

O JARDIM LAPENNA E A ELABORAÇÃO DO PLANO DE BAIRRO

Daniela Medina da Matta (IC) e Daniela Cristina Vianna Getlinger (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackpesquisa

RESUMO

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo traz como um de seus objetivos a descentralização do planejamento urbano com incentivo à participação popular. Um instrumento do PDE que visa ações participativas é o Plano de Bairro, que propõe inversão na ordem padrão de planejamento urbano, pois parte da iniciativa da população, que deve levantar ações prioritárias no território e apontar caminhos a serem percorridos pela comunidade e pelo Poder Público. Nessa pesquisa foi estudado o Plano de Bairro do Jardim Lapenna, que teve início em 2017 e foi o primeiro concluído após 2014 na cidade de São Paulo. A pesquisa busca apresentar o instrumento segundo o PDE e discutir a eficácia das ações participativas empregadas no Jardim Lapenna. O bairro estudado possui cenário socioeconômico diverso e apresenta desafios de integração e de envolvimento das diferentes camadas sociais, principalmente de moradores das áreas menos estruturadas, que não tiveram assiduidade nas reuniões e não puderam expor os problemas que enfrentam, bem como opinar sobre as prioridades estabelecidas pelo Plano. Foram realizadas entrevistas com moradores de diferentes áreas e representantes de entidades do bairro, o que permitiu que se concluísse que há dificuldade de garantir a representatividade dos diferentes cenários sociais no processo participativo. Tal falta de representatividade altera a percepção da comunidade sobre o próprio bairro e pode influenciar na eficácia das propostas elaboradas para áreas mais vulneráveis. Foi possível concluir também que o instrumento enfrenta desafios para alcançar a força política necessária para ser aprovado e receber recursos financeiros.

Palavras-chave: Plano de Bairro. Planejamento Urbano. Participação Popular.

ABSTRACT

São Paulo city Strategic Masterplan aims to decentralize urban planning and it encourages popular participation. One of its instruments that seeks participation approach is called Neighborhood Plan, which suggests urban planning in inverse order, on which the residents are expected to present their demands to provide directions to Public Authorities and the community. The research studied Jardim Lapenna Neighborhood Plan, which started in 2017. It was the first one to be finished after 2014 in São Paulo. This research also aims to introduce such instrument in accordance to the Strategic Masterplan and to discuss how efficient are the participatory procedures implemented in Jardim Lapenna. The socio-economic scenario of that neighborhood is remarkably diverse, such situation is challenging when it comes to getting different social classes to share their ideas as well getting involved, mainly those ones who live in socially vulnerable areas, the ones who did not have a chance to attend the meetings and could not make clear their difficulties and to share their view about Neighborhood Plan priorities. After a number of interviews with residents in different areas as well as with social entities representatives, the conclusion is that it is very difficult to ensure representation in the participatory process. Such an absence of representation alters the perception the community has of their neighborhood and may influence the efficiency of the proposals to the vulnerable areas. Notably, the instrument faces huge challenges to reach the responsible political class in the City Hall to approve and share government funds.

Keywords: Neighborhood Plan. Urban Planning. Popular Participation.

1. INTRODUÇÃO

O Plano de Bairro é um instrumento de planejamento urbano ligado às prefeituras regionais da cidade trazido pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE – Lei 16.050/14). Esse instrumento prevê uma iniciativa mais próxima do cidadão, pois deve ser desenvolvido em escala local e com a participação da comunidade em todas as etapas a partir de fóruns, eventos, plataformas digitais e outras dinâmicas, para permitir uma gestão participativa do levantamento de informações, ideias e propostas. O Plano deve apontar o caminho a ser percorrido pela comunidade e pelo Poder Público para alcançar as melhorias necessárias (FECOMERCIO, 2013).

Eu verificava que esses planos diretores chegavam a uma certa altura e paravam. Ficavam numa questão mais geral e nunca chegavam ao bairro, quer dizer, nunca chegavam ao que é preciso que um bairro tenha para completar sua urbanização. (CAMPOS FILHO, 2012).

O Plano de Bairro do Jardim Lapenna foi o primeiro da cidade de São Paulo a ser aprovado na Câmara dos Vereadores e que segue o que é definido no Plano Diretor de 2014. O instrumento trazido pelo PDE se mostra importante no cenário do planejamento urbano por incentivar a participação popular em sua elaboração. No entanto, ainda é pouco conhecido e utilizado em função da complexidade dos processos necessários para a sua realização. No caso do Jardim Lapenna, a Associação de Moradores obteve massivo apoio da fundação Tide Setubal e respaldo técnico do Centro de de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp-FGV) para conseguir elaborar o documento de maneira correta.

A partir da análise do processo do Plano de Bairro do Jardim Lapenna, esta pesquisa busca responder às seguintes questões:

- a) É possível um grupo de moradores, por si só, realizar todas as etapas e procedimentos burocráticos que a elaboração do Plano de Bairro requer?
- b) É possível garantir a participação de moradores de diferentes extratos sociais de um bairro?
- c) O Plano de Bairro do Jardim Lapenna será capaz de atender às demandas dos moradores das áreas mais vulneráveis do bairro?

Para tanto, esse trabalho partiu do entendimento do instrumento para compreender o que determina o PDE, de experiências similares desenvolvidas em outros bairros e de relatos de moradores participantes e não participantes do colegiado do Plano do Jardim Lapenna. Através das entrevistas com a população moradora do Lapenna, com funcionários da Fundação Tide Setubal e do Cepesp/FGV, buscou-se compreender o que levou o Jardim

Lapenna a obter o sucesso do seu Plano de Bairro, o que foi feito para promover o engajamento da população durante a elaboração do documento e o grau de participação da população mais vulnerável nesse processo. As entrevistas com diferentes atores foram, portanto, fundamentais para o entendimento da formação do bairro, para a compreensão das tensões existentes entre os diferentes extratos sociais, assim como para se ter conhecimento dos sonhos e aspirações de diferentes moradores, que estão (ou não) representados no Plano de Bairro.

