



## PERCEPÇÕES DOS STAKEHOLDERS URBANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE BAIRRO: O CASO DO JARDIM LAPENNA, SÃO PAULO, BRASIL

Bruna Moreiras Urbini<sup>1</sup> Cristiano Capellani Quaresma<sup>2</sup> Rodrigo Kuester<sup>3</sup> Diego de Melo Conti<sup>4</sup>

Cite as - American Psychological Association (APA)

Urbini, B. M., Quaresma, C. C., Kuester, R., & Conti, D M. (2023). Percepções dos stakeholders urbanos e participação popular na implementação do Plano de Bairro: o caso do Jardim Lapenna, São Paulo, Brasil. *Rev. Gest. Amb. e Sust. – GeAS*, 12(1), 1-30, e22229. <https://doi.org/10.5585/geas.v12i1.22229>

### Resumo

**Introdução:** O Plano de Bairro é um instrumento participativo presente no Plano Diretor de São Paulo, que busca reduzir desigualdades e melhorar a qualidade de vida da população urbana no âmbito do bairro. No entanto, a falta de exemplos reais de sua aplicação dificulta a análise de seus potenciais e desafios. Nesse contexto, destaca-se a iniciativa de implantação do Plano de Bairro do Jardim Lapenna, a partir do engajamento de diferentes stakeholders urbanos.

**Objetivos:** Este artigo tem como objetivo analisar a percepção de stakeholders urbanos sobre o Plano de Bairro do Jardim Lapenna, localizado no distrito de São Miguel Paulista, na Zona Leste do Município de São Paulo.

**Metodologia:** Trata-se de um estudo exploratório, de abordagem qualitativa e baseado em estudo de caso, análise documental e entrevistas semiestruturadas.

**Originalidade/Relevância:** A revisão preliminar da literatura aponta para a carência de estudos que permitam analisar criticamente, sob o olhar dos moradores e especialistas, a experiência adquirida por meio desse importante instrumento de planejamento urbano. Assim, este artigo contribui para preencher essa lacuna.

**Resultados:** Os resultados permitiram identificar ações importantes de incentivo à participação popular que destacam a relevância do instrumento, bem como obstáculos ainda existentes para a construção de um espaço urbano efetivamente democrático.

**Contribuições Sociais/ para a Gestão:** Nesse contexto, os resultados trazem contribuições sociais e para a gestão e planejamento urbano na escala do bairro, ao destacar pontos que poderão servir para a melhoria do plano de bairro em análise ou para a implementação de iniciativas semelhantes em outras áreas urbanas brasileiras.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; Engajamento comunitário; Planejamento de bairro; Desigualdade social; Desenvolvimento Urbano.

<sup>1</sup> <http://lattes.cnpq.br/4657271375721436> - Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis - PPGCIS/Uninove / Universidade Nove de Julho – Uninove / São Paulo (SP) – Brasil - [burbini.arquitetura@gmail.com](mailto:burbini.arquitetura@gmail.com)

<sup>2</sup> <http://lattes.cnpq.br/9287861770521337> - Doutor em Geografia - Unicamp e Professor do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis - PPGCIS/Uninove / Universidade Nove de Julho – Uninove - São Paulo (SP) – Brasil - [quaresmacc@uni9.pro.br](mailto:quaresmacc@uni9.pro.br)

<sup>3</sup> <http://lattes.cnpq.br/0120675386758307> - Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis - PPGCIS/Uninove / Universidade Nove de Julho – UNINOVE - São Paulo (SP) – Brasil - [kuester.rodrigo@gmail.com](mailto:kuester.rodrigo@gmail.com)

<sup>4</sup> <http://lattes.cnpq.br/2098643827162361> - Doutor em Administração pela PUC/SP e professor do Programa de Pós-graduação em Sustentabilidade da PUC-Camp / Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC/Campinas - São Paulo (SP) - Brazil - [diegoconti.prof@gmail.com](mailto:diegoconti.prof@gmail.com)





## Urban stakeholders' perceptions and popular participation in the implementation of the Neighborhood Plan: the case of Jardim Lapenna, São Paulo, Brazil

### Abstract

**Introduction:** The Neighborhood Plan is a participatory tool present in the São Paulo City Master Plan that seeks to reduce inequalities and improve the quality of life for urban populations at the neighborhood level. However, the lack of real examples of its implementation makes it difficult to analyze its potentials and challenges. In this context, the implementation initiative of the Jardim Lapenna Neighborhood Plan, based on the engagement of different urban stakeholders, stands out.

**Objective:** This article aims to analyze the perception of urban stakeholders on the Jardim Lapenna Neighborhood Plan, located in the São Miguel Paulista district, in the eastern region of the city of São Paulo.

**Methodology:** This is an exploratory study, with a qualitative approach based on a case study, document analysis, and semi-structured interviews.

**Originality/Relevance:** The preliminary literature review indicates a lack of studies that allow for a critical analysis, from the perspective of residents and experts, of the experience gained through this important urban planning tool. Thus, this article contributes to filling this gap.

**Results:** The results identified important actions to promote popular participation that highlight the relevance of the tool, as well as existing obstacles to the construction of a truly democratic urban space.

**Social Contributions/ to Management:** In this context, the results bring social contributions to urban management and planning at the neighborhood level, highlighting points that could serve for the improvement of the analyzed Neighborhood Plan or for the implementation of similar initiatives in other Brazilian urban areas.

**Keywords:** Urban planning; Community engagement; Neighborhood planning; Social inequality; Urban development.

## Percepciones de los actores urbanos y participación popular en la implementación del Plan Vecinal: el caso de Jardim Lapenna, São Paulo, Brasil

### Resumen

**Introducción:** El Plan de Barrio es una herramienta participativa presente en el Plan Director de la Ciudad de São Paulo que busca reducir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de las poblaciones urbanas a nivel de barrio. Sin embargo, la falta de ejemplos reales de su implementación dificulta el análisis de sus potenciales y desafíos. En este contexto, la iniciativa de implementación del Plan de Barrio de Jardim Lapenna, basada en el compromiso de diferentes partes interesadas urbanas, se destaca.

**Objetivo:** Este artículo tiene como objetivo analizar la percepción de las partes interesadas urbanas sobre el Plan de Barrio de Jardim Lapenna, ubicado en el distrito de São Miguel Paulista, en la región este de la ciudad de São Paulo.

**Metodología:** Este es un estudio exploratorio, con un enfoque cualitativo basado en un estudio de caso, análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas.

**Originalidad / Relevancia:** La revisión bibliográfica preliminar indica una falta de estudios que permitan un análisis crítico, desde la perspectiva de los residentes y expertos, de la experiencia adquirida a través de esta importante herramienta de planificación urbana. Por lo tanto, este artículo contribuye a llenar esta brecha.

**Resultados:** Los resultados identificaron acciones importantes para promover la participación popular que destacan la relevancia de la herramienta, así como obstáculos existentes para la construcción de un espacio urbano verdaderamente democrático.

**Contribuciones Sociales/ a la gestión:** En este contexto, los resultados aportan



contribuciones sociales a la gestión y planificación urbana a nivel de barrio, destacando puntos que podrían servir para mejorar el Plan de Barrio analizado o para la implementación de iniciativas similares en otras áreas urbanas brasileñas.

**Palabras Clave:** Planificación urbana; Participación comunitaria; Planificación de barrios; Desigualdad social; Desarrollo urbano.

## INTRODUCTION

A construção de cidades sustentáveis, que permitam maior equidade e justiça socioambiental, deve ser fundamentada em planejamento e desenho urbano que coloquem os cidadãos no centro das decisões (Bento, Conti, Baptista & Ghobril, 2018). No entanto, essa não é a realidade da maioria das áreas urbanas existentes, especialmente as pertencentes a países em desenvolvimento.

Dessa forma, o crescimento urbano acelerado e desigual, que marcou o processo de desenvolvimento das cidades brasileiras, aliado à ausência de planejamento, resultou em cidades marcadas pela segregação socioespacial e más condições de infraestrutura, o que culminou na crise urbana (Maricato, 2015; Quaresma, Ferreira, Shibao, Ruiz & Oliveira Neto, 2017).

Nesse contexto, enquadra-se a metrópole de São Paulo, que se desenvolveu por meio de um processo desequilibrado de distribuição do uso e ocupação, caracterizado pela desigualdade e exclusão, que afetam de forma mais direta as populações mais pobres e que vivem em áreas periféricas (Maricato, 2000).

Assim, temos uma metrópole caracterizada por áreas centrais bem equipadas, com abundância de serviços públicos, facilidades de acesso e transporte público de melhor qualidade, em contraste com áreas periféricas carentes de toda infraestrutura e equipamentos urbanos, que concentram a maior parcela da população de baixa renda (Quaresma et al., 2017).

