem muito orgulho de dizer, tipo assim, eu sou “cria do Bomja”, que é o Bom Jardim, né? Eu sou “cria do Bomja”, a juventude diz muito isso aí... Apesar de tantos desafios, a gente tem orgulho de se organizar, a gente tem esse orgulho de fazer arte, a gente tem orgulho de se encontrar e sei lá, de se abraçar e ter afetos e por aí vai, né? Além do orgulho que se a gente for olhar no campo das políticas públicas a gente arrancou muita coisa pra cá, dentro do ponto de partida, organização e planejamento, atualização de lutas (Luz, 2024).

O planejamento como resposta orgânica, visto como “inovação” por aqueles externos à comunidade, é o catalisador da energia social local, alimentando o empoderamento comunitário.

A gente se pergunta, como é que eu tenho orgulho de lugar que é estigmatizado pelo restante de toda a cidade,

né? Como é que um lugar que a cidade diz que é ruim e eu acho bom? (SCterset3, 2024).

Pois é. Exatamente porque a cidade não conhece, por exemplo, os territórios, as periferias, né? Com essa riqueza... (SCterset2, 2024).

No contexto de escassez de recursos, a autonomia no planejar não lhes dá, contudo, o poder de execução. A atuação da Rede DLIS é marcada, então, pela constante tentativa de inserção, no planejamento oficial da cidade, de territórios e demandas invisibilizados pelo poder público nos seus trabalhos e documentos institucionais, como no caso da comunidade Canudos nas demarcações das ZEIS do Plano Diretor. Sendo assim, buscam constantemente representação nas instâncias institucionais de participação social, como no Orçamento Participativo - OP, no Plano Diretor Participativo - PDP, no Plano PluriAnual - PPA, no Conselho Gestor da ZEIS, nas comissões eleitorais para conselhos temáticos de políticas públicas, entre outros (SCterset2, 2024).

De qualquer forma, para os/as entrevistados/as, a atuação no planejamento popular traz, entre tantos benefícios, grandes aprendizados individuais e coletivos, de educação cidadã e formação comunitária. É como uma “escola de luta [...] de gente que se engaja” (SCterset2, 2024).

E no campo coletivo, enquanto rede ou enquanto comissão da rede, a gente aprende demais no campo com essa negação aqui de direitos, vinculada aqui a “como ter o acesso”, e então a gente vai quebrando as barreiras até chegar, de fato, na secretaria de competência dessa política. Isso, para mim, gera um aprendizado coletivo (Luz, 2024).

Nesse sentido, os/as entrevistados/as percebem que outros campos de engajamento local além da questão urbana têm ainda maiores avanços e benefícios, tanto para a construção da autonomia comunitária como para efetivação do princípio da gestão democrática da cidade em um modo *bottom-up*. Para Luz (2024), o campo cultural, por exemplo, exatamente por ser bastante “desassistido”, torna-se mais “atrevido” e “empoderado”. O campo das disputas urbanas tem muito a aprender, por exemplo, com a gestão cultural compartilhada do Centro Cultural do Canindezinho, em constante atenção para manterem-se processos transparentes no acesso às informações e à apresentação dos recursos. Mesmo sob pressão, a gestão compartilhada para ser verdadeira não pode cair na fragilização popular, na pseudoparticipação e cooptação política. É um risco real, já que se sabe que “a palavra ‘participação’ [...] tem se esvaziado” (Luz, 2024).

Em suma, as experiências dos movimentos sociais do GBJ com o poder público parecem conduzi-los a uma compreensão mais madura da atuação do poder público e das estratégias para lidar com as instâncias institucionais:

- O que motiva a mobilização é a atuação constante (fazer “zuada”) na relação com o poder público, “sem fazer de conta porque não aceitamos” (Luz, 2024); é o agir estratégico por meio da “mobilização exposta” (Borges, 2024), aquela cujos resultados são exaustivamente divulgados de forma a se construir na comunidade a compreensão de que as conquistas não são resultado de articulação com políticos ou energia individual, mas são frutos da luta coletiva... é um reconhecimento constante das conquistas, para não “normalizá-las”, na forma de celebração que se converte em “energia social recarregável” para manutenção da mobilização e do empoderamento;
- Apesar da energia da juventude, é importante também envolver pessoas com experiência e maturidade indo além dos saberes técnicos e institucionais, trazendo o saber popular em igual patamar de importância, adotando posturas paulofreireanas (Borges, 2024);
- É preciso se reconhecer a complexidade do ativismo urbano, já que lida com questões imobiliárias, de grande poder hegemônico nas cidades, o que explica em parte a fragilização institucional do instrumento da ZEIS e da participação social na cidade;

Podemos destacar, por fim, a compreensão local de que o diferencial em se atuar em rede está na construção de “demandas qualificadas”, unindo conhecimentos técnicos e saberes locais, com poderes de decisão em modelos de gestão pública compartilhada, em especial, quanto à tomada de decisão e à aplicação de recursos públicos no território (SCrlc1, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apontamos aqui nesta pesquisa alguns elementos importantes para pensarmos e discutirmos as possibilidades e os limites do “planejamento urbano participativo” no contexto brasileiro, através de um olhar alternativo. As inovações na autogestão comunitária, observadas na atuação da Rede DLIS — Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - do Grande Bom Jardim, em Fortaleza (CE), emergem de estratégias traçadas localmente, da procura por oportunidades para o empoderamento e a governança

local, bem como da integração academia/sociedade, que dá visibilidade e contribuições às práticas de gestão comunitária dos processos de planejamento urbano local. Os representantes da Rede DLIS se conhecem e se reconhecem a partir dos seus atributos e características territoriais em “nível intermediário” (Massari, 2020) de atuação no planejamento urbano. Dessa posição, constroem uma identidade essencial e uma forma de atuação própria, como mobilizadores sociais e facilitadores na relação da comunidade com os atores urbanos detentores de poderes institucionais. A inovação não é um elemento racionalmente almejado, mas conquistado organicamente nas decisões coletivas significantes.

À medida que as práticas de cidadania ativa ampliam sua atuação do atendimento às demandas imediatas aos processos de planejamento urbano, observamos que as redes comunitárias se fortalecem, ampliando o conceito de gestão democrática das cidades para uma maior autonomia comunitária, portanto, indo além dos avanços já alcançados ligados à temática da participação social. Essa discussão pode auxiliar numerosos casos e iniciativas locais semelhantes no Brasil de autodeterminação comunitária nos processos de decisão sobre o território. Nesse sentido, arquitetos, urbanistas, planejadores, políticos e gestores públicos precisam construir novas aprendizagens sociais e institucionais em prol da evolução da governança urbana local no país.

Este trabalho é parte da tese de doutorado do autor, orientado pelos professores coautores, em acordo institucional de cotutela (COJUR-UPM-1810/2018). Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com seres humanos segundo parecer 7.197.477/2024, com registro na Plataforma Brasil com CAAE 83214724.5.0000.0084. Agradecemos, pelos apoios e interlocução para essa investigação, à prof.^a Martina Massari da Università di Bologna, à arq. Mariana Quezado, e a Marileide Luz, Jean Borges, Adriano Paulino e Rogério da Costa, representantes do CDVHS / Rede DLIS. Agradecemos ainda à Universidade e ao Instituto Presbiteriano Mackenzie, ao Mack Pesquisa, à Leibniz Universität Hannover, ao CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, com bolsa (doutorado) de apoio à pesquisa científica, tecnológica e de inovação (Processo 142120/2024-3), à CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio CAPES-PROEX código de Financiamento 001 (modalidade II - taxas / Processo 88887.753054/2022-00) e PDSE / CAPES — PrInt (projeto “Cidade, Projeto e Equidade: das Linguagens e Apropriações às formas de Regulação” / Processo 88887.830907/2023-00).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Adriano Paulino de. **(Grande) Bom Jardim: reterritorialização e política de representação à luz da nova pragmática**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-graduação em Linguística Aplicada, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014. 282 f.
- ALMEIDA, André Araújo, CLARINDO, Ítalo Anderson Lopes Pinheiro. **Painéis Jardim das Memórias** — produção gráfica. Evento de inauguração do Ponto de Memória do Bom Jardim. Fortaleza: Rede DLIS/Rede Cearense de Museus Comunitários/IBRAM, 2012.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BORGES, Jean Elyson Rodrigues. **Entrevista concedida a André Araújo Almeida**. Fortaleza, 23 nov. 2024.
- CAVALCANTE, Ronaldo de Paula. Teologia protestante de Rubem Alves: proto-história da Teologia da Libertação. **Numen — Revista de Estudos e Pesquisa da Religião**, v. 23, n. 1, Universidade Federal de Juiz de Fora, jan.-jun. 2020, p. 56-70.
- CAVALCANTI, Emanuel. **Cidades vacantes, cidades expectantes: produção e transformação dos vazios urbanos em Fortaleza (2000-2018)**. Tese (doutorado), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. 375 p.
- FREITAS, Clarissa, F. S. Planejamento pelo direito à cidade e as práticas insurgentes na periferia de Fortaleza. In: ENANPUR — Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, **Anais**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/download/2110/2089>. Acesso em: 1 mar. 2023.
- FREITAS, Clarissa, ARAÚJO, Rogério da Costa, LIMA, Mariana Quezado Costa, SILVA, Emília Stefany de Souza, FROTA, Naggila Taissa Silva, ALVES, Michaela Farias. **Plano Popular da Zeis Bom Jardim**. [digital]. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2019.
- HOLANDA, Breno, ROSA, Sara, PEQUENO, Renato. Las asociaciones público-privadas y el desarrollo urbano: análisis de ilegalidades en la creación de operaciones urbanas consorciadas en Fortaleza, Ceará, Brasil. **Entretextos**, v. 9, n. 26, p. 1-18, Universidad de La Rioja, Fundación Dialnet, 2017. DOI: 10.59057/iberoleon.20075316.201726282. Acesso em: 6 dez. 2022.
- LUZ, Marileide da Silva. **Entrevista concedida a André Araújo Almeida**. CDVHS — Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa, Fortaleza, 23 nov. 2024.
- MACHADO, Eduardo Gomes (org.), FAUSTINO, Anna Érika, MAGALHÃES, Jackline, FEITAS, Joyce, SILVA, Maria das Graças de Castro e, LUZ, Marileide da Silva, ARAÚJO, Rogério da Costa. **Perfil da Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS do GBJ)**. Relatório de pesquisa. Redenção/Fortaleza: UNILAB/Rede DLIS/CDVHS, 2018.
- MAGNAGHI, Alberto, GIUSTI, Mauro. Notas para una teoría del desarrollo local. **Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural**, n. 23, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1989.
- MAGNAGHI, Alberto. Territorial heritage: a genetic code for sustainable development. In: **7th Conference of INURA — Possible Urban Worlds**. INURA — International Network for Urban Research and Action. Basel: Birkhauser, 1998.
- MAGNAGHI, Alberto. **Il progetto locale: verso la coscienza di luogo**. Torino: Bollati Boringhieri, 2012.
- MAPURUNGA, José. **Bom Jardim**. Coleção Pajeú. Fortaleza: Secultfor, 2015.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MASSARI, Martina. **Towards the enabling city: intermediate places between practices and planning for social innovation in Bologna**. Dottorato di Ricerca. Alma Mater Studiorum — Università di Bologna. Supervisor: Valentina Orioli e Elena Ostanel. Bologna: UniBo, 2020.
- ORIOLO, Valentina; MASSARI, Martina. **Praticare l'urbanistica: Traiettorie tra innovazione sociale e pianificazione**. Milano: FrancoAngeli, 2023.

PETRACCA, Enrico; GALLAGHER, Shaun. Economic cognitive institutions. **Journal of Institutional Economics**, 16, 747-765. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1744137420000144>. Acesso em> 11 mai. 2024.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAPOSO, Isabel. Bairros de gênese ilegal: metamorfoses dos modelos de intervenção. *In*: MENDES, Maria Manuela, SÁ, Teresa, CRESPO, José Luís, FERREIRA, Carlos Henriques (coords.). **A cidade entre bairros**. Casal de Cambra / Sintra: Caleidoscópio/CIAUD, 2012.

SANTOS, Milton. O retorno do território. *In*: **OSAL: Observatorio Social de América Latina**. Ano 6 n. 16, jun. 2005. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2023.

SCrlc1. **Entrevista concedida a André Araújo Almeida**. [sob sigilo] Representante voluntário, residente / liderança comunitária. Fortaleza, 19 nov. 2024.

SCterset2. **Entrevista concedida a André Araújo Almeida**. [sob sigilo] Representante voluntário do Terceiro Setor. Fortaleza, 23 nov. 2024.

SCterset3. **Entrevista concedida a André Araújo Almeida**. [sob sigilo] Representante voluntário do Terceiro Setor. Fortaleza, 23 nov. 2024.

Notas

¹ WALLISSER Bernard. *L'économie cognitive*. Paris: Odile Jacob, Paris, 2000.

² Este artigo é parte da pesquisa de doutorado **Protagonismo e inovação sociais no processo de planejamento de territórios locais**: as experiências no Mucuripe e no Bom Jardim em Fortaleza - CE, Brasil, desenvolvida no PPGAU-FAU/Mackenzie e na Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, orientada pela prof.^a Angélica Tanus Benatti Alvim e pelo prof. Jörg Schröder, contando com bolsas CNPq, CAPES/Print e CAPES/PROEX. Além disso, insere-se no bojo das reflexões teóricas da pesquisa “A cidade das desigualdades: planos e instrumentos urbanísticos na São Paulo do século XXI”, que tem subsídio do Fundo MackPesquisa.

³ O GBJ, ou Grande Bom Jardim, é um território urbano em Fortaleza - CE formado pelos bairros Bom Jardim, Granja Lisboa, Granja Portugal, Siqueira e Canindezinho, cuja população reconhece-se em uma mesma identidade macroterritorial, construída ao longo do tempo por processos históricos comuns.

⁴ Rede DLIS — Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável — do Grande Bom Jardim.

⁵ Pe. Rino Bonvini, missionário comboniano, fundador do Movimento de Saúde Mental Comunitária do Bom Jardim (<https://movimentosaudemental.org>).

⁶ A carnaúba ou carnaubeira (*copernicia prunifera*) é uma palmeira nativa do nordeste brasileiro, símbolo do Ceará.

⁷ Movimento do Cristianismo progressista baseado na Teologia da Libertação, conceito do educador e teólogo presbiteriano brasileiro Rubem Alves (1933-2014) advindo do seu doutorado (1968) intitulado *Towards a Theology of Liberation* concluído na Princeton Theological Seminary (Cavalcante, 2020, p. 58), posteriormente incorporado na década de 1970 à Igreja Católica brasileira segundo orientação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil — CNBB.

⁸ Metodologia pedagógica crítica do educador brasileiro Paulo Freire (1921-1997).

Autores

André Araújo Almeida

Universidade Presbiteriana Mackenzie / Lebiniz University Hannover
Doutorando Universidade Presbiteriana Mackenzie/Lebiniz
University Hannover, Docente na Universidade de Fortaleza
(UNIFOR), Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UPM),
Coordenador-técnico do Living Lab / Sustentabilidade na Cidade:
Laboratório de Inovação e Impacto Social (UNIFOR).
andrearaujo.almeida@mackenzista.com.br

Angélica Tanus Benatti Alvim

Universidade Presbiteriana Mackenzie
Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Bolsista Produtividade CNPq,
Membro Titular do Comitê de Assessoramento CA-SA do CNPq.
angelica.alvim@mackenzie.br

Jörg Schröder

Leibniz University Hannover
Professor Titular de Design Territorial e Planejamento Urbano
(LUH), com Angélica Benatti Alvim coordenador de um programa
de doutorado de dupla titulação entre Brasil e Alemanha. Pesquisa
o tema design circular para transformação urbana com o projeto
www.cid-innovationalliance.eu.
schroeder@staedtebau.uni-hannover.de

Caminhos da democracia: como produzir cidades a partir da escala local mediante a experiência do plano de bairro Jardim Lapena

Andrelissa Ruiz | FTS

Fabiana Tock | FTS

Pedro Marin | FTS

Uvanderson Silva | FTS

RESUMO

As cidades foram produzidas a partir de desigualdades sociais e planejamentos de cima para baixo, uma lógica que claramente não deu certo e precisa ser invertida. Agora é preciso produzir cidades a partir da escala local, abranger o olhar de quem vive as localidades, aumentando a participação da população para um planejamento descentralizado e democrático, no qual não só se acesse o direito à cidade, mas seja acessível o direito a pensar a cidade ideal para cada localidade, sobretudo, as periferias e suas heterogeneidades. É neste sentido que este artigo traz a experiência do Plano de bairro Jardim Lapena, uma iniciativa de mobilização social envolvendo organizações sociais locais e lideranças do bairro, localizado no extremo leste da cidade de São Paulo.

Palavras-chave: plano de bairro, Jardim Lapena, cidade, democracia, participação.

INTRODUÇÃO

A produção da cidade é um processo contínuo e incremental que, justamente por articular diferentes atores em torno de interesses diversos, está em constante mutação. Embora existam muitas formas de se produzir a cidade, não é preciso ir muito longe para afirmar que nem todas são efetivas na socialização dos ganhos decorrentes dessa produção. Condições precárias de habitação, falta de saneamento básico e transporte público lotado são características de muitos bairros nas grandes cidades brasileiras que reforçam o ciclo de perpetuação das desigualdades.

Uma possível razão para essa assimetria na distribuição dos ganhos com a produção do espaço urbano pode estar no referencial de planejamento que adotamos, muitas vezes ancorado em normativas e modelos genéricos definidos pela lógica dos capitais urbanos, que excluem os processos concretos de produção dos territórios periféricos. Como consequência, ficam de fora da cidade planejada a realidade concreta e as verdadeiras demandas desses locais. É na unidade territorial que as políticas públicas se encontram e, quando planejadas de forma integrada a partir dessa escala, o território deixa de ser um simples repositório de projetos para ser sujeito da ação pública. Experiências como o urbanismo social de Medellín na Colômbia e o Compaz — Centros Comunitários da Paz no Recife, ambas orientadas por uma visão de planejamento construída a partir do território, comprovam que a produção de cidades a partir dessa escala tem efeitos positivos na redução das desigualdades intraurbanas.

As periferias das grandes cidades como São Paulo são marcadas por histórias de luta em contextos nos quais o desejo de uma vida melhor esbarra na urgência pela sobrevivência e o ato de participar concorre com o simples exercício do viver. São territórios muitas vezes invisíveis ao poder público, mas que encontram nos espaços de participação um meio de se fazerem vistos. É por meio de mobilizações comunitárias ou espaços de participação social institucionalizados pelo poder público que a população periférica consegue encaminhar suas demandas, pois dificilmente esses territórios recebem melhorias sem esses movimentos de pressão e ação, pois na democracia representativa essa população ocupa apenas o status de eleitorado, ainda não ocupando os espaços decisórios.

Entretanto, a partir dos anos 2000, nota-se um esforço tanto do poder público, quanto da sociedade civil na busca de inovar os processos participativos por meio de arranjos institucionais que considerem as dinâmicas territorializadas, a construção coletiva de diagnósticos locais e valorização das lideranças comunitárias.

No caso do poder público, a partir de 2003, tem ganhado destaque um conjunto de políticas públicas que prevê a participação da população atendida e organizações sociais na própria execução da política pública, desde a elaboração da agenda até a implementação das ações, por vezes mediante o repasse de recursos públicos para organizações da sociedade civil. As cientistas políticas Ana Claudia Teixeira e Luciana Tatagiba (2021) têm denominado essas políticas de **Programas Associativos** que se caracterizam (i) pela ênfase dos processos participativos de base territorial, (ii) pelo papel das organizações da sociedade civil como mediadores do acesso às políticas públicas, e (iii) pelo repasse de recursos públicos para entidades da sociedade civil administrar parte da política. São exemplos de Programas Associativos o Programa Minha Casa, Minha Vida — Entidades, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional Cultura Viva. Mais recentemente a Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades criou o Programa Periferia Viva, uma política de reurbanização de favela e áreas de risco que concilia obras de melhoria urbana, com ativação da comunidade local visando à construção colaborativa de soluções urbanísticas, à promoção da participação social na identificação de demandas e controle social da política pública e à mediação de organizações da sociedade civil na implementação das ações.

Diversas organizações da sociedade civil também têm proposto inovações no modelo de participação política. A construção de Planos de Bairros tem aparecido como uma aposta de organizações da sociedade civil como um caminho de renovação do processo participativo.

O Plano de Bairro é um instrumento de planejamento local, previsto no Plano Diretor da cidade de São Paulo. Prevê ampla participação dos moradores do Bairro e tem como propósito reforçar os laços comunitários, levantar as propostas de solução para desafios coletivos dos territórios e ampliar o sentimento de pertencimento ao território. As organizações de sociedade civil têm um papel importante de apoiar a realização de alguns Planos de Bairros e principalmente de sistematizar e divulgar a experiência local para um público mais ampliado.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O Jardim Lapenna, território que fica entre o rio Tietê e a linha do trem Safira da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), surge em 1965 como um loteamento da família Lapenna, como consta no departamento de gestão do patrimônio imobiliário. Localizado no distrito de São Miguel, Zona Leste de São Paulo, o Jardim Lapenna é um território com

fronteiras bem delimitadas que já ilustra a sua separação física do restante da cidade - inclusive há cerca de doze anos a única entrada para pedestres no bairro era um buraco no muro da CPTM. Atualmente ao Leste temos a indústria Nitro Química, ao Oeste o viaduto Jacu-pêssego, ao Sul a Linha férrea e ao Norte um centro de tratamento de esgoto da Sabesp, a empresa de saneamento básico do estado de São Paulo.

Sendo este território em uma área que a cidade já havia delimitado por meio da linha férrea para não ter habitação, estas áreas ficaram por muito tempo invisíveis ao poder público, que não destinava recursos para esses lugares. Para uma ideia mais precisa, segundo o IPVS 2013 (Índice Paulista de Vulnerabilidade Social), a população em alta e muita alta vulnerabilidade (IPVS 5 e 6) está em 16,3% na cidade de São Paulo; 6,5% no distrito de São Miguel (no qual o Jardim Lapenna se encontra) e 53,5% no Jardim Lapenna, ou seja, bem acima do índice da cidade e do próprio distrito.

Então, como garantir direitos básicos a essa população? É nesta perspectiva que a mobilização social sempre funcionou neste território: com a organização das questões emergentes de forma a viabilizar um diálogo com o poder público e envolver uma parte significativa da população local.

Neste sentido, o Jardim Lapenna tem uma longa história de mobilização social, iniciada por líderes comunitários que foram os primeiros habitantes do bairro. Com a articulação dos líderes comunitários e a criação da Sociedade Amigos do Jardim Lapenna em 1981, outras instituições foram se instalando no bairro. É o caso da Fundação Tide Setubal, que chega no Jardim Lapenna em 2006 a partir de uma parceria de co-gestão de um espaço educativo com a Sociedade Amigos do Jardim Lapenna.

As mobilizações do Jardim Lapenna têm um histórico de conquistas importantes: somente na última década esses processos conseguiram a vinda de um caminhão menor para a coleta de lixo nas vielas, duas CEIs (Centro de Educação Infantil), uma UBS (Unidade Básica de Saúde), parte do saneamento básico por meio de coletor tronco e um acesso ao bairro pela estação São Miguel da CPTM (Companhia de Trens Metropolitanos), acesso este que não constava no projeto original da nova estação. E todas essas conquistas foram advindas de processos de mobilização social, no qual instituições locais estavam presentes junto com os moradores, nesses casos acima houve participação da Fundação Tide Setubal e da Sociedade Amigos do Jardim Lapenna.

A Fundação Tide Setubal tem um histórico de construção de iniciativas formativas, de intervenção territorial e mobilização social em parceria com os moradores do Jardim Lapenna visando à melhoria do bairro, à pro-

moção de espaço formativos e de acesso ao conhecimento e aos direitos de cidadania e à ampliação dos canais de diálogo entre os moradores do Jardim Lapena e o poder público. Com mais de uma década de atuação na zona leste de São Paulo, a Fundação aposta na ideia de que, para se realizar uma política de desenvolvimento territorial das periferias e realizar ações de enfrentamento às desigualdades sociais e urbanas, é necessário considerar as diferentes dinâmicas territoriais, ou seja, “o território importa” quando se trata de atuação com a periferia e não para as periferias. Nesse contexto, um dos pilares da atuação no Jardim Lapena é o estímulo a processos participativos locais que sejam vivos do ponto de vista da mobilização e engajamento dos moradores e efetivos do ponto de vista da incidência em políticas públicas.

A participação dos moradores do Jardim Lapena na construção comunitária do Plano de Bairro do Jardim Lapena, instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE — Lei 13.050/14), é uma das principais iniciativas de mobilização territorial impulsionada pela Fundação Tide Setubal em parceria com a Sociedade Amigos do Jardim Lapena e demais liderança do território. Em 2017, moradores e instituições locais formaram um colegiado que construiu, de forma participativa, um documento contemplando as principais demandas de melhorias para território, elenca ações prioritárias de políticas públicas e funciona como um documento de referência na interação entre a população e o poder público. Essa empreitada inicial contou também com a participação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e está devidamente registrada no livro **Território de direitos**: um guia para construir um plano de bairro com base na experiência do Jardim Lapena (Fundação Tide Setúbal, 2019).

CONDIÇÃO ATUAL

O Plano de Bairro do Jardim Lapenna passa a ser mais que um instrumento de planejamento urbano participativo, mas instaura uma nova lógica política no bairro, na qual os moradores, com as demandas organizadas, conseguem negociar as melhorias para o bairro por meio da vocalização coletiva e não mais individual de determinadas lideranças, além de estarem mais preparados para se inserirem em oportunidades que possam aparecer, até mesmo do investimento social privado que muitas vezes procura as áreas periféricas para destinar recursos financeiros.

Outro ponto importante de todo esse processo de mobilização é, sem dúvidas, a formação do Colegiado do Plano de Bairro, pois é este grupo que faz com que o projeto tenha continuidade e não fique centralizado em

uma única pessoa ou instituição. Este grupo é a parte mais rica do processo, pois os moradores percebem-se como um ser político e reconhecem a força da ação coletiva. O colegiado é ao mesmo tempo um espaço para mobilização e para a prática pedagógica. A formação política é intrínseca ao processo e ocorre, muitas vezes, de forma natural e dialógica com a prática cotidiana. O morador assume sua condição de sujeito. Assim, podemos afirmar que o sujeito não é uma construção que somente acontece nos espaços formais, ele acontece a todo tempo e da mesma forma que esse sujeito absorve saberes, ele também produz. Utilizando o conceito de Gohn (2014), que conceitua o sujeito como “uma categoria que confere protagonismo, ativismo aos indivíduos e grupos sociais, transforma-os de atores sociais, políticos e culturais, em agentes conscientes de seu tempo, de sua história, de sua identidade, de seu papel como ser humano, político, social”. E é reconhecer essa potência que cada um traz que pode dar sentido a um processo coletivo: as potências individuais somam forças quando colocadas em um coletivo.

Mais uma estratégia de mobilização territorial e de participação política em curso no Jardim Lapena é a articulação entre lideranças do bairro e os profissionais do Galpão ZL por meio da constituição de Grupos de Trabalho (GT) temáticos para incidências específicas no território. A proposta é constituir e manter ativos espaços compartilhados de planejamento e incidência onde as lideranças locais atuantes em diferentes frentes e a equipe do Galpão ZL possam construir um plano de trabalho anual em que as lideranças tenham capacidade de decisão e orçamento para realizações de ações pontuais no território tendo como base as áreas de influência estratégicas definidas pelo Plano de Bairro e pela Teoria da Mudança do Jardim Lapena¹.

O Galpão ZL funciona como um ponto de referência para a organização dos GTs, organizando reuniões mensais de compartilhamento das ações, fomentando com recurso financeiro as ações de cada grupo, promovendo em colaborações atividades e oferecendo a infraestrutura do Galpão para as lideranças se organizarem. Atualmente existem sete GTs, com três membros cada grupo: Meio Ambiente e Sustentabilidade, Cultura, Economia Solidária, Infraestrutura Urbana, Imigrantes, Juventude e Reurbanização do Baixo Lapena.

No entanto, o desafio não se encerrou na construção participativa desses planos (que já não é de pequena monta!). Uma vez o Plano elaborado, foi preciso avançar no sentido de garantir os recursos orçamentários para sua implementação. Em 2018 o Colegiado se mobilizou em audiência pública para garantir uma dotação orçamentária específica para as ações

de microdrenagem propostas no Plano. Porém, a mesma foi anulada no ano seguinte por um decreto da Prefeitura de São Paulo sem que houvesse a garantia da realização das obras. Ainda que a obra tenha ocorrido posteriormente em decorrência de outras articulações realizadas pelo grupo, o problema da desvinculação do instrumento Plano de Bairro com as peças orçamentárias do município não foi resolvido.

Uma ação importante para driblar esse impasse foi transformar as ações previstas no Plano de Bairro em projetos básicos, incorporando todos os elementos indispensáveis para a licitação das obras. Foram elaborados e doados para a prefeitura dois projetos que avançaram nas propostas existentes no plano inicial, em conversas articuladas junto ao Colegiado, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e demais pastas envolvidas. O primeiro deles se preocupou em conectar os diversos equipamentos públicos que estão no Jd. Lapenna e resolver as demandas por ruas completas, que proporcionam segurança para a mobilidade de pedestres e ciclistas. O segundo incorporou a qualificação de uma praça à mudança de local da UBS do bairro, atendendo a outras duas demandas existentes no Plano por meio da criação de um espaço de lazer e convivência no entorno da nova UBS. Esta proposta de articulação de um equipamento de saúde a um de lazer implicou o desenho de um novo modelo de UBS em dois andares, diferente dos padrões usuais de construção de UBSs da prefeitura.

A elaboração desses projetos básicos teve um custo médio de R\$150.000,00 cada. Embora este valor varie dependendo da complexidade da intervenção proposta, estima-se que o retorno para o território na forma de investimentos públicos ultrapassará dez vezes o montante gasto com o projeto. Desta maneira, o investimento em projetos pré-licitatórios pode ser compreendido como uma contribuição importante ao alcance do capital filantrópico. Além de trazer maior celeridade ao processo público, a doação do projeto possibilita que as intervenções sejam realizadas em compasso com as especificidades e demandas de cada território, algo impossível de acontecer no modelo tradicional de gestão de obras da Prefeitura, normalmente realizado segundo projetos padronizados e reproduzido sem alterações significativas em todas as regiões da cidade.

No entanto, essa solução sozinha não resolve o descompasso entre planejamento local e orçamento. É preciso avançar na institucionalização do planejamento territorial integrado. Diante desse impasse, a Fundação buscou, por um lado, desenvolver metodologias inovadoras de redistribuição territorial do orçamento público e, por outro, provocar a prefeitura a assumir o desafio de propor políticas integradas, construídas a partir do território.

Nesta linha, aproveitando os projetos idealizados pelo Plano de Bairro e a existência de diversos equipamentos públicos que poderiam ser potencializados com ações de integração urbana, a Fundação articulou junto à prefeitura a inclusão do Jd. Lapenna no projeto de Urbanismo Social do município - projeto inspirado no modelo colombiano e em implantação em outros dois territórios da cidade². Com o objetivo de estruturar um plano integrado de políticas urbanas e sociais e consolidar diretrizes de um modelo de governança compartilhada para a implementação dessas ações, o projeto consolidou uma metodologia de intervenção em territórios vulneráveis que pode ser replicada para outros bairros, em novas parcerias com o município de São Paulo e outras cidades pelo país. Para além disso, o planejamento a partir do território entrou na agenda municipal garantindo o compromisso da prefeitura na implementação de políticas integradas nessa escala.

A experiência da Fundação Tide Setubal no bairro do Jd. Lapenna ilumina algumas das possibilidades de contribuição do capital filantrópico na produção de cidades a partir da escala territorial. Articular uma visão de desenvolvimento territorial que leve em conta as especificidades de cada local, dando voz aos atores do território na construção de políticas públicas, parece um passo fundamental para garantir a integração, a qualidade e a continuidade das ações. As oportunidades que se abrem a partir daí são múltiplas: cabe à filantropia o papel de experimentar, apoiar, estabelecer conexões e influenciar para que o planejamento local integrado, por fim, oriente a construção de uma cidade mais equilibrada e inclusiva.

PERSPECTIVAS

Um dos principais legados desse processo foi a formação do Colegiado do Plano de Bairro do Jd. Lapenna. Formado por instituições públicas locais, sociedade civil e moradores, o Colegiado desempenhou um papel fundamental na priorização das ações e na definição de estratégias para a mobilização e envolvimento dos demais moradores na construção coletiva do Plano. Sobretudo, a formação desse coletivo ativou um sentimento de responsabilidade territorial antes inexistente e se consolidou como um grupo de ação permanente do bairro que atua por meio da mobilização do poder público e outros atores para a melhoria do local.