Dado o crescente número de bairros que estão apostando nesse instrumento para alcançar melhorias em seu espaço urbano, busca-se através dessa iniciação científica revelar percepções da população residente no Jardim Lapenna e apontar aspectos que não foram suficientemente explorados na abordagem do Plano de Bairro.

Esta pesquisa está inserida no grupo de pesquisa Instrumentos Urbanos Inovadores e Urbanismo Social, constituído no âmbito da PPGAU/FAU-Mackenzie.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO PLANO DE BAIRRO

O Plano de Bairro é um instrumento que integra o Sistema de Planejamento do Município, previsto no Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, Art. 347, e faz parte de iniciativas que visam aumentar a Gestão Democrática da Cidade. Esse instrumento propõe um planejamento urbano em uma escala mais aproximada do território e prevê participação ativa do cidadão, para que sejam articuladas questões locais com as questões estruturais da cidade (TIDE SETUBAL, 2019). O Plano de Bairro pode ser elaborado para detalhar diretrizes do Plano Regional de sua Subprefeitura e uma vez concluído, deve ser incorporado na revisão do Plano Regional (Art. 347, LEI 16.050/2014). O Plano de Bairro deve passar por aprovação da Câmara de Vereadores do Município e quando aprovado assume caráter legislativo (CAMPOS FILHO, 2001). Além disso, a sua elaboração pode receber recursos do FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano) (Art. 339, LEI 16.050/2014).

O Plano de Bairro já havia sido incluído na legislação de São Paulo, no Plano Diretor de 2002, como determina o Art. 278 da Lei 13.430/2002: “Os Planos Regionais poderão ser desdobrados em planos de bairro, detalhando as diretrizes e propostas definidas nos Planos Regionais, e devem ser elaborados com a participação da sociedade local.”

Na Lei de 2014 o Plano de Bairro continua vinculado ao Plano Regional, mas no novo marco legal o instrumento é melhor detalhado a partir do Art. 347, em que constam diretrizes para a sua elaboração, além de fomentar o uso de metodologias participativas em diferentes etapas, para que sejam acrescentadas as percepções e demandas dos cidadãos que frequentam a área.

Os Planos de Bairro poderão ser elaborados pelas associações de representantes de moradores ou pelas Subprefeituras, com a participação dos Conselhos Participativos Municipais e acompanhamento do Legislativo e do Núcleo de Planejamento de cada Subprefeitura. (Art. 347, §1º Lei 16.050/2014).

O Plano de Bairro pode propor ações que promovam melhorias em áreas como infraestrutura de microdrenagem, iluminação pública, implantação e melhoria de equipamentos públicos, passeios e mobiliário urbano, sistema viário, áreas verdes, condições do comércio de rua, ações de zeladoria e gestão de resíduos sólidos.

2.2 Principais Planos de Bairro

Na cidade de São Paulo já foram elaborados planos para os bairros de Perus, Jardim Piratininga, Itaquera e Jardim Lapenna. Outros planos na região metropolitana de São Paulo foram desenvolvidos e concluídos, mas não chegaram a virar lei, como é o caso do município de Santo André da região do ABC.

2.2.1. Plano de Bairro Branca Flor

O primeiro Plano de Bairro aprovado por lei no Brasil foi feito em Itapeacerica da Serra, no bairro Branca Flor em 2001 (TIDE SETUBAL, 2019). A idealização e o desenvolvimento do plano ocorreram entre os anos de 1997 e 2001 e foram realizados com a participação popular por meio das Comissões de Bairro e com o suporte técnico da URBE-Planejamento, Programação e Projetos S/C Ltda, do arquiteto Cândido Malta Campos Filho. Esse plano foi feito para viabilizar a implantação do Projeto de Recuperação Ambiental na região, que está localizada na várzea do Rio Embu Mirim. Foram realizados estudos físicos e socioeconômicos e pesquisas de campo, levantando-se o número de habitantes e as condições de moradia. Em seguida foram feitos estudos qualitativos junto aos moradores por meio de questionários e pesquisa domiciliar, para levantar as demandas e aspirações dos moradores. Os resultados apontaram demandas comuns de assentamentos urbanos precários, como ampliação do saneamento básico, maior policiamento, pavimentação de vias, iluminação pública e drenagem (CAMPOS FILHO, 2001). O Plano de Branca Flor utilizou como referência de planejamento as Unidades de vizinhança, que são áreas predominantemente residenciais, em que se busca estabelecer “ilhas de tranquilidade”, onde haja apenas tráfego local e eventuais usos não residenciais que não atraiam grande público externo para evitar muita movimentação e preservar o caráter de área residencial (TIDE SETUBAL, 2019).

2.2.2 Plano de Bairro de Perus

O Plano de Bairro de Perus teve início por iniciativa da Prefeitura de São Paulo, que em 2008, assim como o Plano de Branca Flor, contratou o escritório URBE para elaborá-lo de

acordo com a legislação vigente naquele momento, o PDE de 2002, (Lei 13.430/02). O Plano de Perus seguiu metodologia próxima àquela adotada em Itapeceirica da Serra, incluindo a divisão em Unidades Ambientais de Moradia (SAITO, 2017). A adoção dessa divisão visava a melhoria do acesso às creches e escolas do bairro, para que ficassem dentro das unidades de moradia, para garantir um acesso seguro das crianças até a escola, evitando atropelamentos (TIDE SETUBAL, 2019).

O Plano de Bairro de Perus obteve apoio do Vereador Police Neto (PSD), então presidente da Câmara, e desde julho de 2011, é um Projeto de Lei (número 0031/2011). No entanto, o PL não passou da primeira instância nas votações, em 2013, e encontra-se arquivado na Câmara Municipal de São Paulo desde então (SAITO, 2017).