Diante desse contexto e dos problemas decorrentes da falta de representatividade nas democracias representativas, algumas iniciativas baseadas em instrumentos participativos têm buscado promover a inclusão das camadas da população historicamente ignoradas no espectro político (Guaraná & Fleury, 2006). Por isso, de acordo com a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), desde a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, a participação social "deixou de ser uma opção e passou a ser uma obrigação a ser cumprida por toda e qualquer gestão administrativa em todos os níveis de governo; portanto, podemos afirmar que se tornou uma política de Estado" (PMSP, 2013, p.9).

Um exemplo de tais instrumentos é o Plano de Bairro, previsto no Plano Diretor de São Paulo, que integra o Sistema de Planejamento deste município. Tal instrumento propõe incentivar o envolvimento social, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de parcelas



vulneráveis da população e construir um espaço urbano caracterizado por maior justiça social. Trata-se, portanto, de um instrumento para planejar a cidade na escala local, cujo objetivo é reunir as demandas do bairro, visando ao desenvolvimento de estratégias de transformação que partam da iniciativa da sociedade civil, bem como da participação dos setores público e privado.

Nesse contexto, o presente artigo destaca o Plano de Bairro do Jardim Lapenna (PBJL), desenvolvido pela Fundação Tide Setubal e por meio da consultoria do Centro de Estudos e Pesquisa de São Paulo (CEPESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Tal Plano foi colocado em prática no bairro Jardim Lapenna, localizado no distrito de São Miguel Paulista, na Zona Leste do Município de São Paulo.

O Jardim Lapenna permaneceu durante muitos anos negligenciado pelo poder público, o que implicou em baixos indicadores sociais. Assim, com base no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) de 2013, 53,5% da população residente no Jardim Lapenna foi classificada em condições de alta e muito alta vulnerabilidade social, fato que comprova a precariedade das condições de vida nesta parte da metrópole paulistana (Ruiz & Almeida, 2018).

Apesar do distanciamento por parte do poder público, o Jardim Lapenna se constituiu em espaço de mobilização social devido à atuação de primeiros moradores do bairro, os quais se engajaram como líderes comunitários, dando origem à Sociedade Amigos do Jardim Lapenna em 1981, a qual passou a atrair outras instituições, tais como a Fundação Tide Setubal, que se instalou no bairro em 2007 e estabeleceu parceria de cogestão de um espaço educativo com a referida Sociedade (Ruiz & Almeida, 2018).

Nessa ocasião, a Fundação Tide Setubal passou a atuar no processo de mobilização social e de composição de um grupo de diversas organizações sociais, o qual se engajou em um conjunto de iniciativas com o propósito de fortalecer a organização comunitária local em torno do instrumento participativo denominado Plano de Bairro do Jardim Lapenna (PBJL).

Por conseguinte, com a finalidade de atender às exigências legais inerentes ao Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, o PBJL constituiu-se a partir da conjugação de três pilares: o da mobilização social - por meio de ações que visavam ampliar a participação da população local nas propostas de construção do plano; o pilar composto pela parte técnica - com a participação da CEPESP/FGV, responsável por organizar o documento técnico de sistematização das propostas; e o pilar da articulação política - com envolvimento do poder público municipal, representado pela subprefeitura, pelo poder legislativo e pelas secretarias municipais (Ruiz & Almeida, 2020).

Dessa maneira, o PBJL teve início em fevereiro de 2017, tendo como base a opinião e a participação popular. Com isso, o plano trouxe 48 ações de transformação para o bairro, organizadas em 4 desafios e 14 propostas (PBJL, 2019). Ainda de acordo com o PBJL (2019),



o primeiro desafio foi concluído, a saber, o de fortalecer uma organização comunitária atuante e efetiva.

Destaca-se que, apesar da importância do tema, verificou-se, por meio de pesquisa bibliográfica nas bases Web of Science, Scopus e Google Acadêmico, que ainda existe carência de estudos que permitam analisar a experiência adquirida por meio do Plano de Bairro do Jardim Lapenna, de modo a que se possa compreender os potenciais e desafios deste instrumento de participação para a produção de um espaço democrático caracterizado por maior justiça social na escala do bairro.

Visando contribuir nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar a percepção de stakeholders urbanos acerca do Plano de Bairro do Jardim Lapenna, localizado no distrito de São Miguel Paulista, na Zona Leste do Município de São Paulo.

Com esse objetivo, o presente artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta o referencial teórico, no qual se buscou abordar a importância da participação representativa e da atenção que os gestores públicos devem dar às interações entre os diversos atores sociais, por meio de instrumentos participativos, sendo essas interações fundamentais para a melhoria da governança local e para a democratização das tomadas de decisões e das transformações urbanas em direção a cidades inclusivas, sustentáveis e democráticas. Na segunda seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos, subdivididos em caracterização geral da pesquisa, apresentação da área de estudo e, finalmente, descrição dos procedimentos adotados nas entrevistas. Na terceira seção, são apresentados os resultados e discussões. Na quarta seção, são realizadas as considerações finais, seguidas pela lista de referências bibliográficas citadas ao longo do texto.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Atualmente, há uma busca pela democratização das relações Estado-sociedade e pela ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão pública (Frey, 2020).

Beck e Storopoli (2021) trazem importante contribuição ao mapearem e sintetizarem a literatura sobre a utilização da teoria dos stakeholders nos estudos urbanos. De acordo com os referidos autores, tal teoria, que é bastante utilizada nas análises aplicadas a negócios e empresas, também pode ser aplicada em outros campos de estudo, como à gestão e ao planejamento urbano.

Entende-se por stakeholders os agentes que podem afetar ou que possam ser afetados pelo alcance do propósito de uma organização. Nesse sentido, torna-se importante que gestores e planejadores levem em consideração tais agentes, de modo que se possa gerar valor para os mesmos no médio ou longo prazo (Beck & Storopoli, 2021).



Levando-se em consideração as cidades, os stakeholders urbanos são fundamentais para a formulação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade urbana, sustentada pela ética e pela governança colaborativa, bem como para possibilitar o atendimento das expectativas das partes interessadas (Beck & Storopoli, 2021).

É importante que exista uma participação representativa da população, pois o voto por si só não basta para que os interesses da maioria dos cidadãos sejam contemplados no processo decisório. Sabe-se que as elites detêm um poder maior nas decisões. Resta, então, contar com a capacidade de mobilização e pressão dos cidadãos, o que pressupõe uma organização prévia e eficaz (Freitas, 2012).

Os gestores públicos devem se preocupar em gerar interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e tornar a gestão pública mais participativa e colaborativa, com a dinâmica e a complexidade que caracterizam as transformações urbanas (Conti, Guevara, Heinrichs, Silva, Quaresma & Beté, 2019; Frey, 2020).

Isso impacta diretamente na política de desenvolvimento urbano, pois os cidadãos brasileiros dispõem de poucos instrumentos de mediação com o poder público. Quando se trata dos moradores das periferias, é ainda mais perceptível a ineficácia na comunicação, especialmente aqueles que vivem longe dos bairros centrais e em condições mais precárias (Vialli, 2017).

Por isso, é tão importante dar voz à população, a fim de encontrar soluções para seus maiores problemas de maneira participativa (Conti et al., 2019). A gestão democrática da cidade é garantida por meio de instrumentos de participação social, como pode ser observado nos artigos 319 e 322 (2014) do Plano Diretor da cidade de São Paulo.

A utilização de abordagens e métodos participativos melhorou os sistemas de governança local e contribuiu para democratizar as tomadas de decisões sobre prioridades nos bairros, já que são trazidas pela população (Conti et al., 2019). Ao contrário do que vem acontecendo na maioria das cidades contemporâneas, onde imperam forças do mercado, os espaços públicos são construídos por meios oficiais, tornando-se cada vez mais empobrecidos em diversidade, voltados para o consumo e circulação territorial (Marino, 2018).

Desse modo, os mecanismos e ferramentas de planejamento urbano-participativos são instrumentos que podem contribuir para o desenvolvimento de cidades inclusivas, sustentáveis e democráticas (Maricato, 2000; Fitzgerald, O'Doherty & O'Regan, 2012; Conti et al., 2019). Apesar disso, como demonstrado por Pedro Jacobi (2002, p.444), "o que se observa é que, no geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática" (Jacobi, 2002, p.444). No âmbito do SUS, por exemplo, a participação social "apesar de ser prevista legalmente, não constitui, necessariamente, a garantia de sua efetividade nas instâncias colegiadas" (Gomes & Orfão, 2021, p.1200).