O ser humano é também um ser político e criador da sua própria ordem social. É a identificação deste papel que fez com que o Colegiado do Plano de Bairro do Jardim Lapenna, Vila Gabi e Jardim Nair dividisse as propostas contidas no plano em duas frentes:

- Ações de energia comunitária: nas quais os próprios moradores, Grupos de trabalhos e instituições locais se organizam para efetivar propostas que não necessitam de alto investimento;
- Ações do Poder Público: que dependem de investimento do orçamento municipal. Para isso, o colegiado tem se organizado em conversas com secretarias municipais, vereadores e em participação nas audiências públicas voltadas à discussão do orçamento da cidade. Como também conta com o apoio da Fundação Tide Setubal que atua acompanhando oportunidades da cidade que dialogam com o planejamento descentralizado, buscando trazer ações que possam ser aplicadas no Jardim Lapena como forma de um case de desenvolvimento local, passível de replicação em outros territórios vulneráveis.

O Plano de Bairro do Jardim Lapena instaurou no território um movimento contínuo de melhorias, no qual os moradores e instituições locais colocam-se no papel de guardiões das propostas de melhorias e contam com o Galpão ZL, da Fundação Tide Setubal, como um agente de confiança para a construção de diálogos com outros atores que possam contribuir com o processo.

Neste sentido, há um movimento diário que ativa um sentimento de responsabilidade territorial, antes inexistente, e que se consolidou como um grupo de ação permanente do bairro que atua por meio da mobilização do poder público e outros atores para a melhoria do local. E por outro lado, há uma conexão com atores mais técnicos que organiza e hierarquiza as demandas urbanas, facilitando um melhor uso dos escassos recursos disponíveis do setor público e ajudando no desenvolvimento de soluções positivas junto ao setor privado. A partir desses dois alicerces é possível alcançar voos mais altos e pensar em aprofundar as transformações no bairro.

Sendo assim, o Plano de Bairro é um instrumento catalisador das dinâmicas de transformação do bairro. A partir dele é possível tecer uma série de ações que vão ganhando institucionalidades em diferentes campos e aprofundando as transformações no território. Não tem um dia específico para implementar o plano de bairro. Ele é implementado ao longo do tempo, parte pela comunidade, parte pelo poder público, sempre em um esforço constante de articular essas diferentes esferas.

CONCLUSÃO

O documento do Plano de Bairro do Jardim Lapenna é um marco importante para todos os envolvidos nesse processo, porém o que gerou toda essa ação é a parte mais significativa. A participação cidadã, a coesão de um ter-

ritório em torno de interesses comuns, a conexão entre diversas instâncias de participação e entre diversos setores da sociedade (sociedade civil; academia; poder público) são ganhos expressivos que esse processo estimulou.

A consciência de que outro planejamento urbano é possível e de todos os outros direitos intrínsecos ao direito à cidade é o ponto-chave, pois não basta a indignação para se instaurar um processo de busca por mudanças, toda mudança exige um caminho a ser trilhado e, por vezes, demorado: um projeto político pedagógico que vise à emancipação. A prática política como lugar da construção de um território de direitos.

Pode-se dizer, então, que o Plano de Bairro do Jardim Lapena é formulado a partir de uma tríade e com estratégias para alcançar os diferentes objetivos de cada parte, são elas:

- **Mobilização social:** catalisa a indignação coletiva e, por não discriminar, dá a cada indivíduo o espírito de cidadania, ampliando, assim, a consciência política — o que fortalece a participação democrática. O colegiado do Plano de bairro possibilita que eles dialoguem entre si, conjugando interesses individuais e coletivos para a construção conjunta de soluções que enfrentem as desigualdades socioespaciais.
- **Articulação política:** sobretudo pelo caráter *micro-macro-macro-micro* do Plano de Bairro, que une as questões locais com as questões estruturais da cidade. Essa dinâmica permite uma mudança de paradigma no momento de desenhar a política pública: quando o morador coloca seus anseios e necessidades de modo a ir atravessando instâncias do poder público como quem escala degraus, ele subverte a lógica da maioria das políticas públicas — que são produzidas verticalmente, numa lógica binária que atende por centro-periferia. O Plano de Bairro nos permite pensar fora dessa lógica, com demandas periferia-periferia, periferia-centro e por aí afora.
- **Replicabilidade** do instrumento: ainda durante a construção do Plano de Bairro do Jardim Lapena, nós identificamos outros projetos sendo concebidos, como o de Perus, Jardim Piratininga e Pantanal.

Contra o argumento de que vivemos na era da apatia política, de que a população tem ojeriza ao campo político, percebemos, a partir da atuação no Jardim Lapena, que um olhar mais sensível para a dinâmica dos territórios, o reconhecimento das lideranças locais, a construção de espaços formativos de novas lideranças, principalmente a partir de ações para a juventude, o reconhecimento das desigualdade de gênero e raça como dispositivos de silenciamentos e apagamento de lideranças políticas e,

principalmente, o compromisso genuíno em favorecer o protagonismo político dos moradores dos territórios, tudo isso pode ser um caminho para fomentar uma participação política cada vez mais intensa e qualificada e que impacte diretamente na melhoria das condições de vida dos moradores do bairro. A população quer participar, os moradores são os maiores conhecedores das principais demandas e desafios do bairro, os coletivos e lideranças periféricas têm historicamente construído soluções políticas a partir da realidade local, o que falta são espaços apropriados de participação, mecanismos de encaminhamento das demandas dos territórios para o poder público e, por fim, governos sensíveis às demandas dos territórios periféricos.

REFERÊNCIAS

- FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL (São Paulo) (ed.). **A lupa na cidade**: painel de indicadores de desenvolvimento de áreas urbanas vulneráveis. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2021. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/a-lupa-na-cidade-painel-de-indicadores-de-desenvolvimento-de-areas-urbanas-vulneraveis/>. Acesso em: 11 out. 2024.
- FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL (São Paulo) (ed.). **Território de direitos**: um guia para construir um plano de bairro com base na experiência do Jardim Lapena. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2018. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/territorios-de-direitos-um-guia-para-construir-um-plano-de-bairro-com-base-na-experiencia-do-jardim-lapena/>. Acesso em: 11 out. 2024.
- GOHN, Maria da Glória. Educação não formal, aprendizagens e saberes em processos participativos. **Investigar em Educação** — IIª Série, n. 1, 2014. Disponível em: <http://pages.ie.uminho.pt/inved/index.php/ie/article/viewFile/4/4>. Acesso em: 27 jun. 2017.
- RODRIGUES, Patrícia Peres, SUGAHARA, Cibele Roberta, BRANCHI, Bruna Ângela, FERREIRA, Denise Helena Lombardo. Teoria da mudança e metodologias de avaliação de projetos sociais nas organizações. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 55—74, 2021. DOI: 10.36942/reni.v6i1.332. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/reni/article/view/332>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- TABAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. **Movimentos sociais e política pública**. São Paulo: Unesp, 2021.

Notas

¹ A Teoria da Mudança é entendida como uma abordagem que busca mapear os resultados específicos de longo prazo de uma intervenção por meio de uma sequência lógica de resultados intermediários. Permite reunir atributos para avaliação, mensuração e acompanhamento do impacto considerando o contexto específico do território objeto da intervenção (Peres Rodrigues *et al.*, 2021). A Lupa na Cidade (Fundação Tide Setubal, 2021) é uma publicação que consolida uma proposta de teoria da mudança para territórios vulneráveis e sua aplicação no Jardim Lapena.

² Termo de Doação realizado junto a outras organizações da sociedade civil com o objetivo de formular diretrizes para elaboração de projetos de integração de políticas setoriais, em gestão compartilhada com a sociedade civil, com vistas à melhoria da qualidade de vida em três áreas específicas do Município de São Paulo: o CEU Pinheirinho D'Água, o CEU Parque Novo Mundo e o Bairro Jardim Lapenna.

Autores

Andrelissa Ruiz

Fundação Tide Setubal

Graduada em jornalismo, tendo como foco a comunicação comunitária para processos de mobilização social. Envolvida na construção do Plano de Bairro do Jardim Lapena, estudei urbanismo social e hoje atuo na Fundação Tide Setubal sobretudo com desenvolvimento local a partir de processos participativos.

andrelissa@gmail.com

Fabiana Tock

Fundação Tide Setubal

Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, Pós-graduada em Sociologia e Investigação Social pela University College of Dublin e em Gestão Pública pela FESP-SP. Coordenadora do Programa Cidades e Desenvolvimento Urbano na Fundação Tide Setubal liderando projetos de intervenção urbana em favelas e periferias.

fabiana.tock@gmail.com

Pedro Marin

Fundação Tide Setubal

Pós-doutorando na EACH-USP, Coordenador de Planejamento na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de São Paulo (2013-2015), Coordenador do Programa Planejamento e Orçamento Público na Fundação Tide Setubal (2020-2024).

pedromarin@outlook.com

Uvanderson Silva

Fundação Tide Setubal

Sociólogo, com mestrado em Sociologia pela Universidade de São Paulo e doutorado em Sociologia Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Coordena a área de Democracia e Cidadania Ativa na Fundação Tide Setubal.

uvanderson@ftas.org.br

Plano de Bairro Novo Horizonte

Jéssica Kranz Barcelos | USP

Graziele Franike | USP

RESUMO

Este artigo aborda o Plano de Bairro do Residencial Novo Horizonte em Mogi das Cruzes, enfatizando a importância do planejamento urbano participativo para a transformação social da comunidade. Através de uma metodologia intersetorial e colaborativa, foram identificados e mapeados seis desafios principais que o bairro enfrenta, como a falta de infraestrutura adequada e a necessidade de fomento à organização comunitária. Diversas ações foram implementadas, refletindo um esforço coletivo para melhorar as condições de vida e promover a inclusão social. O Conselho Comunitário do Plano de Bairro, em processo de consolidação, é destacado como fundamental para a manutenção das ações e para o fortalecimento do senso de pertencimento entre os moradores. As perspectivas futuras apontam para a continuidade das iniciativas, enfatizando a importância de parcerias com o terceiro setor e o setor privado para garantir um desenvolvimento territorial sustentável. Este trabalho reafirma a relevância de uma governança intersetorial na construção de um Novo Horizonte mais justo e inclusivo.

Palavras-chave: desenvolvimento de comunidades, participação social, plano de bairro, políticas públicas, planejamento estratégico.

INTRODUÇÃO

Imagine um bairro onde a voz dos moradores não apenas ecoa, mas molda ativamente o futuro da sua comunidade. A participação social e o urbanismo social emergem como pilares essenciais para transformar essa visão em realidade, permitindo que cidadãos se tornem protagonistas no processo de desenvolvimento urbano. No contexto do Plano Diretor de Mogi das Cruzes, o Plano de Bairro surge como uma ferramenta estratégica para promover a inclusão e a coesão social em áreas vulneráveis.

O Residencial Novo Horizonte, situado em Mogi das Cruzes, representa um espaço urbano em processo de transformação, buscando não apenas a regularização fundiária, mas também o fortalecimento da identidade comunitária e o desenvolvimento social. O reconhecimento da área como Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS-1) no Plano Diretor de 2019 e a formalização do Plano de Bairro são marcos fundamentais para enfrentar os desafios históricos que a comunidade enfrenta, como a vulnerabilidade social, a precariedade na infraestrutura e a falta de espaços de convivência.

A metodologia adotada neste processo destaca-se pela sua abordagem participativa, que envolve a comunidade na identificação de problemas e na formulação de soluções. Embora o conceito de “participação” seja amplamente debatido e tenha múltiplas interpretações, dependendo do contexto em que é aplicado (Lavalle, Vera, 2011), ele sempre se relaciona com a qualidade democrática, seja como alternativa à representação ou como uma aliada da mesma. No Plano de Bairro do Novo Horizonte, optamos por aplicar esse conceito com base no modelo de Governança Participativa Empoderada (Fung e Wright, 2003), que se apoia em três princípios fundamentais: (1) Orientação Prática, (2) Participação “bottom-up” e (3) Proposição de soluções deliberativas. Isso significa que, no Plano de Bairro do Novo Horizonte, a participação é vista como um instrumento para fortalecer a democracia e resolver questões complexas, com um foco em problemas específicos e tangíveis, a partir do engajamento das pessoas diretamente impactadas e da criação de soluções coletivas por meio do diálogo entre os diversos envolvidos.

Além disso, outro referencial importante para a metodologia utilizada neste projeto foi o urbanismo social, que propõe “uma abordagem técnica e política que busca enfrentar as desigualdades sociais e territoriais por meio de estratégias intersetoriais, universais, focadas e participativas” (Alvim *et al.*, 2024, p. 18).

Compreendendo a participação dentro desse quadro teórico e metodológico, é importante justificar sua aplicação específica no território em questão. Marcelo Lopes de Souza (2006) apresenta dois tipos de argumentos para defender a participação: um como um objetivo em si mesmo e outro como um meio para alcançar outros fins. Os argumentos da primeira categoria têm um caráter normativo, buscando a formação de “cidadãos mais conscientes”, ou seja, promovendo maior senso de responsabilidade, maior envolvimento com seus direitos e facilitando o processo de empoderamento dos cidadãos. Já a segunda categoria de argumentos justifica a participação com base em sua eficiência, não apenas econômica, mas também na gestão pública, ao minimizar desperdícios e reduzir o risco de corrupção. Para a população, a principal virtude da participação é a melhoria das condições materiais, que é um reflexo do engajamento nas decisões que impactam a vida pública.

Para os pesquisadores, a participação é tanto um fim quanto um meio: ela tem uma função formativa e, ao mesmo tempo, promove maior eficiência na implementação de políticas públicas nos bairros. Além disso, a participação social é uma exigência legal dentro da legislação urbana municipal para a criação de planos de bairro, definidos pelo Plano Diretor como “Projetos Urbanísticos Específicos voltados à transformação local, por meio da integração de políticas públicas setoriais” (Art. 113, LC nº150/2019). O objetivo desses projetos é fomentar o desenvolvimento local, articulando e oferecendo equipamentos urbanos, sociais e comunitários. Para alcançar essa meta, é necessária a colaboração entre a prefeitura e os moradores, com a utilização de mecanismos de participação social (Art. 114, VI). Em Mogi das Cruzes, a execução e o acompanhamento dessas políticas foram formalmente atribuídos à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPLAG) por meio da Lei nº 7.721, de 15 de outubro de 2021.

Justifica-se assim a relevância deste estudo: realizar um planejamento territorial de curto, médio e longo prazos que reflita as aspirações da população é fundamental para a construção de um ambiente mais justo e inclusivo. Os resultados esperados incluem o desenvolvimento de territórios vulneráveis, refletindo nas condições de vida dos moradores, a implementação de ações efetivas que atendam às suas necessidades e a formação de uma rede de governança intersetorial que assegure a continuidade e a eficácia das iniciativas.

Este artigo tem como objetivo apresentar uma análise detalhada do processo de elaboração e implementação do primeiro Plano de Bairro de

Mogi das Cruzes, destacando a metodologia participativa adotada, os desafios identificados, as ações implementadas e as perspectivas futuras. A consolidação de um conselho comunitário emerge como um elemento crucial na promoção do empoderamento e na efetiva participação dos moradores nas decisões que impactam seu cotidiano, constituindo um passo significativo em direção a um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O bairro do Residencial Novo Horizonte, localizado em Mogi das Cruzes, teve sua divisão territorial oficialmente estabelecida no abairramento aprovado pela Lei Complementar nº 150, em 26 de novembro de 2019. Essa lei instituiu o Plano Diretor da cidade, que buscou formalizar a organização espacial do município que anteriormente não possuía uma divisão de bairros aprovada oficialmente. A definição do abairramento foi um passo importante para a estruturação urbana da região, que até então era caracterizada por limites de loteamentos.

Desse modo, a proposta técnica para o abairramento foi fundamentada em um extenso trabalho colaborativo entre diversas secretarias municipais que trouxeram dados sobre saúde, educação, assistência social e infraestrutura. Esses estudos permitiram uma análise detalhada das necessidades e características do território, culminando na criação de divisões territoriais que refletissem a realidade socioeconômica do município.

O Residencial Novo Horizonte abrange, além de seu próprio loteamento, o Residencial Pedra Branca e uma área ainda não ocupada, que poderá abrigar um novo loteamento de acesso restrito. Os dois loteamentos apresentam um padrão de ocupação intraurbano distinto: enquanto o Residencial Novo Horizonte enfrenta problemas de infraestrutura e precariedade, o Residencial Pedra Branca é um loteamento planejado, com acesso restrito e infraestrutura adequada.

A regularização do Bairro do Residencial Novo Horizonte está inserida em um processo de transformação e organização urbana que visa garantir direitos fundamentais aos seus habitantes e melhorar as condições de infraestrutura e serviços essenciais na área. Este processo de regularização territorial é um componente chave do planejamento urbano de Mogi das Cruzes e é contemplado pelo Plano Diretor do município, que estabelece diretrizes para a organização e desenvolvimento do território.

Historicamente, o Residencial Novo Horizonte foi originado como um loteamento pertencente ao município vizinho de Itaquaquecetuba, o que gerou, desde o início, uma série de desafios relacionados à definição de

fronteiras territoriais, acesso a serviços e infraestrutura adequados. Com a aprovação da Lei nº 3.311 de 12 de setembro de 1988, o loteamento foi reconhecido como um núcleo urbano para fins de cadastramento e tributação municipal, mas ainda enfrentava uma série de problemas, principalmente no que diz respeito à falta de infraestrutura básica e serviços públicos.

Em 2006, o Plano Diretor de Mogi das Cruzes identificou as áreas com maior vulnerabilidade social e estabeleceu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com o objetivo de promover a regularização fundiária e urbanística em áreas como o Residencial Novo Horizonte. A partir de então, o bairro passou a ser parte de um processo mais amplo de integração e organização das áreas urbanas informais do município, visando melhorar as condições de vida de seus moradores e promover a inclusão social.

Em 2019, com a aprovação do novo Plano Diretor, o território do Residencial Novo Horizonte foi classificado novamente como uma ZEIS, mais especificamente como Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS-1), o que garantiu que o bairro recebesse atenção especial no que tange à regularização e à provisão de habitação para as famílias que ali residem. Essa classificação estabelece que a área seja contemplada por projetos de regularização fundiária, urbanização e acesso a serviços públicos, como água, esgoto, transporte e segurança.

A regularização do Residencial Novo Horizonte tem como objetivo, portanto, corrigir as falhas históricas de infraestrutura e garantir a dignidade dos seus moradores por meio da melhoria das condições urbanísticas e da inclusão de soluções habitacionais adequadas. Através de um processo participativo que envolve a comunidade local, a prefeitura e outras entidades, busca-se assegurar a integração deste território à cidade de Mogi das Cruzes, criando um ambiente mais justo, organizado e sustentável para todos os seus habitantes.

O bairro, que foi cadastrado como núcleo urbano em 1988, ainda enfrenta desafios relacionados à sua localização nas divisas entre Mogi das Cruzes e Itaquapecetuba, o que complica a gestão territorial e os serviços públicos. A população do Residencial Novo Horizonte é caracterizada por uma significativa parcela vivendo em situação de vulnerabilidade social, o que foi identificado em estudos técnicos que embasaram o Plano Diretor de 2006 e mais tarde o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2008-2017).

Com a nova classificação do Residencial Novo Horizonte como Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS-1) no Plano Diretor de 2019, o município busca a regularização fundiária e urbana da área, além de implementar ações para a provisão habitacional de famílias em situação de vulne-

tabilidade. Assim, o plano de bairro não só representa uma organização espacial, mas também uma estratégia de desenvolvimento social e inclusão, essencial para melhorar as condições de vida da população local. Esse histórico destaca a importância do planejamento urbano integrado e da participação social, fundamentais para o fortalecimento da identidade e do pertencimento da comunidade do Residencial Novo Horizonte.

METODOLOGIA

Para a elaboração do Plano de Bairro do Novo Horizonte, adotou-se uma metodologia participativa e intersetorial, visando garantir que as necessidades e aspirações da comunidade fossem centralizadas no processo de planejamento. Essa abordagem foi fundamental para criar um plano que realmente refletisse a realidade do bairro e promovesse a inclusão social. Nesse sentido, a participação popular reforça a democracia e transforma os cidadãos em agentes ativos na melhoria e transformação do território onde vivem (Carvalho, 2015).

Por conseguinte, o processo foi dividido em dez etapas organizadas em duas fases principais: “O Novo Horizonte que temos” e “O Novo Horizonte que queremos”. A primeira fase começou com um estudo de referências, onde foram realizadas pesquisas e análises para compreender o contexto socioeconômico e territorial do bairro. A partir desse diagnóstico inicial, foi feito um mapeamento de atores, identificando lideranças locais, representantes de projetos sociais e outros stakeholders relevantes.

A metodologia incluiu a realização de oficinas temáticas, das quais a comunidade teve a oportunidade de participar ativamente. Durante essas oficinas, foram promovidos 13 encontros, que reuniram 301 cidadãos, permitindo que os moradores expressassem suas preocupações, identificassem potencialidades e discutissem os desafios enfrentados na área. Essas interações foram essenciais para criar um compilado de informações que refletisse as diversas perspectivas dos moradores. Experiências como a do Plano de Bairro do Jardim Lapenna mostram que, ao articular as demandas da comunidade e envolver diretamente os moradores no processo de planejamento urbano, é possível criar estratégias mais eficazes e sustentáveis para enfrentar os desafios de áreas vulneráveis e periféricas (Ruiz; Almeida, 2018).

Outro aspecto importante da metodologia foi a colaboração com diversas Secretarias da Prefeitura e organizações externas. A participação de diferentes áreas da administração pública garantiu que o plano fosse abrangente e considerasse múltiplas dimensões, como saúde, educação, mobilidade urbana e assistência social. A Secretaria de Planejamento e

Gestão Estratégica (SEPLAG), que promove a participação social, desempenhou um papel crucial na coordenação desse processo.

Ao longo do desenvolvimento do plano, a comunicação foi uma prioridade. O projeto foi amplamente divulgado por meio de diferentes canais, como redes sociais, panfletos e eventos comunitários, permitindo que um número maior de cidadãos se envolvesse e tivesse acesso às informações sobre o processo.

Na segunda fase, “O Novo Horizonte que queremos”, o foco se voltou para a formulação de propostas e planos de ação. Relatórios foram gerados com base nas discussões e foram enviados às Secretarias para a elaboração de soluções práticas, com prioridades definidas para implementação a curto, médio e longo prazo.

Essa metodologia, que combina participação ativa da comunidade, colaboração intersetorial e um foco na comunicação, não apenas fundamentou a criação do Plano de Bairro, mas também fortaleceu a coesão social e o senso de pertencimento dos moradores, promovendo um desenvolvimento local sustentável e inclusivo.

O envolvimento da comunidade não se limitou apenas à elaboração do plano; o poder público também demonstrou um compromisso com a continuidade e com a criação de um senso de pertencimento entre os indivíduos ao longo do processo. Ao contrário de outros planos de bairro, que costumam ser idealizados pela sociedade civil organizada, pelo terceiro setor e pelo setor privado, o Plano de Bairro do Novo Horizonte é concebido pelo poder público, com o objetivo de engajar os demais atores no processo.

Para isso, durante a elaboração do documento, foi promovida uma formação cidadã com o objetivo de oferecer conteúdos gratuitos que fortalecesse a cidadania e despertasse nos moradores do Novo Horizonte o desejo de zelar e lutar pelas ações do plano de bairro que ajudaram a construir com o poder público. Denominada Lidera Mogi, essa formação contou com nove encontros presenciais, onde foram abordados temas como: liderança inspiracional, quebrando o tabu — redescobrimo a política, alfabetização ideológica, participação social e como se organizar como sociedade civil, conhecendo a prefeitura através das secretarias municipais e orçamento público. Além dos conteúdos discutidos, houve uma visita de campo ao Jardim Lapenna, outro território que também desenvolveu um plano de bairro e serviu de inspiração para a metodologia do Plano de Bairro do Novo Horizonte.

Uma estratégia fundamental para promover a participação cidadã foi a aprovação do Decreto nº 21.850, de 24 de maio de 2023, que institui

os conselhos comunitários de plano de bairro em Mogi das Cruzes. Esses conselhos, estabelecidos pela Lei Complementar nº 150/2019, são órgãos consultivos, fiscalizadores e propositivos, ligados ao Gabinete do Prefeito.

Dessa maneira, os conselhos têm como objetivo promover a participação da população na gestão pública, permitindo que os cidadãos identifiquem prioridades e fiscalizem as obras e serviços de seus planos de bairro. Entre suas competências, estão a proposição de ações, a fiscalização de obras e o acompanhamento da execução do plano, além de incentivar a organização da comunidade em torno de projetos e programas locais.

Com uma composição que inclui moradores, representantes de associações e do poder público, os conselhos garantem a representatividade e o engajamento da população nas decisões que afetam seu cotidiano. Assim, a criação dos conselhos comunitários reafirma o compromisso da administração pública com a transparência e a inclusão, fortalecendo o senso de pertencimento e a responsabilidade coletiva sobre o desenvolvimento do bairro.

CONDIÇÃO ATUAL

Um dos critérios que fundamentaram a escolha do Novo Horizonte como o primeiro território para a elaboração do plano de bairro foi, além dos aspectos de vulnerabilidade social e sua localização periférica, a alocação de recursos públicos provenientes de emendas parlamentares. Através da articulação política do legislativo de Mogi das Cruzes, o bairro recebeu um total de R\$838 mil, distribuídos entre uma emenda estadual e três federais. A deputada federal Tábata Amaral destinou R\$638 mil para o bairro, sendo R\$238 mil para projetos de urbanização e R\$400 mil para a construção de uma quadra poliesportiva. No âmbito estadual, a deputada Marina Helou assegurou R\$200 mil para a construção de um espaço de lazer voltado à primeira infância.

Com base na construção participativa realizada e nos recursos disponíveis, as ações implementadas, assim como aquelas previstas no Plano de Bairro do Novo Horizonte, visam abordar seis desafios principais:

DESAFIO 1:

Falta de acolhimento, espaços e serviços para as crianças

Nº de Ações: 6

A necessidade urgente de espaços de socialização e convivência foi evidente durante as reuniões com as crianças e suas mães. A violência, o consumo de drogas e a precariedade na gestão dos resíduos sólidos são barreiras que dificultam a criação de ambientes seguros para a infância.

Para atender a essa demanda, foram desenvolvidos projetos urbanísticos focados na transformação de áreas livres em espaços propícios ao convívio social, utilizando materiais de baixo valor de mercado para evitar furtos.

DESAFIO 2:

Isolamento do bairro em relação à cidade

Nº de Ações: 6

Os moradores relataram uma sensação de insularidade e afastamento de Mogi das Cruzes, o que reflete na fraca identificação com a cidade. Para melhorar essa situação, as ações propostas incluem a melhoria da comunicação entre a prefeitura e a comunidade e a realização de melhorias na mobilidade urbana, especialmente no transporte coletivo, facilitando o acesso dos moradores às atividades culturais e históricas da cidade.

DESAFIO 3:

Necessidade de adequação dos equipamentos públicos, ampliação e melhoria na qualidade da oferta de serviços

Nº de Ações: 22

Embora os equipamentos públicos existentes sejam considerados positivos, ainda existem insuficiências significativas. A adequação das instalações e a melhoria no atendimento são prioridades, com propostas que incluem a ampliação e capacitação das equipes de atendimento, além da melhoria das instalações.

DESAFIO 4:

Ausência de fomento da organização comunitária

Nº de Ações: 4

A vontade popular de participar das decisões sobre o bairro ficou evidente durante o processo de elaboração do plano de bairro. Para fortalecer essa organização, é essencial fornecer aos moradores informações sobre seus direitos e caminhos para reivindicá-los. O apoio à criação de um conselho comunitário, previsto no Plano Diretor, é um passo fundamental para garantir a participação cidadã.

DESAFIO 5:

Necessidade de indução do desenvolvimento econômico local em congruência com a preservação ambiental

Nº de Ações: 13

A transformação socioeconômica do bairro depende de ações que promovam o desenvolvimento econômico de forma sustentável. O enten-

dimento das vocações dos moradores, o engajamento do setor privado e a oferta de educação são essenciais para garantir oportunidades reais e sustentáveis no mercado de trabalho.

DESAFIO 6:

Insuficiência e/ou inadequação da infraestrutura urbana e do acesso à moradia regular

Nº de Ações: 9

O direito à moradia é um tema central, e muitos moradores ainda não têm acesso a condições habitacionais adequadas. A reurbanização da área verde é uma das propostas apresentadas pela secretaria de planejamento e urbanismo, buscando atender a essa necessidade e garantir que todos tenham acesso a moradia digna.

Até o momento, diversas ações foram implementadas, refletindo um esforço coletivo para abordar as necessidades e demandas da comunidade. Entre as iniciativas destacadas, a Campanha de Conscientização e Prevenção contra a Violência Doméstica foi uma importante intervenção social, buscando informar e proteger as vítimas. Reuniões de acolhida do Cadastro Único (CadÚnico), do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) possibilitaram a integração dos moradores com os serviços sociais disponíveis. A ampliação das atividades culturais, como a “Vivência de Arte Urbana” e o “Festival da 1ª Infância”, fortaleceu o vínculo da comunidade com suas expressões artísticas.

Adicionalmente, foram oferecidos cursos voltados ao empoderamento da juventude e à capacitação para o mercado de trabalho, como o “Empodera Juventudes” e “Aumente suas chances no mercado de trabalho”. No campo da infraestrutura, foram realizadas revitalizações em espaços esportivos, incluindo construção da primeira quadra esportiva com cobertura da região. Na área da prefeitura, a área verde, o chão de barro foi transformado em calçadas de concreto, nas vielas escuras foram instalados postes de iluminação e os muros cinza ganharam vida através da arte de artistas locais.

A criação de um espaço de lazer em uma das vielas da área verde e um “Espaço de Brincar” foram fundamentais para proporcionar áreas seguras para crianças e famílias. O apoio ao planejamento de grupos comunitários e a formalização do Conselho Comunitário do Novo Horizonte visam fortalecer a organização local, enquanto as campanhas de educação para o trânsito e ações de educação ambiental promovem uma conscientização mais ampla sobre temas relevantes para a comunidade.

Essas ações não apenas atendem demandas imediatas, mas também buscam criar um ambiente mais coeso e participativo, refletindo a voz dos moradores nas decisões que afetam seu cotidiano e foram expressas no processo participativo realizado.

Atualmente, o principal foco do plano é o processo de consolidação do conselho comunitário. Este conselho é fundamental, pois a partir de sua formação é possível construir um processo de manutenção das ações implementadas e obter melhores resultados. A importância deste processo de empoderamento e construção de um senso de pertencimento na comunidade é evidente, pois o poder público enfrenta limitações na sua atuação. Um exemplo disso é a necessidade de realizar campanhas para levantar a demanda de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Para atender a essa demanda, é imprescindível um levantamento preciso, que só pode ser realizado com o engajamento ativo da comunidade.

A atuação conjunta entre o poder público e o conselho do plano de bairro, que representa os moradores, é vital. A colaboração permite não apenas identificar as necessidades da população, mas também garantir que as ações estejam alinhadas com os desejos e prioridades dos residentes. Além disso, a manutenção das ações implementadas, como o novo espaço de brincar para as crianças, depende da educação e do fortalecimento do senso de pertencimento da comunidade. Isso significa que, ao se envolverem na criação e preservação desses espaços, os moradores se tornam agentes ativos na transformação de seu próprio ambiente.

Ao todo, foram mapeadas 60 ações, distribuídas entre os seis desafios que abordam as necessidades da comunidade. Das propostas, até outubro de 2024, 40% já foram implementados, 31,8% estão em andamento e 21,7% ainda não foram realizados. Essas ações envolvem a colaboração de dez secretarias diferentes da Prefeitura, demonstrando a abordagem intersetorial do Plano. O compromisso com a transformação do Novo Horizonte se reflete na articulação entre os diversos setores, buscando não apenas resolver problemas imediatos, mas também promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo para toda a população.

PERSPECTIVAS

As perspectivas para o Plano de Bairro do Residencial Novo Horizonte são promissoras, especialmente com a consolidação do Conselho Comunitário, que desempenha um papel crucial na construção de um futuro mais integrado e participativo para a comunidade. A consolidação deste conselho não apenas fortalece a voz dos moradores nas decisões que afetam

seu cotidiano, mas também estabelece um canal efetivo de comunicação entre a população e o poder público. Essa colaboração é essencial para garantir que as ações e iniciativas estejam alinhadas com as necessidades e desejos da comunidade.

