



O PLANO DE BAIRRO DO JARDIM LAPENA
O Plano de Bairro e a iniciativa Pacto pelas Cidades Justas no
Lapena

JARDIM LAPENA NEIGHBORHOOD PLAN
The Neighborhood Plan and the Pacto pelas Cidades Justas initiative in
Lapena

Daniela Getlinger

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie; São Paulo, Brasil.

daniela.getlinger@mackenzie.br

Carlos Leite

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie; São Paulo, Brasil.

1106052@mackenzie.br

RESUMO

Este artigo objetiva apresentar o processo de elaboração do Plano de Bairro do Jardim Lapena, os resultados obtidos e discorrer sobre as ações que visam à continuidade do processo de requalificação urbana, no contexto do Movimento Pacto pela Cidades Justas. Quais seriam as próximas etapas para a territorialização do Plano de Bairro é a pergunta aqui colocada. A hipótese sustentada neste artigo é que o terceiro setor, mais do que o poder público, tem a flexibilidade necessária para assumir o papel de promover inovação nos territórios vulneráveis, propondo situações e soluções criativas que são testadas e sistematizadas antes de serem apresentadas ao poder público.

Palavras-chave: Plano de Bairro, requalificação urbana, governança urbana.

Bloco temático: 3. Dinâmica Urbana. **Tema:** Bairros informais.

ABSTRACT

This article aims to present the elaboration process of the Jardim Lapena Neighborhood Plan, the results obtained, and discuss the actions that aim at the continuity of the process of urban requalification, in the context of the Movimento Pacto pela Cidades Justas. What would be the next steps for the territorialization of the Neighborhood Plan is the question stated. The hypothesis sustained in this article is that the third sector, more than the public power, has the necessary flexibility to assume the role of promoting innovation in vulnerable territories, proposing situations and creative solutions that are tested and systematized before being presented to the public power.

Keywords: Neighborhood Plan; urban requalification; urban governance.

Thematic clusters: 3. Urban dynamics. **Topic:** Informal neighborhoods

Introdução

O Jardim Lapena é um bairro localizado na zona leste de São Paulo, mais especificamente no distrito de São Miguel Paulista. Situado entre a estação São Miguel da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) e o antigo leito do Rio Tietê, destaca-se, entre outras áreas periféricas do Município de São Paulo, devido à localização estratégica, à presença de instituições da sociedade civil e por ser um lugar que acumula um histórico de lutas que resultaram em diversos equipamentos públicos e projetos sociais conquistados para a comunidade.

A localização atrativa, próximo à uma estação de trem metropolitano, e a oferta de equipamentos públicos (uma Unidade Básica de Saúde, uma escola estadual, duas creches, um Ponto de Leitura e um Centro da Criança e do Adolescente), fez com que o bairro se tornasse extremamente atrativo para novos moradores. De pouco mais de 5 mil habitantes em 2000 (Censo Demográfico IBGE)¹, o bairro passou para cerca de 12 mil habitantes em 2017, de acordo com a estimativa da Unidade Básica de Saúde local. Esse rápido crescimento populacional aumentou a permanente pressão fundiária e a sobrecarga da infraestrutura e dos serviços públicos e sociais existentes. O Jardim Lapena passou então a sofrer com a falta de coleta de esgoto e acesso à água tratada, aumento da incidência de alagamentos e participação expressiva de população com alto índice de vulnerabilidade social. Atualmente, os problemas ambientais do Lapena apresentam um quadro de complexidade típica da ocupação de áreas de várzea, reforçada pela forte pressão habitacional e a ocupação, para fins de moradia, de praticamente toda a área natural de cheia do rio Tietê.

Com o agravamento das questões ambientais e sociais do bairro, fruto do adensamento permanente, sem atender às questões ambientais, a Fundação Tide Setubal, em parceria com o Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp-FGV), iniciou a construção de uma experiência de planejamento urbano participativo, entre 2017 e 2019, com o objetivo de organizar as demandas da comunidade e contribuir para a realização de uma gestão urbana descentralizada e participativa que fortalecesse o desenvolvimento urbano local (Fundação Tide Setubal, 2019).

