

AGENDA POLÍTICA PÚBLICA

VOLUME 8, DEZEMBRO 2024



APOIO:



REALIZAÇÃO:



PLANO DE BAIRRO DO JARDIM PANTANAL - GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO

LAÍS CRISTINA MALAQUIAS AVELINO,
LEILA MARIA VENDRAMETTO e ISABELA MINELLI

PRINCIPAIS MENSAGENS

- O Plano de Bairro é uma ferramenta de planejamento participativo, que promove a inclusão social e a gestão democrática nas cidades.
- O processo é dividido em fases: da análise colaborativa (Fase 1) ao planejamento de ações e monitoramento (Fase 2).
- O engajamento comunitário é essencial, fortalecendo a identidade local e o pertencimento dos moradores ao território.
- A governança garante a implementação eficaz e o acompanhamento das ações pela comunidade.

"Esse plano de bairro não significa só urbanização ou ter lugar para guardar bicicleta. Significa ter um lugar para a gente viver e crescer", Sonia Maria (moradora do território).





Autores:

Laís Cristina Malaquias Avelino
Leila Maria Vendrametto
Isabela Minelli

Universidade de São Paulo
Reitor: Carlos Gilberto Carlotti Junior
Vice-reitora: Maria Armanda do Nascimento Arruda

Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de
São Paulo
Diretor: Prof. Dr. Tércio Ambrizzi
Vice-diretor: Prof. Dr. Ildo Sauer

FICHA CATALOGRÁFICA

A949 Avelino, Laís Cristina Malaquias
Plano de Bairro do Jardim Pantanal –governança e participação. [recurso eletrônico] /
Laís Cristina Malaquias Avelino, Leila Maria Vendrametto e Isabela Minelli; coordenação
Pedro Roberto Jacobi. – São Paulo: IEE-USP, 2024
v. 8: il. 30 cm. (Série: Agenda política pública – SEGHID, v.8, dez. 2024)

ISBN 978-65-88109-55-7
DOI 10.5281/zenodo.14859216

1. Planejamento territorial urbano. 2. Governança. I. Vendrametto, Leila Maria. II.
Minelli, Isabela. III. Jacobi, Pedro Roberto. IVI. Título. V. Série.

CDU 711

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

©2024 IEE-USP
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida,
desde que sempre se cite a fonte.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: A CONSTRUÇÃO COLETIVA DO PLANO DE BAIRRO DO JARDIM PANTANAL

Um Plano de Bairro é uma ferramenta para o planejamento urbano, que aparece de forma indireta no Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), no conceito de gestão democrática das cidades, que visa a governança e a participação. Essa legislação assegura que a população participe ativamente das decisões urbanas, promovendo um uso justo do solo e a inclusão social, além de fortalecer o planejamento territorial e estimular o diálogo entre a comunidade, o poder público e especialistas, contribuindo para a construção de cidades mais justas e democráticas nas políticas urbanas.

A responsabilidade pela elaboração dos Planos de Bairro recai sobre os órgãos públicos, que devem garantir a participação da comunidade nesse processo. Contudo, os órgãos executivos municipais têm bastante dificuldade em elaborar tais Planos de forma técnica e participativa.

Ora, para haver a participação em assuntos de interesse público são necessários mecanismos formais do próprio poder público, no entanto, o cenário atual agravado pelas pendências

históricas do direito à participação no Brasil, pela intensificação da desigualdade social e pelo aumento da violência institucional, ameaça diretamente as estratégias de mobilização e inibe a reação de grande parte da população (ARTIGO 19, 2022, p.19)

Contudo, o Jardim Pantanal é um território de luta e de vulnerabilidades. As lutas e a união da população contribuem para a efervescência da vontade de participar dos processos. Por isso, no Jardim Pantanal, o Instituto Alana desenvolveu as Fases 1 e 2 do Plano de Bairro, realizando atividades de sensibilização e consultas envolvendo a comunidade na construção e fortalecimento da identidade local.