Uma das principais metas para o futuro próximo é a continuidade da implementação das ações mapeadas, priorizando aquelas que estão em andamento e que necessitam de acompanhamento e suporte. A manutenção dos espaços e serviços criados, como o novo “Espaço de Brincar” e as melhorias nas áreas de lazer, depende da educação e do engajamento da comunidade. A criação de um senso de pertencimento é fundamental para que os moradores se tornem guardiões desses espaços, promovendo uma cultura de cuidado e responsabilidade coletiva.

Além disso, as campanhas de conscientização e as ações de capacitação, como os cursos de empoderamento e formação cidadã, são estratégias que visam não apenas atender demandas imediatas, mas também fomentar o desenvolvimento de habilidades e o fortalecimento do capital social local. A educação, especialmente a voltada para a sustentabilidade e a convivência pacífica, será um pilar fundamental para o desenvolvimento do bairro.

A intersectorialidade, demonstrada pela colaboração de diversas secretarias da prefeitura, deve ser mantida e ampliada. Essa abordagem integrada permite que as soluções para os desafios do Novo Horizonte sejam mais abrangentes e efetivas, envolvendo diferentes áreas, como saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento econômico. As parcerias com o setor privado e as universidades também podem abrir novas oportunidades para capacitação e geração de emprego, alinhando-se à necessidade de desenvolvimento econômico sustentável no bairro.

Em suma, as perspectivas para o Plano de Bairro do Novo Horizonte são de um processo contínuo de construção coletiva, onde a participação cidadã e a colaboração entre poder público e comunidade serão essenciais para alcançar um desenvolvimento social e econômico sustentável. Ao fortalecer o conselho comunitário e fomentar a educação e o engajamento, será possível não apenas manter as ações implementadas, mas também impulsionar novos projetos que atendam às demandas e aspirações dos moradores, promovendo um Novo Horizonte mais justo e inclusivo.

CONCLUSÃO

O Plano de Bairro do Residencial Novo Horizonte representa um passo significativo na transformação da realidade socioeconômica da comunidade. Seu principal objetivo é promover a participação ativa dos moradores,

criando soluções eficazes para os desafios enfrentados pela população local. A metodologia participativa adotada no processo de elaboração do plano não só fortaleceu a relação entre a comunidade e o poder público, mas também estabeleceu um modelo de governança focado na inclusão e na transparência. No entanto, para garantir a eficácia e a sustentabilidade do plano, é necessário realizar uma análise crítica dos desafios que ainda precisam ser superados.

A conclusão do plano revela um cenário de avanços consideráveis, mas também de desafios persistentes que exigem atenção contínua. Embora o plano tenha se mostrado um esforço valioso para promover a inclusão social e melhorar as condições de vida da população local, sua implementação enfrenta limitações estruturais significativas que precisam ser enfrentadas para garantir seu sucesso a longo prazo.

O Novo Horizonte tem o potencial de se tornar um modelo de planejamento urbano participativo. A metodologia adotada envolveu ativamente a comunidade na definição de suas necessidades e prioridades, o que fortaleceu a governança local e promoveu a colaboração intersetorial. Esse modelo colaborativo tem o potencial de gerar soluções mais eficazes e alinhadas às demandas reais do bairro. Além disso, o plano contempla importantes iniciativas voltadas para a melhoria da infraestrutura local, como a urbanização e o investimento em espaços de lazer voltados para a primeira infância. Essas ações são fundamentais para o aprimoramento das condições de vida e para o fortalecimento do tecido social da comunidade. Ao investir na urbanização e em espaços de convivência, o plano busca criar um ambiente mais saudável e integrado, promovendo a coesão social e o bem-estar dos moradores.

Apesar dos avanços, o plano enfrenta várias limitações estruturais que dificultam sua implementação plena. A ausência de um orçamento regionalizado e uma dotação orçamentária específica para planos de bairro em Mogi das Cruzes é um obstáculo significativo. Sem uma dotação orçamentária própria, as ações do plano dependem de recursos externos e emendas parlamentares, o que compromete o planejamento de longo prazo e a implementação contínua de políticas públicas na região. A ausência de um orçamento regionalizado compromete a transparência na análise da aplicação dos recursos nos territórios mais vulneráveis. Além disso, a equipe reduzida envolvida na execução do plano limita sua capacidade de atender a todas as demandas com a profundidade necessária. Uma equipe maior e mais qualificada seria crucial para garantir que todas as ações do plano sejam implementadas de forma eficaz e no tempo estipulado.

Outro desafio importante é a representatividade no processo de planejamento. Embora a metodologia participativa tenha sido um avanço, é necessário garantir que todas as vozes da comunidade, especialmente as dos grupos mais vulneráveis, sejam efetivamente ouvidas e atendidas. A manutenção do engajamento da população ao longo da implementação das ações também se apresenta como um desafio. O sucesso do plano depende da continuidade da participação ativa da comunidade, o que exige estratégias eficazes para manter o interesse e o envolvimento ao longo do tempo.

O principal desafio futuro do Plano de Bairro do Novo Horizonte será assegurar a sustentabilidade e a efetividade das ações implementadas. Isso requer uma governança intersetorial sólida, com integração entre os diferentes setores da administração pública, como saúde, educação, infraestrutura e assistência social. Para garantir que as ações do plano continuem a atender às necessidades da comunidade, é essencial que haja uma coordenação eficaz entre esses setores, promovendo soluções integradas e de longo prazo. A autonomia do conselho comunitário também será crucial para garantir que a comunidade mantenha o controle sobre o andamento das ações e decisões relacionadas ao bairro. A continuidade e a efetividade do plano dependem da capacidade da comunidade de participar de maneira ativa e autônoma na gestão e implementação das políticas públicas.

Outro desafio relevante é a gestão de recursos. A falta de um orçamento específico destinado ao bairro faz com que as ações concorram por recursos limitados, o que pode prejudicar o impacto das intervenções necessárias. A criação de um orçamento específico para os bairros e a implementação de uma política pública consistente de longo prazo são essenciais para garantir que o plano alcance seus objetivos e provoque a transformação desejada na realidade local.

Em suma, o Plano de Bairro do Residencial Novo Horizonte apresenta um grande potencial para melhorar as condições de vida da comunidade e fortalecer o vínculo entre a população e o poder público. No entanto, sua continuidade e sucesso dependem da superação das limitações atuais. A construção de parcerias sólidas, a implementação de um sistema orçamentário adequado e a criação de uma governança mais robusta são condições essenciais para que o plano atinja seus objetivos. O futuro do Novo Horizonte está diretamente ligado à capacidade de transformar os desafios em oportunidades, garantindo que a comunidade tenha um papel ativo e central na construção de seu próprio futuro.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Tomas, SALLES, Marisa Moreira, SILVA, Eliana Sousa, BALESTRERI, Ricardo, MELLO, Kátia, JUCA, Álvaro. **Guia prático de urbanismo social**. São Paulo: Bei/Centro de Estudos das Cidades/Laboratório Arq.Futuro do Insper/Diagonal, 2024.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- FUNG, Archon, WRIGHT, Erik Olin. Thinking about empowered participatory governance. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**, v. 4, n. 3, 2003.
- MOGI DAS CRUZES. Decreto n. 21.850, de 24 de maio de 2023. Institui os Conselhos Comunitários de Plano de Bairro em Mogi das Cruzes. **Diário Oficial do Município**, Mogi das Cruzes, 2023.
- MOGI DAS CRUZES. Lei Complementar n. 150 de 26 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor. **Diário Oficial do Município**, Mogi das Cruzes, 2019.
- MOGI DAS CRUZES. **Lei n. 7.721 de 15 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a reorganização de órgãos da Administração Municipal, e dá outras providências.
- MOGI DAS CRUZES. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2008-2017)**. Mogi das Cruzes: Prefeitura Municipal, 2008.
- RECIFE. Secretaria Executiva de Inovação Urbana. **Mais vida nos morros: reinvenção urbana passo a passo**. 1. ed. São Paulo: Cross Content/Secretaria Executiva de Inovação Urbana, 2020.
- RUIZ, Andreilissa Teresa e ALMEIDA, Marcelo Vilela de. Políticas públicas e participação social: o caso do plano de bairro do Jardim Lapenna como um caminho da democracia para um território de direitos. **Mudança social e participação política 4: Estudos e ações transdisciplinares em três dimensões**. São Paulo: Annablume, 2018.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Autoras

Jéssica Kranz Barcelos

Universidade de São Paulo

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Experiência no desenvolvimento de políticas públicas e governo local. Dedicada a promover práticas dialógicas e colaborativas em organizações governamentais e internacionais. Colaboradora dos planos de bairro do Novo Horizonte e Nova Jundiapéba em Mogi das Cruzes (SP).

jessicabarcelos@usp.br

Graziele Franike

Universidade de São Paulo

Graduanda em Gestão de Políticas Públicas na Universidade de São Paulo, integrou a equipe do Plano de Bairro de Nova Jundiapéba e acompanhou a implementação das ações previstas no Plano de Bairro do Novo Horizonte em Mogi das Cruzes (SP).

gfranike@usp.br

Plano de Bairro Nova Jundiapéba

Clarissa Bovent | UFABC

Maria Beatriz Indolfo | UPM

Gabriel Rodrigues dos Santos | USP

Jéssica Kranz Bachelos | USP

Graziele Franike | USP

RESUMO

O presente artigo discute a importância dos planos de bairro, utilizando o caso de Nova Jundiapéba, em Mogi das Cruzes, como um exemplo de planejamento territorial que prioriza a participação social. Os planos não são meramente diretrizes de desenvolvimento, mas oportunidades para inclusão e coautoria dos moradores na definição de estratégias para o futuro de suas comunidades. A metodologia aplicada neste projeto envolveu um diagnóstico detalhado das necessidades locais e o engajamento ativo da população em todas as etapas do processo, através de oficinas, grupos de trabalho e encontros comunitários. A pesquisa revelou a história rica do bairro, marcada pela influência da ferrovia, pelos desafios contemporâneos de vulnerabilidade social. O planejamento resultante visa promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo, fortalecendo o sentimento de pertencimento e a colaboração entre os cidadãos.

Palavras-chave: participação social, plano de bairro, urbanismo social, políticas públicas, Nova Jundiapéba.

INTRODUÇÃO

Em um mundo em constante transformação, os planos de bairro emergem como instrumentos vitais para a construção de comunidades mais resilientes e participativas. Eles não são apenas mapas ou diretrizes de desenvolvimento; representam uma oportunidade de inclusão social, onde a voz dos moradores é fundamental na definição de estratégias que moldam o futuro de seus espaços. No centro deste projeto está a participação social que, em diálogo com a literatura de urbanismo social e de políticas públicas, se manifesta por meio do envolvimento ativo dos moradores nas decisões que afetam seu cotidiano. Através de diálogos abertos, oficinas e grupos de trabalho, os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas necessidades, desejos e perspectivas, tornando-se coautores do futuro que almejam para seu bairro. Este artigo explora a importância da participação social no planejamento territorial, focando no caso do bairro Nova Jundiapéba, em Mogi das Cruzes, onde a população está se mobilizando para traçar seu próprio destino.

Um plano de bairro é uma ferramenta de gestão urbana que orienta o desenvolvimento de áreas específicas, levando em conta as necessidades e aspirações dos residentes. No contexto de Nova Jundiapéba, a elaboração desse plano se justifica pela riqueza de seu histórico, desde a influência da ferrovia na formação de núcleos urbanos até os desafios contemporâneos de vulnerabilidade social. Aqui, a metodologia empregada não apenas coleta dados, mas também promove o engajamento ativo da comunidade, possibilitando uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas locais.

Localizado no extremo oeste de Mogi das Cruzes, Nova Jundiapéba se destaca por suas fronteiras naturais, delimitadas pelos rios Jundiá e Taiaçupeba, e por sua rica história, marcada pela chegada da ferrovia e pela construção de núcleos urbanos. O bairro enfrenta desafios significativos, especialmente no que diz respeito à vulnerabilidade social, mas também possui um vasto potencial para crescimento e melhoria, que exige um planejamento territorial coerente com as políticas públicas e as necessidades dos moradores. Neste contexto, a estratégia adotada para o desenvolvimento do Plano de Bairro envolveu a comunidade em todas as etapas do processo.

O que realmente significa participação e qual é sua importância no Plano de Bairro? Embora o termo “participação” seja multifacetado e utilizado em diversas tradições e contextos (Lavallo e Vera, 2011), sua aplicação ocorre sempre em estreita relação com a qualidade da democracia, seja como alternativa à representação, seja como complemento. No Plano

de Bairro de Nova Jundiapéba, esse conceito é adotado com base no modelo de Governança Participativa Empoderada (Fung e Wright, 2003), fundamentado em três princípios essenciais: (1) orientação prática, (2) participação “de baixo para cima” e (3) proposição de soluções deliberativas.

Em outras palavras, a participação no Plano de Bairro de Nova Jundiapéba é concebida como uma estratégia para aprofundar a democracia e resolver problemas complexos. Esse processo foca em questões concretas e específicas, envolve aqueles diretamente afetados por tais problemas e promove a criação de soluções coletivas por meio da deliberação, ou seja, da tomada de decisões em grupo através do diálogo entre os diversos envolvidos. Outro conceito que embasa a abordagem utilizada neste projeto é o Urbanismo Social, entendido como “uma posição técnica e política sobre a necessidade de combater as desigualdades socioterritoriais por meio de estratégias intersetoriais, universais, focadas e participativas” (Alvim *et al.*, 2024, p. 18).

Após esclarecer o entendimento sobre o conceito de participação e o referencial utilizado para implementar esse processo de planejamento urbano participativo, cabe justificar sua aplicação no contexto local. Marcelo Lopes de Souza (2006) propõe duas categorias principais para defender a participação: como um fim em si mesma e como um meio. Os argumentos que sustentam a participação como fim têm caráter normativo, voltados à formação de “cidadãos melhores”, promovendo maior responsabilidade, interesse e consciência de direitos, além de facilitar o empoderamento dos cidadãos. Já os argumentos que enxergam a participação como meio defendem sua aplicação com base em critérios de eficiência econômica e gerencial, contribuindo para a redução de desperdícios e o combate à corrupção. Para a população, a virtude da participação reside na melhoria das suas condições materiais, como reflexo do envolvimento nas decisões públicas.

A participação é tanto um fim quanto um meio, possuindo um caráter formativo e promovendo maior eficiência na implementação de políticas públicas integradas nos bairros. Além disso, a participação social é uma condição legal exigida pela legislação urbana municipal para a elaboração dos planos de bairro, definidos pelo Plano Diretor como “Projetos Urbanísticos Específicos destinados à transformação urbana local por meio da integração de políticas públicas setoriais” (Art. 113, LC nº 150/2019).

O objetivo desses projetos é promover o desenvolvimento local por meio da oferta e articulação de equipamentos urbanos, sociais e comunitários. Esse resultado deve ser alcançado com a colaboração entre a prefeitura e os moradores, utilizando mecanismos de participação social

(Art. 114, VI). Em Mogi das Cruzes, a execução e supervisão das políticas de participação social são formalizadas como responsabilidades da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPLAG), conforme estabelecido pela Lei nº 7.721, de 15 de outubro de 2021.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O bairro Nova Jundiapéba, localizado no extremo oeste de Mogi das Cruzes, integra o Distrito de Jundiapéba e apresenta fronteiras bem definidas pelos rios Jundiá e Taiaçupeba, que delimitam o território junto ao município vizinho, Suzano. Apesar dos desafios de vulnerabilidade social, o bairro é rico em potencialidades que pedem um planejamento territorial alinhado às políticas públicas e às necessidades dos moradores. A trajetória histórica do bairro, marcada pela chegada da ferrovia e o desenvolvimento do transporte, foi essencial para a formação de núcleos urbanos que estruturaram o local. Analisar o bairro, não apenas em suas delimitações físicas, mas considerando sua evolução urbana e ocupação ao longo dos anos, pode fortalecer o sentimento de pertencimento dos moradores e proporcionar uma base sólida para planejamentos futuros.

Desde os primeiros registros de urbanização em 1633, com a construção da Capela dos Carmelitas, até o desenvolvimento ferroviário na região, Nova Jundiapéba se consolidou como um ponto estratégico de crescimento e mobilidade. A Estrada de Ferro do Norte, inaugurada em 1875, conectou Mogi das Cruzes a São Paulo e ao Vale do Paraíba, facilitando o transporte de pessoas e mercadorias e incentivando a formação de povoados ao longo da ferrovia. A criação do loteamento Vila Jundiapéba em 1917 e a fundação do Distrito de Santo Ângelo, que mais tarde se tornaria Jundiapéba, refletiram a identidade dos novos núcleos. Essa ocupação progressiva foi acompanhada pelo desenvolvimento de políticas públicas e pela criação de uma infraestrutura básica que contribuiu para o adensamento urbano e a transformação socioeconômica da área.

O potencial de crescimento de Nova Jundiapéba, antes impulsionado pela possibilidade de um aeroporto, atualmente está associado à sua infraestrutura de transporte e proximidade com áreas industriais. Esse desenvolvimento atraiu trabalhadores e impulsionou a formação de novos bairros, mantendo a região em crescimento. Para entender melhor as dinâmicas do território, foi realizado um mapeamento detalhado dos atores locais e equipamentos públicos, revelando áreas de comércio, cobertura educacional e lacunas em assistência social. A presença de igrejas de várias denominações, organizações sociais e empreendimentos diver-

tos também indica uma diversidade e vitalidade comunitária significativa. Essa rede de atores serve de base para a elaboração de diagnósticos e o envolvimento ativo da população em planejamentos futuros.

Além do levantamento territorial, um diagnóstico qualitativo foi implementado para captar as impressões dos moradores sobre o bairro, dividindo-se em entrevistas semiestruturadas, formação de Grupos de Trabalho (GTs) e oficinas voltadas ao público infanto-juvenil. As entrevistas abordaram temas como segurança, saneamento e cultura, enquanto os GTs incentivaram a participação e colaboração dos moradores nas decisões que impactam o bairro. As oficinas infanto-juvenis, por sua vez, deram voz a crianças e adolescentes, garantindo que suas perspectivas fossem incluídas no diagnóstico. A criação de espaços de escuta e participação é uma estratégia valiosa para construir um ambiente urbano que atenda às especificidades da comunidade e que envolva todas as faixas etárias no processo de planejamento.

O diagnóstico quantitativo, estruturado com um questionário técnico-social, visou consolidar as informações coletadas qualitativamente. Por meio de entrevistas porta a porta e com uma plataforma de questionários, o diagnóstico buscou traçar um perfil detalhado da comunidade e avaliar os impactos das propostas do Plano de Bairro. Este diagnóstico considerou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e se baseia em uma metodologia que envolve tanto o conhecimento técnico quanto a participação comunitária, proporcionando soluções inclusivas e sustentáveis para os problemas complexos do bairro. Esse processo participativo contribuiu para a criação de um plano de desenvolvimento intersetorial e resiliente, que visa melhorar a qualidade de vida dos moradores e promover a integração e valorização de Nova Jundiapéba como um bairro dinâmico e próspero.

CONDIÇÃO ATUAL

A metodologia para o Plano de Bairro de Nova Jundiapéba foi cuidadosamente desenhada para destacar as particularidades locais e impulsionar o engajamento da comunidade na busca por um desenvolvimento sustentável. O sucesso do projeto decorre da colaboração entre diferentes participantes, incluindo a população, a equipe da Ikone Global, a Stuchi & Leite e as secretarias de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPLAG) e Urbanismo, responsáveis pela gestão. Para enriquecer a abordagem metodológica, foram analisadas experiências anteriores de planejamento participativo em nível de bairro, como o “Plano de Bairro do Jardim

Lapenna”, o “Recife Mais Vida nos Morros”, o “Plano de Bairro do Novo Horizonte” e o “Plano de Bairro do Jardim Pantanal”, que contribuíram com valiosos aprendizados.

A união dessas experiências, somada à *expertise* das equipes técnicas, resultou em uma metodologia robusta e adaptada para lidar com as complexidades do planejamento participativo. Essa estratégia dividiu-se em duas fases ao longo de nove meses: a primeira, “Nova Jundiapéba Hoje”, focou no mapeamento de atores estratégicos e no diagnóstico territorial; e a segunda, “Nova Jundiapéba do Futuro”, centrou-se na construção colaborativa de propostas e na estruturação do plano de ação das secretarias municipais. Ambas as fases priorizaram uma visão abrangente do território, contemplando não apenas as necessidades atuais, mas também a construção de um futuro desejado e viável para a comunidade.

A fase “Nova Jundiapéba Hoje” começou com o mapeamento dos atores-chave do bairro, incluindo equipamentos públicos, organizações sociais e estabelecimentos comerciais locais. Essa tarefa envolveu um extenso processo de coleta de dados qualitativos e quantitativos, por meio de entrevistas estruturadas e da técnica de “bola de neve”, que permitiram identificar figuras importantes do tecido social local. Esse levantamento preliminar conduziu à realização de visitas de campo para captar o cotidiano e a realidade vivenciada pelos moradores, o que foi essencial para compor um diagnóstico inicial das particularidades do bairro e de sua dinâmica social.

A partir desse mapeamento, a equipe técnica promoveu entrevistas e rodas de conversa com lideranças comunitárias e servidores públicos locais, com o objetivo de entender como o bairro é percebido por seus habitantes e trabalhadores. A análise dos dados obtidos forneceu uma visão mais profunda sobre os elementos que moldam o bairro e as dificuldades enfrentadas por seus moradores. Esse processo permitiu uma interpretação fundamentada das dinâmicas sociais e espaciais, consolidando um conhecimento abrangente das necessidades e desafios locais e facilitando o planejamento de soluções customizadas.

Para ampliar o envolvimento da comunidade, estudos de caso focaram em problemas identificados durante as entrevistas, envolvendo o Grupo de Trabalho Popular na elaboração das soluções. As oficinas realizadas com crianças e adolescentes, assim como dinâmicas de projeção e observação participante, foram ferramentas importantes para estimular o diálogo e a troca de ideias entre os moradores. Esse processo permitiu à comunidade participar de cada etapa da construção do plano, ajudando

a moldar as estratégias que fariam parte da transformação do bairro, ao mesmo tempo em que fortalecia o compromisso coletivo em implementar as mudanças desejadas.

Ainda nessa etapa, a aplicação de questionários técnico-sociais proporcionou uma análise quantitativa do perfil das famílias e suas principais necessidades. Os dados coletados foram analisados em gráficos e tabelas, desenhando um retrato detalhado da população local. Esse retrato social fundamentou o desenvolvimento de políticas públicas que dialogassem diretamente com a realidade da Nova Jundiapéba, de modo que as estratégias planejadas refletissem as necessidades e desejos genuínos dos moradores, estabelecendo um alicerce concreto para o processo de planejamento.

Com a finalização da fase de diagnóstico, iniciou-se a construção da “Nova Jundiapéba do Futuro”, onde a população e as equipes técnicas da prefeitura trabalharam em conjunto para criar uma visão compartilhada do bairro. Encontros abertos e rodas de conversa permitiram uma cocriação de soluções entre as secretarias e a comunidade, explorando tanto saberes populares quanto técnicos. A formação de grupos focais incentivou ainda mais o envolvimento dos moradores, promovendo um diálogo ativo entre a população e os técnicos, com o objetivo de estabelecer estratégias práticas e prazos de implementação claros, assegurando que todos os participantes tivessem um papel na transformação do território.

O plano prevê a continuidade do envolvimento da comunidade através de eventos e atividades, como cinema comunitário e torneios esportivos, escolhidos democraticamente. Essas ações buscam reforçar o sentimento de pertencimento e estimular o compromisso com as melhorias propostas. Além disso, a gestão do plano é estruturada de forma flexível, permitindo ajustes contínuos conforme as necessidades emergem, garantindo que o desenvolvimento de Nova Jundiapéba seja um processo dinâmico e adaptativo.

PERSPECTIVAS

O processo de construção do planejamento territorial de curto, médio e longo prazo foi desenvolvido de forma intersetorial, envolvendo diversas secretarias municipais sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPLAG). A construção do planejamento territorial com as secretarias municipais seguiu uma série de etapas essenciais que garantiram a participação e a integração de diferentes áreas. As principais etapas foram:

ETAPAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL	DESCRIÇÃO
Reuniões de apresentação	Esclarecimento dos objetivos do projeto e a importância da colaboração intersetorial além de apresentação dos diagnósticos já mapeados do território;
Processo de escuta	Realização de oficinas e encontros com a população para coleta de contribuições e necessidades;
Devolutiva	Apresentação das contribuições da população nas reuniões subsequentes com os pontos focais, promovendo diálogo e transparência;
Construção das ações do plano	Desenvolvimento coletivo das ações a serem implementadas, integrando as diversas áreas de atuação;
Validação final	Aprovação do planejamento por todos os secretários municipais, assegurando um compromisso compartilhado para o desenvolvimento territorial sustentável.

No processo de elaboração do plano de desenvolvimento para o município, foram integradas múltiplas secretarias municipais, tais como Segurança, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Agricultura, Assistência Social, Urbanismo, Mobilidade Urbana, Esportes e Lazer, Cultura, Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento Econômico e Inovação, além da autarquia responsável pelo Serviço de Águas e Esgotos. Esse amplo leque de órgãos trouxe diversas perspectivas e competências, que enriqueceram o projeto e possibilitaram uma abordagem holística às demandas locais. Cada secretaria indicou representantes que participaram ativamente nas reuniões de apresentação, esclarecendo objetivos e destacando a relevância da colaboração intersetorial.

A primeira fase de discussões permitiu uma análise aprofundada do território, dando às secretarias uma visão detalhada dos desafios e oportunidades locais. Nesse contexto, a escuta da população foi essencial, possibilitando um diálogo direto com os cidadãos. Oficinas e encontros comunitários foram promovidos para coletar contribuições que, posteriormente, foram sistematizadas e apresentadas em reuniões com os secretários. Esse processo de *feedback* contínuo foi fundamental para a construção conjunta das ações do plano, incorporando necessidades da comunidade e garantindo que as propostas refletissem de fato as expectativas dos moradores.

Para reforçar a participação social, três encontros foram organizados com os moradores de Nova Jundiapéba, com o objetivo de identificar desafios e colher sugestões da comunidade. No primeiro encontro, realizado em frente à Associação Atalaia, temas como saneamento, infraestrutura urbana, segurança no trânsito, meio ambiente e opções de lazer foram discutidos, permitindo que os participantes apresentassem suas propostas

para melhorias no bairro. Esse encontro foi fundamental para abrir espaço para o diálogo e fortalecer a confiança entre os cidadãos e o poder público.

O segundo encontro aconteceu nas margens do rio Jundiaí, em uma área popularmente chamada de “fundão”, abordando a integração e o acesso a serviços em regiões marginalizadas. Questões como sinalização de trânsito, transporte público e incentivo ao empreendedorismo local foram debatidas, ampliando o entendimento sobre as demandas específicas dessa área. Além disso, surgiram ideias para fortalecer a oferta cultural e promover o desenvolvimento econômico, demonstrando a importância de engajar as comunidades nas regiões mais isoladas do município.

No terceiro encontro, realizado em frente à Fraternidade Santo Agostinho, as discussões focaram em acolhimento social e bem-estar, incluindo políticas de amparo a pessoas em situação de rua e integração da terceira idade. Atividades direcionadas às crianças, como oficinas de brinquedos com materiais recicláveis, promoveram conscientização ambiental e incentivaram a participação dos jovens. Elas também sugeriram ações para o bairro, incluindo a criação de uma rede cicloviária e a instalação de um museu comunitário, evidenciando o potencial das crianças para enriquecer o planejamento local.

A conclusão dos encontros comunitários resultou na formulação de um plano de transformação integrado para Nova Jundiapéba. Com foco no engajamento comunitário, essa fase final estabeleceu prazos e responsabilidades para cada ação proposta, incentivando o envolvimento contínuo da população. A comunidade escolheu ações, como cinema ao ar livre e torneios esportivos, através de votação, reforçando a abordagem participativa. Reuniões periódicas com as secretarias municipais auxiliaram na criação de um plano de ação detalhado, com metas de curto, médio e longo prazo, assegurando que as iniciativas tenham acompanhamento e celebração dos avanços alcançados.

O Grupo de Trabalho (GT) foi criado para integrar os diferentes atores locais e fortalecer uma rede colaborativa em prol do desenvolvimento do bairro. Esse grupo promoveu a formação de redes de apoio e capacitou membros do poder público para o Conselho Comunitário de Nova Jundiapéba, conforme estabelecido no Plano Diretor. Com apoio de entrevistas semiestruturadas e um grupo de WhatsApp para comunicação entre representantes locais e moradores, o GT conseguiu estruturar atividades como a análise SWOT, identificando pontos fortes e áreas de melhoria para o bairro.

Para garantir a inclusão dos jovens, foi formado um grupo de trabalho juvenil, focado em atividades de escuta ativa que facilitassem a expressão

de ideias e a coleta de informações sobre as necessidades específicas da juventude. Oficinas adaptadas foram realizadas em escolas, e os estudantes propuseram ações em áreas como infraestrutura, segurança, educação e emprego. Os resultados das dinâmicas presenciais e da pesquisa *online* reforçaram a capacidade dos jovens em contribuir significativamente para o Plano de Bairro, consolidando uma perspectiva inclusiva e participativa para o desenvolvimento sustentável de Nova Jundiapéba.

Quadro 1 - sistematização dos eixos, objetivos e estratégias

EIXO	OBJETIVOS	Nº ESTRATÉGIAS
Qualificação do Habitat e do Ambiente Urbano	I - Prover Infraestrutura Urbana Adequada	3
	II - Promover o acesso à moradia regular	3
	III - Ampliar oferta de espaços livres, áreas verdes e áreas de lazer	4
Meio Ambiente e Sustentabilidade	I- Recuperar as margens do Rio Jundiá e contribuir para o seu saneamento	4
	II- Mitigar Riscos Ambientais	3
	III- Aprimorar a gestão dos resíduos sólidos	2
	IV- Promover o desenvolvimento sustentável aliado à preservação da fauna e da flora locais	7
Integração e Direito à Cidade	I- Ampliar a conectividade e acessibilidade interna ao bairro e entre o bairro e seu entorno	5
	II - Incentivar o transporte individual não motorizado	8
	III- Aprimorar a comunicação e transparência da gestão pública no território	3
	IV - Fortalecer a organização comunitária	3
Desenvolvimento econômico, cultura e inovação	I - Estimular a geração de empregos e a qualificação profissional em Nova Jundiapéba	5
	II - Proporcionar o acesso à fruição, produção e formação cultural aos residentes de Nova Jundiapéba	7
	III- Desenvolver o potencial turístico e a economia criativa local	2
	IV- Fortalecer os empreendimentos locais, promover a inovação e a economia solidária	5
	V- Proporcionar o acesso a práticas esportivas e ao lazer	2
Acolhimento, cuidado e bem-estar comunitário	I - Aprimorar o acesso à saúde pública em Nova Jundiapéba	7
	II- Fomentar uma educação pública acolhedora e emancipadora em Nova Jundiapéba	9
	III- Combater violações de direitos e fortalecer a proteção social	8
	IV- Acolher dependentes químicos e promover a reinserção social	1
	V - Combater e prevenir a violência e a criminalidade de forma humanizada	9
5 eixos	20 objetivos	97

Após um diálogo aberto com a população, levantamento de dados e sistematização de problemas e estratégias, é fundamental colaborar de

forma eficaz com a comunidade para otimizar e integrar as políticas públicas, além de implementar intervenções urbanas. Essas iniciativas são realizadas por meio de mutirões comunitários, financiamentos da prefeitura, ações voluntárias, investimentos de empresas privadas e parcerias com instituições de ensino e tecnologia.

Foram disponibilizadas também diversas ferramentas para fomentar soluções, como eventos comunitários, cursos e palestras para os moradores, instalações artísticas e muito mais. As possibilidades são amplas, com soluções já existentes que podem ser adaptadas às realidades locais, sendo que muitas ideias inovadoras ainda podem ser exploradas. É crucial ouvir a população e valorizar o potencial de cada cidadão. Com a conclusão desta fase, surge uma nova oportunidade para interagir com a inovação aberta, permitindo que as soluções desenvolvidas durante os desafios sejam testadas no território, estimulando a busca por alternativas eficazes e sustentáveis.

CONCLUSÃO

Este artigo destacou a importância da participação social como motor essencial para o desenvolvimento comunitário e a construção de um futuro mais sustentável. Ao colocar os moradores no centro do processo, o projeto não apenas promoveu a inclusão, mas também capacitou a comunidade a ser coautora de seu próprio destino. A metodologia adotada, que combinou diálogos abertos, oficinas e grupos de trabalho, demonstrou que a voz dos cidadãos foi crucial para a identificação de necessidades e aspirações, garantindo que as soluções propostas fossem realmente representativas e eficazes.