Tendo como referência o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (Lei 16.050/2014)² e o estabelecido no artigo 351 como conteúdo desejável para um Plano de Bairro, buscou-se produzir uma visão informada e abrangente do território, abordando os vários temas e questões identificadas na lei. O resultado desse processo é a construção participativa do Plano de Bairro do Jardim Lapena – 48 ações organizadas em 14 propostas e quatro grandes desafios para transformar o bairro.

A oportunidade de desenvolvimento da espacialização do Plano de Bairro do Jardim Lapena emerge em 2020, através de um modelo de governança que surge de modo inovador e pioneiro em São Paulo, em que a larga experiência das entidades do terceiro setor, que já têm sua atuação consagrada nos territórios precários e em comunidades socialmente vulneráveis, integra-se à atuação das secretarias do município, visando reduzir os índices de violência e as desigualdades socioespaciais em territórios de vulnerabilidade social (GETLINGER, 2021).

1. O Jardim Lapena: zona leste de São Paulo

O Jardim Lapena está localizado no distrito de São Miguel Paulista, a 30 Km do centro de São Paulo. Apesar de estar situado no extremo leste da capital, portanto, distante dos principais postos de trabalho concentrados

¹ Censo Demográfico IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html>.

² Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo (Lei 16.050/2014) Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>

no centro da cidade (Fig. 01), o bairro possui uma posição estratégica em comparação com outras áreas periféricas, devido à sua proximidade com infraestruturas de mobilidade, como a Rodovia Ayrton Senna, eixo de conexão viária entre Rio de Janeiro e São Paulo, e a linha 12 da CPTM, conectada ao sistema de metrô da cidade (Fig. 02).