As fases 1 e 2 do Plano de Bairro referem-se às etapas de planejamento participativo que visam envolver a comunidade na construção de um projeto de desenvolvimento local. A divisão em Fase 1 e Fase 2 no Plano de Bairro enfatiza a necessidade de organizar o processo participativo em etapas estruturadas, para garantir que cada fase atenda a objetivos específicos de forma eficaz.

FASE 1: DIAGNÓSTICO E ANÁLISE COLABORATIVA

Nesta fase, o foco está em sensibilizar e engajar a comunidade. O objetivo foi criar uma análise colaborativa do bairro, identificando os principais desafios e outras questões importantes para os moradores. Esse processo contribuiu com o fortalecimento da identidade local e gerou um diagnóstico detalhado que contribuiu com diretrizes para as próximas ações. Focou em um desenvolvimento colaborativo com a comunidade local e culminou na análise aprofundada sobre seu bairro, com ênfase em suas necessidades e desejos, além de propostas específicas nas áreas de mobilidade, meio ambiente e infraestrutura.

FASE 2: PLANEJAMENTO E DEFINIÇÃO DE AÇÕES PRIORITÁRIA

Na Fase 2 do Plano de Bairro do Jardim Pantanal, foram definidas ações prioritárias consideradas essenciais pela comunidade, resultando em um documento que inclui espaços para anotações e fichas para facilitar articulações locais e monitoramento das ações do poder público. Destacam-se as iniciativas voltadas à mobilidade urbana, como uma rede cicloviária integrada e rotas escolares seguras. Também resultou na qualificação da participação nos processos de tomada de decisão e controle social das políticas públicas previstas e implementadas.

OS PRINCIPAIS OBJETIVOS FORAM:

1. ORGANIZAR O PROCESSO PARTICIPATIVO

O planejamento comunitário é complexo e contribui para estruturar melhor as atividades. A Fase 1 destaca a sensibilização, diagnóstico e escuta ativa da comunidade, enquanto a Fase 2 se concentra no planejamento de ações concretas a partir das prioridades identificadas.

2. FACILITAR A MOBILIZAÇÃO E O ENGAJAMENTO

A Fase 1 mobilizou a comunidade, facilitou o processo de construção de conhecimento coletiva e de uma visão compartilhada sobre o bairro. A partir disso, a Fase 2 passa a trabalhar em ações práticas e prioritárias, com maior foco em soluções e implementações.

3. GARANTIR QUE AS DECISÕES SEJAM BASEADAS EM UM DIAGNÓSTICO COLETIVO

Antes de planejar qualquer intervenção (Fase 2), é fundamental que a comunidade faça uma análise profunda do seu bairro. Assim, a Fase 1 oferece um diagnóstico sólido para que a Fase 2 possa basear suas propostas em dados reais e nas demandas coletivas, o que aumenta a legitimidade e eficiência das ações.

4. PERMITIR O MONITORAMENTO E AJUSTES PROGRESSIVOS

Dividindo em duas fases, o processo permite que, após o diagnóstico (Fase 1), haja um período de reflexão e ajustes antes de partir para as ações práticas (Fase 2). A Fase 2, além de planejar as ações, já inclui mecanismos de monitoramento e avaliação, o que facilita ajustes ao longo do tempo.

Essa abordagem em fases foi utilizada no Jardim Pantanal pelo Instituto Alana para garantir que o plano fosse bem estruturado, permitindo que as necessidades fossem compreendidas em profundidade antes de partir para a implementação.

PLANOS DE BAIRRO COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA

Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico (PDE, 2014) reconhece o Plano de Bairro como parte do Sistema de Planejamento Municipal, proporcionando que a voz da comunidade e dos Conselhos Participativos Municipais sejam consideradas. A intenção é implementar ações que respondam às necessidades dos moradores, integrando-as ao Plano de Metas e ao Orçamento Participativo. Assim, os Planos de Bairro promovem o desenvolvimento local, fortalecem a gestão democrática e garantem que as vozes das comunidades sejam ouvidas e valorizadas. (CANIL et al., 2021; ROLNIK, 2019; TRAVASSOS, et al., 2017).