Por isso, os instrumentos e métodos utilizados para uma governança local mais participativa devem incentivar a participação de forma efetiva e adequada à realidade dos bairros onde serão aplicados, garantindo a colaboração da sociedade em todas as etapas e identificando as demandas urbanas, sociais e ambientais dos moradores (Conti et al., 2019).

As diferentes áreas de uma cidade apresentam especificidades socioespaciais (Quaresma et al., 2017), e, conseqüentemente, os meios de organização e participação popular devem ser adaptados às distintas realidades. As periferias e as regiões centrais socialmente desassistidas são as que têm maior necessidade de representatividade (Calado, Quaresma, Rodrigues, Conti & Furtado, 2019; Furtado, Quaresma, Oliveira, Conti & Calado, 2020).

Diante desse contexto, as ações baseadas em instrumentos participativos, como o Plano de Bairro, previstos no Plano Diretor de São Paulo e que integram o Sistema de Planejamento deste Município, podem contribuir para a inclusão desta parcela da população nos processos decisórios, como já mencionado por Guaraná e Fleury (2006).

De acordo com o art. 347 da Lei 16.050/2014, que aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo e revogou a Lei 13.430/2002, os planos de bairro integram o que se denomina de Sistema de Planejamento do Município, estando submetidos à referida lei, bem como às diretrizes da Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos Regionais das Subprefeituras.

A mesma lei, em seu art. 349, destaca que o Plano de Bairro deve ser elaborado a partir de três diretrizes: a) identificação das diferentes demandas urbanas, sociais e ambientais; b) utilização de metodologias de cunho participativo ao longo das distintas etapas de elaboração; c) utilização de abordagens interdisciplinares.

Em relação às demandas referidas no item “a” do parágrafo anterior, o mesmo artigo destaca que sua identificação deve ser processada por meio de: pesquisas de campo junto aos moradores do bairro; análises de dados secundários oriundos de distintos órgãos de pesquisa; e análises de estudos existentes.

Ainda, analisando-se a referida lei, destaca-se que seu art. 350 expõe os objetivos dos Planos de Bairro, conforme dispostos por meio da Tabela 01.

Tabela 1

*Objetivos dos Planos de Bairro*

I	II	III	IV	V	VI	VII
Articular as questões locais com as questões estruturais da cidade;	Fortalecer a economia local e estimular as oportunidades de trabalho;	Estabelecer diretrizes para implantação de mobiliário urbano, padrões de piso e de equipamentos de infraestrutura, garantindo acessibilidade e mobilidade dos pedestres, sobretudo aqueles portadores de necessidades especiais;	Levantar as necessidades locais por equipamentos públicos, sociais e de lazer.	Relacionar as unidades de paisagem em que se ambientam os equipamentos, políticas e projetos nos setores urbanos em que se inserem, considerando os planos setoriais no que se refere às questões físico-territoriais;	Indicar as manifestações artísticas e culturais, a fim de fomentar a preservação da memória dos bairros, as identidades culturais e geográficas, bem como apoiar a preservação do patrimônio imaterial;	Identificar o patrimônio ambiental local, propondo estratégias para a sua conservação.

Fonte: Art. 350 Lei 16.050/2014 (2014). Adaptado pelos autores.

Conforme verificado na Tabela 01, a Lei 16.050/2014 (2014) apresenta sete objetivos para os Planos de Bairro, que abrangem desde a articulação de questões locais com questões estruturais da cidade até a identificação do patrimônio ambiental local e a proposição de estratégias para sua conservação.

Além disso, o art. 351 da mesma lei apresenta propostas para melhorar 19 questões no Plano de Bairro, como descrito na Tabela 02.





Tabela 2

*Propostas de melhorias do Plano de Bairro*

I	A infraestrutura de macrodrenagem e de iluminação pública;
II	A oferta e o funcionamento de equipamentos urbanos e sociais de saúde, educação, cultura, esporte, lazer e assistência social, entre outros, adequados às necessidades dos moradores de cada bairro;
III	A acessibilidade aos equipamentos urbanos e sociais públicos;
IV	Os passeios públicos, o mobiliário urbano, e as condições de circulação de pedestres, ciclistas e de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
V	A qualidade ambiental das áreas residenciais e comerciais;
VI	O sistema viário local e o controle de tráfego;
VII	Os espaços de uso público e as áreas verdes, de lazer e de convivência social;
VIII	A conectividade entre os parques, praças e áreas verdes particulares;
IX	As condições do comércio de rua;
X	A limpeza, arborização e jardinagem de passeios, espaços e praças públicas;
XI	O manejo de resíduos sólidos, principalmente no tocante à coleta seletiva e compostagem local de resíduos orgânicos;
XII	As condições de segurança pública, em especial no entorno dos equipamentos educacionais;
XIII	A proteção, recuperação e valorização do patrimônio histórico, cultural, religioso e ambiental;
XIV	As condições para o desenvolvimento de atividades econômicas;
XV	Os espaços públicos adequados a encontros e à convivência social;
XVI	A sinalização para veículos e pedestres e adequação e proteção de pedestres nas principais esquinas e travessias;
XVII	A segurança na circulação de pedestres;
XVIII	A implantação de hortas urbanas;
XIX	Medidas para tornar o sistema viário o mais propício e seguro possível para a circulação de bicicletas, além de prever um sistema cicloviário local, articulado com o sistema de transporte coletivo, áreas verdes e principais equipamentos urbanos e sociais;
Parágrafo Único	O Plano de Bairro poderá indicar áreas necessárias para a implantação de equipamentos urbanos e sociais, espaços públicos, áreas verdes, vias locais novas e de gestão de resíduos sólidos, inclusive para cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Fonte: Art. 351 Lei 16.050/2014 (2014). Adaptado pelos autores.



A Prefeitura terá a função de coordenar e fomentar a elaboração de Planos de Desenvolvimento do Bairro na cidade, os quais poderão ser idealizados por associações de moradores ou pelas subprefeituras. Para passarem a vigorar, os Planos de Bairro devem ser editados por decreto, após aprovação pelos Conselhos de Representantes das Subprefeituras, e debatidos pelo Conselho Municipal de Política Urbana, conforme os artigos 347 e 348 da Lei nº 16.050/2014 (2014).

Já a Lei nº 13.399/2002 (2002) dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo e, conforme o art. 3º, a Administração Municipal, no âmbito das Subprefeituras, será exercida pelos Subprefeitos, a quem cabe a decisão, direção, gestão e o controle dos assuntos municipais em nível local.

De acordo com o art. 5º desta Lei, uma das atribuições das Subprefeituras é coordenar o Plano Regional e o Plano de Bairro, distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Com base no objetivo geral, a metodologia adotada no presente estudo pode ser classificada como exploratória (Calado, 2019), tendo em vista que procurou proporcionar maior familiaridade com o problema, com o intuito de torná-lo mais explícito, a fim de constituir hipóteses, bem como para o aprimoramento de ideias ou para a descoberta de intuições.

Em relação à abordagem, o presente estudo pode ser classificado como qualitativo, pois baseia-se em um método de investigação científica que produz dados a partir de observações extraídas do objeto analisado e visa estabelecer interação direta para compreensão das particularidades do fenômeno estudado (Yin, 2005).

Com relação aos procedimentos, o presente estudo caracteriza-se como um Estudo de Caso, o qual, segundo Bauer e Gaskell (2017), Severino (2017) e Yin (2005), deve envolver o planejamento, bem como técnicas de coleta e análise de dados.

Para a realização da descrição do Plano de Bairro, realizou-se análise bibliográfica e documental com base nos documentos oficiais do referido Plano, bem como em entrevistas com funcionários da Fundação Tide Setúbal.

Com relação ao Estudo de Caso, adotou-se, no presente trabalho, o bairro do Jardim Lapenna, localizado na Zona Leste da capital paulista. Tal escolha se deve ao fato de que, desde a implantação dos Planos de Bairros no Plano Diretor Municipal de São Paulo, o bairro do Jardim Lapenna foi o único que conseguiu desenvolver o referido plano de forma participativa, isto é, levando em consideração a participação popular, além de estar seguindo, desde 2017, com a implantação do plano.



## ÁREA DE ESTUDO

O Jardim Lapenna constitui-se em um bairro localizado entre o rio Tietê e a linha Safira da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), cujo terreno era um loteamento da família Lapenna, criado em 1965. As fronteiras bem definidas do bairro demonstram sua separação física em relação ao restante da cidade, o que pode ser percebido pelo fato de que, até o início do século XXI, "a única entrada para pedestres no bairro era um buraco no muro da CPTM" (Ruiz & Almeida, 2020, p.226).