Além disso, o histórico do bairro, marcado por uma rica trajetória de urbanização e desafios sociais, reforçou a relevância de um planejamento que considerasse as especificidades locais. A integração das diversas secretarias municipais no processo de elaboração do plano fortaleceu a abordagem intersetorial, assegurando que as múltiplas dimensões da vida comunitária fossem contempladas. Essa colaboração não apenas ampliou a compreensão dos desafios enfrentados, mas também facilitou a criação de soluções que dialogassem com as realidades vividas pelos moradores, promovendo um desenvolvimento mais coeso e adaptativo.

Por fim, as perspectivas apresentadas para Nova Jundiapéba revelaram um compromisso contínuo com o engajamento da população e a flexibilidade do plano de ação. A implementação de atividades comunitárias, como eventos culturais e esportivos, não apenas reforçou o sentimento de per-

tencimento, mas também estimulou a participação ativa dos moradores em suas próprias transformações. Ao cultivar um ambiente de colaboração e inovação, o projeto de planejamento do bairro se posicionou como um exemplo inspirador de como as comunidades puderam moldar seu futuro, enfrentando desafios e aproveitando oportunidades de forma coletiva e sustentável.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Tomas, SALLES, Marisa Moreira, SILVA, Eliana Sousa, BALESTRERI, Ricardo, MELLO, Kátia, JUCA, Álvaro. **Guia prático de urbanismo social**. São Paulo: Bei/Centro de Estudos das Cidades — Laboratório Arq.Futuro do Insper/Diagonal, 2024.
- BARTOS, M. S. H. Marco legal da primeira infância: um estudo a partir do conceito de inter-setorialidade. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, Brasil, v. 14, n. 34, p. 239—262, 2021. DOI: 10.51206/e-legis.v14i34.628. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/628>. Acesso em: 20 mar. 2022.
- DECROP, A. Triangulation in qualitative tourism research. **Tourism Management** 20, Department of Business Administration, University of Namur, Belgium, 1999, p. 157-161.
- FONTANA, A., FREY, J.H. Interviewing: the art of science. In: **The handbook of qualitative research**. Edited by N. a. Y. L. Denzin. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 361-376.
- FUNG, Archon, WRIGHT, Erik Olin. Thinking about empowered participatory governance. **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**, v. 4, n. 3, 2003.
- FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Plano de Bairro Jardim Lapenna: a rota para um território de direitos. In: **Plano de Bairro Território Lapenna: o bairro que temos e o bairro que queremos**. São Paulo: Centro de Política e Economia do Setor Público, 2017.
- FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Territórios de direitos**: um guia para construir um Plano de Bairro com base na experiência do Jardim Lapenna. Fundação Tide Setubal. Coordenação editorial: Fábio Tsunoda, Fernanda Nobre e Katia Ramalho Gomes. Textos: Andreilissa Ruiz, Kátia Ramalho Gomes, Cecília França, Fábio Tsunoda. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019.
- LAVALLE, Adrián Gurza, VERA, Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.
- MOGI DAS CRUZES. Lei Complementar n. 150 de 26 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor. **Diário Oficial do Município**, Mogi das Cruzes, 2019.
- MOGI DAS CRUZES. **Lei n. 7.721 de 15 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a reorganização de órgãos da Administração Municipal, e dá outras providências.
- RECIFE (Secretaria Executiva de Inovação Urbana). **Mais vida nos morros**: reinvenção urbana passo a passo. 1. ed. São Paulo: Cross Content/Secretaria Executiva de Inovação Urbana, 2020.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SPINK, P.K. O pesquisador conversador no cotidiano. **Psicologia & Sociedade**, v. 20, p. 70-77, 2008.
- VINUTO, J. **A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa**: um debate em aberto. DOI 10.20396/temáticas.v22i44.10977.
- WILKINSON, S. Feminist research focus groups in feminist research: power, interaction, and the co-construction of meaning. **Women's Studies International Forum**, Elsevier, vol. 21, n. 1, p. 111-125, 1998.

Autores

Clarissa Bovent

Universidade Federal do ABC

Bacharel em Políticas Públicas (UFABC), Mestranda em Gestão de Políticas Públicas (USP), Analista de políticas públicas. Integrou a coordenação técnica de dois planos de bairro (Novo Horizonte e Nova Jundiapéba).
clarissa.bovent@ikone.global

Maria Beatriz Indolfo

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Arquiteta e Urbanista (FAU-UPM), Pós-graduada em Urbanismo Social (Insper), Especialista em planejamento participativo e gestão comunitária, participou da elaboração do Plano de Bairro Nova Jundiapéba. Atua na implementação de mecanismos de participação social no planejamento urbano, fortalecendo a governança local.
mariabci@insper.edu.br

Gabriel Rodrigues dos Santos

Universidade de São Paulo

Cientista social e mestre em gestão de políticas públicas pela Universidade de São Paulo, Analista de dados e desenvolvimento territorial, integrou a equipe do Plano de Bairro de Nova Jundiapéba.
gabriel.santos@ikone.global

Jéssica Kranz Barcelos

Universidade de São Paulo

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Experiência no desenvolvimento de políticas públicas e governo local. Dedicada a promover práticas dialógicas e colaborativas em organizações governamentais e internacionais. Colaboradora dos planos de bairro do Novo Horizonte e Nova Jundiapéba em Mogi das Cruzes (SP).
jessicabarcelos@usp.br

Graziele Franike

Universidade de São Paulo

Graduanda em Gestão de Políticas Públicas na Universidade de São Paulo, integrou a equipe do Plano de Bairro de Nova Jundiapéba e acompanhou a implementação das ações previstas no Plano de Bairro do Novo Horizonte, em Mogi das Cruzes (SP).
gfranike@usp.br

O poder do bairro — O Plano de Bairro do Jardim Lapenna

Henrique Chaves | UA

RESUMO

O artigo discute o Plano de Bairro (PB) do Jardim Lapenna, em São Paulo, como exemplo de democracia participativa em periferias urbanas. O PB, iniciado em 2017, envolveu diagnóstico participativo, coleta de propostas e priorização de ações para melhorar o bairro. O programa Urbanismo Social da prefeitura de São Paulo tem sido fundamental para implementar algumas das propostas do PB, sobretudo na realização de obras que visam melhorar a caminhabilidade local. Reuniões mensais continuam acontecendo para acompanhar o progresso e discutir novos projetos para o território. O processo do Plano de Bairro do Jardim Lapenna demonstra como iniciativas participativas em bairros podem contribuir para um urbanismo mais democrático em nível local, evidenciando todo o potencial dos bairros para “salvar a cidade”.

Palavras-chave: caminhabilidade, cidade, direito à cidade, São Miguel Paulista, urbanismo.

INTRODUÇÃO

29 de abril de 2024, participo da minha primeira reunião do Plano de Bairro do Jardim Lapenna, organizada no Galpão ZL. Nesta reunião, dezenas de moradores se reúnem para discutir as obras em andamento no bairro. A discussão muitas vezes é tensa, pois as obras atrapalham o cotidiano do bairro, mas há um acordo coletivo: as obras são necessárias, pois é algo que a comunidade reivindica há muito tempo para melhorar as acessibilidades e caminhabilidade do bairro. Ao acompanhar esta reunião, percebo que o que ali se passa é um grande exemplo de democracia participativa: moradores, engenheiros de obras e técnicos de organizações locais conversando, esclarecendo os problemas e pensando em suas soluções. Naquele momento, tive ainda mais certeza de que deveria continuar a acompanhar este PB e estudá-lo mais profundamente.

Acompanhar processos participativos em periferias dedicados à mobilidade ativa é um desafio do meu projeto de doutorado. Este projeto pretende acompanhar dois territórios periféricos em contextos urbanos, em Lisboa e em São Paulo. Em Lisboa, a partir de algum trabalho sobre a mobilidade na freguesia de Marvila (Vieira; Chaves; Rés do Chão, 2022), decidi direcionar minha pesquisa para as mobilizações de mobilidade em bicicleta neste território, que tem tido como exemplo recente o projeto BICI (Rés do Chão; Chaves, 2024). O desafio estaria em encontrar um território em São Paulo para fazer pesquisa de campo. A escolha do Brasil neste projeto baseava-se em dois pressupostos: o primeiro, o fato de eu ser brasileiro imigrado em Portugal e a vontade de me reaproximar do meu país de origem. Em segundo lugar, deve-se ao fato de o Brasil ser uma referência em processos participativos, nomeadamente com o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas, as assessorias técnicas e as conferências temáticas. Estes processos são referências mundiais, são amplamente estudados e disseminados, inclusive em Portugal. A escolha de São Paulo, em particular, se dá por existir nesta cidade uma intensa e continuada mobilização urbana por mobilidade ativa, em bicicleta e a pé. A escolha do Jardim Lapenna acontece com alguma sorte e uns bons contatos que me levam até este bairro. Ainda sem conhecer o Plano de Bairro, mas logo no primeiro dia em que lá chego, vê-se rapidamente que grande parte das ruas está em obras. Quem me acompanha neste primeiro momento comenta algo como “isto é resultado da mobilização das pessoas daqui”. Rapidamente vou sendo apresentado ao Plano de Bairro do Jardim Lapenna.

Entre março e agosto de 2024, fui ao Jardim Lapenna em média uma a duas vezes por semana. Encontrava-me regularmente com membros das organizações Pedale-se e Ciclog, duas entidades atividades voltadas para a relação com a bicicleta. Também ia conhecendo as diversas organizações sediadas no território. Habitualmente, quando ia ao Jardim Lapenna, dirigia-me ao Galpão ZL, porque normalmente encontrava ali diversas lideranças locais. Nas diversas ocasiões em que fui ao Lapenna, pude acompanhar rodas de leitura, festas juninas, lançamentos de projetos, reuniões do PB, entre outras atividades

Uma das primeiras ilações que tirei sobre este processo é de como o PB tinha condições para se tornar mais um grande exemplo brasileiro de processos participativos, eventualmente influenciando outros contextos. Sobretudo, ao acompanhar este bairro presencialmente de fevereiro a agosto de 2024, percebi que o PB do Lapenna é um exemplo importante para discutirmos as políticas locais em Portugal de caráter participativo.

A reflexão deste artigo ancora-se na perspectiva de Lefebvre (2008) sobre o direito à cidade e de como é importante que este direito consagre a possibilidade de co-construir a cidade. Aliada a esta reflexão, junta-se a necessidade de pensar o PB como ferramenta de política pública urbana para diminuir desigualdades urbanas. Mas, sobretudo, este artigo parte da provocação “será o bairro a salvar a cidade?” de Moulaert *et al.* (2010), para refletir sobre as potencialidades deste PB como uma das respostas a esta provocação.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O Jardim Lapenna está localizado no extremo da zona leste da capital paulista, especificamente no distrito de São Miguel Paulista. O bairro é delimitado ao sul pelo gradeamento e muro de proteção da linha de trem e a estação ferroviária de São Miguel; ao norte, pelos muros da central da SABESP e o córrego do rio Tietê; a leste, pelos muros e vedações da indústria Nitro Química; e a oeste, pela Avenida Jacu-Pêssego. Internamente, Tamburus (2019, p. 37) indica que o bairro é dividido em alto, médio e baixo Lapenna. O alto é considerado a parte mais antiga do bairro, mais próxima da linha do trem e com habitação mais regular. A parte do bairro presente no médio Lapenna tem uma ocupação mais recente do que o alto Lapenna; nesta zona, as habitações são na generalidade regulares, as ruas são pavimentadas, ainda que precárias, e se encontram em áreas de enchentes. Por fim, o baixo Lapenna é a área de ocupação mais recente e irregular sobre a região do córrego.

O acesso ao bairro é feito ao sul pelas passagens aéreas de pedestres, uma por cima da linha de trem e outra na estação de São Miguel (que fecha entre meia-noite e 4h40), e pela Avenida Jacu-Pêssego, onde o acesso também é rodoviário. Essas limitações urbanas provocam um sentimento de isolamento. A distância para o centro da cidade é outro fator definidor deste território, tendo a linha de trem como principal meio de transporte público para o centro. Contudo, o bairro localiza-se no distrito que tem o terceiro maior comércio de rua da cidade de São Paulo¹, o distrito de São Miguel, o que permite aos habitantes se moverem para locais mais próximos no seu dia a dia sem necessitar recorrer tanto ao centro urbano da cidade.

É importante mencionar, no contexto territorial do distrito de São Miguel Paulista, que entre 2015 e 2016 foi desenvolvida uma parceria entre a Prefeitura de São Paulo e a Iniciativa Bloomberg para Segurança Global no Trânsito (BIGRS), com a participação de diversos outros parceiros. Esta parceria teve como objetivo que a BIGRS fornecesse assessoria técnica e capacitação para o desenvolvimento do Projeto de Requalificação Urbana e Segurança Viária de São Miguel Paulista. Este projeto implementou diversas intervenções em São Miguel, incluindo “extensões e requalificação de calçadas, estreitamentos de vias, travessias e interseções elevadas, lombadas, ilhas de refúgio e a criação de uma praça” (Hoppe, 2019, p.5). Projetos como este demonstram a importância do desenvolvimento de políticas territoriais voltadas para a redução da velocidade do trânsito e maior prioridade aos pedestres.

Um dos primeiros símbolos que notei no Jardim Lapenna foi a bandeira de Pernambuco pintada no portão de um comércio local. O símbolo indicava algo que muitos neste bairro iriam compartilhar comigo: é um bairro povoado por nordestinos. Outro importante exemplo disso é a existência da Rua dos Baianos. Rapidamente, fui percebendo que essa presença nordestina tem forte impacto na constituição deste bairro. Iffly (2004) afirma que o subdistrito de São Miguel Paulista é um território de povoamento de migrantes nordestinos na segunda metade do século XX, mas também de migrantes do interior do estado de São Paulo e de Minas Gerais.

O relatório sobre o Plano de Bairro do Jardim Lapenna, publicado pela Fundação Getúlio Vargas (2018), aponta que em 2017 residiam no bairro cerca de 12 mil pessoas, com base na estimativa da Unidade Básica de Saúde local. O mesmo relatório indica que o Lapenna tem sofrido com problemas ambientais e sociais, tais como “falta de coleta de esgoto e acesso à água tratada, aumento da incidência de alagamentos, partici-

pação expressiva de população com alto índice de vulnerabilidade” (FGV, 2018, ii). Ruiz e Almeida (2018) partem como referência do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de 2013 para informar que este território se encontra em grande desigualdade social. Segundo os autores, no enquadramento deste índice, a cidade de São Paulo está com 16,3%, o distrito de São Miguel com 6,5% e Jardim Lapenna com 53,5%, um número bastante mais alto que o seu distrito e cidade de referência.

Um outro dado importante é o fato de o bairro se encontrar sobre um córrego do rio Tietê. Pessoa (2019) aponta um problema significativo dessa ocupação na cidade de São Paulo: a retificação do rio, que teve grandes consequências para suas várzeas ocupadas por moradias. Durante o século XX, a retificação e o aumento da calha do rio Tietê visavam torná-lo linear e permitir a construção de grandes avenidas (como a Marginal Tietê) em suas margens. Sua várzea, antes ocupada por áreas de lazer, agora é tomada por essas novas vias. Territórios como o Jardim Lapenna estão agora mais expostos a um rio com maior velocidade de água, pois os meandros foram eliminados. Essa água mais veloz também favorece as enchentes, algo recorrente no Lapenna.

Neste bairro, destaca-se uma forte mobilização local dos seus moradores. Em entrevistas realizadas com lideranças locais, observou-se que, desde o início da ocupação, houve mobilização para transformar o bairro. Como exemplo, é relatado um mutirão para a construção do campo de futebol e reivindicações por saúde e educação, que resultaram na construção pública de equipamentos de saúde e educação dentro do bairro. Um importante marco dessas mobilizações, relatado nas entrevistas, foi a construção de edifícios habitacionais verticalizados em mutirão e, como refere Nakashigue (2008), com apoio de assessoria técnica.

Antes de aprofundar a caracterização do PB do Jardim Lapenna, é interessante mencionar que em 2018, para ajudar a fundamentar as deliberações elaboradas no Plano de Bairro, foi convidado o coletivo Delibera Brasil (DELIBERABRAS) para desenvolver minipúblicos direcionados a intervenções na Rua Rafael Zimbardi do Jardim Lapenna. Como refere o relatório do DELIBERABRAS, os “minipúblicos podem subsidiar, orientar e complementar instâncias de definição de políticas públicas e de decisão coletiva nas esferas local, regional e nacional” (2018, 11), quanto à metodologia desenvolvida, Romão Netto e Cervellini (2021) acrescentam que:

A experiência do Jd. Lapenna seguiu todas as etapas necessárias à sua caracterização como Minipúblico: os participantes foram selecionados aleatoriamente, submetidos

a uma carga de informação técnica sobre o objeto em debate e, também, a um processo mediado de deliberação, produzindo, ao final, uma peça escrita com recomendações ao Poder Público. (5)

De modo geral, considera-se relevante olhar para este contexto local como uma experiência ampliada de produção de democracia participativa. Sobretudo por ser uma experiência que não descuida do legado de mobilizações do bairro e cujas estratégias elaboradas foram diversas e complementares para um processo em que todos pudessem participar de forma efetiva.

O Plano de Bairro teve início em 2017 com apoio da Fundação Tide Setubal e assessoria técnica do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas. De acordo com o relatório da FGV, o acompanhamento das atividades no bairro e o que foi compartilhado em diversas entrevistas realizadas com as lideranças locais, o PB do Jardim Lapenna foi e tem sido um instrumento de compreensão e produção de cidade de forma participativa. No relatório da FGV, são detalhadas algumas das etapas para elaboração do plano, especificando como foi garantida a participação dos moradores.

A primeira tarefa do PB foi “o diagnóstico do bairro”, precedido por um diagnóstico técnico a partir de bases de dados. Nesta etapa, foram elaboradas diversas atividades qualitativas e participativas de diagnóstico, como “percursos pelo bairro, registros dos problemas socioterritoriais mais visíveis, conversas com atores que conhecem o bairro com profundidade” (FGV, 2018, 5), entre outras. O PB foi divulgado de forma extensiva pelo bairro, através de cartazes, contato local com comerciantes e moradores, mobilização de lideranças e por meio das atividades já referidas. As pessoas puderam participar e compartilhar suas perspectivas sobre o bairro. É importante notar que em diversas atividades desenvolvidas houve um caráter mais lúdico para incentivar a participação da comunidade. Houve também acompanhamento de crianças e jovens para assegurar a participação dos seus respectivos cuidadores.

Após o diagnóstico, surgiu a segunda etapa: “A construção e discussão de propostas para sua melhoria”. Esta etapa teve forte destaque na coleta de propostas para o bairro, desde conversas, reuniões, circulação de caixas de propostas e outras ferramentas para acolher essas sugestões, até a realização de acupuntura urbana com mutirões de participação-ação, que pretendia tanto refletir sobre o território e seus espaços quanto agir sobre eles, qualificando-os coletivamente.

Por fim, a terceira etapa tinha como grande objetivo fazer com que os moradores refletissem em conjunto sobre as prioridades das propostas feitas. Nesse sentido, a etapa foi definida como “A Pactuação e Estratégia de Implementação”. As propostas recolhidas foram sistematizadas e organizadas em 4 pontos (FGV, 2018, ii): 1) da organização comunitária; 2) harmonia com o meio ambiente; 3) fortalecimento do bairro; 4) infraestrutura e equipamentos. A partir dessa sistematização, foram realizadas diversas reuniões, discussões e uma grande reunião de pactuação e discussão das ações e suas prioridades. Nesses momentos, foi possível priorizar as propostas e até reduzir as existentes de 78 para 48 propostas de importância para o Jardim Lapenna. Essas 48 propostas, organizadas nos quatro eixos já apresentados e priorizadas no tempo (curto, médio e longo prazo), resultaram no Plano de Bairro do Jardim Lapenna.

CONDIÇÃO ATUAL

Estou caminhando pela primeira vez no bairro do Jardim Lapenna e vejo que as principais ruas nas imediações da linha ferroviária estão em obras, com buracos e muita poeira por todo lado, o que certamente atrapalha o cotidiano das pessoas. Entre fevereiro e agosto de 2024, fui ao Jardim Lapenna várias vezes, e a cada visita, as obras apresentavam grande avanço. Pude acompanhar que as primeiras ruas, inicialmente em grande caos devido às obras, já tinham sido finalizadas ou estavam muito adiantadas. O resultado estava à vista: calçadas com melhor acessibilidade (desde a existência de rampas para pessoas com mobilidade reduzida até marcadores no chão para pessoas com deficiência visual). Algumas pessoas compartilharam durante esse período que as calçadas também ficaram maiores. Em suma, o Jardim Lapenna estava ganhando melhores condições de caminhabilidade — uma das reivindicações do Plano de Bairro.

Mensalmente, na última terça-feira do mês, aconteciam no Galpão ZL as reuniões do Plano de Bairro. Em cada reunião, havia uma pauta definida sobre diversos problemas do bairro, mas também eram apresentados novos projetos de intervenção local — muitos deles em resposta aos problemas já referidos no PB. Durante os meses em que acompanhei essas reuniões, havia sempre um ponto na pauta sobre o acompanhamento das obras, onde os moradores colocavam suas dúvidas e questões concretas sobre como essas obras atrapalhavam seu cotidiano. Volta e meia surgia o desafio de conciliar as questões da perda de espaço para os carros e o ganho de espaço para as pessoas nas ruas. Muitas vezes a tensão era grande, mas o esclarecimento imediato era uma estratégia recorrente para que as

dúvidas sobre as obras não fossem alimentadas e mal resolvidas. A participação contínua de um dos encarregados de obra para esclarecimento das dúvidas era um ponto importante desses momentos. Muitas vezes as pessoas questionavam o porquê de certas decisões que davam origem a buracos e impedimentos de passagens, e o encarregado reconhecia que as dúvidas eram legítimas, respondendo no momento ou deixando em aberto que iria tentar se esclarecer melhor para depois responder. A equipe da Fundação Tide Setubal e algumas lideranças locais também eram importantes interlocutores de esclarecimento local.

Um grande contributo para o cumprimento dos objetivos do Plano de Bairro do Jardim Lapenna tem sido o programa Urbanismo Social da cidade de São Paulo. É deste programa a origem do investimento público da cidade para as obras de caminhabilidade no Lapenna. O programa de Urbanismo Social foi instituído a partir da portaria SGM nº 126 de 27 de julho de 2023², que logo no primeiro artigo define:

Instituir a Comissão Intersecretarial do Programa de Urbanismo Social da Prefeitura de São Paulo com o objetivo de qualificar territórios com elevados índices de vulnerabilidade e promover, por meio da integração de políticas públicas e da urbanização de espaços públicos livres, territórios acolhedores, resilientes e seguros, especialmente para crianças na primeira infância e suas famílias, contribuindo para a redução das desigualdades socioespaciais no município.

O programa já está em implementação em diversos territórios, nomeadamente³ no Jardim Pantanal, Parque Novo Mundo, Pinheirinho D'Água e no Jardim Lapenna. No caso do Lapenna, como é referido nas entrevistas, tal foi possível a partir da mobilização local das lideranças e da equipe da Fundação Tide Setubal. Com a apresentação do PB, o Lapenna foi considerado um território possível para essa intervenção. As obras em andamento⁴ neste território são derivadas deste programa urbano, que com grande investimento tem moldado as acessibilidades deste território.

PERSPECTIVAS

Por meio do PB, mensalmente os moradores e suas lideranças locais reúnem-se em um fórum coletivo para pensar e discutir seu bairro. A Fundação Tide Setubal, com o envolvimento da comunidade, foi definindo uma série de grupos de trabalho alicerçados em temáticas concretas para continuar a intervir, como o GT do meio ambiente, juventude, economia solidária, entre outros.

No Jardim Lapenna, as perspectivas de futuro são construídas de forma cotidiana, não fechando as portas para o desânimo. O Plano de Bairro é um instrumento com muitas propostas que ainda esperam para serem efetivadas. As preocupações com as enchentes são um exemplo disso, sendo uma das grandes batalhas dos moradores para que a drenagem das águas pluviais seja garantida. Sobretudo, a zona do bairro indicada como o baixo Lapenna é de maior risco em momentos de enchentes, por isso de maior urgência de resolução. Regularmente, a comunidade continuará a reunir-se para pensar e reivindicar soluções para os seus problemas.

CONCLUSÃO

O Plano de Bairro foi e é um instrumento com uma contribuição valiosa para este território, produzindo conhecimento sobre ele, participação dos moradores e lideranças locais, e agora produzindo resultados importantes a partir do programa Urbanismo Social da prefeitura de São Paulo, possibilitando que os processos participativos não fiquem limitados somente à participação — que muitas vezes pode ser encarada como desânimo para participação futura das comunidades.

O processo do PB do Jardim Lapenna é um bom exemplo do desafio lançado por Moulaert *et al.* (2010): o bairro pode salvar a cidade, estando nestes processos algumas respostas para pensarmos a democracia urbana. Os Planos de Bairro reforçam a importância de pensarmos o direito à cidade a partir do local (mais baixo possível — dos bairros!). Nos bairros, mesmo naqueles onde as pessoas se conhecem pouco, processos participativos para pensar o urbano podem ser o fator de encontro das pessoas que ali vivem e de produção de cidade de forma conjunta.

Viajar ao Brasil e conhecer o Plano de Bairro do Jardim Lapenna foi um importante marco da minha pesquisa, pois este processo abre espaço para refletir (e partilhar) que o urbanismo pode ser mais democrático, pode ter mais (e deve ter) envolvimento local e as prefeituras e respectivos governos devem investir mais nesses instrumentos, tanto na participação como também na construção (ou seja, obra pública). As cidades precisam disso, precisam dos bairros e de sua participação efetiva. O Plano de Bairro é mais que meio caminho já feito para reconquistarmos e salvarmos a cidade a partir dos bairros.

FINANCIAMENTO

Este trabalho foi apoiado pela UID Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP), financiada por

fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. e pela Bolsa de Investigação em Doutorado FCT com o número de referência 2021.05128.BD.

REFERÊNCIAS

- DELIBERA BRASIL. **Minipúblico Rafael Zimbardi** — Plano de Bairro Território Lapenna — Relatório Final. São Paulo: Delibera Brasil, jun. 2018. Disponível em: <https://deliberabrasil.org/projetos/rua-principal-do-bairro-lapenna/>.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Plano de Bairro Jardim Lapena**. 2018.
- HOPPE, D. (ed.). **Publicação projeto de requalificação urbana e segurança viária de São Miguel Paulista** — histórico de atividades e linha de base da avaliação de impacto da iniciativa. [s.l.] ITDP Brasil, 2019.
- IFFLY, C. **Transformar a metrópole: Igreja católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo, 1970-2000**. São Paulo: UNESP, 2010.
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.
- MOULAERT, F. et al. (EDS.). **Can neighbourhoods save the city? Community development and social innovation**. London: Routledge, 2010.
- NAKASHIGUE, K.L. **Mutirões verticalizados em São Paulo** — avaliação de qualidade dos projetos e satisfação dos moradores. Universidade de São Paulo, 2008.
- PESSOA, D.F. O processo de retificação do rio Tietê e suas implicações na cidade de São Paulo, Brasil. **Paisagem e Ambiente**, v. 30, n. 44, p. e158617, 27 nov. 2019.
- RÉS DO CHÃO; CHAVES, Henrique. **BICI — Auscultação sobre ciclovias: Alfinetes, Salgadas e Marquês de Abrantes**. Lisboa: Rés do Chão, jul. 2024.
- ROMÃO NETTO, J. V.; CERVELLINI, S. Minipúblicos e inovação democrática o caso do Jardim Lapenna. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, p. e3610612, 29 mar. 2021.
- RUIZ, A.T.; ALMEIDA, M.V. de. Políticas públicas e participação social: o caso do plano de bairro do Jardim Lapenna como um caminho da democracia para um território de direitos. In: **Mudança social e participação política 4: estudos e ações transdisciplinares em três dimensões**. São Paulo: Annablume, 2018.
- TAMBURUS, A. da C. **Repensando a infância em áreas de vulnerabilidade social: o centro comunitário do Jardim Lapenna. TCC em Arquitetura e Urbanismo—São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie**, 17 jun. 2019.
- VIEIRA, I.; CHAVES, H.; RÉS DO CHÃO. **Estudo participativo sobre a mobilidade em Marvila, Lisboa**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2022.

Notas

¹ Segundo a própria Associação Comercial de São Paulo: <https://acsp.com.br/distrital-sao-miguel>

² Ver Portaria: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-de-governo-municipal-sm-126-de-27-de-julho-de-2023>

³ Ver programação cultural do Urbanismo Social em diversos territórios: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/cultura/w/urbanismo-social-transformando-comunidades-por-meio-da-cultura>

⁴ Mais sobre estas obras, ver aqui: <https://fundacaotidesetubal.org.br/obras-no-jardim-Lapena-visam-melhorar-qualidade-de-vida-da-populacao/>

Autor

Henrique Chaves

Universidade de Aveiro

Doutorando em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP), Sociólogo, com pesquisa e atuação nas áreas da participação, mobilidade e cidade em Portugal e no Brasil.

henrique.chaves@ua.pt

Projeto Bairro Novo do Caximba, Curitiba, PR

Nathana Louise Czornei | UFPR

Maria Carolina Maziviero | UFPR

Pedro Portugal Sorrentino | UFABC

RESUMO

Curitiba aparece no cenário nacional como exemplo de planejamento urbano, merecendo títulos como “cidade-modelo” e “capital ecológica”. Entretanto, a população empobrecida ocupa áreas periféricas e de fragilidade ambiental, longe dos benefícios do modelo curitibano. O Caximba, bairro no extremo sul da capital, é um exemplo desse cenário: localizado no encontro de duas bacias hidrográficas, a população da região está sujeita a enchentes e desassistida de infraestrutura urbana. Em 2018, a prefeitura municipal anunciou a implantação de um projeto de recuperação urbana e ambiental de grande escala: o bairro novo da Caximba. No mesmo período, a Universidade Federal do Paraná iniciou um projeto de extensão popular intitulado “Plano de Desenvolvimento Urbano Comunitário para o Bairro Caximba”, cujo objetivo era fornecer ferramentas para que a comunidade pudesse interagir com os órgãos de gestão pública e demais agentes produtores da cidade, subsidiando a participação autônoma da população residente em futuros processos de intervenção urbana no bairro. O objetivo deste artigo é analisar o projeto Bairro Novo Caximba, desvelando suas motivações, articulações e resistências instituídas pela e com a comunidade.

Palavras-chave: cidades sustentáveis, regularização fundiária, habitação popular, recuperação ambiental.

INTRODUÇÃO

A cidade de Curitiba-PR consolidou-se, dentro do cenário nacional, como exemplo de planejamento urbano, lugar onde as ideias “saem do papel” e são colocadas em prática. A partir de uma imagem construída pela prefeitura municipal e chancelada pela mídia e agências multilaterais, foram propagados os discursos de “capital ecológica”, “cidade-modelo” e, mais recentemente, *smart city*. Mais do que o esforço dos planejadores, o aparente sucesso do urbanismo curitibano deve-se, principalmente, à manutenção de um mesmo grupo político no poder nos últimos 50 anos e pelo alinhamento do poder público com o interesse do empresariado local (Oli-vera, 2000; Sánchez, 2010).

A imagem da “cidade-modelo”, no entanto, é construída a partir de uma curadoria de exemplos pontuais, que não reflete as condições de vida da maioria, principalmente daqueles que ocupam as periferias da cidade. A população empobrecida ocupa as áreas que pouco interessam ao mercado imobiliário, coincidindo, muitas vezes, com áreas de proteção e de fragilidade ambiental.

De acordo com Silva (2012), aproximadamente 62% das ocupações irregulares de Curitiba estão situadas em áreas de proteção ambiental. Por conta da localização, as ocupações não contam com sistema de drenagem, abastecimento de água e recolhimento de resíduos sólidos. Cerca de 72% das ocupações não possuem ligação com a rede de esgotamento sanitário, e apenas 40,46% possuem ligação com a rede de distribuição de energia (COHAB, 2007).

O bairro Caximba é um exemplo deste tipo de ocupação. Localizado no extremo sul de Curitiba e nas proximidades do antigo aterro municipal, a região é sujeita a inundações devido à proximidade com o rio Barigui. A população que ocupa a região está desassistida de serviços básicos de infraestrutura urbana e muitas vezes é culpabilizada pelo poder público pela degradação ambiental do entorno.