O Instituto Alana, por meio do projeto Urbanizar, em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil departamento de São Paulo - IABsp, lançou as Fases 1 e 2 do Plano de Bairro do Jardim Pantanal, além do "Plano Emergencial e Propostas Iniciais", que abordou a realidade urbana e social do território, diretrizes emergenciais para lidar com a pandemia de Covid-19 e propostas para estruturação do Plano de Bairro, iniciado em 2020 durante a 13ª Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo.

DO ENGAJAMENTO À AÇÃO: AS FASES 1 E 2 DO PLANO DE BAIRRO

Na Fase 1 do Plano de Bairro do Jardim Pantanal se enfatizou o desenvolvimento colaborativo do plano o que trouxe três dimensões que os moradores destacaram: dos afetos, dos problemas e dos sonhos, levantados por meio de metodologias participativas de rodas de conversa e mapeamento.



Imagem 1: Oficina de mapeamento dos lugares de afeto, desejos e sonhos, Plano de Bairro – Fase I, Página 19.

A dimensão dos afetos considerou os mapas afetivos dos lugares que trazem bem-estar, conforto, alegria e felicidade para os moradores por diversos motivos. Neste mapeamento, apareceram locais como bares, igrejas, templos, associações, academias, feiras livres, quitandas, mercadinhos, escolinha de futebol, parques, quadras, entre outros.

A dimensão dos problemas identificou aspectos como alagamentos frequentes, falta de serviços básicos (água, esgoto, iluminação), além de deficiências em equipamentos de saúde e educação, propondo soluções sustentáveis e ações articuladas com o poder público. E, por fim, a dimensão dos sonhos buscou traduzir no papel, a partir do que foi identificado como problemas, e o que a população gostaria que fosse implementado para solucioná-los.

3.2.3 Olhos da comunidade sobre o território | Nossos Desejos e Sonhos



Imagem 2: Sistematização dos desejos e sonhos, Plano de Bairro – Fase I, Página 53.

GRUPOS DE TRABALHO

Para a elaboração do documento, houve a participação ativa dos moradores, estudantes, associações comunitárias e organizações locais, por meio de grupos de trabalho que abordam temas como:

Saúde e Educação: Há poucos equipamentos de saúde e a educação é insuficiente, com demanda por mais creches e escolas. O plano propõe expandir a infraestrutura de saúde, com a construção de uma Unidade de Ponto Atendimento (UPA) e melhorias no atendimento da Unidade Básica de Saúde (UBS).

Regularização Fundiária e Habitação: Em andamento, a regularização fundiária visa legalizar parte das moradias. O plano envolve um diálogo com a Secretaria de Habitação e outras instituições para garantir melhorias estruturais.

Mobilidade e Espaços Públicos: O plano enfatiza a necessidade de ciclovias, melhorias nas calçadas e maior segurança no trânsito. Também propõe a criação de espaços públicos de lazer, como praças e parques, para incentivar a convivência social e o bem-estar da comunidade.

Meio Ambiente: O Jardim Pantanal é vulnerável a inundações devido à sua localização em área de várzea. O Plano propõe diretrizes de micro e macrodrenagem, requalificação ambiental e ações para minimizar os impactos das chuvas.

O documento mostra as ações em andamento na época com a descrição do que estava previsto e como a população poderia contribuir e acompanhar os processos, tanto os de iniciativa do poder público quanto de outras frentes. Um exemplo de processo de iniciativa do poder público que aparece no caderno, é o caso do saneamento básico que, no momento da publicação da fase 1 do Plano. A Empresa Estadual de saneamento Básico (Sabesp) já havia feito uma consulta pública no bairro e o edital para a licitação das obras tinha sido publicado.