Por se tratar de uma área da cidade de São Paulo delimitada pela linha férrea mencionada, o Jardim Lapenna permaneceu negligenciado pelo poder público por muitos anos, fato que pode ser observado por meio de seus péssimos indicadores sociais. Deste modo, com base no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) de 2013, 16,3% da população da cidade de São Paulo encontrava-se classificada como de alta e muito alta vulnerabilidade. Esse percentual chegava a 6,5% da população do distrito de São Miguel Paulista e a 53,5% da população residente no Jardim Lapenna, o que comprova a precariedade das condições de vida nesta parte da cidade de São Paulo (Ruiz & Almeida, 2020).

Contudo, apesar do distanciamento por parte do poder público, o Jardim Lapenna se constituiu em espaço de mobilização social, que teve início com a atuação dos primeiros moradores, os quais se engajaram como líderes comunitários, dando origem à Sociedade Amigos do Jardim Lapenna, em 1981, e que passou a atrair outras instituições, como a Fundação Tide Setubal, que se instalou no bairro em 2007, a partir de uma parceria de gestão de um espaço educativo com a referida Sociedade (Ruiz & Almeida, 2020).

Assim, o bairro se destaca por ampla presença de instituições da sociedade civil, bem como pelas lutas sociais que contribuíram para a conquista de equipamentos públicos, como uma Unidade Básica de Saúde, duas creches, uma escola estadual, um ponto de leitura e um Centro de Criança e Adolescente (PBJL, 2019).

## ENTREVISTAS

Baseando-se em Carvalho (2018), as entrevistas partiram da lógica da valorização dos atores sociais presentes na realidade do bairro em estudo, ou seja, dos moradores do Jardim Lapenna e dos responsáveis pela redação e/ou implantação do plano, considerando-os como protagonistas, detentores de informação e experiências. Nesse sentido, a investigação foi baseada no paradigma fenomenológico-interpretativo, uma vez que, de acordo com a referida autora, tal paradigma se utiliza preferencialmente de métodos qualitativos, apropriados para captar e analisar as dimensões subjetivas da realidade.

De acordo com Campenhoudt e Quivy (2008), a observação é uma das etapas da



investigação, podendo ser definida como um conjunto de ações por meio das quais se torna possível testar hipóteses e conceitos, bem como confrontá-los com a realidade observável no local em estudo. Segundo os referidos autores, os procedimentos de observação são cruciais no processo de investigação. Nesse sentido, é possível distinguir dois tipos de observação, a saber, direta e indireta. Na primeira, o observador faz a coleta da informação de forma direta, por meio de indicadores, não sendo, portanto, necessária a interpelação dos sujeitos. No caso da observação indireta, o investigador deve se dirigir aos sujeitos com a finalidade de coletar as informações, dependendo, portanto, da vivência de outros atores, além da figura do investigador.

Levando em consideração os objetivos do presente trabalho, a saber, analisar a percepção de stakeholders relacionados ao Plano de Bairro do Jardim Lapenna, em especial, moradores do bairro, especialistas acadêmicos e funcionários da Fundação Tide Setubal, optou-se pela investigação indireta, posto que será necessária a abordagem junto a esses atores.

Com relação à técnica empregada, adotou-se a entrevista, a qual, segundo Mariano (2018), permite um contato mais direto e pessoal com os entrevistados, diferentemente da realização de um inquérito por meio de questionário.

A entrevista, de acordo com Amado (2014), pode ser classificada de diferentes modos, dentre os quais a estruturada ou diretiva, a semiestruturada ou semidiretiva, a não estruturada ou não diretiva e a informal ou conversacional.

Levando-se em consideração tais possibilidades, bem como os objetivos do presente estudo, optou-se pela entrevista do tipo semiestruturada, que parte do pressuposto da elaboração de um guia com perguntas orientadas, essencialmente ligadas aos objetivos da investigação.

De acordo com Mariano (2018), em um estudo qualitativo, a amostra deve basear-se na diversidade, almejando abarcar o maior número possível de situações. Sendo assim, a seleção dos moradores para a realização das entrevistas seguiu a metodologia adotada por Chiaravalloti Neto, Moraes e Fernandes (1998), segundo a qual se inicia com o levantamento do número de quadras e casas do bairro.

Diante do quadro da pandemia de COVID-19, foi necessário juntar as quadras em grupos de quadras, de modo que cada grupo contemplasse 3 quadras, resultando em um total de 6 (seis) grupos. Para cada um dos grupos, foi levantado o número total de casas existentes, seguindo-se com a elaboração de um croqui, com a atribuição de um número específico para cada grupo. Tais dados foram tabulados de modo a permitirem a disposição das informações de cada quadra com os respectivos números de casas e o número de casas acumulado.

Tendo a finalidade de abarcar toda a extensão do bairro, decidiu-se pelo sorteio de uma casa por grupo de quadras, resultando assim em um total de 6 casas para fins de



realização das entrevistas. Desse modo, com o auxílio do software Google Earth Pro, foram identificadas e numeradas as casas pertencentes às quadras sorteadas. Após tal atividade, no interior de cada uma destas quadras, foi sorteada, seguindo o princípio da aleatoriedade, 01 (uma) casa, permitindo ao presente estudo a seleção de um grupo composto por 06 (seis) domicílios. Na sequência, entrou-se em contato com os respectivos moradores para aplicação das entrevistas.

Com relação às perguntas, destaca-se que elas se concentram na percepção dos moradores sobre a participação deles na elaboração do Plano de Bairro. Para isso, as perguntas foram baseadas nas representações dos moradores, contemplando elementos como: lembranças antes da intervenção; visão atual dos moradores; se o morador se sente participante ou excluído do processo; se o morador participou de alguma reunião, audiência ou evento e respondeu a alguma pesquisa de opinião, questionário etc. Em caso de resposta afirmativa, as perguntas investigaram se a busca pela participação partiu do próprio entrevistado, e, caso negativo, as perguntas buscaram investigar se ele tentou participar e o que o impediu de fazê-lo.

Além dos moradores, foram entrevistados uma funcionária da Fundação Tide Setúbal (denominada F01), que possui importante participação na efetivação do Plano de Bairro, e um professor pesquisador (denominado P01), que tem estudado os Planos de Bairro e suas aplicações. A relação dos entrevistados encontra-se ilustrada na Tabela 3.

### Tabela 3

#### *Relação de Entrevistados*

<b>Códigos</b>	<b>Entrevistados</b>
F01	Funcionário Fundação Tide Setubal
P01	Professor pesquisador do tema
M01	Morador 01
M02	Morador 02
M03	Morador 03
M04	Morador 04
M05	Morador 05
M06	Morador 06

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Portanto, para a realização das entrevistas, buscou-se a participação de indivíduos com autonomia reconhecida para expressar suas experiências, opiniões e sentimentos em relação ao bairro, tanto por meio de depoimentos dos próprios moradores quanto por profissionais de diferentes áreas que vivenciam e impactam diretamente a realidade local.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### O Plano de Bairro do Jardim Lapenna

O bairro do Jardim Lapenna possui um histórico importante de mobilizações sociais a respeito de lutas e conquistas. Nesse sentido, os primeiros habitantes do bairro eram líderes comunitários que deram início ao processo de articulação dos líderes e à criação da Sociedade Amigos do Jardim Lapenna em 1981. Posteriormente, outras instituições foram se instalando no bairro, incluindo a Fundação Tide Setubal em 2007, por meio de uma parceria de cogestão de um espaço educativo (Ruiz & Almeida, 2020).

Assim, o histórico de mobilizações populares anteriores ao Plano de Bairro contribuiu para a implantação de melhorias, tais como a implementação de equipamentos públicos, como escolas e Unidades Básicas de Saúde, e projetos sociais (PBJL, 2019). O plano de bairro foi construído em etapas, dividido em cinco momentos, conforme a Figura 1.

**Figura 1**

*Etapas de elaboração do plano de bairro do Jardim Lapenna*



Fonte: PBJL (2019).

Conforme pode ser observado na Figura 1, as etapas de elaboração do Plano iniciaram com o levantamento de dados, passando pelas etapas de lançamento e divulgação do projeto, pelas oficinas participativas de diagnóstico, pela construção de propostas e chegando à pactuação e estratégias de priorização.

O Plano de Bairro descrito foi estruturado em 4 desafios, a saber: 1) fortalecer uma organização comunitária atuante e efetiva; 2) promover um bairro em harmonia com o meio ambiente; 3) fortalecer o bairro do Jardim Lapenna; 4) assegurar infraestrutura e qualificar os



equipamentos existentes (PBJL, 2019).