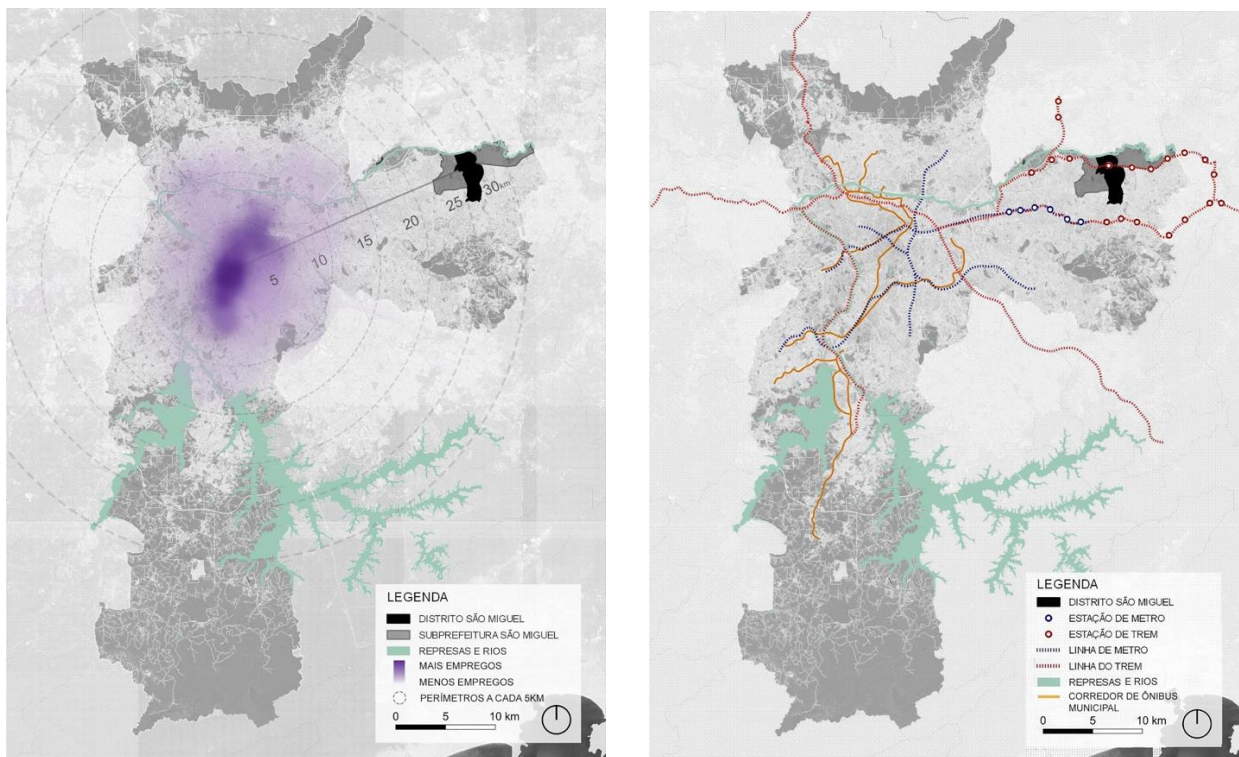


Fig. 01: Localização de São Miguel em relação ao centro de São Paulo e demarcação das áreas onde é maior a concentração de emprego. Fonte: elaboração própria. Fig. 02: Infraestrutura de mobilidade ferroviária (em vermelho) e metroviária (em azul) de São Paulo, com destaque para o distrito de São Miguel, cortado pela linha 12 da CPTM. Fonte: elaboração própria.

A demarcação do bairro como uma unidade de planejamento pode ser fundamentada na combinação dos elementos estruturais que moldaram sua formação: o assentamento em uma área de várzea do rio Tietê, a proximidade da ferrovia e a interação entre indústria e habitação. Se os limites do bairro podem ser facilmente precisados, isso se deve às barreiras físicas presentes no território, que delimitam espacialmente a área de 30,8 ha, onde vivem aproximadamente 12 mil pessoas.

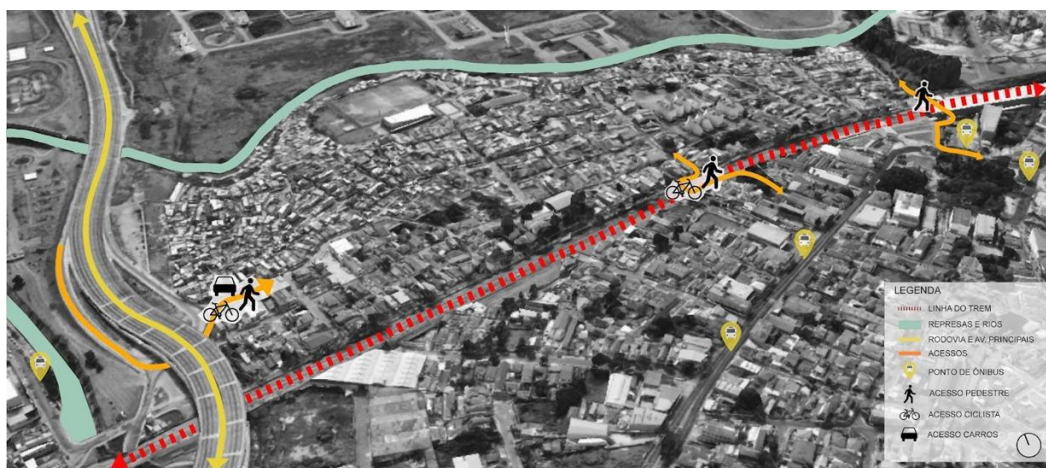


Fig. 03: Os limites que delimitam o Jardim Lapena, definindo-o como uma unidade física e social, são claramente estabelecidos por barreiras precisas: a ferrovia ao norte, os muros da indústria a leste, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

(SABESP) ao sul e o viaduto da Jacu-Pêssego a oeste. O mapa também revela três acessos ao bairro: sob o viaduto Jacu-Pêssego, por meio da passarela sobre a linha férrea e através da estação da CPTM São Miguel Paulista. Fonte: Elaboração própria com base em uma foto do Google Earth (2019).