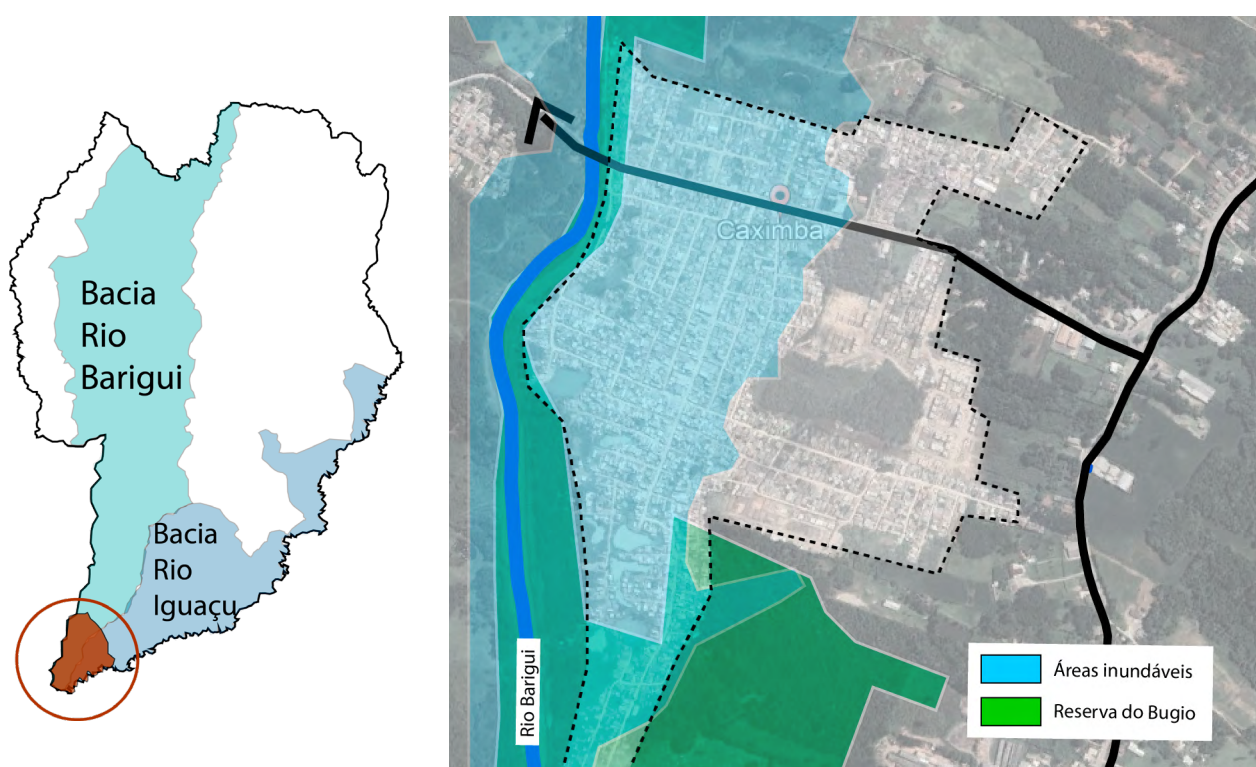
Em 2018, a prefeitura anunciou um projeto de requalificação da área, com o objetivo de garantir a preservação da fauna e da flora nativa e requalificar o local, realocando as famílias que ocupam áreas de risco e criando um novo bairro sustentável. O discurso da sustentabilidade é utilizado para justificar ações e projetos de intervenção por parte do Estado e de entidades privadas, sob a justificativa de atender a um objetivo comum, ao mesmo tempo em que ignora as condições socioeconômicas que estão atreladas à questão ambiental (Limonad, 2013; Acselrad, 2007).

O objetivo deste artigo é analisar a elaboração do Projeto Gestão de Risco Climático Bairro Novo do Caximba (PRGC), a partir do contexto do planejamento urbano curitibano no que se refere às populações empobrecidas. Para isso, traçamos o histórico do bairro de forma a esclarecer os padrões de ocupação das áreas periféricas da capital, destacando também a convergência entre a comunidade e a universidade na construção de um projeto comum para o futuro da área. A partir disso, investigamos em qual contexto constrói-se o PRGC e quais as delimitações do projeto. Por fim, a partir da avaliação do andamento do projeto e das perspectivas futuras, analisamos de que forma este se alinha com o discurso oficial de Curitiba.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O bairro Caximba localiza-se no extremo sul de Curitiba, no encontro das bacias do Alto Iguaçu e do rio Barigui, sendo esta última a maior do município, com área total de 139,9 km² (COHAB; PMC; IPPUC; 2007). Além disso, a maior porção do bairro está inserida dentro da APA do Iguaçu e nas proximidades da Reserva do Bugio, maior unidade de conservação de Curitiba (PMC, 2015).

Figura 1 - Localização, áreas inundáveis e Reserva do Bugio. / Fonte: Autores, com base em IPPUC, 2017.

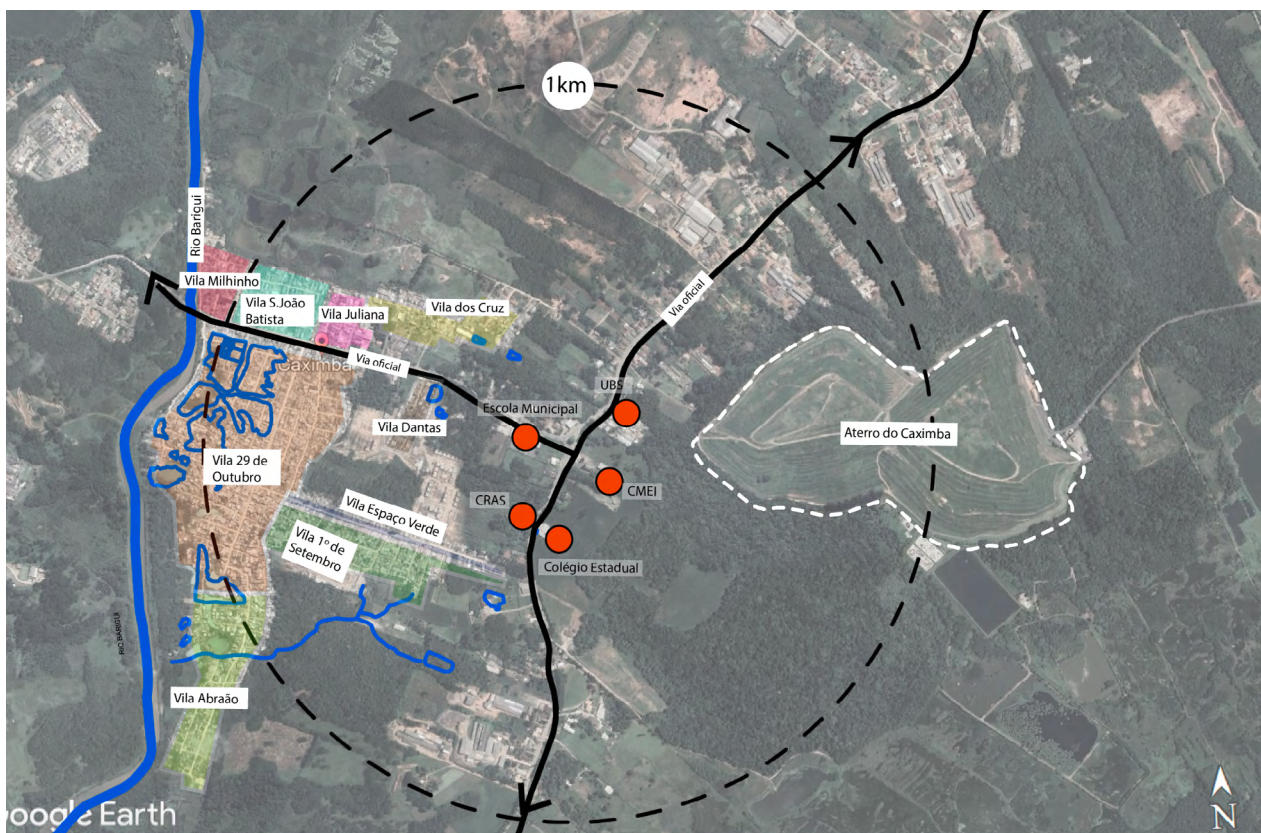


Historicamente, a região sul de Curitiba abriga a maior parte da população de baixa renda da cidade, por conta do terreno pouco acidentado e da concentração da produção de habitações e loteamentos populares

da COHAB na região (Albuquerque, 2007). Seguindo o padrão da região, o Caximba apresenta indicadores sociais inferiores à média da capital paranaense. De acordo com levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), o rendimento médio mensal do bairro era de R\$1.613,24 em comparação com a média de Curitiba, de R\$3.776,22. A infraestrutura de saneamento básico também é deficitária: apenas 4,44% dos domicílios estão ligados às redes de esgoto e de águas pluviais, contrastando com a média de Curitiba, de 92,30% de domicílios ligados à rede oficial (IPPUC, 2015;2021).

A ocupação do bairro teve início na década de 1990, próximo à área de inundação do rio Barigui e às duas vias principais do bairro e que hoje se configura em 9 vilas distintas, conforme figura 2. A ocupação se intensificou na última década e hoje conta com 6.429 habitantes e 2.603 domicílios (IBGE, 2024). A maior parte das vilas e dos equipamentos públicos do bairro se localiza em um raio de 1km do antigo aterro municipal de Curitiba, que, a despeito das condições de fragilidade ambiental, funcionou na região no período de 1989 a 2010, recebendo resíduos sólidos de Curitiba e de 16 municípios da região metropolitana (CONRESOL, 2008).

Figura 2 - Ocupações e equipamentos urbanos. Fonte: Autores com base em MPPR (2017) e IPPUC (2020).



Em 2019, alunos e professores do curso de arquitetura e urbanismo da Universidade Federal do Paraná (UFPR), organizados por meio de um pro-

jeto de extensão sob coordenação da prof^a Dr^a Madianita Nunes da Silva, e vice-coordenação da prof^a Dr^a Maria Carolina Maziviero, produziram o Plano de Desenvolvimento Urbano Comunitário para o bairro Caximba (PUDC Caximba). O objetivo principal do projeto era “subsidiar a comunidade para participar de forma ativa e crítica da elaboração de planos e projetos de intervenção urbana no bairro” (LAHURB, 2020). Ao longo de dois anos, o grupo trabalhou em conjunto com a comunidade para a discussão a respeito da realidade do bairro e das possibilidades de intervenção futuras. O projeto de extensão surgiu a partir da aproximação do aluno Pedro Sorrentino com as comunidades do Caximba e com instituições que atuavam no local, como o Ministério Público do Paraná (MPPR) e Organizações não Governamentais (LAHURB, 2020). Posteriormente, com o anúncio do projeto de intervenção da Prefeitura de Curitiba para o local, o grupo passou a auxiliar a comunidade no acompanhamento das audiências públicas e na construção de um repertório de materiais que auxiliassem na reivindicação dos interesses da população frente ao projeto oficial. Como exemplo dessa ação, o projeto de extensão realizou mapeamentos comunitários das vilas, produzindo, com ferramentas de geoprocessamento, uma base de dados da região que representasse as condições reais das comunidades do Caximba. As atividades do PDUC contaram com a participação do Ministério Público do Paraná (MPPR) e a contribuição de outras instituições de ensino para articulação com os assuntos de regularização fundiária e cartografias (LAHURB, 2020).

No início de 2019, o grupo passa a acompanhar as audiências públicas do Projeto Bairro Novo Caximba, que havia sido anunciado oficialmente no segundo semestre de 2018. O grupo participou de cinco audiências públicas, sendo quatro delas nas comunidades e uma durante reunião com o Conselho Municipal de Urbanismo, nas quais predominou a apresentação expositiva das intervenções propostas, com pouco espaço para participação ativa dos moradores (LAHURB, 2020).

Um dos motivadores para a elaboração do projeto foi a gravação de um quadro do programa Caldeirão do Huck, veiculado pela Rede Globo em setembro de 2018. Em visita à comunidade, Luciano Huck expõe a precariedade das habitações da Vila 29 de Outubro e compara o local com o Haiti (Ribeira; Barros, 2018). Logo após a publicação de Luciano Huck a respeito do Caximba nas redes sociais, o prefeito de Curitiba, Rafael Greca, se manifesta criticando os comentários do apresentador. Segundo Greca, não deveriam ser feitas doações para a reforma das habitações por estarem estas localizadas em área de “invasão”. O prefeito também aproveitou para anunciar que

a situação do bairro já estaria sendo avaliada e que estavam sendo captados recursos para o projeto de intervenção no Caximba (Jubanski, 2018).

O projeto, oficialmente denominado Gestão de Risco Climático Bairro Novo do Caximba (PGRC), teve início em 2018. É parte de um trabalho conjunto entre a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e a COHAB, sob a coordenação do IPPUC. De acordo com a prefeitura, o projeto visa “assegurar a resiliência e a integridade dos ecossistemas naturais do município de Curitiba, bem como das condições de vida da população” (PMC, s.d., p.5), englobando, especificamente, a área da bacia do Rio Barigui. Parte do projeto será financiado com auxílio da Agência de Desenvolvimento Francesa (AFD).

A área de intervenção do projeto contempla apenas a Vila 29 de Outubro, que está localizada em uma área de proteção ambiental passível de inundação. A prefeitura reforça que as demais vilas serão beneficiadas pelas intervenções no local, mas não há menção específica à previsão dos impactos no local. As intervenções propostas incluem a implantação de um corredor ecológico para preservação do ecossistema nativo, o que implica na relocação de 1.147 famílias das 1.693 famílias cadastradas na etapa de levantamento em 2018 (PMC, s.d.).

O projeto está organizado em 7 fases, sendo as 5 primeiras voltadas à implantação de sistema de infraestrutura viária, habitação e regularização fundiária. A fase 6 corresponde às obras de macrodrenagem e criação da bacia de contenção de cheias e a fase 7 corresponde à implantação do parque linear. Além disso, estão previstas a reforma da escola municipal do bairro e a construção de uma nova Unidade Básica de Saúde, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e escola de educação infantil (PMC, s.d.)

CONDIÇÃO ATUAL

Por sua condição ambiental, o Caximba estava situado dentro do Setor de Média Restrição de Uso APA do Iguaçu, cujos parâmetros de zoneamento limitavam a implantação de habitações no local. A porção mais ao norte, estava em área de zoneamento industrial, em consonância com os bairros limítrofes, que também limitava a implantação de habitações. Para possibilitar a construção das habitações e regularização da área, o zoneamento foi modificado, criando o Setor Especial de Habitação de Interesse Social - Regularização Fundiária da Caximba, oficializado pelo Decreto nº 1025/2021. O decreto também prevê que a regularização seja feita exclusivamente pela COHAB e proíbe a implantação de novos empreendimentos de interesse social na APA (Curitiba, 2021).

Em 2022 iniciaram-se as obras no bairro, com a construção das primeiras unidades habitacionais. De acordo com o projeto, as unidades consistem em casas de dois pavimentos e unidades mistas, com térreo comercial e unidade residencial no pavimento superior (PMC, s.d.). Em 2023, estavam sendo construídas 752 casas, enquanto as vias de acesso às unidades eram pavimentadas. Também iniciaram as obras de reforma da escola municipal e obras para implantação de esgotamento sanitário (GPC, 2023).

Em julho de 2024, foram entregues as primeiras 60 unidades habitacionais, afastadas da área de inundação do rio, enquanto outras 912 ainda estavam em construção (Niewiorowski; Pelanda, 2024). A entrega das casas, que corresponde às fases 1 e 2 do projeto, representa apenas 8% do total previsto. De acordo o cronograma de projeto, 97% das obras das etapas iniciais já deveriam estar concluídos; entretanto, até julho de 2024, apenas 30% foram entregues (Freitas, 2024).

As obras de drenagem foram iniciadas paralelamente à construção das casas e ainda não atendem às demandas da comunidade. Em janeiro de 2023, com as fortes chuvas que atingiram Curitiba na época, um problema na galeria pluvial executada por empresa contratada pela prefeitura, alagou grande parte da Vila 29 de Outubro. De acordo com reportagem publicada pela Banda B, os moradores foram afetados por três enchentes consecutivas, desde 2022, e se organizaram para cobrar uma resposta da construtora e da prefeitura. Em outubro de 2023, novos alagamentos provocados pelas chuvas intensas deixaram cerca de 19 pessoas desabrigadas (Carvalho, 2023).

PERSPECTIVAS

Uma das demandas dos moradores do Caximba está relacionada ao diálogo com a prefeitura e à participação da comunidade na construção do projeto. A participação popular é uma das exigências feitas pela AFD, financiadora do projeto; entretanto, a prefeitura não especificou de que forma esta será garantida, citando apenas as “reuniões semanais para apresentação do projeto” (COHAB-CT, 2019). O grupo de trabalho do PDCU observou que as audiências públicas tinham caráter expositivo e que a forma de apresentação não era acessível o suficiente para que os moradores pudessem apresentar suas críticas e contribuições (LAHURB, 2020).

Esse cenário está alinhado com o histórico tecnicista do planejamento urbano curitibano. Conforme aponta Frey (1996), a partir da década de 1970 consolidou-se a ideia de que o planejamento urbano era técnico e apolítico, e que as demandas sociais retardaram as ações.

A participação da população no diagnóstico de suas necessidades, ou na definição das prioridades políticas, é muito restrita ou inexistente [...]. Segundo representantes do governo, uma participação mais ampla só levaria a discussões intermináveis, o que impossibilitaria uma ação rápida e eficiente do poder público. (Frey, 1996, p. 111)

Representantes das comunidades denunciaram a falta de participação, principalmente em relação às habitações a serem construídas. De acordo com as lideranças, alguns dos moradores não concordam com a delimitação das áreas de risco do projeto e não gostariam de sair de suas casas para ocuparem as novas habitações produzidas pela COHAB. No entanto, não há canal de diálogo com a prefeitura sobre essas questões (Carriande, 2022).

Outro aspecto a ser avaliado é o crescimento das comunidades desde a etapa preliminar do projeto. O levantamento do número de moradores da Vila 29 de Outubro foi realizado pela COHAB em 2018, contabilizando 1.693 famílias, cerca de 2.753 pessoas (PMC, 2019). No entanto, em 2022, de acordo com dados do Censo, a população da Vila 29 de Outubro, que posteriormente se expandiu formando a Vila Abraão, é de 4.175 pessoas (IBGE, 2024). Em matéria publicada pelo jornal Gazeta do Povo em 2022, ao ser questionada a respeito do crescimento das comunidades, a equipe da COHAB relata estar ciente da expansão e que há possibilidade de ajustes futuros e informa que não há uma grande expansão por se tratar de área já adensada (Sortecchi, 2022). O projeto inicial, no entanto, não informa como o crescimento das vilas será considerado, e o número de casas entregues e/ou em construção divulgadas até o momento, segue o levantamento de 2018.

CONCLUSÃO

O bairro Caximba destaca-se, de um lado, por sua alta fragilidade ambiental e, por outro, pelas condições precárias de moradia. A ação antrópica em ambientes já carentes de políticas adequadas para a proteção efetiva da Natureza, associada à ausência de condições dignas de moradia no contexto de Curitiba, torna o Caximba uma área marcada por sérios conflitos socioambientais. Apesar disso, o local foi selecionado para abrigar o aterro municipal de Curitiba, que ficou em funcionamento por 21 anos e resultou em diversos impactos negativos no bioma local. A população do bairro, além das condições de vulnerabilidade social, conviveu também com as consequências dessa atividade e com a exposição a outras condições de risco,

como o de enchentes e inundações, além da instabilidade do solo, devido à ausência de infraestrutura urbana básica ou serviços públicos essenciais.

Neste panorama, o anúncio do projeto de requalificação da área pela prefeitura traz em si a contradição, não só sobre a conservação ambiental e a questão da moradia, mas sobretudo quanto à manutenção da imagem vendida pela cidade, a despeito da participação popular e do futuro dos moradores locais, seus desejos, anseios e urgências.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Vigiar e unir — a agenda da sustentabilidade urbana. *Revista VeraCidade*, 2, 2007. p. 1-11.
- ALBUQUERQUE, A. **A questão habitacional em Curitiba**: o enigma da “cidade modelo”. Dissertação (mestrado), Universidade de São Paulo, 2007. 157 f.
- CARRICONDE, G. Moradores reclamam de falta de diálogo com a Prefeitura em projeto para bairro de Curitiba. *Brasil de Fato*, 2022.
- CARVALHO, J. Caximba novamente tem pontos de alagamentos em função das fortes chuvas. *CBN*, Curitiba, 2023.
- COHAB-CT. **Plano de Ação para Reassentamento** — PAR. Curitiba, 2019.
- COHAB-CT. **Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**. Curitiba, 2007.
- CONRESOL. **SIPAR — Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos**. Curitiba, 2008.
- CURITIBA. **Decreto n. 1025 de 22 de junho de 2021**. Regulamenta o artigo 20, inciso VIII, da Lei Municipal n. 14.771, de 17 de dezembro de 2015, e o artigo 3º, incisos I, II e III da Lei Municipal n. 15.511, de 10 de outubro de 2019, no que diz respeito à Área de Proteção Ambiental do Iguaçu, Parques Natural Municipal do Iguaçu, do Centenário da Imigração Japonesa, Linear do Cajuru e Linear do Caximba, Estações Ecológicas do Cambuí e Campos Naturais — Teresa Urban, parte do Refúgio da Vida Silvestre do Bugio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-1025-2021-curitiba_416947.html.
- FREITAS, R. Greca e Pimentel inauguram no Caximba tendo só 8% das casas prontas. *Jornal Plural*, Curitiba, 2024.
- GRUPO PARANÁ COMUNICAÇÃO (GPC). **Primeira etapa do Bairro Novo da Caximba avança com 90% das moradias em construção**. Curitiba, 2023.
- IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- IPPUC. **Diagnóstico da Regional Tatuquara**. Curitiba: IPPUC, 2021.
- IPPUC. **Nosso Bairro, Caximba**. Curitiba: IPPUC, 2015.
- JUBANSKI, E. Luciano Huck compara Caximba com Haiti e Rafael Greca rebate nas redes sociais. *Banda B*, Curitiba, 2018.
- LAHURB-UFPR. **Plano de Desenvolvimento Comunitário para o Bairro Caximba**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.
- LIMONAD, E. A insustentável natureza da sustentabilidade — da ambientalização do planejamento às cidades sustentáveis. *Cadernos Metrôpole*, v. 15, n. 29, 2013.
- NIEWIOROWSKI, B.; PELANDA, L. Casas do Bairro Novo da Caximba são entregues nesta quarta-feira. *Band News*, 2024.
- OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: UFPR, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Inaugurada em Curitiba a Reserva do Bugio, o maior refúgio urbano de vida silvestre do país.** 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **PGRC, Estudo de impacto social e ambiental.** Curitiba, s.d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Avaliação da vulnerabilidade ambiental e socioeconômica às mudanças climáticas da vila 29 de Outubro e da área do PGRC Curitiba.** Curitiba, 2019.

RIBEIRO, F; BARROS, F. Comparação de Luciano Huck expõe condições críticas vividas por moradores na Caximba. **Banda B**, Curitiba, 2018.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** 2. ed. Chapecó: Argos, 2010

SCORTECCI, C. Caximba: 1,1 mil famílias serão reassentadas, mas impacto dos últimos 5 anos ainda é calculado. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 2022.

SILVA, M. **A Dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba.** Tese (doutorado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SOUZA, G; SANTANA, E. Obras em galeria pluvial viram ‘dor de cabeça’ no Caximba devido a constantes alagamentos. **Banda B**, Curitiba, 2023.

Autores

Nathana Louise Czornei

Universidade Federal do Paraná

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano (UFPR). Arquiteta e urbanista (2019), pesquisa sobre a incorporação da questão ambiental dentro do planejamento urbano e financeirização da natureza.

nathana.czornei@ufpr.br

Maria Carolina Maziviero

Universidade Federal do Paraná

Docente no Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e no Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR). Coordenadora do Grupo CNPq CUAL / Comuns Urbanos na América Latina.

maziviero@ufpr.br

Pedro Portugal Sorrentino

Universidade Federal do ABC

Doutorando no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território (UFABC). Arquiteto e urbanista no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba desde 2021 e colaborador do Lincoln Institute of Land Policy desde 2020.

pedropsorrentino@gmail.com

Plano de Bairro Novo Horizonte e Região, Jundiaí, SP

Sylvia Angelini | Prefeitura de Jundiaí

RESUMO

Como os moradores gostariam de ver o Novo Horizonte e demais bairros da Região Oeste de Jundiaí? Essa é a pergunta que o Plano de Bairro se propôs a responder, indicando as metas e diretrizes que pudessem orientar as ações do poder público, da iniciativa privada e também do terceiro setor nos próximos anos. O Plano de Bairro é um instrumento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, instituído no art. 7º do Plano Diretor do Município (Lei nº 9.321, de 2019), em conjunto com o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual, o Código de Obras e Edificações, entre outros. Foi aprovado pela Lei nº 9.817, de 31 de agosto de 2022.

O Plano de Bairro Novo Horizonte e Região, coordenado pelo Departamento de Urbanismo da Unidade de Gestão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, foi desenvolvido durante dois anos, de forma participativa e com foco na infância, partindo do princípio de que uma cidade acessível, segura e saudável para crianças, que ofereça espaços públicos de qualidade e estimule o convívio social, é uma cidade boa para todos.

O Plano está estruturado em 4 metas, 31 ações previstas e um conjunto de sugestões dos moradores, que vêm sendo monitoradas desde então. Até o momento, 22 ações foram concluídas e 17 ações estão em andamento.

O Plano de Bairro Novo Horizonte e Região foi o vencedor do Prêmio Cidade Caminhável 2023 na categoria de Cidades Médias (100.001 a 800.000 habitantes), promovido pelo Instituto Caminhabilidade, com apoio da organização internacional Walk 21. O parecer dos jurados destacou no trabalho de Jundiaí a participação da população e a indicação de ações concretas para a transformação do bairro, que podem inspirar outras regiões a desenvolverem planos e ações a partir das identidades e necessidades locais.

Palavras-chave: plano de bairro, Novo Horizonte, criança na cidade, percursos da infância.

INTRODUÇÃO

O município de Jundiaí tem uma tradição em planejamento urbano, tendo aprovado seu primeiro Plano Diretor em 1969. De lá para cá, vem atualizando e adequando a legislação em função do seu crescimento populacional, das demandas dos moradores, da necessidade de proteção ambiental e qualificação urbanística.

A elaboração do Plano de Bairro é fruto desse processo de planejamento e propõe um olhar para o território em uma escala local. É, em essência, um instrumento para planejar a cidade a partir de pequenas iniciativas e ações diretamente relacionadas com a qualidade de vida das pessoas no espaço mais próximo da vida cotidiana.

Seu objetivo é reunir as demandas do bairro e, a partir delas, desenvolver uma estratégia de transformação a partir da iniciativa da sociedade civil, mas com participação do poder público e do setor privado. É um documento que registra desejos, oportunidades e ações para melhorar a vida dos moradores — um caminho a percorrer para o futuro desejado.

O Plano de Bairro Novo Horizonte e região foi elaborado em dois anos pela equipe da Unidade de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, sob a gestão do Eng. Sinésio Scarabello Filho, a partir das diretrizes definidas no Plano Diretor (Lei nº 9.321, de 2019), no Plano Plurianual (PPA 2022-2025), nos estudos para o Plano de Mobilidade e para o Plano de Arborização do Município, em concepção à época, e nas demandas apresentadas pela sociedade ao longo do processo participativo.

Duas diretrizes contidas no Plano Diretor orientaram, de forma especial, a elaboração do Plano de Bairro: o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável - DOTS, previsto no artigo 78; e a Política da Criança na Cidade, prevista no capítulo X, artigos 182 a 185. O DOTS é uma estratégia de planejamento que integra o uso do solo à mobilidade urbana, com o objetivo de promover a transformação urbana junto aos eixos de transporte. Já a Política da Criança na Cidade, implementada em Jundiaí a partir de 2017, pretende criar condições favoráveis ao pleno desenvolvimento das crianças, principalmente com a oferta de espaços públicos de qualidade — ruas, calçadas, parques e praças. Evidências científicas que comprovam que as experiências vividas nessa fase, positivas ou negativas, são levadas para a vida toda e terão efeito sobre o aprendizado, o comportamento e a saúde das crianças até sua vida adulta¹.

Nesse contexto, o Plano de Bairro foi elaborado a partir das seguintes atividades:

- a. Diagnóstico técnico e caracterização da área;
- b. Escuta das crianças - 170 estudantes da rede pública e o representante da Região no Comitê de Crianças municipal, por meio de atividades conduzidas pelas professoras;
- c. Escuta dos pais de 1.264 alunos das 15 escolas públicas da área de abrangência, por meio de questionário aplicado;
- d. Reuniões com lideranças e organizações do bairro;
- e. Participação popular com envio de 100 sugestões nos meses de fevereiro e março de 2021;
- f. Reuniões com gestores das diferentes pastas, para apresentação das demandas recebidas e solicitação de encaminhamentos para cada uma das áreas envolvidas;
- g. Reuniões com equipe responsável pelo Plano de Mobilidade, para alinhamento de conceitos;
- h. Reuniões intersetoriais para validação das ações propostas no Plano.

Na primeira etapa do trabalho² — o processo de escuta — o Plano contou com o apoio institucional do Instituto Alana, do Cecip, da Fundação Van Leer e do Ateliê Navio. Alguns dados se destacaram nesse processo:

- 40% das crianças tinham contato com a natureza no máximo uma vez por semana;
- 60% das crianças não iam a pé para a escola, mas 20% desses pais gostariam que elas fossem, se as condições do caminho fossem melhores;
- 51% dos pais apontaram como maiores dificuldades no caminho para a escola as calçadas ruins e a falta de sombra;
- 87% dos pais pediram mais árvores no bairro;
- 72% dos pais gostariam que fosse plantada uma árvore em frente à própria casa;
- 66% dos pais gostariam de participar de um programa de horta comunitária;
- 33,5% dos pais indicaram parque infantil, praça e pista de caminhada como atividades de lazer que mais faziam falta no bairro;
- 51% das crianças pediram árvores, árvores frutíferas, jardins e flores; 40% das crianças pediram mais parquinhos e praças.

Com base nessas informações, nas sugestões enviadas pelos moradores e no diagnóstico técnico, o Plano de Bairro se estruturou nas metas e ações indicadas a seguir:

META 1: Melhorar as condições ambientais e de uso do solo

Ações propostas: regularização fundiária e oferta de unidades de habitação em área de interesse social; gestão de uso do solo para o promover o Bairro de 15 minutos; reflorestamento e qualificação APP's urbanas; integração de áreas verdes e corredores ecológicos; melhoria da drenagem urbana e a criação dos jardins de chuva.

META 2: Melhorar as condições de mobilidade

Ações propostas: revisão do Plano Viário da Região Oeste; definição de eixos principais de transporte público; implantação de Estação de Transferência de Transporte; melhorias no sistema viário estrutural; definição dos percursos da infância; implantação de Urbanismo Tático e Zonas 30.

META 3: Ampliar o uso dos espaços públicos

Ações propostas: criação do Inventário de Áreas Públicas; criação do Programa Hortas Urbanas; criação do Programa Pé de Árvore; implantação de um Parque Naturalizado; ativação das Ruas de Brincar; criação de mobiliário urbano; criação de módulo para microparques naturalizados; mapeamento e requalificação de vielas; qualificação nas faixas de alta tensão.

META 4: Qualificar os equipamentos de uso comunitário

Ações propostas: reforma de escolas; da Unidade Básica de Saúde e do Centro Esportivo; criação do Centro de Referência em Sustentabilidade; indicação de área para gestão de resíduos recicláveis.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Desde sua origem, a região do Novo Horizonte representa um desafio para o poder público.