Conforme consta no documento do Plano de Bairro, desde 2011, a Fundação passou a atuar de forma mais intensa em articulações entre setores públicos e privados, na tentativa de envolver a população nas questões relacionadas ao bairro. O Fórum de Moradores do Jardim Lapenna foi criado pela Fundação para ajudar a intermediar a relação do bairro com atores externos ao território (Vialli, 2017).

Destaca-se aqui a importância do poder das redes, refletido por meio do engajamento dos stakeholders, das interações e parcerias, que são fundamentais para a promoção de uma governança do espaço urbano que seja plural e sustentável (Beck & Storopoli, 2021).

O documento Plano de Bairro do Jardim Lapenna reflete o momento de uma iniciativa social e comunitária para transformar o bairro em um território de direitos (PBJL, 2019).

Para a divulgação do Plano de Bairro foi realizada uma festa chamada “Lançamento do Plano de Bairro”, divulgada por meio de cartazes em áreas com “intensa circulação de moradores, folhetos entregues porta a porta, carro de som e boca-a-boca” (PBJL, 2019, p.5). O intuito dessas ações foi envolver os moradores e estimular sua participação (PBJL, 2019).

Como forma de auxiliar a divulgação dos eventos, foram criadas mídias sociais, como uma página no Facebook, um blog e uma conta no Instagram. A página oficial no Facebook “Plano de Bairro Jardim Lapenna” compartilhou um artigo, em 12 de março de 2017, com a seguinte descrição: “Você sabe o que é e para que serve um Plano de Bairro?”, encaminhando para uma postagem do blog oficial com uma explicação sobre o que é um Plano de Bairro, sendo que essa postagem se encontra fixada no topo da página até a presente data. O lançamento ocorreu no dia 10 de junho de 2017, das 10h às 17h. Nessa ocasião, as pessoas puderam interagir e tirar dúvidas em atividades (PBJL, 2019), conforme a Tabela 04.

Tabela 4

*Atividades promovidas no lançamento do Plano de Bairro do Jardim Lapenna*

Atividades promovidas no Lançamento do Plano de Bairro		
TENDA	OBJETIVO	RESULTADOS
Mapa dos Sonhos	Registrar visão de futuro dos moradores para o bairro de forma territorializada no mapa.	106 sonhos registrados.
Mapa Afetivo do Lapenna	Registrar o que os moradores mais gostam no bairro de forma territorializada no mapa.	78 notas de afeto registradas.
Estação de Brincadeiras	Diversas atividades para crianças vinculadas ao lançamento do Plano de Bairro.	Não mensurável.
Dança	Atividade cultural vinculada ao evento de lançamento.	Não mensurável.
Ponto de Leitura na Rua	Atividade cultural vinculada ao evento de lançamento. Lançamento do Plano, barraca com livros e desenhos das crianças.	Não mensurável.
Varal dos Sonhos	Despertar a memória dos moradores sobre os bons momentos do bairro.	Não mensurável.
Rádio de Rua Lapenna	Convidar pessoas a participar das oficinas de diagnóstico e propostas e esclarecer dúvidas sobre o Plano de Bairro.	Discussões promovidas sobre o Plano de Bairro.
Estação Saúde	Conscientizar a população sobre os deveres socioambientais de cada um e da coletividade. Dança circular e medicina chinesa.	População informada sobre ecologia e doenças.
Estação Esporte Lapenna	Recuperação da memória esportiva do bairro e envolver a juventude. Futebol de botão.	Momentos de lazer e informação para a população jovem.
Grafite Convite	Divulgar as datas das oficinas de diagnósticos e de propostas em forma de convite, bem como envolver artisticamente os moradores.	Mural pintado na segunda rua mais movimentada do bairro.

**Fonte:** Adaptado pelos autores com base em PBJL (2019).





As atividades foram anunciadas por meio de mídias sociais, incluindo um evento criado no Facebook. Em junho de 2017, foram realizadas três oficinas abertas para discutir a situação do bairro (chamadas de oficinas de diagnóstico) por meio de um Café Colaborativo. Um total de 89 participantes circulou entre as mesas temáticas, informando-se sobre a realidade do bairro, opinando sobre seus desafios e apresentando suas ideias (PBJL, 2019). A tabela 5, nesse sentido, destaca os temas das mesas nas oficinas de diagnóstico.

### Tabela 5

*Temas das mesas nas oficinas de diagnóstico*

Temas das Mesas: Oficina de Diagnóstico	
MESA	OFICINA
1	População e Vulnerabilidade
2	Equipamento e Serviços Públicos
3	Geografia do Lapenna: Meio Ambiente e Habitação
4	Mapa de Potencialidades

**Fonte:** Adaptado pelos autores com base em PBJL (2019).

Na Escola Estadual Pedro Moreira, foi realizado um debate com os jovens do bairro. Estiveram presentes 135 alunos do primeiro, segundo e terceiro anos do ensino médio. O resultado deste encontro confirmou que os jovens têm interesse no processo e refletem sobre seu bairro. No entanto, conforme exposto no documento consultado, tais jovens não se sentem atraídos por espaços mais tradicionais pensados para adultos (PBJL, 2019).

Após a conclusão da etapa de diagnóstico, iniciou-se a etapa de propostas. Durante cinco semanas (de 13 de julho a 24 de agosto), seis caixas de sugestões circularam entre diversos estabelecimentos que, segundo a equipe da Fundação Tide Setúbal, eram estabelecimentos referência no bairro. Uma caixa também esteve presente na barraca do Plano de Bairro na Festa Julina do bairro. As caixas de propostas circularam juntamente com a distribuição de cartilhas do Plano de Bairro e de fichas a serem preenchidas pelos moradores. No total, foram recolhidas 38 fichas de propostas (PBJL, 2019).

Para apresentar as propostas escolhidas para a comunidade, foram realizadas atividades por meio de oficinas de diagnóstico e apresentados os próximos passos do Plano de Bairro. Foi discutida a importância da mobilização para mudar a realidade, buscando encorajar a população a se envolver nas atividades inerentes ao plano. Neste momento, foram levantados assuntos de maior relevância socioambiental, como o descarte de resíduos sólidos e materiais, e a reflexão sobre os meios para fazer mudanças. Assim como na fase anterior,



as oficinas contaram com espaço, monitores, petiscos e atividades para crianças, facilitando a participação dos adultos no processo.

Conforme explicado no documento, todo esse movimento gerou uma reflexão dos moradores sobre o destino do bairro. Dessa forma, o Plano de Bairro ganhou maior visibilidade como instrumento para decidir, mas também para agir, de forma a transformar efetivamente as condições do bairro (PBJL, 2019).

Terminada a fase de propostas, todas as participações foram coletadas, sistematizadas, revisadas, consolidadas e organizadas em quatro grandes desafios do Plano de Bairro:

- 1) fortalecimento da organização comunitária;
- 2) harmonia com o meio ambiente;
- 3) fortalecimento do bairro e
- 4) infraestrutura e equipamentos.

Dos desafios, derivaram propostas dentro das quais foram definidas ações. O documento de desafios, propostas e ações foi revisado e discutido pelos líderes e instituições do Colegiado.

No dia 23 de outubro de 2017, 110 participantes discutiram as 78 ações e suas prioridades. Após ajustes e aprimoramentos, chegou-se a um total final de 48 ações, distribuídas nos quatro desafios. Esse conjunto de desafios, propostas e ações constituiu o que se denominou de Plano de Bairro.

O Colegiado é, atualmente, um espaço central de debate social e político do bairro, sendo composto por lideranças do bairro e representantes das instituições públicas e sociais nele atuantes, com o objetivo de definir as estratégias de construção coletiva do planejamento e melhorias do bairro (PBJL, 2019).

O Colegiado retoma outros momentos de organização social já ocorridos no bairro, em especial o Fórum dos Moradores. A primeira reunião oficial do Colegiado ocorreu em 08 de maio de 2017, às 14h, no Telecentro. O objetivo da reunião era esclarecer entre os pares a finalidade do Plano de Bairro e firmar o compromisso de agir participativa e coletivamente nas etapas que viriam a seguir. Nesse sentido, um primeiro registro relevante do processo participativo é que todas as decisões sobre suas etapas foram tomadas coletivamente ao longo de reuniões bilaterais e plenárias do Colegiado.

De acordo com o documento Plano de Bairro do Lapenna (PBJL, 2019), o Colegiado tem se afirmado como importante espaço de participação e organização comunitária para o bairro. Foi possível verificar que, entre maio e outubro de 2017, foram registradas um total de 25 reuniões.