Esses limites físicos, que hoje segmentam o território entrecortado por linha férrea, avenidas expressas, muros e córrego, configuram o Lapena como uma unidade física e social contida dentro de barreiras muito precisas (Fig. 03). Eles materializam a segregação do bairro no contexto municipal, devido à distância percorrida para os locais de oferta de emprego, e restringem a apenas três os acessos ao bairro: pela estação São Miguel Paulista da CPTM, somente para pedestres; pela passarela sobre a linha férrea, por onde circulam pedestres, motos e bicicletas; e pela alça de acesso sob o viaduto da Jacu-Pêssego, que atualmente é o único acesso de veículos.

Embora a paisagem no Lapena, de modo geral, apresente a uniformidade típica dos bairros periféricos, resultado da combinação de loteamento-autoconstrução (CALDEIRA, 1984), sendo predominantemente horizontal, as construções não são homogêneas em termos de tipologia e qualidade. Isso ocorre devido aos diferentes momentos de ocupação do território, às características dos locais ocupados (com grandes diferenças devido à declividade da planície aluvial) e às questões de propriedade, organização da comunidade e contextos sociais. Da mesma forma, é possível observar diferenças no tecido urbano, que variam desde arruamentos cartesianos planejados até estreitos becos labirínticos espontâneos.



Fig 04: Conjunto de habitações na área mais precária do Lapena, elevadas do chão para evitar a entrada de água. Durante as visitas à área, foi possível notar o trabalho constante nas moradias construídas a partir de achados e restos de obra. As estacas fincadas na lama apodrecem rapidamente e precisam ser trocadas; o mesmo ocorre com a base horizontal de tábuas de madeira, sobre a qual os barracos são erguidos. Fonte: autora, 2019

Ao longo da história, o processo de ocupação do território tem sido predominantemente precário, especialmente nos últimos dez anos, com um crescimento expressivo de habitações em áreas ambientalmente sensíveis (Fig. 04). Esse aumento populacional ocorreu simultaneamente ao incremento na oferta de serviços sociais e à melhoria do acesso ao trem metropolitano, o que tornou o bairro mais atrativo, apesar das condições precárias. Segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), elaborado pela Fundação Seade³ com dados de 2010, diferentes regiões do bairro apresentam índices diversos, refletindo um grau razoável de diversificação social.

A parcela expressiva da população com alto índice de vulnerabilidade acarretou a sobrecarga da infraestrutura existente, por meio de ligações clandestinas de água potável e eletricidade, além da destinação inadequada de esgoto e resíduos sólidos. Isso também impactou os serviços públicos e sociais do bairro. Ao mesmo tempo,

³ IPVS - Governo do Estado de São Paulo - Fundação Seade. Disponível em: <https://ipvs.seade.gov.br/view/index.php>.

o crescimento desordenado resultou na ocupação de qualquer área para moradia, prejudicando as necessidades coletivas de vias, parques, áreas verdes, espaços para equipamentos públicos, rios e áreas que desempenham importantes funções ambientais.

O bairro passou a enfrentar graves problemas sociais e ambientais, como falta de coleta de esgoto e acesso à água tratada, além de um aumento significativo da incidência de alagamentos. Isso contribuiu fortemente para o aumento das tensões entre os moradores antigos e os recém-chegados, bem como para a fragmentação interna entre os setores habitados por pessoas com condições de vida muito diferentes.

Com o agravamento das questões ambientais e sociais do bairro, resultante do contínuo adensamento populacional sem considerar os aspectos ambientais, a Fundação Tide Setubal iniciou, em parceria com os moradores do Jardim Lapena, as organizações e lideranças locais, e com a colaboração do Centro de Política Econômica do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp-FGV), a construção participativa do Plano de Bairro Jardim Lapena. O objetivo é organizar as demandas da comunidade e contribuir para a implementação de uma gestão urbana descentralizada e participativa, fortalecendo o desenvolvimento urbano local (Fundação Tide Setubal, 2019).