2.2.3 Plano de Bairro Jardim Piratininga

O Plano de Bairro do Jardim Piratininga, bairro localizado na região leste da cidade, distrito da Penha, teve início em 2015 com o apoio do grupo de pesquisa da Universidade Presbiteriana Mackenzie Questões Urbanas: Design, Arquitetura, Planejamento, Paisagem (q. URB) e contou com a participação da Associação Popular dos Moradores do Jardim Piratininga. Foi seguida a estrutura legal estabelecida pelo PDE de 2014, destacando-se a principal medida, a presença do Conselho Participativo Municipal (SAITO, 2017). O Plano ainda está em processo de elaboração e aborda problemáticas como saneamento básico, regularização fundiária, drenagem e zoneamento (TIDE SETUBAL, 2019).

Membros do grupo de pesquisa q.URB apontam que a participação dos moradores nos encontros organizados para discutir o Plano de Bairro é ainda um desafio, falta assiduidade e representatividade dos moradores. Além disso, foi apontado que os moradores possuem expectativas imediatas, desconsiderando o tempo necessário para que se cumpram todos os procedimentos necessários (TIDE SETUBAL, 2019).

2.2.4. Plano de Bairro de Itaquera

Em 2017 teve início o Plano de Itaquera, que trabalha o recorte territorial da região da Vila Carmosina. Através do trabalho do Centro Itaquerense de Famílias Amigas, da liderança dos movimentos RAIZ Cidadanista e da organização Bancadão, foram levantadas as principais demandas dos moradores para a área, entre elas: a coleta e a destinação correta de lixo, ações de zeladoria e melhorias na segurança pública (TIDE SETUBAL, 2019). No entanto, uma vez que o grupo não possui uma equipe destinada para cuidar exclusivamente do desenvolvimento do Plano de Bairro, os moradores enfrentam dificuldades para avançar com a elaboração do Plano para o bairro e, atualmente, seus organizadores estão buscando novas instituições para prestar apoio e auxiliar a retomada do Plano de Bairro de Itaquera (TIDE SETUBAL, 2019).

2.2.5 Plano de Bairro do Jardim Lapenna

O Plano de Bairro do Jardim Lapenna teve início em 2017 e é o primeiro da cidade de São Paulo que segue o que é estabelecido pelo Plano Diretor de 2014. O Plano começou com o Fórum de Moradores e contou com o apoio da Fundação Tide Setubal, que atua no bairro desde 2005, promovendo atividades culturais, esportivas e palestras, além de disponibilizar um espaço de leitura, uma área de coworking e uma cozinha industrial, que oferece cursos profissionalizantes para os moradores. A metodologia empregada no processo de levantamento de dados e no desenvolvimento foi elaborada com a assessoria técnica do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp-FGV) (TIDE SETUBAL, 2019).

Os organizadores do documento dividiram o processo de elaboração em cinco fases: criação do grupo gestor do Plano de Bairro, diagnóstico e articulações iniciais, elaboração de propostas, pactuação e priorização e aprovação no poder público (TIDE SETUBAL, 2019).

Foram feitas três oficinas abertas em diferentes pontos do bairro, foram distribuídas cartilhas explicativas e caixas de sugestões para levantar quais eram as principais questões que os moradores gostariam que melhorassem dentro do bairro (FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL E CEPESP/FGV, 2018). Além disso, foi organizado um Colegiado de moradores e representantes de entidades do bairro que fazia reuniões quinzenais.

O Plano de Bairro está pronto e conquistou o apoio da Subprefeitura e do Conselho Participativo de São Miguel. No texto final são apresentadas 48 ações divididas em quatro vertentes de proposta: fortalecer uma organização comunitária atuante e efetiva; promover um bairro em harmonia com seu meio ambiente; fortalecer o bairro do Jardim Lapenna; assegurar infraestrutura e qualificar os equipamentos existentes. A luta que os moradores enfrentam atualmente é para incluir as ações estabelecidas na Lei Orçamentária da cidade (TIDE SETUBAL, 2019).

2.3 CARACTERIZAÇÃO DE SÃO MIGUEL PAULISTA

Buscando-se o conhecimento das razões que levaram o Jardim Lapenna a conseguir desenvolver e aprovar seu Plano de Bairro, debruçou-se sobre bibliografias que tratam do histórico dessa região e do contexto urbano em que está inserido. Os principais autores estudados foram: Bontempi (1969), que traz um levantamento do histórico de São Miguel Paulista desde a época colonial, Caldeira (1984), que estuda o mesmo território a partir do ponto de vista sócio-político e finalmente Zola (2018), que tem como foco as áreas de várzea do rio Tietê, o que permite compreender e caracterizar as dificuldades enfrentadas no Jardim Lapenna.

São Miguel Paulista é um distrito da Zona Leste, cujos registros de povoamento remontam ao período colonial, a tribo indígena Ururaí, que surgiu de uma divisão da tribo dos Guaianazes. A chegada de missões Jesuítas para catequizar os nativos levou à região a presença de brancos, que utilizavam a vantagem de ser uma terra banhada pelo rio Tietê para a lavoura e a criação solta (BONTEMPI, 1969). Posteriormente, a capela construída para cultuar a São Miguel Arcanjo deu o nome de São Miguel de Ururaí à região (CALDEIRA, 1984). Nos séculos seguintes a região manteve sua característica rural, com moradias esparsas, autoconstruídas. A falta de interesse por parte da administração pública e do mercado imobiliário condicionou o descontrole do loteamento e das novas edificações da região. Eram habitações simples, em taipa e pau a pique que raramente possuíam registro regularizado do terreno (BONTEMPI, 1969).

Apenas no século XX, quando em 1913 foram proibidas as atividades de olarias em arredores urbanos, as regiões mais afastadas do centro da cidade, como Penha, São Miguel Paulista, Guarulhos e Mogi das Cruzes, passaram a receber novas instalações de olarias nas margens do rio Tietê (JORGE, 2006). A crescente demanda por mão de obra atraiu novos moradores para São Miguel Paulista, o que aqueceu as atividades de comércio e serviços locais para atender a população. Ainda assim, a região não foi atingida em grande escala pelo crescimento da cidade de São Paulo até cerca de 1930 (CALDEIRA, 1984).