Embora o documento do Plano de Bairro conste atividades até o final de 2017, é possível acompanhar, pela página do Facebook, outras atividades realizadas desde então até meados de 2019. O papel da rede social tem sido importante, especialmente no atual cenário de pandemia da COVID-19, tendo em vista a necessidade de isolamento que comprometeu a realização de reuniões presenciais.

### **Percepções dos entrevistados em relação ao Plano de Bairro do Jardim Lapenna**

Com base nos dados coletados por meio das entrevistas, foram obtidas respostas sobre a percepção dos moradores em relação ao processo de implementação do Plano de Bairro no local. Durante as entrevistas, foi perceptível que o nome "Plano de Bairro" já é conhecido entre os moradores, embora nem todos saibam exatamente o que significa. Para a maioria dos entrevistados, o Plano de Bairro está relacionado às melhorias e inovações que ocorrem na região.

De acordo com o documento do Plano de Bairro, o processo de desenvolvimento e implementação contou com a participação social dos moradores, gestores públicos e profissionais da área. Segundo o professor entrevistado, explicando:

“A partir dele foi capaz de trazer uma priorização e uma organização das ações de investimento público e construir um diálogo do bairro com a participação regional, que é o conselho participativo da subprefeitura (P01).”

Para que o Plano de Bairro, seja ele qual for, esteja em pleno funcionamento, ele precisa estar de acordo com a legislação e ser aprovado. De acordo com o art. 5º, uma das atribuições das Subprefeituras é coordenar o Plano Regional e o Plano de Bairro, distrital ou equivalente, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico da Cidade. O P01 afirmou que:

“O conselho participativo da subprefeitura de São Miguel foi reunido para apresentação do Plano de Bairro antes de ser lançado. Houve debates e discussões da iniciativa para, posteriormente, ser aprovado no Conselho de São Miguel. Até porque é um dos requisitos do Plano de Bairro previsto pelo Plano Diretor (P01).”

Em junho de 2017, o projeto "Plano de Bairro" começou a ser elaborado no Jardim Lapenna. Em agosto, as oficinas participativas foram lançadas para construção das propostas de melhorias do bairro. Dessas oficinas, surgiu o Colegiado do Plano de Bairro, um grupo de mobilização social que continua unido até a data deste artigo.

De acordo com o entrevistado P01, as ações que estão sendo implementadas gerarão melhorias no bem-estar da população do bairro do Jardim Lapenna. E, segundo ele, o processo que permitiu a identificação de problemas e a decisão de ações prioritárias foi muito importante para auxiliar no desenvolvimento do planejamento do bairro.

A ligação entre o projeto e os moradores é feita por meio da comunicação direta entre



as pessoas, panfletagem e mídias sociais. No processo de diálogo, foram realizadas ações e brincadeiras. De acordo com P01, "para um bom processo participativo é necessário realizar ampla divulgação para que as pessoas saibam o que está acontecendo em seus bairros. Isso ajuda a gerar mais participação e engajamento, pois o Plano de Bairro é construído em momentos diferentes, requerendo formatos diferentes de envolvimento da população e até mesmo de empresas locais".

Nas palavras do professor entrevistado, as oficinas e reuniões são fundamentais, pois são uma forma de simplificar questões difíceis, além de trazerem os moradores para o centro da questão de forma participativa e ativa, ou seja, com engajamento real.

Após a realização das entrevistas com os moradores do bairro, foi possível observar que apenas 1 dos 6 entrevistados não tinha conhecimento do Plano de Bairro. Nas palavras de M01, "eu não conheço muito essas partes. Estou por fora disso".

No entanto, apesar de os moradores saberem da existência do Plano de Bairro, poucos demonstraram conhecimento real sobre sua efetividade e conteúdo. Alguns afirmaram não saber quando as reuniões ocorrem, enquanto outros apontaram que sua participação em tais reuniões é dificultada pelo fato de os horários conflitarem com suas jornadas de trabalho e/ou com a necessidade de cuidados com seus filhos.

Assim, M02 afirma que não participou das atividades por não ter informações sobre os eventos, enquanto M03 diz que não consegue participar, pois precisa cuidar dos filhos e da sua lanchonete, que não permitem ter tempo disponível. M05 informa que foi apenas uma vez, e não pode comparecer "porque os horários eram à noite e não tinha com quem deixar os filhos para ir".

Nada obstante, M06 garante que, assim que passar a pandemia, pretende participar, apoiar e estar nas reuniões. E M04, além de conhecer o Plano de Bairro, diz participar assiduamente, pois "o Plano de Bairro tem um grupo de WhatsApp - tudo que vai fazer no bairro é lançado nesse grupo".

Isso demonstra que houve divulgação do Plano de Bairro, pois era desejado que "o máximo possível de pessoas soubesse que aquilo estava acontecendo naquele ambiente e que tivesse a chance de participar em algum momento" (P01).

O professor contou que, além dos adultos, tentaram conscientizar as crianças e adolescentes, indo às escolas, tendo em vista que se fazia importante ouvir atores que "também às vezes não estão e não participam da maioria dos eventos, mas que possam ter pontos de vistas interessantes. Afinal, qual é o ponto de vista do jovem? Qual é o ponto de vista dos professores? Então, foram muitas atividades".

Outra forma de comunicação adotada, além do mencionado WhatsApp, se deu por meio do Facebook. Entretanto, conforme observado, não conseguem atingir toda a população, principalmente agora, com o agravante da pandemia, em que a circulação de



peças ficou restrita, e não é toda a população do bairro que tem acesso facilitado à internet.

Um dado importante foi a dificuldade que alguns entrevistados tiveram em conversar via telefone e/ou internet para a realização das entrevistas. Uma das entrevistadas comentou: "Desculpe só poder atender agora, mas infelizmente só funciona internet na esquina. É preciso vir aqui para conseguir falar com você". Outro morador entrevistado, após tentativas de contato que não obtiveram sucesso, retornou às ligações e explicou que, em sua casa, não funciona celular, apenas internet.

Tais observações, apesar de não serem o foco das perguntas utilizadas nas entrevistas, revelam um dado importante a respeito da realidade da população e de sua possível participação, já que a participação fica prejudicada devido à falta de acesso aos meios eficientes de comunicação, demonstrando os problemas estruturais de segregação ainda existentes.

Além da falta de acesso aos meios de comunicação, os moradores entrevistados se pronunciaram de forma explícita sobre seu incômodo com a sujeira local e a poluição aparente. Apesar de todos os entrevistados terem citado que já perceberam mudanças no bairro nos últimos meses, foram enfáticos ao informar o desejo de melhorias em sua rua e em seu entorno imediato. Isso, por outro lado, não impede que os moradores considerem a possibilidade de trabalhar em conjunto para desenvolver o bairro, como afirmou M02.

Já F01 enxerga o Plano de Bairro de forma positiva, pois entende que foi uma construção conjunta, e por ser uma construção conjunta, faz sentido para todo mundo.

"[...] , pois todos construíram juntos e, assim, todos foram aprendendo juntos, já que não tinham acesso aos lugares, aos caminhos e a nada. [...] Nossa expectativa é bastante alta, visto que a população se percebe como conquistadora dessas pequenas missões, e esperamos que consigam ações e conquistas maiores e mais estruturantes para o bairro (F01)."

Não obstante, ainda assim, a entrevistada F01 assegura que "foi um movimento bem transformador". Segundo ela, "posso expressar-me assim por ter acompanhado desde a criação dos fóruns dos moradores. Os fóruns dos moradores eram um espaço de discussão em que a população sentia que poderia ser muito ouvida. Os fóruns aconteciam uma vez por mês e eram divididos por temas, mas quando perceberam que poderiam abranger mais temas, mais pessoas participariam".

Quando a F01 notou que um número maior de pessoas com interesses distintos estava participando dos fóruns, ela passou a dar espaço de escuta e, segundo ela, "isso foi um marco para a coletividade. Foi quando a Fundação Tide Setúbal começou a perceber que as pessoas não estavam mais se importando apenas com suas próprias vidas ou seus próprios problemas, elas começaram a dar assistência mesmo para o bairro".

As primeiras melhorias foram feitas nos espaços de convivência:

"[...] então, a praça que era bastante abandonada começou a ter habitação e outro espaço que era um espaço de entulhos sobre uma praça, e tudo isso se transformava em um mutirão na comunidade com apoiadores de fora" (F01).

Quando o Plano de Bairro do Jardim Lapenna alcançou sua finalidade junto à prefeitura como um local importante e de cuidado, foi possível solicitar uma obra de drenagem com sucesso. Com o histórico de alagamentos comprovado, logo o projeto de drenagem foi liberado pela prefeitura (F01).