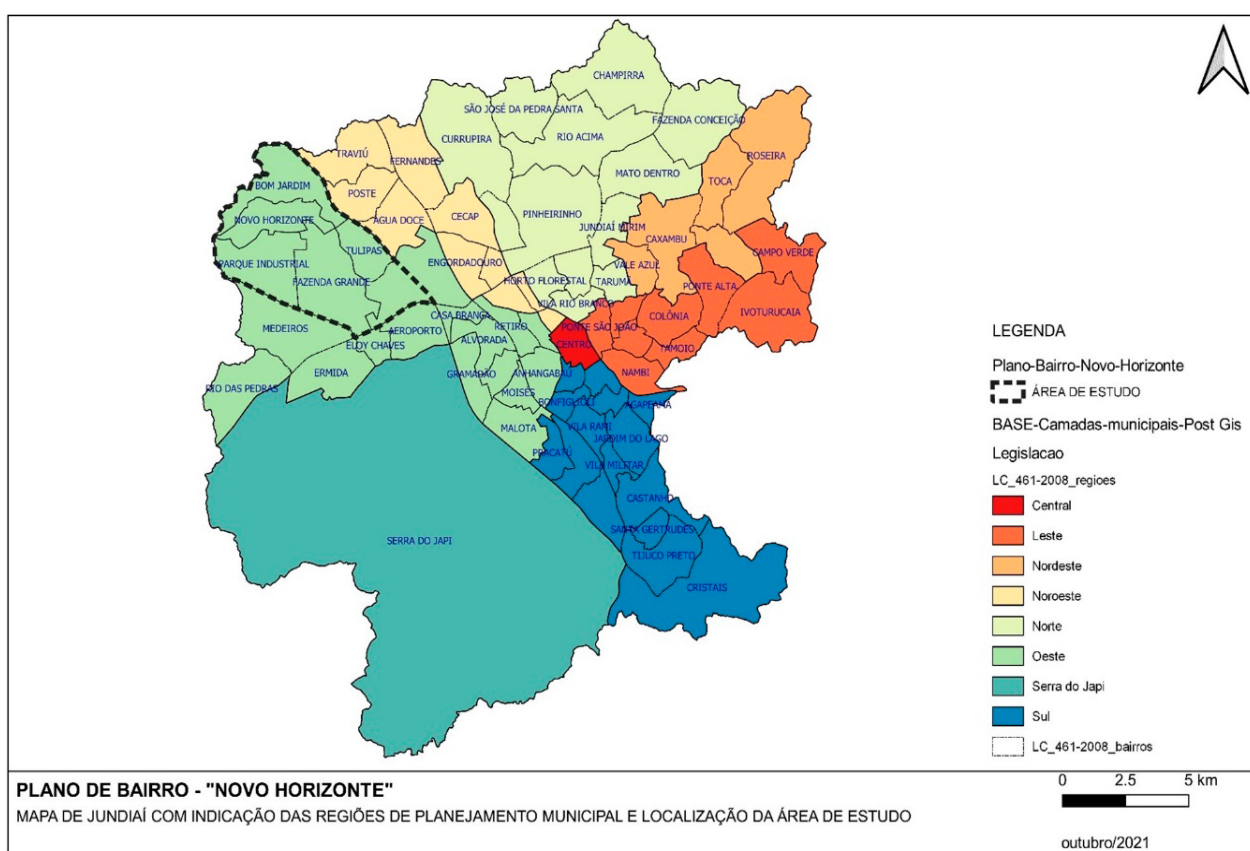
As primeiras ocupações do bairro surgiram na antiga faixa da estrada de ferro Sorocabana, na década de 1970. O primeiro núcleo do bairro, conhecido como Varjão, teve seu nome escolhido pelos próprios moradores por ser uma área de várzea, hoje ocupada pela favela em processo de regularização.

Foi um bairro que cresceu muito rapidamente e, embora tenha recebido ao longo dos anos um conjunto de equipamentos urbanos — escolas, creches, centro esportivo, unidades básicas de saúde, unidade de pronto atendimento, centro comunitário e centro de assistência social —, ainda não tem qualidade urbanística. As calçadas não são acessíveis, em sua maioria; faltam árvores, espaços de convívio e lazer, ciclovias; os carros andam em alta velocidade.

A população estimada na área de estudo, em 2021, era de 43.119 habitantes, cerca de 10% da população do município — 443.221 habitantes, segundo o Censo 2022.

O Plano de Bairro Novo Horizonte abrange uma área de 32,3 km², que corresponde a 7,49% do território do Município e está contida na Região Oeste do município. Seu limite foi definido pelos trechos das rodovias Anhanguera, Dom Gabriel Paulino Bueno Couto e Bandeirantes, que são importantes ligações viárias e configuram a área formada pelos bairros Novo Horizonte, Jardim Tulipas, Fazenda Grande, Bom Jardim, Parque Industrial e parte do bairro Distrito Industrial, conforme Mapa 1.

Mapa 1 — Área de abrangência do Plano de Bairro Novo Horizonte e Região. / Fonte: Prefeitura de Jundiá



Esses bairros apresentam as seguintes características:

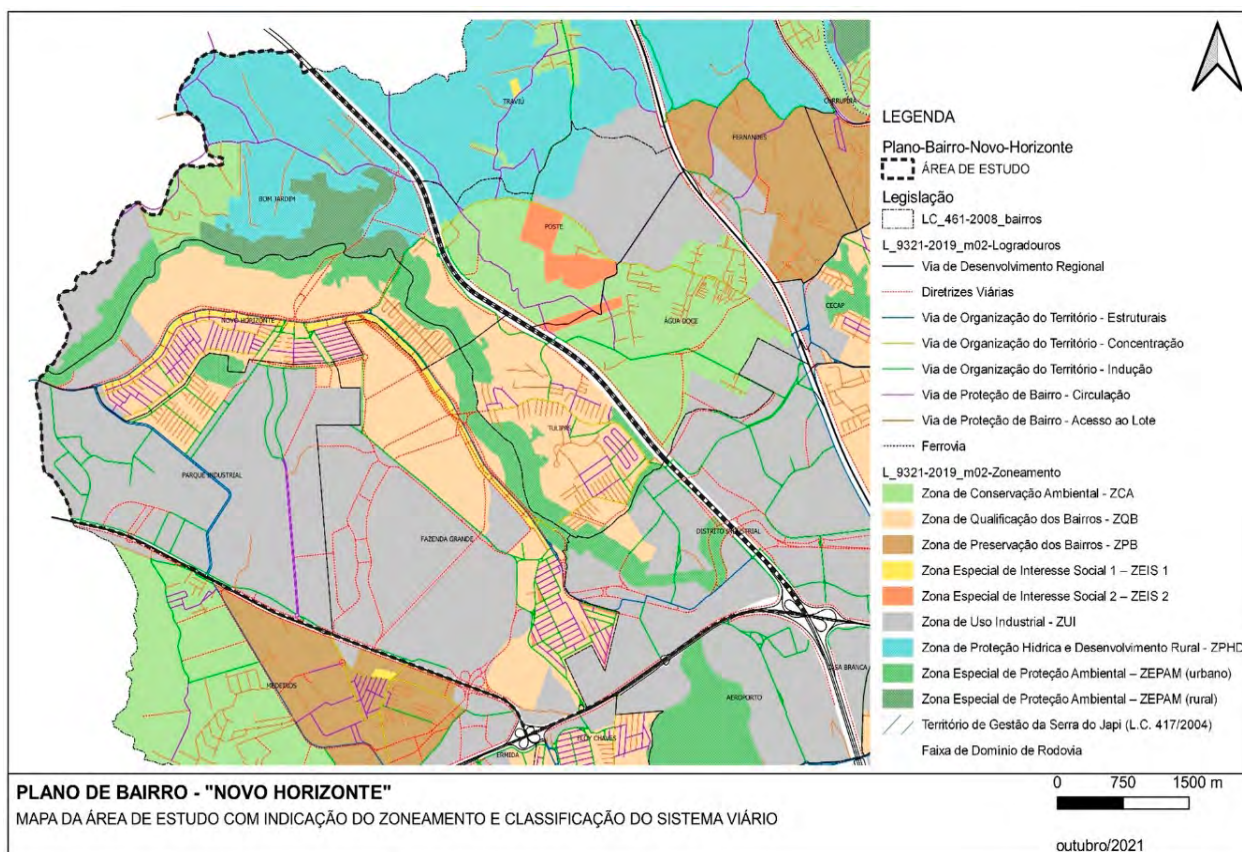
- Alta densidade populacional, onde prevalecem as habitações de baixa renda, de interesse social e a favela do Varjão;
- Presença de diferentes tipos de uso do solo na região: indústria, comércio, serviço e habitação, com áreas de extração de argila, áreas sujeitas à inundação, grandes áreas urbanas ainda não ocupadas e áreas residenciais lindeiras à zona rural e à zona industrial;
- Condição de acesso aos bairros exclusivamente por rodovias;
- Alta taxa municipal de utilização e demanda pelo uso do transporte público;

- e. Áreas com remanescentes importantes de vegetação e zonas especiais de proteção ambiental;
- f. Presença de diversos equipamentos públicos, mas com baixa qualidade urbanística no seu entorno e nas áreas residenciais;
- g. Pouca ocorrência de calçadas adequadas e acessíveis, praças e espaços para brincar;
- h. Presença de áreas públicas vazias e passíveis de intervenção;
- i. Presença de comunidade organizada e participativa nas ações locais.

A área de estudo está inserida predominantemente na Macrozona Urbana, conforme Mapa 2, onde prevalecem as Zonas de Qualificação de Bairros (ZQB) e de Uso Industrial (ZUI). Há ocorrência também da Zona de Conservação Ambiental (ZCA), que faz a transição com a Macrozona Rural, com a Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM Urbana), correspondente às áreas de várzea do Rio Jundiaí, e com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 1 e 2), ocupadas pela favela do Varjão e pelo Residencial dos Cravos, ora em implantação.

A Macrozona Rural corresponde a 13% da área de estudo, onde se encontram as Zonas de Proteção Hídrica e de Desenvolvimento Rural, e a Zona de Proteção Ambiental (ZEPAM Rural) nas áreas de várzea do Rio Jundiaí.

Mapa 2 — Zoneamento e classificação do sistema viário na área de abrangência. / Fonte: Prefeitura de Jundiaí



CONDIÇÃO ATUAL

O Plano de Bairro foi estruturado em 4 metas, 31 ações previstas e um conjunto de sugestões dos moradores a serem atendidas. Apresentamos, a seguir, o andamento dessas ações, por meta.

Quadro 1 — Monitoramento das ações previstas no Plano de Bairro Novo Horizonte e Região

Meta/Ação	Descrição	Estágio	Conclusão
1: Melhorar condições ambientais e uso do solo			
Regularização fundiária em área de interesse social	Regularização do Núcleo de Submoradia Jardim Novo Horizonte: fases 04 (250 lotes), 05 (100 lotes) e 06 (200 lotes) conclusão em 2024.	em curso	2024
	Regularização do Núcleo de Submoradia Jardim Novo Horizonte: fases 07 (350 lotes), 08 (300 lotes) e 09 (250 lotes), previsão de início dos processos em 2025.	não iniciada	2026
Oferta de unidades de habitação de interesse social	Processo licitatório concluído para contratação da empresa construtora das 144 unidades do Residencial Cravos, no bairro Fazenda Grande, destinados a pessoas com renda entre 0 e 6 salários mínimos. Previsão de assinatura do contrato em novembro de 2024 e execução em 18 meses.	em curso	2026
	Reforma de 123 casas no Novo Horizonte por meio do Programa Viver Melhor, realizado pela Prefeitura de Jundiaí, a partir da Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS) em um convênio com a Secretaria Estadual da Habitação e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Previsão de 400 casas reformadas no total.	em curso	2025
Gestão de uso do solo para o promover o Bairro de 15 minutos	Fortalecimento de modelos de pequenos negócios para estimular a criação de atividades de primeiras necessidades próximas às habitações. Realizada a Feira do Empreendedor Fazenda Grande, a cada dois meses, com produtos como roupas e acessórios, artesanato, papelaria, gastronomia e mais.	em curso	2024
	Qualificação de calçadas e sistema viário, atraindo atividades comerciais e de serviços de bairro pela maior movimentação de pessoas na rua, visibilidade dos negócios e vitrines e ampliação da convivência da comunidade.	não iniciada	2026
Reflorestamento e qualificação APP's urbanas	Plantio de 5.000 mudas na Av. Daniel Pellizari, como cumprimento de TCRA e TAC.	concluída	2024
	Plantio de 430 árvores na Área Livre de Uso Público 4 - Loteamento Residencial Jundiaí, em atendimento ao TCAA 001/2022.	concluída	2024
	Plantio de 358 árvores na Área Livre de Uso Público 4 - Loteamento Residencial Jundiaí, em atendimento ao TCRA Cetesb (SEI PMJ 8834/2023).	em curso	2025
Integração de áreas verdes e corredores ecológicos	Projetos em elaboração pelo Departamento de Meio Ambiente.	em curso	2026
Monitoramento da qualidade do ar	Parceria com a PUC Campinas no Projeto FAPESP "Resfria Jundiaí", que vai instalar no bairro equipamentos para monitoramento de temperatura e qualidade do ar, apontando diretrizes para enfrentamento das mudanças climáticas.	em curso	2026
Melhoria da drenagem urbana	Construção do segundo reservatório (piscinão) no Jardim Tulipas, com capacidade para 9 milhões de litros.	concluída	2023
	Concepção do Parque Linear ao longo do Rio Jundiaí, em parceria com o governo do Estado e os municípios da Região Metropolitana.	em curso	2026
Implementação do Instrumento Ambiental IPTU Verde	Projeto de lei que regulamenta o IPTU Verde concluído, aguardando aprovação da Administração e encaminhamento para a Câmara.	em curso	2025
Criação dos jardins de chuva	Proposta de implantação de 15 jardins de chuva no entorno das escolas públicas na áreas de abrangência foi apresentada no evento Financiadas WRI em Brasília, obtendo a aprovação para financiamento de R\$ 2,3 milhões para sua execução. Em análise pela Administração.	em curso	2025

Quadro 1 — Monitoramento das ações previstas no Plano de Bairro Novo Horizonte e Região (continuação)

Meta/Ação	Descrição	Estágio	Conclusão
2: Melhorar as condições de mobilidade			
Revisão do Plano Viário da Região Oeste	Ação realizada no próprio Plano de Bairro.	concluída	2022
Definição de eixos principais de transporte público	Ação realizada no Plano de Mobilidade Urbana de Jundiaí, aprovado pela Lei nº 9752, de 26/04/2022.	concluída	2022
Implantação de Estação de Transferência de Transporte	Local definido no Masterplan do Centro de Referência em Inovação e Sustentabilidade, mas não executado.	não iniciada	2026
Melhorias no sistema viário estrutural, por avenida.	Av. José Benassi: ciclovia, pista de caminhada e qualificação de calçadas.	não iniciada	2026
	Av. Daniel Pelizzari: alargamento, pavimentação e drenagem ciclovia e calçadas.	não iniciada	2025
Definição dos percursos da infância	Ação realizada no próprio Plano de Bairro, que tem orientado os plantios de árvores.	concluída	
	Percursos definidos no próprio Plano. Execução de melhorias de calçadas nesses percursos da infância ainda não realizados.	não iniciada	2026
Implantação de Urbanismo Tático e Zonas 30	Criação da Área da Infância na Av. Danielle Lourençon (urbanismo tático com foco na segurança viária e priorização da presença de crianças e pedestres).	concluída	2024
3: Ampliar o uso dos espaços públicos			
Mapeamento de áreas para o Bairro de 15 minutos	Análise dos usos do solo permitidos na revisão do Plano Diretor do Município, aprovado em 2024, para ampliar as possibilidades de uso misto.	concluída	2024
Criação do Inventário de Áreas Públicas	Ação realizada no próprio Plano de Bairro.	concluída	2022
Adesão ao Cadastro Ambiental Urbano nacional	Ação realizada no próprio Plano de Bairro.	concluída	2022
Criação do Programa Horta Urbana	Programa Horta Urbana lançado por meio de Decreto nº 30.050, de 02 de junho de 2021. Implantação de 3 hortas nesta área até o momento: 1. Fazenda Grande – Rua Daniel da Silva, em frente ao nº 460. Permissionária: Célia Fernandes Micheloti 2. Novo Horizonte – Rua Benedito Cucharro, ao lado do nº 271. Permissionário: João José de Oliveira e D. Maria 3. Novo Horizonte – Rua Felizardo Silvestre, ao lado do nº 291. Permissionário: Juraci Batista Gomes	em curso	2024
	Plantio de 348 árvores no Novo Horizonte.	concluída	2024
Criação do Programa Pé de Árvore	Plantio de 300 árvores na Av. Adelino Martins, no Jardim Tulipas, como contrapartida de EIV.	em curso	2025
	Implantação do Parque Naturalizado Novo Horizonte, na Av. Danielle Lourençon, por meio de parceria com a Fundação Van Leer, Urban95 e o Ateliê Navio, com cerca de 1,8 mil m² para brinquedos, pista de caminhada, quiosques, jardim de chuva e canteiros.	concluída	2024
Implantação de um Parque Naturalizado	Revitalização do parque no Jardim Tulipas, com novas pistas de caminhada, quadras poliesportivas, quiosques, construção de banheiros, troca de madeiras das pontes, desassoreamento dos lagos, instalação de luminárias LED e parquinho infantil.	em curso	2024
Ativação das Ruas de Brincar	Realizada a ativação de Rua de Brincar na Rua Roque Marcelino, a ser expandida para outros pontos.	em curso	2023
Criação de mobiliário - Programa Eu Banco!	Projeto do banco apresentado no Plano de Bairro passou a ser adotado em diversas áreas públicas da cidade.	concluída	2022
Criação de módulo para microparques naturalizados	Ação realizada no próprio Plano de Bairro. A proposta tem sido apresentada a algumas empresas para parceria, mas ainda sem definição.	em curso	2025
Mapeamento e requalificação de Vias	Mapeamento feito, mas a requalificação ainda não foi iniciada.	não iniciada	2025
Qualificação nas faixas de alta tensão	Reunião com a concessionária em maio de 2023, mas sem resultados até o momento.	em curso	2025
Criação de um varejão noturno no Parque do Cerrado (pedido do Coletivo Vetor Oeste)	Varejão noturno no Parque do Cerrado (quintas-feiras, 17h às 21h) na Av. Eunice Cavalcante de Souza Queiroz, 1680.	concluída	2023

Quadro 1 — Monitoramento das ações previstas no Plano de Bairro Novo Horizonte e Região (continuação)

Meta/Ação	Descrição	Estágio	Conclusão
4: Qualificar os equipamentos de uso comunitário			
Reforma de escolas	Reforma e ampliação da Emeb Waldemir Savoy (Tulipas); Reforma e drenagem da EMEB Marina Rinaldi Carvalho (Tulipas); Reforma e adequação da EMEB Maria Lucia M. Klinkue (Tulipas).	concluída	2023
Reforma de Unidade Básica de Saúde	Ampliação da Nova UBS Tulipas, com reforço no atendimento e ampliação de horário de funcionamento até às 20h.	concluída	2023
Reforma do Centro Esportivo José De Marchi, no Novo Horizonte	Revitalização do gramado; reforma da quadra de areia; construção de muro com alambrado e tela de proteção; melhorias na parte elétrica e hidráulica dos vestiários; revitalização dos brinquedos de madeira e pintura geral do Complexo Esportivo.	concluída	2023
Reforma de quadras esportivas, no Fazenda Grande	Reforma de duas quadras no Fazenda Grande, de quase 700 m², com alambrados, poste para rede de voleibol, traves de futebol de salão e tabela de basquete.	concluída	2024
Criação do Centro de Referência em Inovação e Sustentabilidade	Concluída a elaboração do Masterplan para orientar a implantação do Centro de Referência em Inovação e Sustentabilidade. Obra ainda sem previsão.	em curso	2026
Indicação de área para gestão de resíduos recicláveis	Ação ainda não iniciada.	não iniciada	2025
Implantação do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS OESTE	Realizada.	concluída	2024
Reforma do Centro Comunitário Novo Horizonte para estudantes com dificuldades de aprendizagem - NAA	Realizada.	concluída	2024
Iluminação Pública da Área de Lazer Onofre de Canedo, Novo Horizonte	Realizada.	concluída	2024
Reforma das casas do Condomínio dos Idosos, no Fazenda Grande, com a criação de áreas de lazer e convivência.	Realizada.	concluída	2023

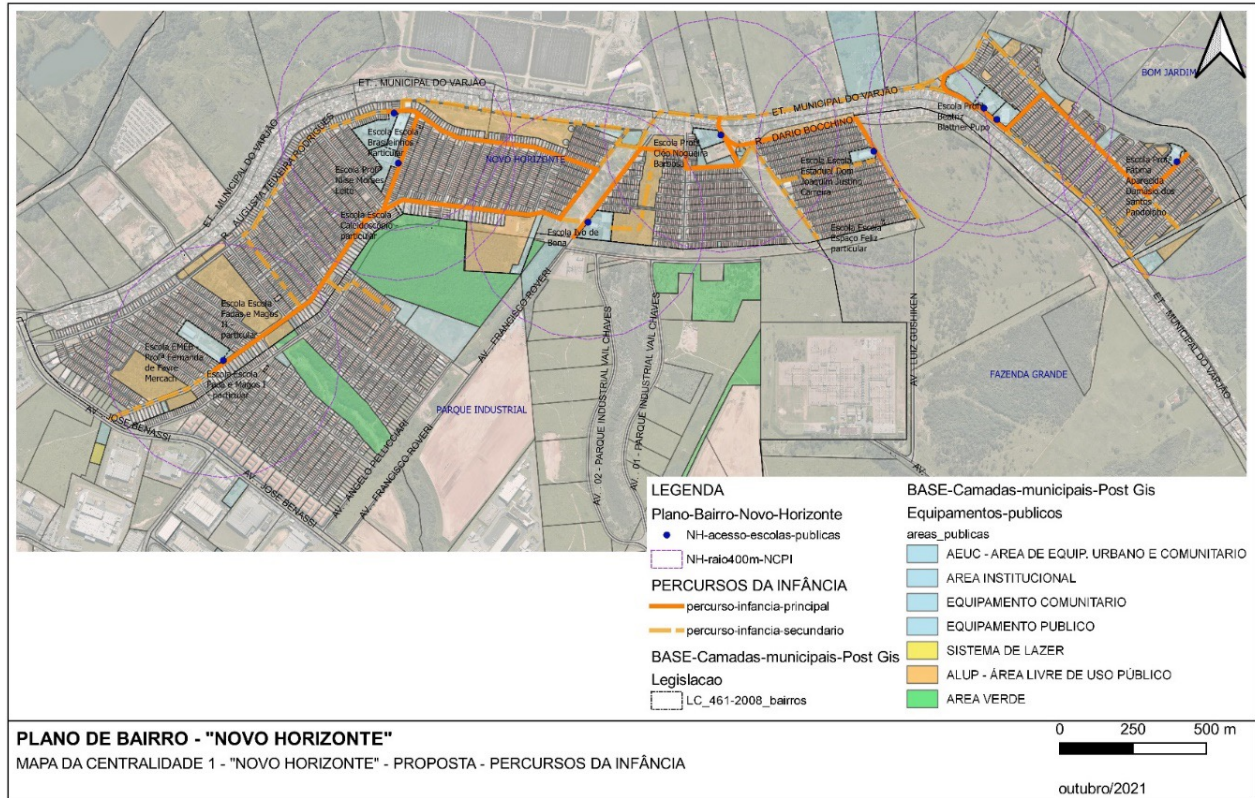
Até o momento, 22 ações foram concluídas e 17 ações estão em andamento.

Duas dessas ações merecem destaque, porque são estruturantes de outras ações de melhoria da qualidade urbanística local:

- a **definição dos percursos da infância** (Mapa 3), a partir dos trajetos mais utilizados e da proximidade com os equipamentos urbanos, priorizando ali as ações de mobilidade ativa, segurança viária, sinalização, arborização, intervenções lúdicas e acessibilidade;
- a **criação do inventário de áreas públicas**, que classifica as 245 áreas dos bairros envolvidos segundo seu tamanho, sua destinação e sua proximidade de escolas; e avalia as 117 áreas destinadas a sistemas de lazer, indicando suas condições de acesso, seu uso atual, sua qualidade urbana e a ação sugerida para cada uma delas.

Com isso, é possível direcionar os investimentos — públicos e privados — para as áreas estrategicamente localizadas, que beneficiarão o maior número de pessoas.

Mapa 3 - Percursos da infância e áreas públicas. / Fonte: Prefeitura de Jundiaí



PERSPECTIVAS

Com a apresentação deste Plano de Bairro e a implementação das ações nele propostas, espera-se obter os seguintes resultados:

1. Contribuir para a implementação no município de Jundiaí da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos pela Organização das Nações Unidas, em especial o ODS 11 - Cidades e Comunidades Saudáveis, destinado a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; em consonância com a meta 11.7 e o indicador 11.7.1:

- Meta 11.7: Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.
- Indicador 11.7.1: Proporção de área construída nas cidades que é espaço público aberto para uso de todos, por sexo, idade e pessoa com deficiência (indicador: m² de área de parque implantada ou conservada).

2. Promover o aumento das áreas arborizadas no entorno das escolas públicas (indicador: m² de área arborizada; número de árvores plantadas);

3. Promover o aumento das áreas destinadas ao brincar de crianças de 0-12 anos no entorno das escolas públicas (indicador: m² de área com equipamentos de brincar);

4. Aumentar a frequência de crianças em parques públicos, em contato com a natureza (indicador: quantidade de dias por semana em que crianças de 0 a 12 anos de idade brincam no parque);

5. Demonstrar como pequenas intervenções urbanas podem gerar grandes transformações na dinâmica do bairro e na qualidade de vida da população local (indicador: pesquisa de satisfação com usuários do parque e moradores do entorno).

CONCLUSÃO

Após 2 anos de aprovação do Plano de Bairro, por meio da Lei nº 9.817, de 31 de agosto de 2022, é possível dizer que as ações previstas estão sendo cumpridas, embora ainda haja um longo caminho a percorrer para dar escala às iniciativas e expandir seus resultados satisfatórios.

Dois programas surgidos no contexto do Plano de Bairro — **Horta Urbana** e **Pé de Árvore** — são um exemplo de que ações simples podem transformar a paisagem e a vida dos moradores locais. O programa Horta Urbana concede a cessão de uso de áreas públicas ociosas para atividades agrícolas, depois de um curso de qualificação para os interessados. Ele foi regulamentado pelo Decreto nº 30.050, de 2021, e já possibilitou a criação de 3 hortas na área de abrangência do Plano e 5 hortas em outros bairros da cidade.

O programa Pé de Árvore realiza a arborização urbana a partir de pedidos dos moradores para a frente de suas casas, estendendo o plantio para a rua toda, nos dois lados da via, aproveitando a presença da equipe no local. Até o momento, foram plantadas 348 árvores no Novo Horizonte e está em andamento o plantio de 300 mudas no Jardim Tulipas (o projeto apresentado no Plano tem 1.571 árvores, localizadas nos percursos da infância, fornecendo maior sombreamento e mais qualidade ambiental, representando mais de 20% de aumento na arborização da região). Além disso, foram plantadas 5.000 mudas na Av. Daniel Pellizzari e 430 mudas em área pública na Av. Eunice Cavalcante de Souza Queiroz, em cumprimento de Termos de Compromisso de Compensação Ambiental.

Por outro lado, uma ação importante para reduzir os alagamentos frequentes na região ainda não foi executada: a criação dos jardins de chuva. Um projeto de criação de 15 jardins no entorno das escolas públicas na área de abrangência do Plano foi apresentado no evento ‘Financidades: rodada de negócios de projetos urbanos’, promovido pelo WRI em Brasília,

em agosto de 2023, obtendo a aprovação para financiamento de R\$2,3 milhões para sua execução — em análise pela Administração.

No contexto atual de mudanças climáticas e busca de medidas mitigadoras para reduzir a temperatura, melhorar a qualidade do ar e evitar inundações, essas ações adquirem importância ainda maior pelo baixo custo de implantação e pelos grandes benefícios proporcionados.

REFERÊNCIAS

- MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ (2020). **Plano de Bairro Novo Horizonte e Região: Etapa 1** - Diagnóstico. 50pp. Disponível em <https://jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2022/01/planonovohorizonte-etapa1-1.pdf>. Acesso em 28/10/2024.
- MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ (2022). **Plano de Bairro Novo Horizonte e Região: Etapa 2** - Metas, diretrizes e ações propostas. 195pp. Disponível em https://jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2022/05/3-plano-de-bairro-2022-01_paisagem.pdf.
- MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ (2021). **Decreto 30.050**, de 2 de junho de 2021, que institui o Programa Horta Urbana. Disponível em <https://jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2021/06/decreto-hortas-urbanas.pdf>. Acesso em 28/10/2024.
- THE WORLD BANK (2010). **Como investir na primeira infância**: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância. Sophie Naudeau, Naoko Kataoka, Alexandria Valerio, Michelle J. Neuman, Leslie Kennedy Elder. Washington, DC: The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011.

Notas

¹ THE WORLD BANK (2010). Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância. / Sophie Naudeau, Naoko Kataoka, Alexandria Valerio. Michelle J. Neuman, Leslie Kennedy Elder. Trad.: Paola Morsello. Washington, DC: The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011.

² MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ (2020). Plano de Bairro Novo Horizonte e Região: Etapa 1 - Diagnóstico. 50pp. Disponível em <https://jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2022/01/planonovohorizonte-etapa1-1.pdf>. Acesso em 28/10/2024.

Autora

Sylvia Angelini

Prefeitura de Jundiaí

Arquiteta e urbanista, graduação e mestrado pela Universidade de São Paulo. Diretora de Urbanismo (2017-2024) na Prefeitura de Jundiaí, tendo coordenado a elaboração do Plano de Bairro Novo Horizonte. Participou da concepção e implementação de políticas públicas com participação da população. Integrou o Comitê Intersetorial responsável pela elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância de Jundiaí.
sangelini@jundiai.sp.gov.br

Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes: participação, zeladoria e proposição urbanística

Mauro Claro | UPM

Hidely Fratini | Q-Urb FAU UPM

RESUMO

O Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes consiste numa experiência de elaboração conjunta entre a Universidade e a Comunidade, visando atuar no cotidiano e nas instâncias de gestão junto ao Poder Público. Trabalha no prazo longo fundado nos procedimentos da pesquisa-ação, entendida como o envolvimento militante do pesquisador com o objeto de estudo que, nesse caso, é também de ação. Prioriza a zeladoria entendida como manutenção necessária do cotidiano, assim como a proposição de estudos para a melhoria de aspectos urgentes, pois trata-se de núcleo urbanizado precariamente, habitado por população vulnerável. Busca essa conexão frutífera com o Poder Público e a reflexão sobre as estruturas institucionais necessárias para acolher satisfatoriamente as demandas discutidas localmente e apresentadas tecnicamente em forma de propostas. Para que esse contato seja mais eficaz propõe, também, estimativas de custos para obras.

Palavras-chave: planejamento local, participação, zeladoria, cotidiano, sistema municipal de planejamento.

INTRODUÇÃO

O Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes reúne quatro bairros (núcleos urbanos) contíguos porém segregados entre si¹, indicados a seguir, que se caracterizam por precariedade urbanística e vulnerabilidade social (em diferentes graus) e pelo compartilhamento de uma situação de confinamento, pois encontram-se conjuntamente ‘encapsulados’ por estruturas urbanas e naturais precisas, constituindo o que se poderia chamar enclave, no sentido de um espaço cujas características (políticas, sociais, materiais) não se integram com as características de seu entorno imediato, causando uma ruptura no tecido urbano e na forma do território².

Fig.1: Parque Ecológico do Tietê a norte e Colina do Cangaíba a sul da área do Plano de Bairro. / Fonte: Q.Urb, 2022.

Fig. 2: 1) Vila do Sapo, 2) Terreno em litígio (Área Curemá), 3) Jardim Piratininga, 4) Jardim São Francisco. / Fonte Q.Urb, 2022.



Trata-se de área cercada por uma linha férrea metropolitana a sul e uma extensa área de preservação ambiental a norte (Fig. 1, Fig. 2, Fig. 4, Fig. 8), formando uma estrutura urbana de médio porte no Distrito do Cangaíba, na Subprefeitura da Penha, no Município de São Paulo, com as seguintes características:

1. Jardim Piratininga: compreende várias glebas de terras públicas e privadas que, a partir de 1992, foram vendidas em lotes ou ocupadas. Contém sociabilidades distintas (pode-se identificar cerca de quatorze, ver Fig. 8), situadas em espaços definidos do bairro. Possui comércio e serviços, porém nenhum equipamento social, moradias entre muito precárias e precárias, com exceção de algumas de boa qualidade construtiva e alguma qualidade arquitetônica. Tem, em conjunto com o Jardim São Francisco, população estimada em 13.281 habitantes (dados de janeiro de 2021, fornecidos pela UBS local); não possuímos ainda os dados dos distritos censitários do Censo de 2022, que nos permitiriam discriminar cada um dos bairros e, por esse motivo, não separamos esses dois números, neste momento.

2. Jardim São Francisco: loteamento regularizado fundiariamente nos anos 1980, contém arruamento e calçadas regulares, saneamento incompleto (há problemas de drenagem) e os únicos equipamentos públicos de toda a área estudada; os moradores não possuem título de propriedade dos lotes (apesar da regularização) e as moradias apresentam precariedades construtivas e arquitetônicas, embora não haja situações de extrema precariedade.