Com a ascensão da cafeicultura e o crescimento populacional em São Paulo, São Miguel passou a atender a cidade com a produção de horticultura e fruticultura, fornecendo também lenha e carvão vegetal, provenientes de extração da vegetação remanescente, além de areia e pedregulho retirados das margens do rio, que era utilizado também para escoar essas mercadorias (BONTEMPI, 1969).

São Miguel Paulista viveu um salto populacional quando em 1935 instalou-se a indústria Nitroquímica, atraída pela terra barata, pela variante Poá da ferrovia Central do Brasil, inaugurada em 1932, e pela presença do rio Tietê, que oferecia água em abundância para a indústria. A indústria ocupava uma área de 200 mil m² e chegou a empregar 8 mil operários (JORGE, 2006). Para São Miguel dirigiam-se levas de imigrantes, principalmente nas décadas de 40 e 50, não apenas para trabalhar na fábrica, mas também à procura de um local de moradia, em função do elevado custo de vida das áreas melhor estruturadas de São Paulo (CALDEIRA, 1984). Esse acréscimo populacional de mão de obra não especializada, principalmente de migrantes mineiros e nordestinos, levou à intensificação do processo de autoconstrução em terrenos irregulares ou invadidos.

O grande influxo de pessoas para a região levou a Nitroquímica à saturação dos postos de trabalho e o setor de serviços não foi capaz de absorver toda a mão de obra disponível na

região, o que levou muitos moradores a buscar emprego nas regiões centrais da cidade. Os sistemas de transportes urbanos que atendiam São Miguel viram o número de usuários crescer, mas não cresceram na mesma escala da demanda, o que contribuiu para a precariedade do serviço prestado.

Os extensos loteamentos realizados no bairro, que cresceram conforme a busca por locais de moradia aumentava na periferia, não tinham um plano urbano associado e marcaram a configuração de paisagem da região, pois eram vilas autoconstruídas sem contiguidade ou infraestrutura urbana adequada para o adensamento populacional. Como afirmou Caldeira: “de fato, São Miguel é o exemplo claro desse processo de urbanização que joga para longe, para onde não chegaram ainda os melhoramentos urbanos, a população trabalhadora mais pobre, carente, que aí fica abandonada.” (CALDEIRA, 1984, p.63)

O modelo de segregação social centro-periferia se consolidou em São Paulo entre as décadas de 1940 e 1980; nessa formação, as diferentes camadas sociais são separadas por grandes distâncias; os grupos dominantes permanecem nos bairros do centro, legalizados e bem equipados, e os mais pobres, por conta do preço elevado da terra e do custo de vida no centro, se encaminham para as precárias periferias (CALDEIRA, 2000). Segundo Maricato (1996), a exclusão no processo de urbanização é estrutural, e traz à discussão o papel da regulação urbana na construção da cidadania ou da qualidade ambiental urbana para todos.

Como consequência desse processo, é notável a falta de acesso ao lazer e a cultura, já que primeiro pensou-se em construir habitações e depois em levar os outros elementos que compõem um lugar para a moradia (LOPES, 2011); isso porque a urbanização da periferia teve como principal agente a iniciativa privada, uma vez que as autoridades governamentais até a década de 70 muitas vezes davam as costas para esses territórios (CALDEIRA, 2000).

2.4 O JARDIM LAPENNA

A instalação da linha férrea e o curso retificado do rio Tietê delimitaram uma extensa faixa de várzea na região de São Miguel que sofreu abandono durante o planejamento do Parque Ecológico do Tietê, sendo apenas apontada como Área de Proteção ambiental, sem alguma proposta (ZOLA, 2018). No entanto, essa faixa não deixou de ser ocupada por aglomerados urbanos precários, ignorados pelo Poder Público e expostos às dificuldades características de áreas de várzea em que há ocupação com loteamentos irregulares e frequentes aterros entram em confronto com o meio físico (ZOLA, 2018). Essa região envolve bairros como Jardim Lapenna, União de Vila Nova, Jardim Helena e Jardim Pantanal, que enfrentam recorrentes inundações e concentram elevados índices de vulnerabilidade social.

A ocupação do Jardim Lapenna teve início por volta de 1950 e seu crescimento aconteceu das cotas mais altas em direção às cotas mais baixas do território. Assim, a região

mais alta do bairro é a que apresenta ruas asfaltadas, melhor infraestrutura urbana, maior oferta de serviços e comércios, habitações em alvenaria e com acabamento nas fachadas e um cenário socioeconômico mais elevado (HASSWANI, 2018).

Em um segundo momento, até cerca de 1990, os novos loteamentos já apresentavam características menos favoráveis nas cotas intermediárias do território. É nesse momento que são construídas habitações de interesse social no formato de Mutirão, que tinha como principal mão de obra os futuros moradores (HASSWANI, 2018). Foram construídos sobrados ao longo de duas ruas do bairro e um conjunto de oito prédios de 5 pavimentos.

É no terceiro momento que há as ocupações de configuração mais precária, habitações insalubres, sem infraestrutura urbana mínima, e muitas vezes construídas sobre o córrego que corta o território. As desapropriações de assentamentos irregulares em regiões próximas são apontadas como a principal causa desse rápido crescimento dessa ocupação (HASSWANI, 2018).



Figura 1: São Miguel no mapa da cidade

Fonte: elaboração própria, 2019



Figura 2: Jardim Lapenna e suas barreiras

Fonte: Google Earth modificado pela autora, 2020

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi dividida em três principais etapas:

- Revisão bibliográfica sobre o instrumento Plano de Bairro, sobre a formação de São Miguel Paulista e, particularmente, de sua área de várzea;
- Visitas ao território para entendimento das características do bairro e das principais problemáticas, conhecimento dos atores fundamentais e seleção dos entrevistados;

- Entrevistas sobre o território e o Plano de Bairro Jardim Lapenna, sobre a vida na área mais precária do bairro e sobre as políticas públicas de intervenção em territórios de vulnerabilidade social.