A ideia da drenagem surgiu de um morador, que levou adiante a ideia para o Plano de Bairro, e a partir deste, o projeto foi levado à subprefeitura e aprovado por ela. Indispensável, no entanto, foi o morador que possuía o conhecimento do local dos alagamentos e de onde alagava (na rua da UBS e dentro da creche) (F01).

O morador M03 percebeu as mudanças realizadas desde o início da implementação do Plano de Bairro:

"[...] antes, tinha muita enchente na rua, que o pessoal chama de rua dos Marianos. Aí, tiveram que brigar para poder fazer encanamento lá [...] e, se eu não me engano, melhorou bastante. E outras coisas também que eles acabaram fazendo, se eu não me engano, foi através do pessoal do Plano de Bairro" (M03).

M04 também apontou mudanças trazidas pelo Plano de Bairro:

[...] Foi lançado no grupo da rua: a pracinha, que precisava de limpeza. A prefeitura veio, limpou e arrumou a praça e colocou equipamentos de academia aqui na pracinha... a Ermínia aqui. Geralmente, o Anselmo, que também faz parte do Plano de Bairro, está sempre tirando fotos dos pontos que precisam de ajuda (M04).

Já na percepção da M05, o Plano de Bairro atua em:

[...] benefício da comunidade, melhorias, tanto de asfalto, esgoto... eles participam na escola, se tem algum problema na escola, eles vão lá atrás para ajudar... deixa eu ver mais o que... teve o ecoponto, que foi trazido por eles para cá... umas reformas na Berigam, que eles estão correndo atrás... o esgoto aqui de baixo, um monte de coisas assim, de saneamento básico. Eles se empenham! Qualquer problema que tiver e chegar até eles, eles tentam direcionar e ajudar da melhor forma (M05).

A M06 se mostrou empolgada com as mudanças já trazidas pelo Plano de Bairro:

[...] pelo que eu comecei a pesquisar sobre o Plano de Bairro, que é muita coisa, né? A rua Berigam, que era a que mais alagava, percebi que estava alagando menos, tipo, ela não ficava dias alagada. A rua dos Baianos com a Nordestina também, só que eu não sabia quem trouxe essa melhoria, se foi uma luta dos moradores... e foi! A outra entrada para o lado da estação, que é para a entrada da comunidade, não tinha meios, mas depois eu percebi que eles colocaram lá uma placa com um mapa dizendo que iriam abrir uma saída para lá e tudo mais e eu descobri que foi uma luta do Plano de Bairro. Então, essas coisas me alegram muito, saber que os moradores estão com o mesmo objetivo (M06).

No entanto, mais do que o conhecimento da população sobre o Plano de Bairro, os principais desafios enfrentados pelo time de frente e moradores atuantes do Plano de Bairro foram as questões orçamentárias e o entendimento do caminho a ser seguido para criação,



desenvolvimento e implementação dos projetos. A F01 cita que não existem outros projetos de Plano de Bairro estruturados para se espelhar, para seguir o caminho, e que, neste sentido, é difícil compreender os próximos passos sem ter um guia, um exemplo.

Isso porque a instituição do Plano de Bairro foi reconhecida em 2014 com a nova lei de Plano Diretor da cidade de São Paulo, mas o Jardim Lapenna só começou a implementar o plano em 2017. Em outubro de 2016, houve votação para novos prefeitos, que tomaram posse em janeiro de 2017. Por isso, a F01 alegou que a mudança de gestão prejudicou a efetividade do projeto, pois os funcionários públicos responsáveis não sabiam os encaminhamentos necessários, não sabiam o que fazer com a documentação e como auxiliar os gestores do projeto do Plano de Bairro. Houve um verdadeiro desafio de entendimento com o poder público, "que não sabe o que fazer com seus instrumentos... Não tem um caminho superestruturado".

No quesito orçamento, os projetos concorrem com outros projetos da cidade e precisam se encaixar com os outros bairros no orçamento disponibilizado pela prefeitura. A F01 exemplifica como é essa situação: em 2020, o Jardim Lapenna, por meio do plano de bairro, solicitou o projeto "Caminhabilidade", com o intuito de criar percursos adequados e confortáveis conectando os espaços públicos. Esse projeto concorreu com outros projetos diretos na prefeitura. Como "o tempo da prefeitura é demorado e a gente não conseguiu esse projeto e tivemos que entrar em outro projeto que a prefeitura fez e já decidiu". Ou seja, ainda segundo a F01, a população pode até decidir em conjunto por uma prioridade, mas, no final, "o papel da prefeitura é importante na decisão final de qual projeto será levado adiante".

O Plano de Bairro ainda é uma situação nova, inclusive para os atores públicos, que estão acostumados a determinar prioridades por meio de reuniões internas. Com a implementação de Planos de Bairros, essa dinâmica pode vir a ser alterada, conforme acredita o P01. "Ao partir de um conjunto de demandas e ações que a própria população percebeu como importante e prioritário, são elas que vão levar a esses agentes políticos a fazer a negociação que faz parte da democracia" (P01). Ocorre, assim, a necessidade de uma participação mais expressiva e organizada da população do bairro Jardim Lapenna para que sejam implementados os projetos escolhidos por ela.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a percepção dos stakeholders urbanos em relação ao Plano de Bairro do Jardim Lapenna, localizado no distrito de São Miguel Paulista, na Zona Leste do Município de São Paulo. Nesse sentido, o estudo destacou que o bairro do Jardim Lapenna já demonstrava um histórico de mobilizações e interações sociais entre diferentes stakeholders, que contribuíram para importantes conquistas sociais anteriores à implantação do Plano de Bairro. Além disso, foram apresentadas as etapas de elaboração do PBJL, desde



o levantamento de dados até a pactuação e estratégias de priorização, passando pelo lançamento e divulgação do projeto por meio de oficinas, que auxiliaram na construção das propostas. Também foram apresentados os desafios do PBJL e o importante papel das redes, refletido pelo engajamento, interações e parcerias entre os stakeholders existentes, na construção de uma iniciativa social e comunitária para transformar o bairro em um território de direitos.

Em relação aos stakeholders entrevistados, foi possível constatar que todos os moradores contatados já haviam ouvido falar do PBJL, embora nem todos conhecessem o seu significado. No entanto, a maioria associa o PBJL às melhorias e inovações que aconteceram no bairro. As entrevistas também apontaram que o processo de desenvolvimento e implantação do PBJL contou com o engajamento social dos moradores, gestores públicos e profissionais da área. Observou-se também o papel importante do Conselho Participativo da subprefeitura de São Miguel, bem como do Colegiado do Plano de Bairro, sendo este último fundamental para a mobilização social e que continua ativo até a data do presente artigo.

Uma contribuição do presente estudo pode ser vista em um ponto destacado por uma das entrevistadas, que salientou que o PBJL, que se tratou de uma importante iniciativa de transformações positivas no bairro e possibilitou o engajamento e interações entre os diferentes stakeholders, não pôde contar com outras experiências de implantação de projetos de Planos de Bairro, nas quais poderia se espelhar. Segundo a entrevistada, isso tornou difícil a compreensão dos próximos passos a seguir. Nesse sentido, os resultados do presente artigo, que não somente se sustentam na análise documental, mas em entrevistas junto a stakeholders importantes e engajados no processo de elaboração do Plano, podem contribuir para preencher esta lacuna e servir de incentivo a outras iniciativas semelhantes em outros bairros.

Além disso, as entrevistas permitiram verificar os olhares distintos a respeito da mesma realidade e apontaram que, apesar dos importantes instrumentos de participação utilizados para o desenvolvimento do Plano, ainda existem desafios a serem enfrentados.

Desse modo, um dos desafios identificados trata-se do problema das mudanças de gestão nas prefeituras, que paralisam encaminhamentos e decisões necessárias. Além disso, observa-se que questões do orçamento público também dificultam a seleção e implementação de projetos, os quais, apesar de terem sido pensados de maneira participativa e de expressarem reais necessidades dos bairros, podem não ser colocados em prática devido às limitações orçamentárias. Também em relação ao poder público, foi possível verificar a necessidade de maior agilidade nos procedimentos de seleção e decisão a respeito de projetos a serem implementados. Tais questões, no entanto, poderão melhorar tendo em vista que o Plano de Bairro se trata de um instrumento relativamente novo e que, a partir de sua





implantação, tenderá a gerar mudanças nos agentes envolvidos, inclusive do próprio poder público, com vistas a ampliar os potenciais do Plano de Bairro como importante instrumento para a construção de cidades democráticas e sustentáveis.