2. A construção do Plano de Bairro Jardim Lapena

O Plano de Bairro é uma ferramenta que tem como objetivo planejar o desenvolvimento urbano em uma escala local, o bairro, conforme estabelecido pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE - Lei 16.050/14). Sua finalidade é identificar as necessidades específicas de cada bairro e, a partir delas, elaborar estratégias de transformação que envolvam a participação ativa da sociedade civil, do poder público (especialmente o governo municipal) e do setor privado. De acordo com o PDE, o Plano de Bairro abrange ações voltadas para a mobilidade, com ênfase na circulação de pedestres, ciclistas e pessoas com deficiência, além do planejamento de espaços públicos, como áreas livres, áreas verdes e espaços de lazer. Também engloba medidas relacionadas à microdrenagem, iluminação pública, acessibilidade e disponibilidade de equipamentos públicos. Em resumo, trata-se de uma ferramenta de planejamento que visa implementar pequenas iniciativas e ações direcionadas para melhorar a qualidade de vida das pessoas em seu entorno mais próximo do dia a dia⁴.

O desenvolvimento do Plano de Bairro Jardim Lapena está relacionado ao histórico das últimas décadas de mobilização de moradores em prol de seus direitos e as conquistas populares para melhorias da região, assim como o papel e o trabalho da Fundação Tide Setubal, em São Miguel Paulista. Em 2015, a partir da bagagem acumulada pela Fundação em seus anos de atuação no Lapena, surge a ideia da construção coletiva e colaborativa de um plano que possibilitasse a integração de forças institucionais e comunitárias do bairro, valorizando as potências locais existentes. “O que compõe um bairro bom para se viver” e “O que queremos para o futuro do Jardim Lapena” foram questionamentos que orientaram as atividades conduzidas ao longo de 2016, quando a ideia de construir um plano de bairro participativo começou a ser semeada, a partir do entendimento que muitos problemas dos moradores não eram isolados, mas justamente comuns e recorrentes no território.

Finalmente, em fevereiro de 2017, inicia-se a elaboração do Plano de Bairro do Jardim Lapena, a partir do mapeamento preliminar do bairro para identificação de pré-condições locais para a construção do Plano, definição e identificação das organizações e lideranças atuantes na comunidade, com o objetivo de conhecer as condições que pudessem potencializar ou dificultar a construção do Plano no Lapena.

O processo participativo para discutir coletivamente os principais problemas, prioridades e possíveis soluções para o bairro se deu em três grandes etapas: (i) diagnóstico do bairro, (ii) construção e discussão de propostas de melhoria e (iii) pactuação das estratégias básicas de implementação (LEITE *et. al*, 2022).

⁴ Planos de Bairro. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/planos-de-bairro/>.

No Plano de Bairro Jardim Lapena, as 48 ações para transformar o bairro foram organizadas em 14 propostas e quatro grandes desafios, apresentados esquematicamente na figura 05.

O primeiro desafio do Plano de Bairro Jardim Lapena é fortalecer uma organização comunitária atuante e efetiva, através da instituição do Colegiado, composto por representantes de instituições e moradores, e da implementação de um acompanhamento permanente. Além disso, fazem parte do primeiro desafio, a organização, a gestão e o cuidado com os espaços livres, tanto lugares de convívio quanto áreas de conflito, a partir dos próprios moradores.

O segundo desafio é a promoção de um bairro em harmonia com seu meio ambiente, com ênfase na melhoria da qualidade ambiental através de propostas como a microdrenagem, a instalação de pontos para coleta e reciclagem de resíduos sólidos e a ampliação das áreas verdes e criação de hortas comunitárias.

O terceiro desafio do Plano de Bairro Jardim Lapena está vinculado a ações que permitirão melhorar a microacessibilidade, como o compartilhamento das vias (em especial a principal rua do bairro), a implementação de medidas moderadoras de tráfego, além da criação de condições favoráveis ao transporte ativo e coletivo. A qualificação dos espaços livres, a integração e a ampliação dos espaços de esporte, cultura e educação também são fundamentais para esse desafio, considerando a alta proporção de crianças e adolescentes no território.