A partir da pesquisa bibliográfica sobre o instrumento do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 16.050/2014), foi possível compreender as especificidades do Plano de Bairro, as possibilidades que o instrumento apresenta dentro do Sistema de Planejamento do Município e qual o seu papel dentro da Gestão Democrática da Cidade, bem como as condições necessárias para viabilizar sua elaboração e implantação. Além disso, foi possível compará-lo com o que era determinado no PDE anterior e realizar o levantamento de informações sobre outros Planos de Bairros que já foram ou estão sendo elaborados na cidade, a fim de comparar objetivos, processos, metodologias empregadas e desafios enfrentados por cada um.

A bibliografia utilizada possibilitou também apresentar o Jardim Lapenna a partir do seu histórico e de suas condições geográficas, caracterizar a população residente no território e entender as dinâmicas sociais presentes hoje no bairro.

As visitas possibilitaram a compreensão dos principais problemas e questões do território, como a difícil mobilidade em determinados pontos do bairro, as condições precárias de moradia nas áreas ocupadas mais recentemente, a situação dos equipamentos públicos existentes no bairro e o uso que se faz das áreas livres. As visitas ao bairro também permitiram a identificação de possíveis entrevistados na etapa seguinte da pesquisa.

As entrevistas desempenharam importante função nesta pesquisa, uma vez que a partir de relatos de lideranças comunitárias, moradores antigos, moradores das áreas com maior vulnerabilidade social e representantes de instituições atuantes no bairro foi possível entender o processo de ocupação do território, compreender como ocorreu o desenvolvimento do Plano de Bairro e como foi a participação da comunidade nas reuniões e oficinas promovidas pela Fundação Tide Setubal para a elaboração das propostas contidas no documento do Plano de Bairro do Jardim Lapenna.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1 O JARDIM LAPENNA

No que se compreende como Jardim Lapenna, no Plano de Bairro, estão inclusas a Vila Nair e a Vila Gabi, vilas contíguas ao que se conhece como Lapenna, que também participam do processo de elaboração do Plano. Segundo Anselmo Serafim, morador antigo do bairro e membro do colegiado do Plano de Bairro, a escolha do nome levantou a desconfiança de alguns moradores dos outros bairros de que o projeto seria direcionado apenas aos moradores do Jardim Lapenna.

As pessoas que estavam na olaria eram pessoa que tinham uma visão um pouquinho mais envolvida. E as pessoas do Lapenna eram ainda pessoas um pouco mais simples. Até hoje os veteranos trazem essa cultura de divisão.

Eu bati forte para vincular mais o nome do Nair, do Jardim Gabi, porque tudo o que se fala enfatiza Lapenna, e as pessoas moradoras aqui mais antigos acham que os projetos só acontecem para o Lapenna. SERAFIM, 2020.

O Jardim Lapenna faz parte do distrito de São Miguel Paulista, na zona leste de São Paulo e é vizinho à indústria Nitroquímica. O bairro é quase completamente cercado por muros, verdadeiras barreiras para a população. Os limites do bairro são demarcados pela linha de trem, ao sul, construída em 1932 pela Estrada de Ferro Central do Brasil, que operou até 1987 como Variante Poá e que, desde 1994, opera a linha 12-safira da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos); a leste, pelos muros do complexo industrial; ao norte, pela Estação de Tratamento de esgoto de São Miguel (SABESP), inaugurada em 1998 junto a um córrego formado no curso natural do rio Tietê e, a oeste, pela alça do complexo viário da Jacu-Pêssego, inaugurada em 2008 (FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL E CEPESP/FGV, 2018). A presença da linha férrea, que divide o Lapenna de São Miguel, limita o acesso ao centro de São Miguel a três pontos: uma passarela para pedestres sobre a linha do trem, a passagem da estação São Miguel Paulista, acesso que fica fechado durante algumas horas da madrugada e a alça de ligação da Av. Jacu-Pêssego, único acesso de veículos ao Jardim Lapenna. Além disso, o bairro está nas cotas mais baixas da região, de forma que quem está na parte mais alta de São Miguel não identifica que há um território amplamente adensado no outro lado da linha de trem.

A região apresenta problemas sociais comuns às periferias de grandes metrópoles brasileiras: baixo IDH em comparação ao resto da cidade, alto índice de desemprego, principalmente entre jovens, falta de equipamentos de lazer, saneamento básico precário e, por condições de sua geografia, vulnerabilidade a enchentes (VIALLI, 2017).

O bairro, segundo estimativa da UBS (Unidade Básica de Saúde) instalada no território, possui cerca de 12 mil habitantes, dos quais 18% são crianças de até 10 anos, taxa superior à média da cidade de São Paulo, de 13% (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL E CEPESP/FGV, 2018). O Caderno de Propostas dos Planos Regionais da Subprefeitura de São Miguel Paulista (2016) aponta que o Jardim Lapenna é carente de infraestrutura urbana adequada, como saneamento básico – 14,42% dos domicílios do Lapenna não têm coleta de esgoto, sendo esse destinado a céu aberto ou em fossas. No entanto, de acordo com o levantamento do Plano de Bairro, essa porcentagem atinge 40% dos moradores. A coleta de lixo também não abrange toda a região, porque em alguns pontos não é possível a circulação de caminhões de coleta. O bairro apresenta situação de alta vulnerabilidade, com

assentamentos precários nas áreas próximas ao córrego, além de sérios problemas de mobilidade – vias que não apresentam largura adequada, vias em que conflitam os fluxos de automóveis, bicicletas e pedestres e carência de passeios públicos em boas condições. O território também carece de linhas de ônibus que operem dentro do bairro, o que faz com que a população dependa de meios não motorizado para se locomover. Alguns equipamentos públicos da área, como a UBS e o CEI, são constantemente afetados pelas enchentes que ocorrem na região, o que resulta em maior dificuldade de acesso da população a esses serviços.