Nesse sentido, o Plano trouxe informações relevantes para que a população estivesse melhor informada e preparada e participasse de forma qualificada do processo em sua totalidade. Para ilustrar as iniciativas de outras frentes, um exemplo é o projeto UniBairro executado por meio de uma parceria entre o Instituto Alana e a Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie no qual uma vez por semana os alunos e professores vão até o bairro para tirar dúvidas jurídicas, orientar a população e resolver seus problemas geralmente mais de ordem individual.

Ao final da fase 1 se definem os Planos de Ação Parcial para que a comunidade possa usar o material em audiências e consultas públicas com as informações organizadas e de fácil entendimento. Os quadros foram organizados por subtema, ações (demanda/diagnóstico, especificação da ação, quantidade) e ação governamental (órgão responsável e programa), ação institucional, outros agentes envolvidos, situação e prazo.

A segunda fase do Plano de Bairro foi organizada em quatro eixos principais:

1. Análise e proposição de soluções técnicas para melhorias urbanas;
2. Priorização das propostas com base nas necessidades da comunidade;
3. Sistematização e integração das soluções de forma coordenada;
4. Definição de estratégias de governança para garantir a implementação e o monitoramento contínuo.



Esses eixos asseguram que o plano seja participativo, tecnicamente viável e sustentável, promovendo um desenvolvimento pleno do território.

A análise e proposição de soluções técnicas foi trabalhada em conjunto com a comunidade e focou na avaliação detalhada das necessidades urbanas, bem como no levantamento das possíveis intervenções de solução e mitigação dos problemas.

Esta fase é fundamental para que tanto os moradores quanto a equipe técnica estejam alinhados sobre o que está sendo proposto, compreendendo as implicações e os motivos pelos quais determinada ação está sendo escolhida sobre a outra.

Isso torna todo o processo mais participativo e permite que as pessoas se apropriem das soluções técnicas propostas.

Imagem 4: Sistematização das propostas de mobilidade e espaço público, Plano de Bairro – Fase II, Página 24.

A priorização de propostas foi o segundo passo para a sistematização e elaboração de um plano de urbanização integrada. Ao definir quais ações são emergências e quais podem ser desenvolvidas a médio ou longo prazo, é possível desenvolver premissas e diretrizes que orientem tanto a comunidade quanto o poder público para como incidir no território. O resultado desta etapa foi categorizado em soluções estruturadoras, como as de saneamento básico e drenagem urbana, soluções de melhorias, como as voltadas para habitação e espaços públicos, e intervenções de desenvolvimento social, como as voltadas para cultura e lazer.

A sistematização e integração das soluções ocorre a partir das ações estruturantes, essenciais para garantir direitos básicos constitucionais, como as propostas de drenagem, saneamento e pavimentação, que asseguram o direito à urbanidade e a ir e vir em segurança. A partir dessas ações, outras intervenções complementares são propostas, como a criação de espaços públicos de lazer e recreação, rotas escolares seguras e vias com acalmamento de tráfego, qualificadas para meios de locomoção não motorizados, promovendo uma cidade mais acessível e inclusiva.

As estratégias de governança estão presentes ao longo de todo o caderno, bem como um capítulo com instruções para se organizar coletivamente na luta por melhorias, fornecendo mais informações sobre políticas, programas e projetos públicos, como incidir e defender causas comunitárias, como apoiar a causa, entre outras estratégias de engajamento.

4.1 O que são políticas, programas e projetos públicos



Imagem 7: Políticas, programas e projetos, Plano de Bairro – Fase II, página 76.

A segunda etapa foi planejada com o objetivo de servir tanto como uma ferramenta para capacitar os moradores e líderes comunitários, aprimorando sua habilidade em lutar por melhorias, quanto como um guia prático para participar ativamente de reuniões, conselhos e audiências públicas sobre as obras no bairro. Para isso, foram oferecidos cursos, em conjunto com a Controladoria Geral do Município (CGM), sobre a Lei de Acesso à Informação e Portais de Transparência.