O quarto e último desafio está focado em assegurar infraestrutura e qualificar os equipamentos existentes na região. Isso inclui medidas que visam mitigar a vulnerabilidade em áreas de risco, no sentido de promover condições dignas de habitabilidade para seus moradores, além de requalificar os equipamentos públicos existentes, tornando seu entorno mais atraente e acessível. O desafio também envolve a ampliação dos serviços públicos disponíveis para a população local.

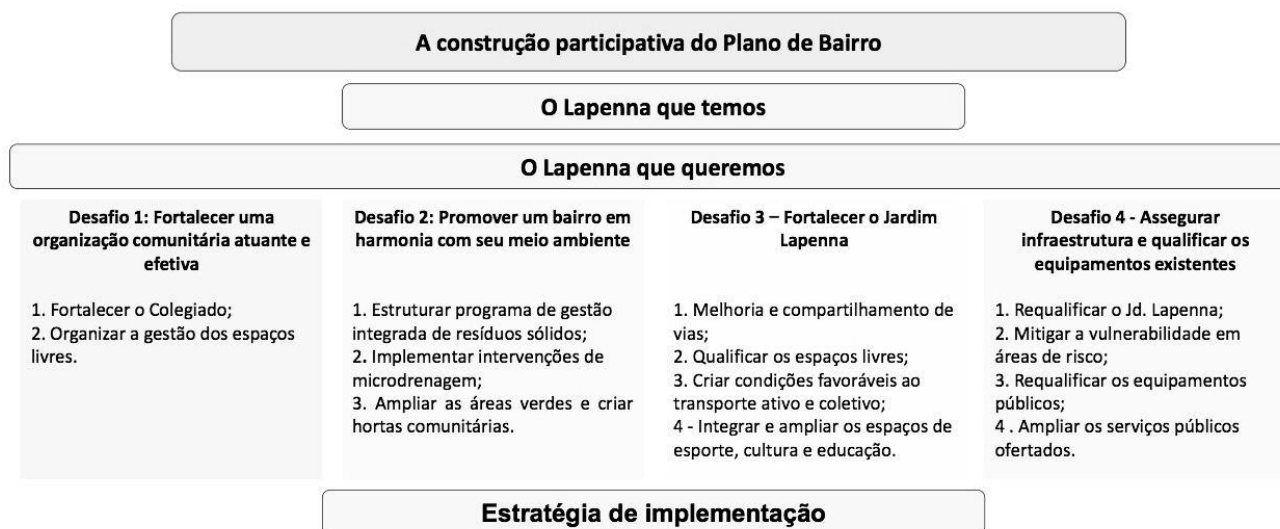


Fig. 05: Classificação das sugestões da população em macroações em torno de eixos temáticos ou desafios, a partir das discussões e prioridades definidas pelos moradores, com vistas a definir estratégias de implementação e as fases do Plano de Bairro. Fonte: Plano de Bairro Território Lapena: o bairro que temos e o bairro que queremos. Fundação Tide Setubal e Cepesp/FGV, 2019.

O resultado de um plano de bairro abrangente e participativo é a grande quantidade de propostas, condizentes com os principais desafios que o Jardim Lapena apresenta. Com base no Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo (Lei 16.050/2014) e no que é estabelecido no artigo 351 como conteúdo desejável para um Plano de Bairro, buscou-se criar uma visão informada e abrangente do território, abordando diversos temas e questões identificados na legislação (Fundação Tide Setubal, 2018).

Pondera-se que, na construção do Plano de Bairro Jardim Lapena, houve um progresso significativo nas discussões e na busca de soluções para as áreas de várzea da capital. Membros do grupo gestor, que também eram conselheiros do Conselho Participativo de São Miguel Paulista, passaram a articular a importância do

instrumento do Plano de Bairro nessas instâncias, apontando como prioritária a consideração das áreas de várzea no Plano de Metas de São Paulo. Finalmente, os Planos de Bairro de áreas de várzea foram reconhecidos como importantes ferramentas para o desenvolvimento local.