Ao longo dos anos, a comunidade tem sido bastante engajada a participar de discussões sobre as problemáticas do bairro, o que resultou na conquista de vários equipamentos públicos junto ao poder público: a UBS, dois Centros de Educação Infantil (CEI), uma escola estadual (Professor Pedro Moreira Matos), um ponto de Leitura Municipal, um Centro da Criança e do Adolescente (CCA), o acesso à nova estação da CPTM São Miguel Paulista, que não fazia parte do projeto original, e a alça da Jacu-Pêssego para o bairro, que também não estava planejada inicialmente (FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL E CEPESP/FGV, 2018).

O engajamento dos moradores na luta por melhorias no bairro tem importante ligação com o elevado número de organizações locais em São Miguel Paulista nomeadas Sociedades de Amigos de Bairro, que em 1979 somavam aproximadamente trinta associações.

A sua atuação [...] tem-se orientado basicamente em duas direções. De um lado, para a promoção de atividades “esportivo-recreativas”, como jogos de futebol de várzea e bailes de fim de semana; de outro para o encaminhamento ao poder público [...] de reivindicações dos bairros referentes a serviços de infra-estrutura (*sic*) urbana, em geral sob a forma de abaixo-assinados. (CALDEIRA, 1984, p.48).

A Sociedade Amigos do Jardim Lapenna nasceu do desmembramento de um fórum conjunto com outros dois bairros : União de Vila Nova e Sítio Mirim. O primeiro presidente foi um morador chamado Narinho, que participava desde o antigo fórum com os outros dois bairros. Ele é apontado nas entrevistas como importante figura na luta por ações do poder público no bairro.

ADEVE: São Paulo teve um momento que não tinha Câmara Municipal e aí surgiram essas lideranças comunitárias poderosas nas associações de bairro. Os líderes eram vistos como prefeitos, e a gente se relacionava com um deles, que depois faleceu. Porque ele ainda fazia todo um trabalho de mediação, chamando o pessoal do crime organizado, o pessoal que estava chegando para ocupar. Esse é o Narinho. Ele defendia o território com unhas

e dentes, usava o capital político delel. Hoje eu vejo o Lapenna com essa ausência, eu acho que isso é um ponto fraco do Plano de Bairro. A gente não tem uma comunicação comunitária como o Lapenna já teve. Ela é fundamental para a mobilização e a manutenção do ânimo. ADEVE, 2020.

A existência desses equipamentos públicos e a proximidade da estação da CPTM tornaram a região bastante atraente para novos moradores, o que levou o bairro ao aumento significativo do número de habitantes em um curto espaço de tempo. Esse rápido crescimento demográfico sobrecarregou as infraestruturas e resultou na ocupação dos espaços livres e das poucas áreas verdes ainda existentes no bairro, assim como a área de várzea do rio Tietê, trazendo sérios problemas para todo o bairro.

Os moradores das áreas de ocupação mais recente sofrem não apenas com as condições precárias de moradia, mas também com a exclusão social dentro do próprio bairro. Há relato de quem nem mesmo conhecia a presença da Fundação Tide Setubal no Lapenna e da gratuidade das atividades oferecidas. Essa exclusão se dá principalmente porque esses moradores recém-chegados são muitas vezes apontados como os causadores do agravamento das enchentes. Não há a sensação de pertencimento, a ocupação é um território isolado, com pouco pontos de acesso ao setor formal do bairro, que se dá por vielas estreitas. Membros do colegiado do Plano de Bairro apontaram que há um temor entre esses moradores de que as intervenções de melhoria nessas áreas, sejam ameaça para a sua permanência no bairro.

É tão triste você perceber a desigualdade dentro do bairro, que é carente. Nós não temos ricos aqui dentro, então aqui tem uma camada de trabalhadores, desenvolvido em várias camadas e a área em que a gente tá agora é a área onde ficam os miseráveis. VÂNIA, 2020.

Esses lugares eram lagos e terrenos que ficaram vazios e que depois foram sendo ocupados. A comunidade antiga não foi aceitando essa ocupação por uma questão de preconceito, porque não entende o que leva a pessoa a fazer ocupação. SERAFIM, 2020.



Figura 3: Construções da área consolidada
Fonte: acervo da autora, 2019

Figura 4: Habitações da ocupação recente
Fonte: acervo da autora, 2019

O Jardim Lapenna é um bairro predominantemente residencial. Os espaços livres e de uso público são poucos no bairro, situação típica de territórios que cresceram com ocupação desordenada, permanecendo livres o campo de futebol e um terreno vizinho aos prédios do Mutirão, objeto de disputa para definir quem tem o direito de usá-lo.

Nas principais vias há atividades comerciais no térreo, com vendas, quitandas, açougues, farmácia, bem como alguns serviços; há um elevado número de salões de cabelereiros, manicures, pequenas oficinas mecânicas, etc. O comércio de rua é bastante expressivo na Rua Rafael Zimbardi, via paralela à linha de trem e que dá acesso à estação.

No Plano de Bairro do Jardim Lapenna há uma proposta de intervenção para transformar a rua Rafael Zimbardi em uma via compartilhada, para que pedestres e ciclistas trafeguem com maior segurança. Hoje essa rua de intenso fluxo de pessoas apresenta uma situação desfavorável ao pedestre, com calçadas estreitas e muitas vezes interrompidas por buracos ou mesmo canteiros de árvores, o que faz com que as pessoas circulem pelo leito carroçável, disputando o espaço com os automóveis (FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL E CEPESP/FGV, 2018).

4.2. DIFICULDADES ENCONTRADAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE BAIRRO DO JARDIM LAPENNA

A participação consistente dos diversos núcleos sociais presentes no bairro se apresentou como uma grande dificuldade na elaboração do Plano de Bairro, em função das barreiras físicas e sociais existentes. Na maior parte do território, não há integração física entre as áreas mais estruturadas e as áreas ocupadas na última década. Em função da ocupação desordenada, as ruas hoje asfaltadas não penetram as áreas mais precárias, onde vielas e becos dificultam a circulação de quem não é morador da área. Fora os moradores das áreas mais precárias e as lideranças locais, somente as agentes comunitárias da UBS que atuam no bairro e que são também moradoras do Lapenna, podem circular dentro das ocupações, não só por conhecer a área onde trabalham, mas também porque têm o consentimento de grupos relacionados ao tráfico de drogas.