Além disso, o trabalho também identificou um obstáculo importante a ser vencido, a saber, a dificuldade de acesso à internet e às limitações inerentes à cobertura de telecomunicações, que dificultam a participação popular, especialmente em momentos de pandemia, como o que se verifica na atualidade.

Neste sentido, o presente trabalho também traz uma contribuição, na medida em que permite apontar obstáculos que poderão servir como parâmetros para futuras ações de melhoria do Plano de Bairro em análise ou de outras iniciativas semelhantes.

Assim, com base nos resultados apresentados e discutidos, podem ser destacadas pelo menos cinco considerações finais:

- A implementação do Plano de Bairro no Jardim Lapenna enfrentou diversos desafios, incluindo questões orçamentárias e falta de orientação por parte do poder público, que muitas vezes não sabia como lidar com o projeto.
- A participação da população local foi fundamental para o sucesso do Plano de Bairro, já que ela foi responsável por identificar as demandas e prioridades da região e, dessa forma, guiar as ações dos atores públicos.
- A falta de exemplos de Planos de Bairros estruturados dificultou a implementação do projeto, já que os atores públicos não tinham um modelo a seguir.
- Plano de Bairro pode alterar a dinâmica de prioridades determinada por reuniões internas dos atores públicos, permitindo uma maior participação e organização da população local na escolha das ações prioritárias.
- Sucesso da implementação do Plano de Bairro depende da cooperação e da articulação entre a população local e os atores públicos, de forma a garantir a efetividade do projeto e sua adequação às necessidades da região.

Além dessas, outra questão que merece destaque é a importância da participação ativa da população no processo de implantação do Plano de Bairro, desde o levantamento de demandas até a monitorização das ações. Isso permite que as necessidades e interesses da comunidade sejam efetivamente contemplados, fortalecendo a democracia participativa.

Além disso, a articulação e colaboração entre diferentes instâncias do poder público, como as subprefeituras e as secretarias municipais, foram cruciais para o sucesso do PBJL. Isso demonstra a importância da integração de políticas públicas e de uma visão sistêmica do território urbano.



Por fim, o presente estudo evidenciou a necessidade de se investir em processos participativos e colaborativos no planejamento urbano, a fim de fortalecer a cidadania e a construção coletiva de espaços mais justos e sustentáveis. A experiência do PBJL pode servir de inspiração e referência para outras iniciativas semelhantes em outras regiões e cidades.

Uma das limitações do presente estudo foi a falta de inclusão de outros stakeholders, como comerciantes locais e representantes de organizações sociais que atuam no bairro. É importante ressaltar que a percepção desses atores pode agregar novas perspectivas ao tema e deve ser considerada em futuras pesquisas. Assim, considerando os resultados apresentados, sugere-se que, em futuros estudos, a amostra seja ampliada, especialmente no número de moradores entrevistados, além da inclusão de outros stakeholders importantes, como aqueles pertencentes ao poder público e a órgãos de planejamento.

Além disso, aponta-se a necessidade de estudos que permitam analisar a eficácia das estratégias de inclusão de stakeholders nas ações de planejamento e implementação das transformações previstas nos Planos de Bairro. Nessa mesma direção, cabe destacar também a importância de novos trabalhos que analisem o papel da tecnologia na ampliação da participação popular e na inclusão dos stakeholders no processo de planejamento urbano.

## REFERENCIAS

Antonio, E. M. M. [. (2011). *A independência do solo que habitamos: autonomia, poder e cultura política na construção do império brasileiro*. Sergipe (1750-1831)

[PublishedVersion, Universidade Estadual Paulista (UNESP)].

<http://hdl.handle.net/11449/103096>.

Bauer, M., & Gaskell, G. (2000). *Qualitative Researching with Text, Image and Sound*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849209731>.

Beck, D., & Storopoli, J. (2021). Cities through the lens of Stakeholder Theory: A literature review. *Cities*, 118, 103377. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103377>

Bento, S. C., Conti, D. D. M., Baptista, R. M., & Ghobril, C. N. (2018). *As Novas Diretrizes e a Importância do Planejamento Urbano para o Desenvolvimento de Cidades*

Sustentáveis. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 7(3).

<https://doi.org/10.5585/geas.v7i3.1342>.

Calado, J., Capellani Quaresma, C., de Sá Rodrigues, M., de Melo Conti, D., & Brainer da Silva Furtado, D. (2019). Acessibilidade urbana e vulnerabilidade socioespacial: avaliação de aspectos físicos das calçadas dos distritos Jardim Ângela e Moema—São Paulo/SP-Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 15(6), 308–322.

Campenhoudt, L. V., & Quivy, R. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais* (5ª ed.). Gradiva. (Obra original publicada em 1995).

Conti, D. d. M., Guevara, A. J. d. H., Heinrichs, H., Silva, L. F. d., Quaresma, C. C., & Beté, T. d. S. (2019). Collaborative governance towards cities sustainability transition. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20190046>

Chiaravalloti Neto, F., Moraes, M. S. d., & Fernandes, M. A. (1998). Avaliação dos resultados de atividades de incentivo à participação da comunidade no controle da dengue em um bairro periférico do Município de São José do Rio Preto, São Paulo, e da relação entre conhecimentos e práticas desta população. *Cadernos de Saúde Pública*, 14(suppl 2), S101—S109. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x1998000600009>

Fitzgerald, B. G., O'Doherty, T., Moles, R., & O'Regan, B. (2012). A quantitative method for the evaluation of policies to enhance urban sustainability. *Ecological Indicators*, 18, 371–378. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2011.12.002>



- Freitas, J. P. (2012). Os mecanismos de democracia direta e os movimentos sociais: considerações sobre o aperfeiçoamento da cultura política. *Constituição, Economia e Desenvolvimento. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, 4(6), 75–99.
- Frey, K. (2020). Governança Urbana e Participação Pública. *Rac-Eletrônica*, 1(1), 136–150.
- Furtado, D. B., Quaresma, C. C., Oliveira, E. A., Conti, D. d. M., & Calado, J. (2020). Iniciativas sociais na superação da crise de mobilidade urbana em áreas segregadas: o caso da Jaubra na Brasilândia, São Paulo, Brasil. *Humanidades & Inovação*, 7(5), 52-67.
- Guaraná, J., & Fleury, S. (2008). Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. *Revista de Administração de Empresas*, 48(3), 94-103.
- Gomes, J. F. d. F., & Orfão, N. H. (2021). Desafios para a efetiva participação popular e controle social na gestão do SUS: revisão integrativa. *Saúde em Debate*, 45(131), 1199–1213. <https://doi.org/10.1590/0103-1104202113118>
- Grinover, L. (2006). A hospitalidade urbana: acessibilidade, legibilidade e identidade. *Revista Hospitalidade*, 3(2), 29-50.
- Jacobi, P. R. (2002). Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3), 443–454. <https://doi.org/10.1590/s1413-81232002000300005>
- Mariano, A. F. D. C. (2018). A entrevista como tema de pesquisa no campo da comunicação. *Revista FAMECOS*, 25(2), 28307. <https://doi.org/10.15448/1980->



3729.2018.2.28307

Marino, E. C. (2019). Ativismo e apropriação do espaço urbano em São Paulo. *arq.Urb*, (23), 170–184. Recuperado de <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/46>

Maricato, E. (2000). Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em perspectiva*, 14(4), 21-33.

Maricato, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. Expressão Popular.

Malta, C. (2003). *Reinvente seu bairro*. Editora 34.

Plano de Bairro Jardim Lapenna (2019): Rota para um território de direitos. DIREITO SP. EAESP. EESP. CEPESP. O bairro: uma Ilha. *DIREITO SP*. São Paulo.

Prefeitura do Município de São Paulo (2013). *Guia Metodológico dos Processos Participativos: A participação como Método do Governo e sua Dimensão Formativa*. São Paulo.

Quaresma, C. C., Ferreira, M. L., Shibao, F. Y., Ruiz, M. S., & Neto, G. C. de O. (2017). A crise de mobilidade urbana brasileira e seus antecedentes socioespaciais. In T. Tucunduva, C. Kniess & E. Maccari (Orgs.), *Cidades Inteligentes e Sustentáveis*. Manole.

Ruiz, A. T., & Almeida, M. V. (2020). Políticas públicas e participação social: o caso do plano de bairro do jardim lapenna como um caminho da democracia para um território de direitos. *USP*, 225–241.



Severino, A. J. (2017). *Metodologia do trabalho científico* (2ª ed.). Editora Cortez.

Vialli, A. (2017). Articulação, palavra-chave. *Página 22 - FGV*, (107), 32–36.

YIN, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (3a ed.). Bookman.