No entanto, com a conclusão do Plano de Bairro do Jardim Lapena e as tentativas de materializá-lo, percebeu-se o quanto a máquina pública ainda não está pronta para esse instrumento de planejamento urbano. Embora o instrumento urbanístico do Plano de Bairro no Brasil já apareça no marco regulatório nacional (Estatuto da Cidade, de 2001)⁵, ainda hoje não é clara a sua prerrogativa ou seus mecanismos de funcionamento. No Brasil ainda persiste incompreensão sobre a necessidade de o projeto anteceder a ação pública, para que só então seja feita a escolha do instrumento mais adequado para sua implantação. Um grande desafio que se enfrenta no caso do Jardim Lapena está relacionado às próximas etapas, à continuidade do Plano de Bairro, que ainda precisa contemplar sua dimensão espacial, de modo a transferir para o território os sonhos da população e as metas de melhorias pactuadas (GETLINGER, 2021).

3. A iniciativa Pacto pelas Cidades Justas

Em abril de 2020 foi firmado o Termo de Doação N. 001/2020, envolvendo mais de 20 entidades do terceiro setor e organizações comunitárias, incluindo a Fundação Tide Setubal. Esse movimento articula-se com a prefeitura, o que garante a centralização das ações, a integração multissetorial das políticas públicas, a convergência das políticas nos territórios selecionados e a continuidade do programa, mesmo com as mudanças de representantes do executivo municipal (Fundação Tide Setubal, *et. al*, 2020). A proposta desse movimento é baseada no interesse comum entre as partes e no reconhecimento da importância de elaborar projetos de integração de políticas setoriais para o desenvolvimento de territórios vulneráveis. Além disso, ela se insere no contexto do marco legal atual e das iniciativas do município relacionadas ao tema.

O objetivo do Pacto é construir um novo modelo compartilhado de governança urbana local e metodologias participativas de intervenções urbanísticas em territórios com altos índices de vulnerabilidade. A proposta busca promover a inclusão social, a cidadania participativa, o desenvolvimento econômico e social, o fortalecimento comunitário e a qualificação do espaço urbano, tendo como intuito, melhorar a qualidade de vida em áreas específicas do Município de São Paulo (Pacto pelas Cidades Justas 2020).

Visando articular políticas públicas e ações da sociedade civil, e desenvolvido a partir da organização das demandas comunitárias e de propostas para promover melhorias no território, esse modelo inovador de gestão compartilhada institui um ambiente de participação plenamente democrático e visa estabelecer práticas de governança a partir da sociedade civil. Dessa forma, o Pacto desempenha dois importantes papéis: em primeiro lugar, auxilia as entidades que já estão envolvidas com as dinâmicas locais, ampliando o alcance dessas organizações e sua capacidade de atuação nos territórios de vulnerabilidade social. Em segundo lugar, busca promover a integração e coordenação das ações governamentais, que muitas vezes são realizadas de maneira fragmentada, para que passem a atuar de maneira conjunta e articulada com os moradores e lideranças das áreas onde os programas serão implementados.

No mesmo ano, a Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU), definiu três áreas como perímetro de referência para a realização do diagnóstico participativo e das diretrizes para elaboração de projetos de integração de políticas setoriais. Uma dessas áreas é o bairro Jardim Lapena. Por meio do Programa Territórios Educadores⁶, as intervenções têm como objetivo construir novos equipamentos ou requalificar os existentes, melhorar a mobilidade e a sinalização, alargar calçadas, implantar ciclovias, ocupar espaços públicos, instalar mobiliário urbano e melhorar a iluminação pública.

A fim de preparar o território para receber futuramente iniciativas educativas e se constituir também em um Território Educador, o projeto de Urbanismo Social no Jardim Lapena no âmbito do Pacto pelas Cidades Justas, doado à Prefeitura de São Paulo (SMDU), com o patrocínio da Fundação Tide Setubal, tem como objetivo

⁵ Estatuto da Cidade (2001). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>

⁶ Territórios Educadores. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-comeca-a-implantar-territorios-educadores-e-ceus-em-2022>

qualificar o trajeto entre a estação da CPTM São Miguel Paulista, espaços públicos, equipamentos sociais e do terceiro setor, visando a melhoria dos espaços públicos e a conquista dos espaços residuais existentes no território. Para isso, o projeto prevê travessias lúdicas e seguras na proximidade das quatro escolas do perímetro, pintura de calçadas e muros, nova sinalização de trânsito e implantação de mobiliários urbanos, como bancos, playgrounds e paraciclos.