Eu detenho o conhecimento do meu território, mas eu não tenho conhecimento do território da minha colega. Eu nem posso entrar no território da minha amiga e só ela trabalha ali, aquelas famílias são dela, eu não me envolvo, é uma questão territorial mesmo. E até o tráfico também já tem esse conhecimento.

[...] a participação deles [no colegiado] é muito pequena, porque já tem uma questão de marginalização realmente da pessoa. VÂNIA, 2020.

A participação nas reuniões também é dificultada porque a presença dos moradores em geral não é assídua. Segundo relatos, não é raro ver o quórum baixo nas reuniões semanais. A distância do bairro até o centro de São Paulo é apontada como uma causa dessa oscilação, pois os moradores muitas vezes não encontram tempo ou disposição para participar das reuniões após a jornada de trabalho.

Aqui a vida das pessoas é acordar às 4 da manhã, 5 horas da manhã, pegar um trem lotado, atravessar São Paulo e não tem condição nenhuma de voltar *pra* uma reunião, entendeu? SERAFIM, 2020.

Mas há dentro do colegiado um grupo de aproximadamente 10 moradores que têm frequência mais elevada e que costumam fazer discussões prévias das questões a serem levadas às reuniões com os demais moradores.

VÂNIA: Nós temos o grupo do colegiado, mas a gente entende que só algumas pessoas seguem na liderança, na busca dos interesses, e vai repassando para os demais. Porque a maioria vem na reunião, mas eles ouvem, eles opinam, mas fica só nessa parte. Aí a gente montou a diretoria *pra* discutir assuntos que não adianta discutir com os demais porque não vão entender realmente. E aí a gente pega esses assuntos e traz mais esmiuçado, com uma linguagem mais fácil e direciona a informação sem confundir a cabeça das pessoas. VÂNIA, 2020.

Assim, é possível questionar se as propostas do Plano de Bairro afetarão diretamente a população que tem as necessidades mais latentes e que apresentam maior vulnerabilidade social. Ao analisar o documento do Plano, fica claro que as soluções para essas áreas são mais complexas dos pontos de vista técnico e social, uma vez que essas ações possivelmente envolveriam obras maiores e que demandam indenizações aos moradores das áreas irregulares. Entre as propostas, quatro delas se destacam por ter impacto direto nas áreas mais sensíveis do bairro. São elas ligadas à gestão de resíduos sólidos, microdrenagem, saneamento básico, ampliação de assistência social e identificação das áreas de maior risco (FUNDAÇÃO TIDE SETÚBAL E CEPESP/FGV, 2018). A implementação das ações é dividida pela Fundação Tide Setubal em três tempos, com prazo estabelecido de até 12 anos. A maioria das ações diretamente ligadas às regiões vulneráveis são previstas para acontecer entre os tempos 2 e 3, dada a demanda por maior aporte técnico e maior financiamento.

Mas onde que tá a maior prioridade? Até onde a gente pode chegar com as nossas intervenções? Vai chegar até onde é realmente necessário? Porque eu *to* cansada de trabalhar e o resultado do nosso trabalho sempre fica na parte de cima por alguma razão. VÂNIA, 2020.

Outra dificuldade apontada é a distância entre a expectativa dos moradores por melhorias imediatas e o tempo que o processo de elaboração e aprovação do documento leva. Segundo relatos de membros do colegiado, isso gera descrédito entre os moradores, por não serem as mudanças visíveis a curto prazo. Para contornar essa situação, a Fundação Tide Setubal procurou executar algumas ações durante o processo de elaboração do Plano de Bairro, como a requalificação de duas praças, prestação de pequenas assistências aos moradores, ações de limpeza de calçadas, entre outras intervenções.

Se afastaram porque elas querem soluções imediatas, porque os problemas são muito grandes. [...] É muito difícil esse processo de conscientização, nessas reuniões muitos dizem, “ah não dá em nada”, só que eles não entendem como as coisas vão acontecendo. SERAFIM, 2020.

Mariana Almeida, doutora em economia e superintendente da Fundação Tide Setubal, aponta que a relativa “novidade” do instrumento dentro do planejamento urbano em São Paulo como uma fragilidade em termos de força política para aprovação e implementação, uma vez que se torna mais complexo colocar em prática se os responsáveis pelas Secretarias não estiverem familiarizados com o Plano de Bairro.

Se as diversas secretarias que estariam responsáveis cada uma pelo seu projeto, desconhecem o instrumento, não colocam ele como prioridade. Na forma de pensar das secretarias e a forma de se organizar não cabe o Plano de Bairro. ALMEIDA, 2020.

Além disso, Almeida defende que para garantir que a implementação de um Plano de Bairro aconteça, é necessário que este esteja melhor vinculado à questão orçamentária da cidade, para permitir que o planejamento das propostas seja mais direcionado, e por consequência, mais viável.

O Plano de Bairro tem que ser articulado com outras coisas, porque não adianta ele ser um processo de sonhos infinitos que não se articula com a capacidade de investimento que a cidade tem. [...] A cidade tem uma capacidade máxima, um limite, você incentivar livremente que as pessoas sonhem pode ser um tiro no pé, porque elas podem pensar que a participação não funciona. Não adianta participar sem diretriz. ALMEIDA, 2020.

O PDE não coloca entre as especificações de desenvolvimento do Plano de Bairro a necessidade de que seja apresentada uma territorialização precisa das suas propostas. Para a Doutora em arquitetura e urbanismo Tereza Herling, essa característica é uma fragilidade para a sua implantação. A falta do parecer especializado seria fundamental para o planejamento de ação e para articular as propostas dentro do território.