3. Terreno em litígio (Área Curemá): trata-se de um antigo terreno subutilizado, marcado por essa razão como ZEIS-3 (Lei do Zoneamento, 2016), com cerca de 15.000 m² e pertencente a dois mutirões (Santa Zita e Milton Santos) vinculados ao Movimento de Trabalhadores sem Terra (MTST, Setor Leste 1), que adquiriram o lote com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida para a construção de cerca de 432 unidades³, tomada por moradores do Jardim Piratininga contrariados com a vinda dos mutirões e a ocupação do terreno, antes deixado sem uso. O terreno foi parcelado e os lotes oferecidos a novas famílias, convidadas pelo grupo ocupante, que edificaram moradias tornando o terreno densamente habitado em cerca de dois anos, enquanto o processo de reintegração de posse corria nas instâncias judiciais apropriadas. A área se mantém ocupada por esses novos moradores até hoje, estando a reintegração de posse em situação de impasse. Uma ordem de grandeza, avaliada empiricamente, para esse bairro,

é de alguns milhares (3.000 habitantes), considerando 1.000 moradias (sempre ordem de grandeza).

4. Vila do Sapo: núcleo consolidado, com razoável qualidade urbanística e regularizado pela Sehab nos anos 1980, possui comércio, algum serviço e uma face exposta ao fluxo de veículos provenientes de Guarulhos pelo Viaduto Nordestinos, em seu limite oeste, que apresenta uso misto, em função justamente desse acesso facilitado ao sistema viário exterior. Uma ordem de grandeza para essa população também é 3.000 habitantes, avaliados a partir das visitas em campo. Este número é apenas uma ordem de grandeza. Não tivemos acesso aos dados dos distritos censitários do Censo de 2022, também neste caso, nem aos do Censo de 2010.

Fig. 3: Muro da CPTM visto do interior do Jardim Piratininga.
/ Fonte: Q.Urb, 2018.



Não apenas no interior do Jardim Piratininga, conforme indicado acima, mas também quando se considera o conjunto dos quatro bairros que compõem o presente estudo, também ocorrem entre eles diferenças urbanísticas. A lista acima procurou identificá-las sumariamente: ambiente ur-

bano mais ou menos equipado, diferentes formas de vida cotidiana, densidade populacional, situação fundiária, conflitos de ordem política (caso do terreno em litígio), etc.

Tal diversidade é ponto de partida para a formulação deste Plano de Bairro, assim como também o é, em seguida, sua situação metropolitana. Localizada na área de várzea, em cotas de inundação ou próximas às do Rio Tietê (cerca de 724 a 730 metros, aproximadamente, entre Barragem da Penha e Jardim Romano), e limitadas a norte pelo Parque Ecológico do Tietê e a sul pela Linha 12 Jade da CPTM, conforme já mencionado, uma extensa área de várzea de porte metropolitano apresenta características sociais, urbanísticas, edificatórias, fundiárias e mesmo conflituais muito semelhantes: ocupação espontânea ou induzida por loteadores informais e grileiros, precariedade urbanística, altos índices de vulnerabilidade social, isolamento físico pelas barreiras já mencionadas (CPTM e Parque Ecológico do Tietê⁴) a norte e a sul.

O envolvimento, nos moldes do que se convencionou chamar pesquisa-ação⁵ (Fig. 4), do Grupo de Pesquisa Questões Urbanas⁶ (q.URB), se deu a partir da problemática da regularização fundiária, primeira demanda apresentada pelas lideranças do Jardim Piratininga em julho de 2015, quando a aproximação se estabeleceu. A proposição da noção de plano de bairro foi aceita preliminarmente por essas lideranças para que a regularização fundiária ganhasse o contexto que se julgava necessário e, nesses termos, se estabeleceu uma cooperação, que se mantém até o presente.

A pesquisa-ação é um método utilizado em pesquisas militantes⁷, visando à produção de conhecimentos mais efetivos para as ações necessárias dentro do campo do trabalho e visando também indicar um componente diretamente político, no sentido estrito de política que, apesar de ser da natureza de toda produção de conhecimento, nem sempre é uma característica levada em conta, sendo por vezes nem mesmo admitida como real. Baseia-se, principalmente, em três princípios [Fogaça, s.d.]:

- Na coparticipação dos integrantes da equipe de trabalho: estudantes, professores, pesquisadores e beneficiários sociais
- Na democratização do trabalho e do conhecimento adquiridos
- Na contribuição das mudanças apontadas nos resultados das pesquisas

Portanto, é um método eficiente na busca coletiva de reflexão e conhecimento (no qual os envolvidos são também interessados e politicamente comprometidos) e cujos resultados implicam todos. Conforme Mallmann:

A pesquisa-ação tem suas origens no movimento internacional denominado *action research*. Lewin (1946) utilizou o termo “pesquisa-ação” apresentando uma estrutura de etapas ordenada numa espiral cíclica ascendente de ação-reflexão-ação, que se organiza em quatro momentos sucessivos: planejamento, ação, observação e reflexão. Carr e Kemmis (1986) caracterizaram a pesquisa-ação como concepção educacional crítica sustentada nessas quatro fases. Estudos que se apoiam nos postulados da pesquisa-ação são regidos pelas especificidades do diagnóstico, estratégias, registros, coleta de informações, técnicas, procedimentos de análise, avaliação e reflexão próprias de cada um desses quatro momentos. (Mallmann, p. 79)

Fig. 4: Reunião na Praça Hideo Takemura. / Foto: q.URB, 2018.



Do ponto de vista de sua justificativa efetiva, no sentido da colaboração, esse método traz uma questão que, do ponto de vista de nosso estudo, nos parece crucial. Trata-se de uma discussão desenvolvida com força durante e após a Segunda Guerra, nos círculos do pensamento humanista florescente após as experiências de destruição traumáticas das Primeira e Segunda Guerras. Na França esse pensamento ganha força com a atuação do movimento intitulado Economia e Humanismo, liderado por um padre dominicano, Louis-Joseph Lebret, que conduziu um conjunto de ações cuja matriz era o planejamento territorial — entendido o espaço do território

rio, da cidade e do campo como os lugares das relações sociais, portanto, dos conflitos. Trata-se de entender que os interessados diretos, e todos os envolvidos o são, têm interesse nas soluções. De acordo com Robert Caillot (1972),

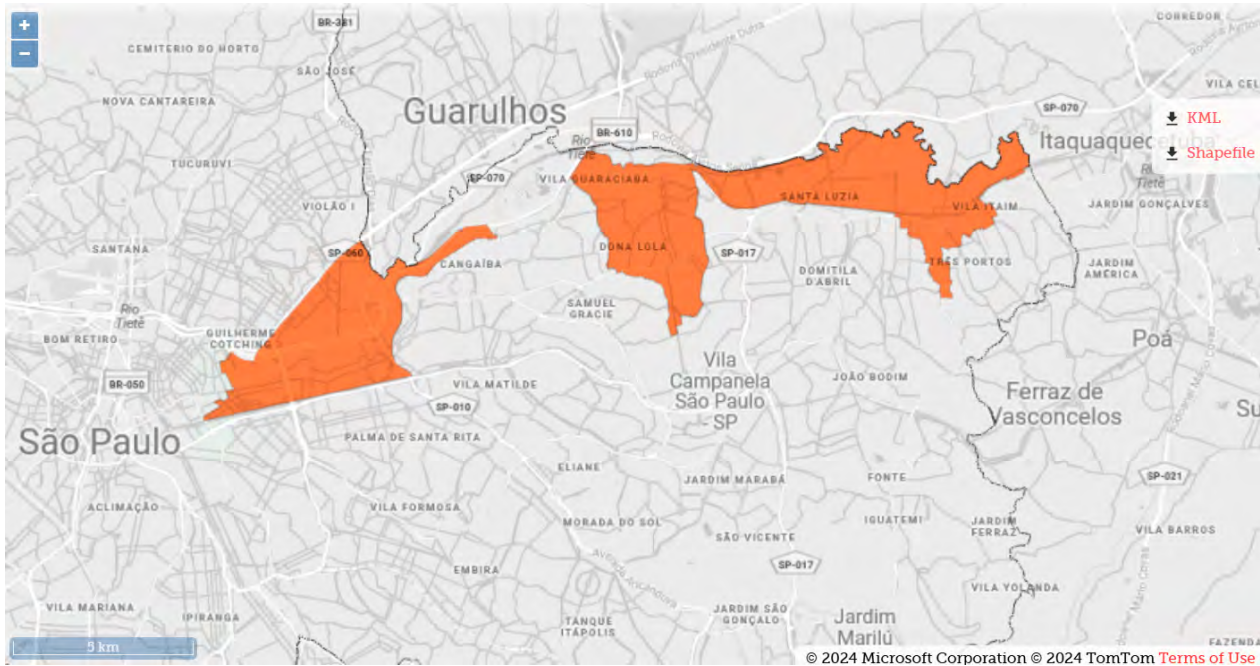
Porque se os sujeitos da pesquisa, seja qual for o nível em que se encontrem, querem ser agentes plenos do desenvolvimento e do planejamento que lhes diz respeito, também querem ser capazes de corrigir suas dificuldades o mais rapidamente possível. Solicitam também que o método de pesquisa se envolva diretamente com a ação e, conseqüentemente, conduza, não a um projeto social (...), mas a eixos de solução baseados nas deficiências estruturais ou conjunturais identificadas pela pesquisa. (Caillot, 1972, p. 9, tradução dos autores)⁸

A área de estudo, e portanto de pesquisa-ação, se insere na Várzea do Rio Tietê que, no passado recente, até a segunda metade do século XX, teve vários tipos de uso, destacando-se a extração de argila para a produção de tijolos e o cultivo de hortaliças. Continha também algumas quadras residenciais formais e outras não regularizadas fundiária ou urbanisticamente. Há notícia também de que uma parte foi utilizada para aterro de resíduos sólidos (entulho) e orgânicos⁹. Os estudos do historiador Sylvio Bomtempi sobre São Miguel Paulista e a Penha (1970) trazem a história da ocupação dessas terras, descrevendo alguns dos fatos que contribuíram para que nossa área de estudo tomasse a forma urbana que possui.

Foi a partir dessa realidade que se deram as pesquisas iniciais para o Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes.

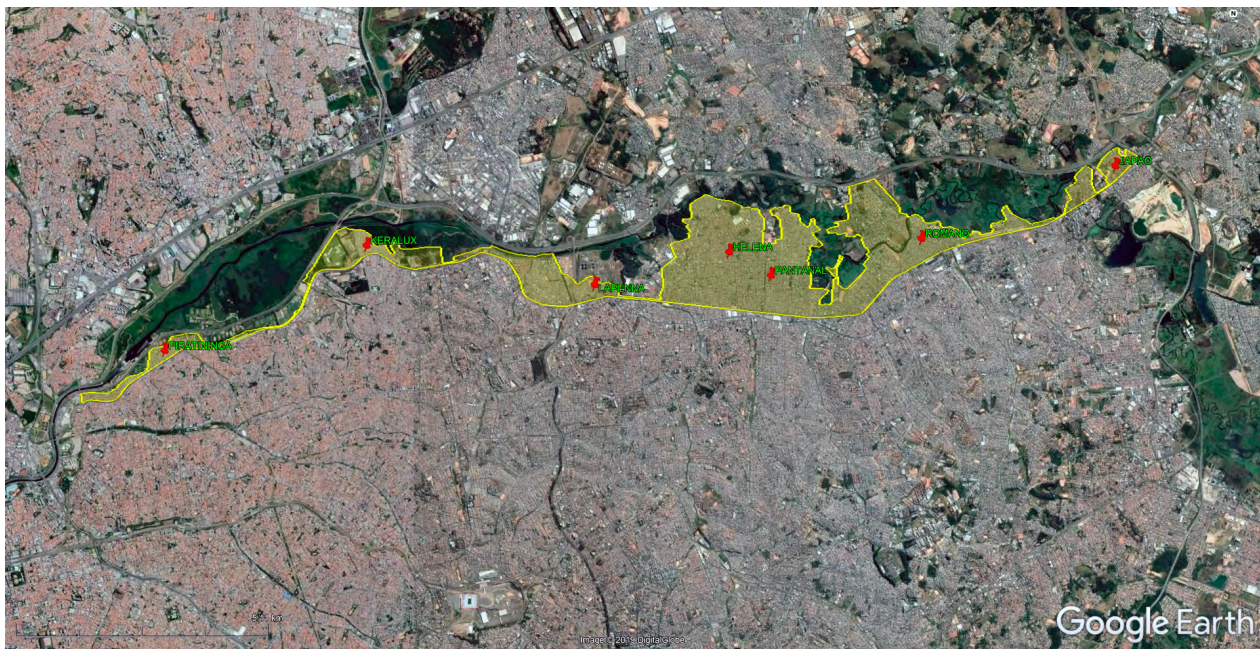
O JARDIM PIRATININGA E OS BAIRROS ADJACENTES: um só plano de bairro

Sendo assim, uma ação concertada entre todos esses bairros, visando sua inserção no debate do direito à cidade como uma questão política e ambiental deve ser considerada a partir de um planejamento sistêmico. A elaboração de um Plano de Intervenção Urbana (PIU) para o Arco Leste¹⁰ (Fig. 5), como aquele atualmente em fase de finalização pela empresa municipal SP-Urbanismo (vinculada à Secretaria de Urbanização e Licenciamento, SMUL) e como também o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI)¹¹, que se apresenta como um fórum adequado para acolher essa discussão, porém com a imprescindível complementaridade local na forma, possivelmente, de um Plano de Bairro.



A identidade se apresenta quando se observa a existência de cerca de dez a quinze bairros ao longo da margem esquerda do Rio Tietê, no trecho de várzea entre a Barragem da Penha e o Jardim Romano, no extremo leste do município (Fig. 6).

Fig. 5: Porções Oeste, Central e Leste do PIU Arco Leste. Na Porção Oeste encontra-se a área do Plano de Bairro objeto deste estudo. / Fonte: Gestão Urbana, 2024.



Este Plano de Bairro consiste, portanto, na reunião de quatro núcleos urbanos (bairros) distintos, conforme indicado acima, que se identificam por diferentes graus de precariedade urbanística e de vulnerabilidade social e por fatores relativos a sua forma: o território que compartilham é confinado por estruturas urbanas e naturais precisas: a Linha 12 Jade da

Fig. 6: Mancha urbana da metrópole, bairros da Várzea Leste do Rio Tietê / Foto: Google Earth, elaboração O-Urb (2018).

Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), a sul, e um canal artificial contíguo a uma extensa área de preservação ambiental (Parque Ecológico do Tietê, PET), a norte, constituindo por estas barreiras o enclave acima mencionado (Fig. 7).

Tais características sugerem a consideração de reformas, melhorias e transformações nesses bairros por meio de uma ação única, visto que a dinâmica que se apresenta contém estes fatores limitadores (de sua urbanidade) comuns:

1. Integração intrabairros inexistente ou limitada
5. Isolamento total das áreas exteriores ao confinamento

O Plano de Bairro visa à configuração de um só bairro, diverso porém integrado, no lugar dos atuais quatro.

Fig. 7: Linha da CPTM (em rosa) cria uma barreira física contínua que separa os bairros da área de estudo da Colina do Cangaíba, a sul. O canal de circunvalação (em azul) separa a área do Plano de Bairro do Parque Ecológico do Tietê, a norte. As linhas vermelhas indicam os únicos seis acessos, entre pedestres e viários, à área do Plano de Bairro. / Fonte: Q.Urb, 2022.



As áreas estudadas estão classificadas no Plano Diretor Estratégico (PDE)¹² como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-1, ZEIS-2 e ZEIS-3) e ocupam 49 hectares¹³ na sua totalidade. Esse cenário (ZEIS) e as outras questões, apresentadas a seguir, marcam e unem os quatro territórios tratados neste Plano de Bairro:

1. Em primeiro lugar, o fato de se localizarem entre barreiras que contribuem para seu isolamento físico, transformando-os em um enclave.
2. Em segundo lugar, o fato de não apresentarem conexões viárias suficientes entre si, o que implica no afastamento desses moradores que, de resto, vivem problemáticas comuns.
3. Também a situação fundiária (comum a toda a Várzea do Rio Tietê e a Zona Leste da capital), com a sobreposição de vários registros,

todos com alguma validade jurídica, porém com intensas discrepâncias entre si, por conta das suas origens, que remontam ao tempo da colonização e da Primeira República.

Resumindo, as características deste território são relacionadas aos seguintes pontos:

1. Grandes estruturas urbanas que o delimitam, causando seu confinamento, mesmo após obras da CPTM para ampliação de dois acessos viários, realizadas entre 2015 e 2018 no setor do Jardim Piratininga
6. A existência de um limite (Canal de Circunvalação) que aparta o território do PET
7. A falta ou insuficiência de equipamentos coletivos, existentes exclusivamente no Jardim São Francisco
8. A situação fundiária precária
9. Renda muito baixa, baixa e média, conforme dados do Projeto de Regularização Fundiária (PRF) da quadra piloto do Jardim Piratininga¹⁴

Dentro do maior núcleo, que é o do Jardim Piratininga, há cerca de quatorze subáreas diferenciadas, mostradas na Figura 8.

Fig. 8: Mapa indicando a distribuição das cotidianidades (compreendidas aqui como sociabilidades), na área do Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes, em ordem crescente da esquerda para a direita: Jardim Flávio, Vila Santo Henrique, Terreno em litígio (Área Curemá), Pira 4, Boaventura, Quadras AU, Canaã, Área do Gaúcho, Centralidade da Rua Olga Artacho, Miolo do Jardim Piratininga, Área dos Mandioqueiros, Miolo do Jardim São Francisco, Condomínio Minha Casa Minha Vida, Condomínio Jardim Santo Onofre. / Fonte: q.URB, 2022.



Esse conjunto de quatro territórios e suas várias subáreas é bastante consistente com as situações urbanas e sociais existentes nas periferias brasileiras, conforme vários autores. Conforme Ermínia Maricato:

... a maior parte da população urbana constrói suas casas sem o concurso de conhecimento técnico ... sem financiamento formal e sem respeito à legislação fundiária, urbanística e edilícia. Essa prática, dita de autoconstrução, foi central para o barateamento da força de trabalho nacional ... (Maricato, 2015, p. 80)

Flávio Villaça também busca esses elementos em suas análises sobre os territórios precários:

A periferia ou área suburbana, subequipada — e por isso com terrenos baratos — formada a partir de loteamentos ilegais e casas construídas por ajuda mútua já é, nos anos 50, a forma predominante de moradia das camadas populares na maioria das grandes cidades do Brasil. A partir dos anos 70 ela predomina na maioria das cidades do país, inclusive em muitas cidades pequenas. A outra forma de sub-habitação que começa a crescer como nunca é a favela. (Villaça, 1986, p. 57)

ZELADORIA, DEMANDAS, DIRETRIZES, PROPOSIÇÕES E AÇÕES

Em julho de 2015, o Grupo q.URB iniciou os trabalhos a partir da demanda de uma liderança do bairro que solicitava parceria para equacionamento dos problemas urbanísticos do Jardim Piratininga. Rapidamente esse contato transformou-se em demanda por regularização fundiária e em uma colaboração mais ampla, consubstanciada numa fórmula abrangente e participativa de planejamento local. O instrumento Plano de Bairro, previsto e regulamentado no PDE, apareceu como um conceito adequado.

Fig. 9: Vista aérea do Jardim Piratininga em direção a Sudeste. / Fonte: Voo drone, Edital CAU, 2021.



A partir desse momento, um trabalho lento e empírico, por meio de experiências sucessivas de agregação dos moradores¹⁵, forneceu aos poucos um quadro detalhado do território, constituído por desigualdades e tensões internas, estigmas e exclusões relativamente aos bairros do entorno

mais equipados, e por todo tipo de precariedade, levando à delimitação das seguintes temáticas:

- Graves problemas de moradia (baixa qualidade construtiva e arquitetônica, implantação no lote, acessos precários)
- Risco sanitário e construtivo (moradias implantadas na margem do canal de circunvalação, cujo corpo é poluído)
- Saneamento incompleto, apresentando rede de drenagem insuficiente e de água e esgoto incompleta
- Regularidade fundiária precária
- Insuficiência de equipamentos coletivos (creche, escola, esporte, saúde)
- Transposição das barreiras (canal de circunvalação, linha da CPTM)
- Espaço público (praças, largos, jardins) apesar da proximidade com o Parque Ecológico do Tietê
- Eletricidade, dados, gás e iluminação pública
- Questões de micromobilidade (conexões viárias e conexão com o PET) e acessibilidade
- Precariedade do sistema viário

Estabeleceram-se, a partir disso, as seguintes diretrizes:

1. Prover melhorias nas construções das residências existentes.
2. Prover moradia nova em substituição às habitações em situação de risco sanitário e construtivo, implantadas sobre a margem do Canal de Circunvalação.
3. Regularizar fundiariamente todos os lores do Jardim Piratininga, titulando seus moradores.
4. Buscar a integração urbanística dos quatro bairros (núcleos urbanos) considerados neste estudo e sua integração tanto com a Colina do Cangaíba quanto com o Parque Ecológico do Tietê, removendo ou transformando as estruturas urbanas que os separam.
5. Fomentar a sociabilidade dos núcleos familiares, dos coletivos culturais, das iniciativas comerciais, da infância e da adolescência por meio da qualificação do ambiente urbano.
6. Trabalhar pela implementação de instâncias de discussão e decisão locais, regionais e interinstitucionais.
7. Criar a longo prazo uma dinâmica contínua de reflexão coletiva sobre o bairro para que se materializem em equipamentos públicos.
8. Estabelecer um fórum regional de discussão dos problemas da Várzea Leste do Rio Tietê, desde a Barragem da Penha até o Jardim Romano (bairros entre a Penha e Itaim Paulista).

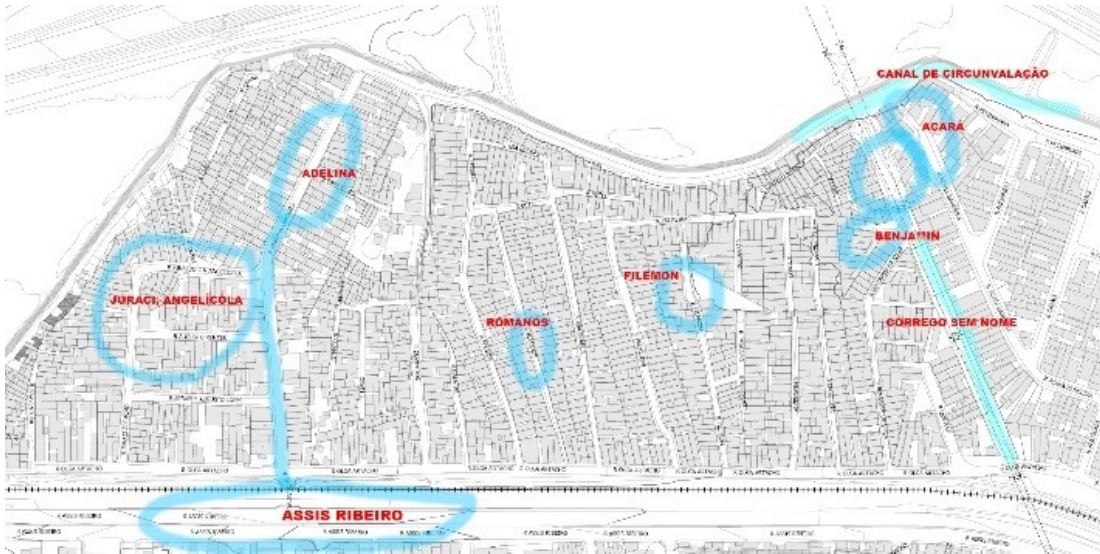


Fig. 10: Mapa dos pontos de inundação no Jardim Piratininga. / Mapa Sehab (2016), elaboração q.URB (2021).

Para a gestão dos trabalhos, tentou-se a constituição de um Colegiado de Bairros com a participação de representantes dos vários núcleos urbanos envolvidos e que funcionou por certo período. Na prática, este colegiado atuou no sentido de se refletir ações conjuntas dos trabalhos, cuja retomada deverá ser levada em consideração ao se pretender dar continuidade aos trabalhos. Também foram obtidos dados de diversos gestores públicos, como da UBS e Sehab-CRF, que serviram de subsídios para os diagnósticos e a elaboração de propostas.

PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA

Em 1989, a decretação das desapropriações de terras no Jardim Piratininga para a construção de moradias, pelo governo da então prefeita Luiza Erundina, e a posterior desistência desses mesmos processos de desapropriação por parte da própria Prefeitura acabaram por favorecer a venda e a ocupação irregulares da área, induzidas pelos proprietários, por seus mandantes ou grileiros.

Essa situação relembra fatos costumeiros ocorridos na Zona Leste da Capital a partir de 1935, quando grupos de profissionais, proprietários, especuladores, grileiros, etc. buscavam títulos antigos para que passassem por legítimos (“esquentar”, terminologia bem conhecida no Brasil), conforme pode ser verificado em estudos da Procuradoria do Município de São Paulo e no relatório de 1990 da Câmara Municipal de São Paulo sobre a CEI (Comissão Especial de Inquérito) de loteamentos irregulares¹⁶. Loteadores, nos anos 1990, produziam parcelamentos nas sobras da ocupação, fossem proprietários ou não.

FRENTE DE BAIRROS DA VÁRZEA LESTE DO RIO TIETÊ

Portanto, além da situação local indicada acima, também é desejável — sendo esta nossa hipótese de trabalho — haver a integração destas áreas

com as comunidades urbanisticamente assemelhadas localizadas fora dos quatro territórios deste Plano de Bairro como o Jardim Keralux, Jardim Lapena, Jardim Helena, Jardim Pantanal e Jardim Romano, dentre outros.

São problemáticas comuns a todas essas áreas, portanto, as mesmas encontradas na área do Plano de Bairro do Jardim Piratininga e Bairros Adjacentes, da Barragem da Penha até o Jardim Romano, no extremo leste desse trecho (Fig. 6).

Sua consideração conjunta, observando-se as formas locais já estruturadas de organização e o estágio dos planos de bairro já em andamento em algumas dessas áreas¹⁷, deverá, eventualmente, indicar um tipo de organização com força política adequada para estabelecer uma pauta urbana alinhada e em diálogo com o sistema municipal de planejamento. Na esfera metropolitana é preciso considerar o PDUI, conforme já mencionado acima, neste texto.

PERSPECTIVAS E RESULTADOS ESPERADOS

As metas, ações pretendidas e os resultados obtidos até esta data são listados na tabela abaixo.

Apesar da iniciativa e a condução dos trabalhos terem se dado por iniciativa da Associação Popular dos Moradores do Jardim Piratininga (APMJP) e do q.URB, desde o início os trabalhos contaram com a participação de parte dos órgãos públicos municipais da região, como a Subprefeitura da Penha¹⁸, que colaboraram ao fornecerem as informações solicitadas para a elaboração dos diagnósticos e propostas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRINCIPAIS ESTUDOS E AÇÕES REALIZADAS
Criação de fórum regional de discussão	Diagnóstico da drenagem da Colina do Cangaíba
Retomar a participação de lideranças e atores na forma de Colegiado de Bairros, prática interrompida porém considerada fundamental	Estudo da drenagem do miolo do Jardim Piratininga
Ampliar a regularização fundiária por meio de novo Acordo de Cooperação com SEHAB	Projetos produzidos pelos alunos dos componentes de ensino Urbanismo 4 voltados ao Plano de Bairro
Implementar o plano de drenagem já discutido com Secretaria de Obras do Município	Produção de mapa da sobreposição de títulos fundiários, já localizados nos respectivos Cartórios, do Jardim Piratininga
Implementar um escritório local de ATHIS (Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social)	Regularização fundiária (REURB-S) da quadra piloto, em vias de registro no 17º Cartório de Registro de Imóveis
Discutir a implementação do estudo preliminar (realizado) para Centro de Convivência em terreno da Prefeitura	Instrução e mediação junto à Subprefeitura da Penha e ao mandato de Vereador para a obtenção de recursos, além de colaboração com estudos de topografia para obra de drenagem na Travessa Reginaldo Luiz da Silva (realizada), realizados em parceria com o Instituto Federal de São Paulo (IFSP) que se responsabilizou diretamente pelo levantamento altimétrico, em trabalho coordenado pela Professora Adriana Marques.
Retomar os trabalhos com setores municipais e privados	Acompanhamento e justificativas junto à Sabesp para inserção da área Pira 4 no Programa Água Legal no Pantanal, para instalação de rede de água e esgoto na subárea Pira 4 (realizada)
Discutir a execução das propostas aprovadas com setores municipais	
Publicar Relatório Síntese deste Plano de Bairro	

CONCLUSÃO

Em São Paulo, diante de todo o arcabouço jurídico previsto no PDE e mais as práticas e ações desenvolvidas autonomamente em vários locais da cidade (alguns citados no presente texto), espera-se que mais setores da sociedade civil como universidades, associações de moradores, ONGs e institutos de pesquisa integrem-se na elaboração de Planos de Bairro como forma de integração das comunidades locais visando à busca de soluções e propostas para os problemas existentes em seus espaços de moradia e de serviços, conforme discutimos no presente estudo.

Como observado durante a implementação de várias demandas em regiões como a deste Plano de Bairro e em outras áreas, mesmo que um projeto e/ou proposta façam parte de lei ou estejam previstos no orçamento público, isso não quer dizer que será executado, pois isso depende de vários fatores como a elaboração dos projetos executivos das obras pelas respectivas instâncias, além do empenho dos recursos, entre outros.

Portanto, como a prática ensina, mesmo que as propostas sejam aprovadas pelas instâncias necessárias, se não houver pressão dos beneficiários envolvidos, elas poderão ser postergadas ou esquecidas, fator que faz parte do jogo político. Como mencionado em uma das ementas das Mesas deste Simpósio, a burocracia tem seu lado bom porque obriga formalmente o poder público mas, também, tem seu lado negativo porque as instâncias podem, em certo sentido, manipular os encaminhamentos. Portanto, os moradores sempre terão que participar de todo o processo — do levantamento dos problemas à aprovação das propostas nas instâncias superiores, até sua execução.

Diante dessas observações, foi proposta a discussão não só de um Plano de Bairro com o objetivo de integrar todo o território local trabalhado, mas também a busca da sua integração com o restante da área da Várzea do Tietê, conforme indicado nas partes anteriores deste texto.

Se há necessidade de haver uma dinâmica legal para a aprovação e a implantação de propostas pela sociedade, sim, isso não quer dizer que haja para delinear a reflexão, as formas de organização e discussão local, que devem se manter autônomas.

Nesse sentido, a liberdade de organização por meio de formas tentativas contempla o aspecto da transdução, termo utilizado por Henri Lefebvre para indicar um processo de projeto, sem objetivos fixos, aberto aos imprevistos — e, por essa via, à inovação. Para Martins (1998), a transdução lefebvriana é a lógica do possível. Tonucci Filho ajuda a compreender a questão:

Lefebvre (1999) adota uma concepção na qual o objeto se inclui na hipótese, assim como a hipótese refere-se ao próprio objeto. Ao lado dos procedimentos metodológicos de dedução e indução, o autor denomina de transdução esta reflexão sobre o objeto possível, anunciando ainda a possível passagem do pensamento (hipótese teórica) ao concreto, à prática urbana, apreendida e re-apreendida teoricamente. (Tonucci Filho, 2020)

E, de acordo com o próprio autor:

[A transdução ...] é uma operação intelectual que pode ser realizada metodicamente e que difere da indução e da dedução clássicas e também da construção de ‘modelos’, da simulação, do simples enunciado de hipóteses. A transdução elabora e constrói um objeto teórico, um objeto *possível*, e isto a partir de informações que incidem sobre a realidade. A transdução pressupõe uma realimentação (*feedback*) incessante entre o contexto conceitual utilizado e as observações empíricas. Sua teoria (metodologia) formaliza certas operações mentais espontâneas do urbanista, do arquiteto, do sociólogo, do político, do filósofo. Ela introduz o rigor na invenção e o conhecimento na utopia. (Lefebvre, 2011, p. 109-10)

Para Lefebvre, a transdução se completa com a prática da “utopia experimental”, significando a implementação de possibilidades (e portanto sua vivência), para que conclusões possam emergir de uma prática. Tais aspectos, dentre outros presentes em sua teoria da cidade, nos parecem ainda vívidos. Sua análise mirava a crise das sociedades e das cidades tradicionais, que se completava então (o texto é de 1967), mas que deixava atrás de si aspectos não resolvidos, exatamente aqueles concernentes à vida cotidiana. Nos parece que a noção de Plano de Bairro contempla justamente estes aspectos:

A sociedade rural foi aliás a sociedade da Festa, mas esse aspecto, o melhor deles, não foi retido, e é ele que é preciso ressuscitar e não os mitos e os limites! (Lefebvre, 2011, p. 108-9)

A Festa se insinua, no pensamento do autor, como uma síntese. Nesse sentido, como algo que eleva o espírito e pode fornecer uma perspectiva de transformação, é que se avocam as ideias de jogo, transdução, utopia experimental, e mesmo festa: visando a diminuição das desigualdades das quais o urbano é portador.