Além disso, ao longo do caderno, também foram incluídas explicações detalhadas sobre termos técnicos usados pelo poder público, instruções para acessar portais de informação e orientações sobre quais são as responsabilidades de cada órgão ou secretaria. No último bloco do caderno é possível encontrar fichas para monitoramento das obras no bairro, da mesma maneira que atas de reuniões e espaços para anotações que auxiliam a população no acompanhamento do processo de reurbanização do território.

Ficha de
Ação

JARDIM
PANTANAL

Conheça a ação

O que é?
 M6: Melhoria habitacional e ambiental

O que será feito e onde?
 Melhoria das moradias existentes no Jardim Pantanal.

Por que será feito?
 Promover a melhoria interna e externa de domicílios em situação de inadequação habitacional.

Detalhamento da ação

Escala de prioridade:

Quem executa?
 Secretaria de Habitação (SEHAB) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

Quem acompanha?
 GT de Infraestrutura, Meio Ambiente e Reurbanização.

O que sabemos sobre?
 O projeto pode ser realizado através de uma solicitação à CDHU, com o Programa Viver Melhor, que visa à promoção de melhorias e adequações em unidades habitacionais já construídas em assentamentos e núcleos urbanos do Estado de São Paulo, acompanhados de serviços de assistência técnica e de conservação vedada.

Quanto custa?

1 2 3 4 5 6

Quando será feito?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

Quem paga?

CDHU

Como acompanhar?

Você pode cobrar e monitorar junto aos órgãos responsáveis a implementação de um Programa de Melhoria Habitacional para o Jardim Pantanal e monitorar sua implementação.

Ata de
Reunião

JARDIM
PANTANAL

Dados da agenda

Local: _____

Data: ____/____/____ Hora: ____:____

Assunto da reunião: _____

Presenças na reunião: _____

Objetivos: _____

Principais anotações: _____

Encaminhamentos: _____

Imagem 9: Fichas de acompanhamento das intervenções urbanas, Plano de Bairro - Fase II, Página 124 e 136.

PLANO DE BAIRRO COMO ESPAÇO DE PERTENCIMENTO

A conclusão de um plano como o desenvolvido para o Jardim Pantanal transcende a mera urbanização ou a simples criação de infraestrutura, como ciclovias ou espaços de lazer. Este plano representa um marco na construção de um espaço de pertencimento, onde as pessoas podem viver, crescer e prosperar em harmonia com o ambiente que as rodeia.

Integrar a participação ativa da comunidade em todas as fases de desenvolvimento, desde a identificação dos problemas até a proposição de soluções técnicas, o plano se firma como uma ferramenta essencial de inclusão social e engajamento coletivo. O processo colaborativo fortalece os laços comunitários e promove um sentimento de pertencimento do território, ao mesmo tempo em que enfrenta desafios urbanos históricos, como a falta de serviços básicos e a vulnerabilidade a inundações.

A priorização de ações emergenciais e de longo prazo reflete uma visão de desenvolvimento local que atende às necessidades imediatas e também projeta soluções estruturais para o futuro.

O Plano de Bairro do Jardim Pantanal não se limita a intervenções pontuais, ele se consolida como uma estratégia de governança democrática, capaz de garantir que as vozes da comunidade sejam ouvidas e que suas demandas sejam tratadas com a seriedade que merecem.

O sucesso dessa iniciativa, ao englobar mobilidade urbana, meio ambiente, habitação e inclusão social, demonstra que o verdadeiro valor de um Plano de Bairro está em sua capacidade de promover a justiça social e urbana e o desenvolvimento equitativo, tornando o território mais resiliente e inclusivo para todos os seus habitantes.

REFERÊNCIAS

IABsp; ALANA, Instituto. Plano de Bairro Jardim Pantanal Fase I. 1. ed. São Paulo: [s.n.], 2022. p. 1-167.

IABsp; ALANA, Instituto. Plano de Bairro Jardim Pantanal Fase II. 1. ed. São Paulo: [s.n.], 2024. p. 1-148.