Plano de Bairro seria um conjunto de diretrizes, estratégias, planos de massas e também um conjunto de projetos locais e estratégicos. Essa territorialização que o urbanista faz e que o economista não tem como fazer. Faltaria toda uma metodologia para desenvolver o Plano de Bairro para além do que já foi feito. Agora, podemos acrescentar mais *layers*, que é um trabalho mais intenso com a comunidade, um projeto coletivo, com maior participação no desenho do projeto. HERLING, 2020.

Para Mariana Almeida, esse é também um ponto crítico do instrumento. Do seu ponto de vista, a participação dos urbanistas teria a capacidade de auxiliar os moradores a compreender melhor o que pode ser feito e como é possível implementar determinadas melhorias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano de Bairro se mostra como um instrumento de planejamento urbano de capacidade revolucionária, uma vez que parte do princípio de desenvolvimento coletivo com participação ativa da população. Mas ainda apresenta fragilidades relacionadas ao processo técnico de elaboração, aos desafios para conseguir uma participação consistente e à necessidade de apoio político para que seja aprovado na Câmara de Vereadores e no orçamento municipal.

No caso estudado, do Jardim Lapenna, esse papel foi desempenhado pela Fundação Tide Setubal, que tratou da articulação entre os moradores e o corpo técnico necessário para elaborar o Plano de Bairro segundo os pressupostos definidos pela lei. Além da busca por suporte político, a Tide Setubal segue atualmente na liderança pela inserção do Plano de Bairro do Lapenna no plano orçamentário da cidade.

Esses fatos levam à seguinte reflexão: será possível que uma comunidade, por si só, consiga desenvolver todas as etapas e procedimentos burocráticos que a elaboração do Plano de Bairro requer? Tomando o exemplo do Plano de Itaquera, que não teve desde o princípio um grupo que se dedicasse integralmente à elaboração desse processo, e que enfrentou dificuldade em dar continuidade ao projeto, considera-se que a presença da Tide Setubal foi absolutamente fundamental para os resultados obtidos no Jardim Lapenna.

A inclusão do terceiro setor no desenvolvimento do Plano do Jardim Lapenna se mostrou como uma virtude na implantação do instrumento, uma vez que disponibilizou um grupo que se debruçasse sobre a gestão geral das atividades e etapas a serem vencidas, traçando um roteiro lógico a fim de desenvolver e organizar as demandas da comunidade. A experiência do Lapenna se coloca como referência para Planos desenvolvidos futuramente, como um exemplo de organização processual.

O Plano de Bairro pode ser considerado como uma união de diferentes atores, de dentro e de fora da comunidade, abrangendo diferentes esferas de conhecimento que podem construir propostas mais avançadas, que transcendam a colocação de ideias e sonhos por meio de projetos que demonstrem a aplicabilidade das aspirações apresentadas. Essa inclusão de entidades especializadas facilitam o enfrentamento dos processos técnicos que o instrumento exige, como foi o papel da Fundação Getúlio Vargas no Lapenna e o grupo de pesquisa da Universidade Mackenzie no Jardim Piratiniga.

Conclui-se, portanto, que o instrumento estudado é uma ferramenta inovadora que se mostra como um possível caminho à gestão democrática e descentralizada da cidade, ainda que encontre alguns obstáculos de difícil transposição nessa trajetória. Possivelmente, o próximo passo para aprimorar a execução do Plano de Bairro é buscar diferentes formas de garantir a manutenção do ânimo e confiança da população moradora ao longo de todo o processo, para que a participação abranja a maior diversidade de demandas possível.

REFERÊNCIAS

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Política dos outros, a: O Cotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1984. 300 p.

CALDEIRA, Teresa do Rio. **Cidade de muros: segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34, 2000. 340p.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Relatório anexo ao Plano Diretor de Bairro Branca Flor e Campestre**. Itapeverica da Serra, 2001.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Plano de Bairro: desenvolvimento local com participação popular**. Entrevista, 2012. Disponível em: <http://www.candidomaltacamposfilho.com.br/textos%20CMCF/03debate_reflexoes.html>. Acesso em 24 jul. 2020.

FECOMERCIO (São Paulo). **Plano de Desenvolvimento de Bairro: uma metodologia participativa**. São Paulo: Fischer2, 2013. 48 p.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e CEPESP/FGV. **Plano de Bairro do Jardim Lapenna: A rota para um território de direitos**, São Paulo, 2018.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Território de Direitos: Um guia para construir um Plano de Bairro com base na experiência do Jardim Lapenna**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019.

HASSWANI, Miriã Dias Carvalho. **Leitura do espaço pré-escolar em territórios vulneráveis: O caso Jardim Lapenna**. 2018. 322 f. Dissertação (Mestrado) - Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p. ISBN 8527103516

MOREIRA, Millyane Magna Moura. **Os nomes do "lado de baixo da linha do trem": uma análise toponímica do Jardim Lapenna, Vila Nair e Vila União, em São Miguel Paulista, São Paulo/SP**. 2015. 242 f. Monografia (Especialização) - Curso de Filologia e Língua Portuguesa, Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8142/tde-05112015-144911/en.php>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO Lei 13.430/02. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo, 2004.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO Lei 16.050/14. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo, 2014.

SAITO, Aya. **Planos de Bairro: a democracia participativa no planejamento urbano do município de São Paulo**. Artigo de Iniciação Científica – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - SMDU. **. Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras Perímetros de Ação**: São Miguel Paulista. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2016. 54 p.

VIALLI, Andrea. **Articulação, palavra-chave**. Página 22, [S.l.], n. 107, p. 32-36, jul. 2017. ISSN 1982-1670. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pagina22/article/view/70208>>. Acesso em: 11 Set. 2019.

ZOLA, Jordana Alca Barbosa. **Várzea do Tietê: projeto e urbanização marginal**. 2018. Tese (Doutorado em Projeto de Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Acesso em: 29 jul 2020.

Contatos: Daniela Medina da Matta danielamedinamatta@gmail.com e Daniela Cristina Vianna Getinger daniela.getlinger@mackenzie.br