REFERÊNCIAS

- BONTEMPI, Sylvio. **O bairro da Penha** (Penha de França — Sesmaria de Nossa Senhora). 2. ed. [série: História dos bairros de São Paulo, v. 3] São Paulo: PMSP, 1981. 119 p. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/HB_penha_1285346695.pdf. Acesso em: 27 out. 2024.
- BONTEMPI, Sylvio. **O bairro de São Miguel Paulista**: a aldeia de São Miguel de Ururaí na história de São Paulo. [série: História dos bairros de São Paulo, v. 7]. São Paulo: Prefeitura Municipal, Secretaria de Educação e Cultura, Departamento de Cultura, 1970. 178 p.
- CAILLOT, R. Fondements et pratique de l'enquête-participation. **Economie et Humanisme**, n. 148, juillet-août 1963, p. 56-63. Disponível em: <http://www.lebret-irfed.org/spip.php?article811>. Acesso em: 16 abr. 2012.
- CAILLOT, Robert. **L'enquête-participation**: méthodologie de l'aménagement. Paris: Économie et Humanisme/Éditions Ouvrières, 1972. 236 p.
- DE BIASE, Ângela Maria Rocha. Extinto Aldeamento Indígena de São Miguel Paulista e Banco Evolucionista — problemas e propostas. **Revista Estudo de Direito Público**, VI, p. 63 e seguintes, 1987.
- FOGAÇA, Jennifer. Pesquisa-ação. Equipe Brasil Escola, **Canal do Educador**. [sem data]. Disponível em: <https://educador.brasilecola.uol.com.br/trabalho-docente/pesquisa-acao.htm>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- HOLSTON, James. **Cidadania insurgente** — disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. (485 p.) p. 155-96. Restringindo o acesso à propriedade fundiária. / p. 265-301. Legalizando o ilegal.
- LEBRET, Louis-Joseph. **Guide du militant — Tome premier**: Les forces à l'assault du monde — Les principes — Valeurs et antivaleurs. L'Arbresle: Économie et Humanisme, 1946. 155 p.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011. 144 p.
- MALLMANN, Elena Maria. Pesquisa-ação educacional: preocupação temática, análise e interpretação crítico-reflexiva. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 45, n. 155, jan.-mar. 2015, p. 76-98. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/RwdDzYyXQVZrxFT3NNskph/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 dez. 2024.
- MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. **Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, vol. 8, n. 1, 2015, p. 11-22. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/viewFile/5518/3425>. Acesso em 17 set. 2018.
- MARTINS, José de Souza. O senso comum e a vida cotidiana. **Tempo Social**, Universidade de São Paulo, FFLCH, p. 1-8, v. 10, n. 1, maio 1998.
- SÃO PAULO (Câmara Municipal). **Relatório da Comissão Especial de Inquérito da Câmara Municipal de São Paulo** — Loteamentos Clandestinos e Irregulares na Cidade de São Paulo, 1990.
- TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Do direito à cidade ao comum urbano: contribuições para uma abordagem lefebvriana. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 11, n. 1, 2020, p. 370-404.
- VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. [Cad. Educação Política, Vol. 16, Série Sociedade e Estado]. __: Global, 1986. 122 p. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/enrol/index.php?id=84413>. Acesso em: 27 out. 2024.

Notas

¹ Para segregação espacial urbana, ver: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros** — crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2003. (399 p.) p. 211-55. São Paulo: três padrões de segregação espacial. / MURILLO, Fernando Nestor (org.). **Planear el barrio** — urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad. 1. ed. Buenos Aires: Cuentahilos, 2011. 42 p. Disponível em: <http://urbanhabitat.com.ar/data/Planear%20el%20Barrio.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

² Para enclaves, ver: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros** — crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2003. (399 p.) p. 257-300. Enclaves fortificados: erguendo muros e criando uma nova ordem privada. / D'ALMEIDA, Carolina Heldt. **Concessa Venia**: Estado, empresa e a concessão da produção do espaço urbano. Universidade de São Paulo, IAU, São Carlos, tese (doutorado), profa. orientadora Cibele Saliba Rizek, 2019. (298 p.) p. 21-39. Premissas, justificativa, contexto e recorte empírico.

³ O projeto de arquitetura foi elaborado pela assessoria técnica Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais e aprovado nos órgãos municipais, tendo a “invasão” ocorrido depois dessas duas etapas realizadas, no período entre elas e o início da obras, que não chegou a ocorrer. Ver menção ao projeto: <https://www.peabirutca.org.br/milton-santos-santa-zita>

⁴ Criado pelo Decreto Estadual 7.868/1976 e alterado pelo Decreto 21.995/1981. A criação do Parque Ecológico do Tietê, abarcando áreas ao longo do Rio Tietê entre Biritiba-Mirim e Santana do Parnaíba, na Região Metropolitana de São Paulo, tinha como objetivo recuperar áreas ambientalmente degradadas, retificar o rio e implementar obras de urbanização. Em 1987 a área do PET é considerada Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê (APA-VRT), criada pela Lei Estadual 5.598/1987 e regulamentada pelo Decreto 37.619/1993, mesmo território do Decreto 7.868).

⁵ CAILLOT, R. Fondements et pratique de l'enquête-participation. **Economie et Humanisme**, n. 148, juillet-août 1963, p. 56-63. Disponível em: <http://www.lebret-irfed.org/spip.php?article811>. Acesso em: 16 abr. 2012.

⁶ Questões Urbanas: Design, Arquitetura, Planejamento, Paisagem, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

⁷ No caso de Lebre, esse militante era um militante cristão, já que a discussão que colocava o fazia no âmbito do que chamava de misticismo (religioso, cristão). Foi, não obstante, parte importante da formulação de uma base de pensamento teórico para o desenvolvimento de um novo tipo de planejamento urbano, não só na França, seu país de origem, como no Brasil, onde Lebre atuou diretamente, e em muitos outros países do então chamado Terceiro Mundo, como outros da América Latina e África. / Ver: LEBRET, Louis-Joseph. **Guide du militant** — Tome premier — Les forces à l'assault du monde — Les principes — Valeurs et antivaleurs. L'Arbresle: Economie et Humanisme, 1946. 155 p. / Ver também: HOUÉE, Paul (org.). **Louis-Joseph Lebre** — un éveillé d'humanité. Paris: L'Atelier/Ouvrières, 1997. 219 p.

⁸ Car si les enquêtés, à quelques niveaux qu'ils soient, veulent être les agents à part entière du développement et de l'aménagement les concernant, ils souhaitent aussi pouvoir apporter le plus rapidement possible des correctifs à leurs difficultés. Aussi demandent-ils que la méthode d'enquête embraye directement sur l'action et, par conséquent, conduise, non à un projet de société (ce qui n'est pas du ressort d'un guide d'enquête), mais à des axes de solution prenant appui sur les carences structurelles ou conjoncturelles décélées par l'enquête. (Caillot, 1972, p. 9)

⁹ Conforme indicado na sondagem de empresa contratada, em 1990, através de convênio entre Prefeitura e Instituto de Pesquisas Tecnológicas (processo administrativo 1990-0.001768-8).

¹⁰ PIU Arco Leste, em elaboração por SP-Urbanismo, órgão da Secretaria Municipal de Urbanização e Licenciamento: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu-arco-leste>

¹¹ Ver: <https://pdui.sp.gov.br>

¹² Lei Municipal 16.050/2014, revista pela Lei Municipal 17.975/2023.

¹³ Assim distribuídos: Jardim Piratininga, 20 Ha / Jardim São Francisco, 13,7 Ha / Vila do Sapo, 14,6 Ha / Terreno em litígio, 1,47 Ha.

¹⁴ Registro do processo no sistema municipal: SEI 6014.2023/0002956-1

¹⁵ A partir de reuniões plenárias reunindo gestores institucionais (Subprefeitura Penha, UBS Jardim São Francisco II, Conselho Participativo Municipal da Penha, entre outros), um número de lideranças (religiosas, especialmente), a Sehab (por meio de sua Coordenadoria de Regularização Fundiária, CRF), reuniões em casas de moradores, ao ar livre em pontos diversos do bairro Jardim Piratininga aos sábados às tardes, e assim por diante.

¹⁶ Para estudos acerca dos fundamentos sociológicos e antropológicos da Zona Leste, do ponto de vista fundiário, ver a obra do antropólogo James Holston.

¹⁷ Em especial, Jardim Lapena e Jardim Pantanal. Ver: **PLANO DE BAIRRO Território Lapena** — o bairro que temos e o bairro que queremos. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019. 80 p. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br>. Acesso em: 25 fev. 2020. / **PLANO DE BAIRRO do Jardim Pantanal** — Fase 1. São Paulo: Instituto Alana/IAB-SP, 2022. 167 p. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Plano-Bairro-Jardim-Pantanal.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023. / **PLANO DE BAIRRO do Jardim Pantanal** — Fase 2. São Paulo: Instituto Alana/IAB-SP, 2024. 148 p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/12sSpGV7LnWNo3hBKXSo-gSEybeccwZiPO/view>. Acesso em: 12 ago. 2024. / Ver também as organizações locais de moradores, Igrejas e sindicatos como, por exemplo, o trabalho desenvolvido em Ermelino Matarazzo pelo grupo coordenado por Padre Ticão, entre outros: SANDEVILLE JÚNIOR, Euler. Da cidade ao bairro e o bairro na cidade — anotações para uma conversa. [conversa com movimentos e organizações na Igreja São Francisco, Ermelino Matarazzo, a convite do Pe. Ticão]. Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Paisagem, 2015. Disponível em: <https://nep.arq.br/2018/08/23/da-cidade-ao-bairro-e-o-bairro-na-cidade-anotacoes-para-uma-conversa-com-movimentos-e-organizacoes-na-igreja-sao-francisco-ermelino-matarazzo-a-convite-do-peticao/>. Acesso em: 7 out. 2023.

¹⁸ Importante dizer que o PDE coloca a Prefeitura de São Paulo como fomentadora da elaboração dos Planos de Bairro por meio das Subprefeituras ou das associações de moradores (§ 1º do Artigo 347 do PDE), que podem atuar em conjunto ou separadamente. No caso deste Plano de Bairro, a iniciativa e a condução dos trabalhos deram-se pela APMJP e o q.URB, contactado para dar suporte técnico à Associação, conforme mencionado em outras partes do presente texto.

Autores

Mauro Claro

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prefessor no Curso de Graduação da FAU-Mackenzie, Pesquisador no Grupo de Pesquisa Questões Urbanas. Coordenou em 2015 o workshop WAT-Unesco e em 2024 o 1 Simpósio Nacional Planos de Bairro. Atua na elaboração do Plano de Bairro do Jardim Piratininga.

mauro.claro@mackenzie.br

Hidely Fratini

Grupo de Pesquisa Questões Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie

Advogada especializada em direito urbanístico e fundiário, com ênfase em regularização de núcleos urbanos informais e assessoria jurídica a projetos de planejamento urbano, como Planos Diretores e Planos de Bairro.

hidely.fratini@gmail.com

A Agenda 2030 Campo Grande, Rio de Janeiro, e suas possíveis mudanças no plano do bairro

Ciça Kaline Cruz Rosa | UFRJ

RESUMO

Este artigo propõe uma análise abrangente da Agenda 2030 realizada no bairro de Campo Grande, considerado o maior bairro periférico do Brasil em questões populacionais. O estudo aborda as ameaças que de remoções com as obras do “Novo Túnel” sob o Morro Luís Bom e que interligará a Estrada da Caroba e a Estrada da Posse, trazendo investimentos para o bairro e a criação de novos empregos. Mas e as pessoas que serão removidas de suas casas? O artigo visa explorar de modo breve o impacto das obras e as ameaças de remoções. Como parte desse enfoque, são trazidos os Planos de Bairro e a Agenda 2030, que servem de referência para um desenvolvimento urbano que leve em conta as necessidades locais.

A pesquisa busca promover uma perspectiva que vá além das representações convencionais, utilizando um breve mapeamento para refletir as experiências e as demandas dos moradores que enfrentam desafios como a mobilidade urbana limitada e o acesso insuficiente a serviços. Para isso, serão realizadas entrevistas com moradores, cujas contribuições servirão como base para a elaboração de mapas que retratem a situação habitacional e as complexidades socioespaciais do bairro. Essa abordagem visa apoiar um planejamento urbano mais justo e participativo, destacando a importância de soluções que alinhem as necessidades da comunidade com o desenvolvimento urbano de maneira sustentável e inclusiva.

Palavras-chave: Agenda 2030 Campo Grande, plano de bairro, direito à cidade, segregação socioespacial.

INTRODUÇÃO

O bairro de Campo Grande, situado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, constitui um território marcado por profundas transformações urbanas e sociais. Conforme observa Ascerald (2010), as dinâmicas de expansão urbana nessa região refletem não apenas processos de crescimento periférico, mas também práticas de ordenamento territorial que envolvem conflitos fundiários e deslocamentos populacionais. Nesse sentido, a atual intervenção do Anel Viário em Campo Grande, associada às remoções de moradores em suas proximidades, mobilizou alternativas e estratégias construídas em colaboração com grupos sociais locais, com o intuito de compreender e analisar os impactos dessas ações no ordenamento territorial da área.

É importante ressaltar que as remoções no Rio de Janeiro possuem uma longa trajetória histórica. Desde o “bota-abixo” de 1903, promovido pelo então prefeito Pereira Passos, inspirado no modelo de reformas parisienses, a cidade vivencia processos de modernização urbana que frequentemente implicaram a expulsão de moradores de habitações populares, como cortiços no centro da cidade, para regiões mais periféricas (Ascerald, 2010; Sanchez, 2006).

Esse padrão de intervenção urbana se perpetua no presente, sob diferentes gestões municipais. Durante os mandatos do prefeito Eduardo Paes, sobretudo em função dos grandes eventos internacionais realizados na cidade, observa-se a intensificação de remoções em áreas estratégicas, como ocorreu no emblemático caso da Vila Autódromo, na Barra da Tijuca, entre outros territórios. No caso de Campo Grande, tais ações se inserem no escopo da Agenda 2030 local, trazendo medidas mitigadoras diante da proposta de mudança do traçado do “Novo Túnel”.

Essas práticas de remoção e reconfiguração urbana refletem em uma lógica mais ampla, vinculada à financeirização das cidades e ao impacto global desse processo sobre o direito à terra e à moradia. Como destaca Rolnik (2017), a conjugação entre políticas habitacionais, financeirização e dinâmicas de propriedade da terra evidencia a complexidade das disputas urbanas contemporâneas, demandando análises que articulem tanto as realidades brasileiras quanto experiências internacionais.

HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A Agenda CG (Campo Grande) 2030 é uma construção coletiva de propostas de políticas públicas para a região de Campo Grande, Zona Oeste do Rio de Janeiro. É uma realização conjunta de coletivos, voluntários e movimentos sociais, mobilizados pelo Fórum Socioambiental da Zona Oeste,

Instituto Periférico Waldir Onofre e viabilizada por apoio da Casa Fluminense, que começou em 2023 com as articulações dos coletivos voluntários, os coordenadores e a população residente do bairro para entender as problemáticas e poder desenvolver uma Agenda ou plano de bairro que desse o direito a todos e todas.

Para contextualizar melhor, no ano de 2023, acabamos por sair de uma pandemia com a esperança de retomar as práticas democráticas após o resultado das eleições de 2022, porém atentos ao legado de medo, destruição de políticas públicas de proteção aos mais vulneráveis e ao meio ambiente. É neste contexto que o Fórum Socioambiental da Zona Oeste do Rio de Janeiro e o Instituto Periférico Waldir Onofre se uniram para mobilizar instituições da sociedade civil local, para juntos pensarmos em possibilidades para o bairro mais populoso da metrópole, iniciando a construção da Agenda Campo Grande 2030, ou Agenda CG 2030.

Para construir o que hoje chamamos de Campo Grande, é necessário contextualizar historicamente a ocupação humana dessa região. Desde o registro dos primeiros indígenas Tupi-Guarani em Guaratiba (encontrados nos sítios sambaquis do Zé do Espinho e Embratel), datado há cerca de 2.000 anos, iniciando uma dinâmica transformação de espaço predominante rural até se tornar o espaço urbano configurado como o bairro mais populoso do Brasil, conforme a Figura 1 a seguir.

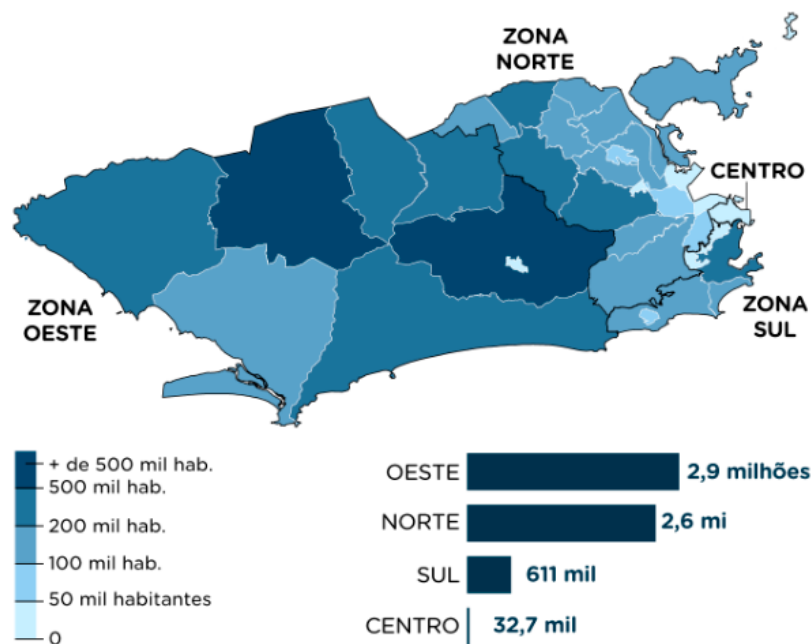


Figura 1: População da cidade do Rio de Janeiro no Censo Preliminar de 2022, por subdistrito e zona, podendo ser visto que a Zona Oeste tem a maior população do município do Rio de Janeiro./ Fonte: Nexo Jornal e Censo 2022 (IBGE)

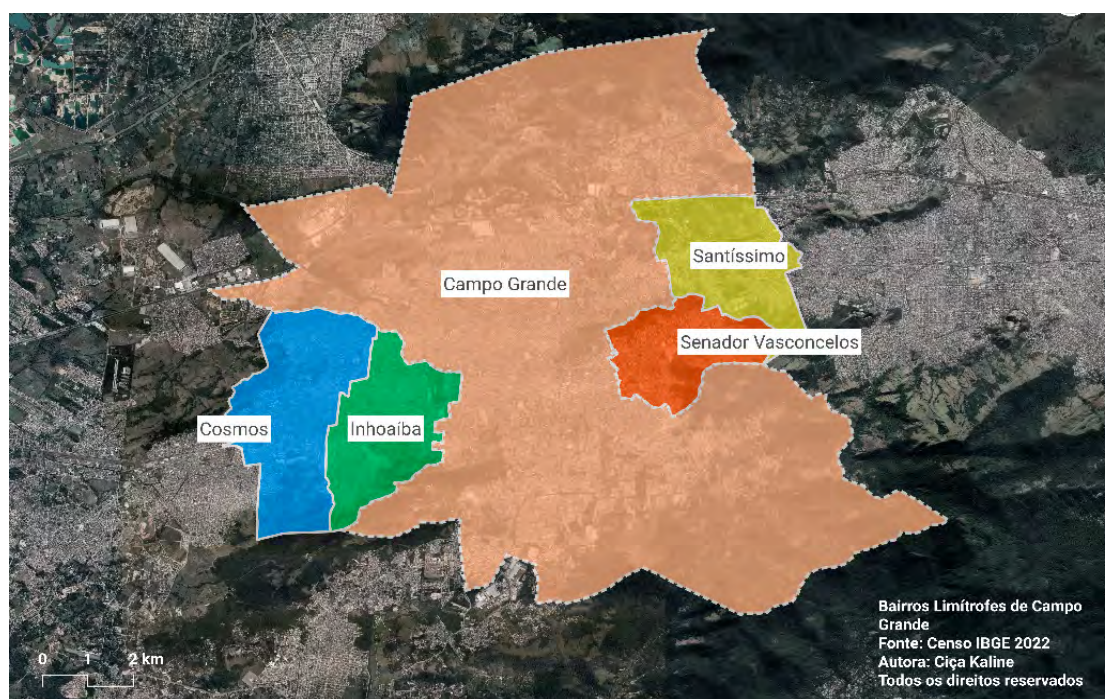
O nome Campo Grande neste território tem seus primeiros indícios no período colonial, quando uma grande extensão territorial da Zona Oeste foi chamada de Freguesia de Campo Grande. As fronteiras desse território se

estendiam da Serra do Gericinó (hoje conhecida como Serra do Mendanha) ao norte, até a Serra de Bangu, estendendo-se até Jacarepaguá, e indo até o Oeste pela planície de Sepetiba, que também era referida como o Campus de Santa Cruz. Essa região também foi chamada de Sertão Carioca e podemos selecionar uma série de bairros que fariam parte dessa delimitação da Freguesia de Campo Grande, tais como: Realengo, Bangu, Santíssimo, Augusto Vasconcelos, Inhoaíba, Cosmos, entre outros, conforme a Figura 2 que será representada abaixo.

As dinâmicas econômicas e sociais desse período se davam pela exploração da terra a partir do trabalho escravizado das pessoas vindas de África para trabalhar nas fazendas rurais de café e principalmente da laranja.

E, até os dias atuais, as Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas da Cidade do Rio de Janeiro se assemelham aos mapas coloniais das Freguesias do Rio de Janeiro, a semelhança fica maior ainda no caso da Freguesia de Campo Grande e AP5 a ser mostrada no evento com mapas confeccionados e ilustrativos.

Figura 2: XVIII Região Administrativa de Campo Grande com os bairros de Cosmos, Inhoaíba, Campo Grande, Senador Vasconcelos e Santíssimo./ Fonte: Elaboração da Autora com a utilização do Censo IBGE 2022 e o DataRio.



Conforme falado acima, o Plano de Bairro surgiu como uma proposta de planejamento urbano participativo nos anos 1980 no Brasil, com o objetivo de atender demandas específicas de comunidades locais, proporcionando uma forma de gestão que se aproxima das necessidades diárias dos moradores. Essa abordagem permite tratar de questões relacionadas a infraestrutura, mobilidade, serviços e desenvolvimento urbano, promovendo a inclusão das vozes locais no processo de planejamento.

Campo Grande, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, é um dos bairros periféricos mais populosos da cidade e do Brasil, com cerca de 346 mil habitantes, segundo dados preliminares do Censo IBGE de 2022. O bairro apresenta características típicas das regiões afastadas dos grandes centros urbanos, incluindo uma grande diversidade de perfis socioeconômicos e desafios significativos em termos de infraestrutura e mobilidade. O crescimento populacional de Campo Grande impulsiona a necessidade de um planejamento urbano mais adequado, levando em conta suas demandas locais e promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

Esse cenário torna o Plano de Bairro uma ferramenta importante para Campo Grande, buscando integrar a comunidade no processo decisório de melhorias no bairro, desde acesso a serviços básicos até a criação de espaços públicos e políticas que atendam às especificidades do território em conjunto com os moradores locais, a partir de reuniões para a construção da Agenda 2030.

CONDIÇÃO ATUAL

Conforme falado anteriormente, Campo Grande, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, é o bairro mais populoso do município, com aproximadamente 346 mil habitantes, conforme dados preliminares do Censo IBGE de 2022. Historicamente, o bairro tem enfrentado desafios relacionados à infraestrutura e mobilidade urbana. O Plano de Bairro de Campo Grande visa promover o desenvolvimento urbano sustentável, alinhado ao Plano Diretor do Rio de Janeiro. Entre as ações implementadas ou em andamento, destacam-se o Anel Viário de Campo Grande, que pode ser considerado um projeto que interligará a Estrada da Posse, a Estrada da Caroba e a Avenida Cesário de Melo, facilitando assim o acesso ao centro do bairro e descongestionando as vias principais. Essa iniciativa busca melhorar a mobilidade e reduzir os engarrafamentos na região central (Prefeitura do Rio, 2023).

O Programa Bairro Maravilha da Prefeitura do Rio de Janeiro tem realizado obras de urbanização em diversas localidades de Campo Grande, incluindo Novo Tingui e o loteamento localizado da Estrada Rio-São Paulo. As intervenções abrangem a pavimentação, a drenagem, o saneamento básico e as melhorias na iluminação pública, beneficiando assim milhares de moradores (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2023).

Sobre os investimentos em Mobilidade Urbana, foram realizados com o financiamento de R\$ 702,8 milhões aprovado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a implantação do

Plano de Mobilidade Urbana de Campo Grande. O projeto prevê a modernização do sistema viário, construção de ciclovias e melhorias nos entroncamentos, visando beneficiar mais de 320 mil moradores (BNDES, 2023).

O desenvolvimento para a implementação do Plano de Bairro conta com a participação ativa de grupos comunitários, associações de moradores e lideranças locais. Esses grupos colaboram com o poder público na identificação de demandas, priorização de projetos e monitoramento das obras em andamento, assegurando que as intervenções atendam às necessidades reais da população.

Atualmente, Campo Grande passa por um processo de revitalização e melhoria de sua infraestrutura urbana. As ações em curso visam não apenas aprimorar a qualidade de vida dos residentes, mas também fomentar o desenvolvimento econômico local, atraindo investimentos e promovendo a integração do bairro com outras regiões da cidade.

A continuidade e o sucesso dessas iniciativas dependem da colaboração entre poder público, iniciativa privada e comunidade local, garantindo que o crescimento de Campo Grande ocorra de forma planejada, sustentável e inclusiva.

PERSPECTIVAS

Campo Grande, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, é o bairro mais populoso do município, com aproximadamente 346 mil habitantes, conforme dados preliminares do Censo IBGE 2022. Historicamente, a região tem enfrentado desafios relacionados à infraestrutura urbana, mobilidade e acesso a serviços públicos.

Em resposta a essas questões, a Casa Fluminense, organização dedicada à promoção de políticas públicas inclusivas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, lançou a “Agenda Campo Grande 2030”. Este documento, elaborado em colaboração com lideranças locais e a comunidade, apresenta mais de 30 propostas de políticas públicas para o bairro, divididas nos eixos de Justiça Climática, Educação Popular, Política Cultural e Mobilidade Urbana. O objetivo é implementar ações que atendam às necessidades específicas da população de Campo Grande, promovendo um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Entre as ações propostas, destacam-se iniciativas para melhorar a mobilidade urbana, como a implementação de ciclovias e a melhoria do transporte público, além de projetos voltados para a educação e a cultura, visando fortalecer a identidade local e oferecer oportunidades de desenvolvimento para os moradores. A Casa Fluminense também tem promovido encontros e debates para engajar a comunidade na construção e moni-

toramento dessas políticas, buscando garantir que as ações sejam efetivas e alinhadas com as demandas locais (Casa Fluminense, 2024).

Além disso, a Prefeitura do Rio de Janeiro tem realizado obras de mobilidade em Campo Grande, como parte do plano de mobilidade do bairro, que inclui intervenções para melhorar o trânsito e a segurança viária na região (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2023).

A implementação da Agenda Campo Grande 2030 e das ações do plano de bairro depende de uma articulação contínua entre poder público, organizações da sociedade civil e a comunidade local. A participação ativa dos moradores é fundamental para o sucesso dessas iniciativas, garantindo que as políticas públicas reflitam as reais necessidades e aspirações da população de Campo Grande.

CONCLUSÃO

Em conclusão, as perspectivas para o plano de bairro e a Agenda 2030 de Campo Grande apontam para um futuro mais promissor, fundamentado em ações concretas que estão em andamento e no aumento do engajamento, tanto da comunidade, quanto da coordenação responsável pelas diversas frentes de atuação em diversos congressos, reuniões e disseminando a agenda criada e construída pelos moradores. A Agenda 2030, elaborada em parceria com a Casa Fluminense, surge como um importante documento de orientação, propondo ações específicas para atender às carências do bairro em áreas como mobilidade urbana, educação, saúde e justiça climática.

Campo Grande, localizado na Zona Oeste e considerado um dos bairros mais populosos e extensos do Rio de Janeiro, enfrenta desafios adicionais por sua distância do centro da cidade e pela falta de infraestrutura urbana adequada. Sua condição de bairro periférico implica em limitações de acesso a serviços básicos e oportunidades, muitas vezes restringindo o desenvolvimento pleno de sua população. Esse afastamento geográfico do núcleo urbano central tem contribuído para a sensação de isolamento, dificultando o acesso a serviços essenciais e a oportunidades de emprego, educação e cultura, que geralmente são mais concentrados nas áreas centrais da cidade.

A Agenda 2030 visa reverter esse cenário ao propor um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, trazendo para o bairro melhorias necessárias e incentivando a participação comunitária. Com diretrizes que envolvem desde a melhoria da infraestrutura até o fortalecimento de políticas culturais e educacionais, a Agenda busca criar um ambiente urbano mais justo e acessível para os moradores de Campo Grande.

O sucesso dessa iniciativa e das ações propostas no plano de bairro dependerá da cooperação entre o poder público, organizações da sociedade civil, como a Casa Fluminense, e a própria comunidade local. Apenas por meio de um compromisso coletivo com o desenvolvimento sustentável será possível superar os desafios históricos que Campo Grande enfrenta e construir um futuro em que a qualidade de vida e as oportunidades sejam realidade para todos os seus habitantes.

REFERÊNCIAS

- ASCERALD, Henri, 2010. **Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate**. Henri Acseirad (org.); Aurélio Vianna Jr. [et al.]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010.
- BRASIL, 2001. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BNDES, 2024. **BNDES apoia com R\$ 702,8 milhões novo sistema viário de Campo Grande, maior bairro do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-apoia-com-rs-702-8-milhoes-novo-sistema-viario-de-campo-grande-maior-bairro-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 3 nov. 2024.
- FREIRE, Q. G. **Eduardo Paes visita obras de túnel em Campo Grande e promete continuidade dos investimentos na Zona Oeste**. Disponível em: <<https://diariodorio.com/eduardo-paes-visita-obras-de-tunel-em-campo-grande-e-promete-continuidade-dos-investimentos-na-zona-oeste/>>. Acesso em: 3 nov. 2024.
- FRONER, G. Z. E. **Nexo Jornal**. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2024/03/21/rio-de-janeiro-populacao-zona-oeste-zona-mais-populosa>>. Acesso em: 3 nov. 2024.
- LIMA, P. Prefeitura entrega obras de urbanização do Bairro Maravilha, em Campo Grande. **Diário do Rio**. Disponível em: <<https://diariodorio.com/prefeitura-entrega-obras-de-urbanizacao-do-bairro-maravilha-em-campo-grande/>>. Acesso em: 3 nov. 2024.
- NURU, C. **Novas agendas locais apontam o futuro que sonham para os seus territórios**. Disponível em: <<https://casafluminense.org.br/novas-agendas-locais-apontam-o-futuro-que-sonham-para-os-seus-territorios/>>. Acesso em: 3 nov. 2024.
- RATTON SANCHEZ, Michelle *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, p. 125-143, 2006.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2017.
- TERRA, L. **Novo Plano Diretor propõe diretrizes para fortalecer os centros de bairros como Campo Grande**. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/planejamento-urbano/novo-plano-diretor-propoe-diretrizes-para-fortalecer-os-centros-de-bairros-como-campo-grande/>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

Autora

Ciça Kaline Cruz Rosa

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Arquiteta e Urbanista pelo Centro Universitário Augusto Motta,
Especialista em Patrimônio Cultural pelo Centro Federal de Educação
Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Mestre em Urbanismo pelo
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo FAU-UFRJ, Doutoranda pelo
Programa de Engenharia de Transportes COPPE-UFRJ.

ckalinecruz@gmail.com



51

REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA

CIDADE DE
SÃO PAULO
HABITAÇÃO

Estes anais reúnem os artigos apresentados no 1º Simpósio Nacional Planos de Bairro, realizado em 13 e 14 de novembro de 2024, na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em formato híbrido. A tipografia do texto é a Source Sans 3 Variable, design de tipo de Paul Hunt, da Adobe Originals. As fotografias são de Ana Paula Calvo (p. 7 e 189) e de Aya Sato (p. 14).

Foi publicado em edição eletrônica, que pode ser acessada pelo link: <https://planodebairro.org/>

São Paulo, setembro de 2025.

simpósio
NACIONAL
planos de
bairro

Realização

q.URB
questões urbanas



Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo

Apoio



Mack
Pesquisa

Suporte Institucional



Universidade Presbiteriana
Mackenzie