ARTIGO 19. Mapa da participação política e social [livro eletrônico] : atos de censura e restrição da participação no Brasil / [pesquisa e texto Ana Julia Bernardi...[et al.] ; coordenação Maria Tranjan, Raísa Cetra]. — São Paulo, SP : ARTIGO 19, 2022. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2022/09/MapaDaParticipacaoPoliticaSocial_29.9_DIGITAL.pdf. Acesso em 20.11.2022.

CANIL, Kátia.; LAMPIS, Andrea.; SANTOS, Kauê Lopes. Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na Macrometrópole Paulista. Cadernos Metrôpole, v.22, 2021.

ROLNIK, Raquel. O que se aprende com os Mapas da Desigualdade. Outras palavras, Labcidade. São Paulo: 2019

SATO, Danilo Pereira. Territórios e Conflitos na Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2018.

TRAVASSOS, Luciana Rodrigues Fagnoni Costa et al. (orgs.). Urbanização desigual: rios, mídia e modernização ecológica. Espacio Abierto, vol. 26. Venezuela: 2017.

VENDRAMETTO, L., Jacobi, P., & Giatti, L. (2021). Resiliência urbana em uma perspectiva sistêmica: o caso do Plano de Bairro do Jardim Pantanal. arq.Urb, (32), 82-93.

SOBRE OS AUTORES

Lais Cristina Malaquias Avelino

Arquiteta e urbanista, especialista em Urbanismo Social e articuladora comunitária responsável pelo andamento do Plano de Bairro e Plano de Adaptação às Mudanças Climáticas do Jardim Pantanal.

Leila Maria Vendrametto

Geógrafa e comunicóloga, especialista em Ecologia, Arte e Sustentabilidade, doutoranda em Ciência Ambiental no PROCAM/IEE/USP, responsável pela coordenação do projeto Urbanizar e líder do eixo Natureza no Instituto Alana.

Isabela Minelli

Advogada, especialista em Ciência Política e responsável pela área de incidência do projeto Urbanizar, do Instituto Alana.

Contato

Lais Avelino – lais.avelino@alana.org.br
<https://lattes.cnpq.br/9738668907871728>

Leila Vendrametto – leila.vendrametto@alana.org.br
<http://lattes.cnpq.br/1171339938886207>

Isabela Minelli – isabela.minelli@alana.org.br
<http://lattes.cnpq.br/6413142384500881>

AGENDA POLÍTICA PÚBLICA se estrutura como sequência de documentos com informações baseadas em pesquisas do GovAmb com instituições parceiras com recomendações de opções e ações que contribuem para fortalecer e ampliar os debates sobre políticas públicas com enfoque inter e transdisciplinar na perspectiva da governança socioambiental nas suas múltiplas dimensões. Foi iniciado em 2023 sob a coordenação do Dr. Pedro R. Jacobi, Professor Titular Sênior do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo. No ano 2022 firmamos parceria no projeto SEGHIID (Segurança Hídrica), formado por diversas instituições do Estado da Paraíba e de São Paulo, sob coordenação do Prof. Dr. José Ivaldo Alves Oliveira Silva, da Universidade Federal de Campina Grande, e do Prof. Dr. Pedro Jacobi, da Universidade de São Paulo. O SEGHIID é uma iniciativa inovadora entre parceiros de universidades do Estado de São Paulo e da Paraíba com foco na elaboração de propostas de diretrizes e planos de governança e segurança hídrica adaptativa, levando-se em consideração as dimensões técnica, participativa e de sustentabilidade, num contexto de mudanças climáticas, atuando em duas bacias, a do Rio Paraíba no semiárido da Paraíba, e do Alto Tietê em São Paulo. Essa iniciativa contou com o apoio da Fapesp através do Projeto n. 2022-08396-0 e da Fapesq através do Edital Fapesp-Fapesq, termo de outorga n. 026/2023.