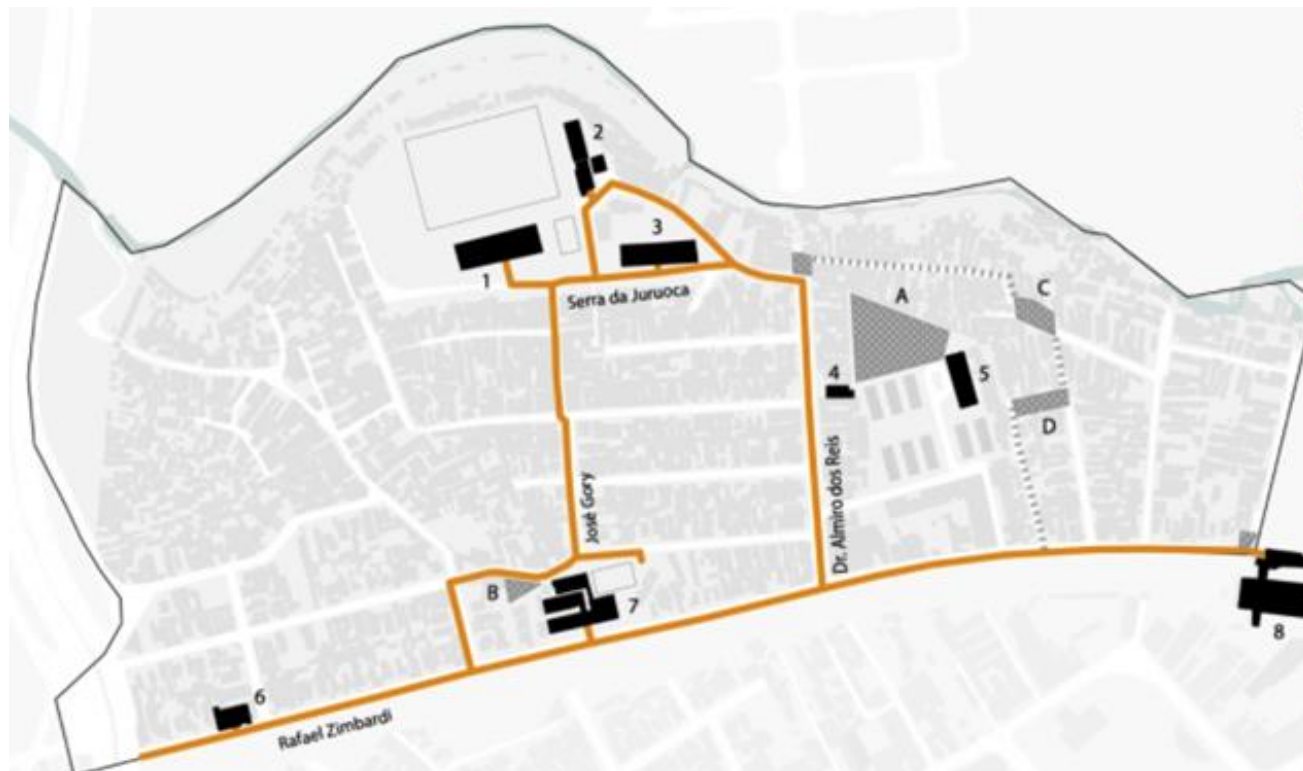


Fig. 06: Primeira fase da intervenção urbana: uma rede de conectividade de espaços públicos e equipamentos sociais. Demarcação das áreas com propostas de intervenção (em cinza). Fonte: Stuchi e Leite Projetos, 2020.

No âmbito da mobilidade, o projeto teve como objetivo encontrar soluções para os problemas identificados durante a elaboração do Plano de Bairro. Foram propostas melhorias nas condições de caminhabilidade e acessibilidade, incluindo a implantação de uma rua compartilhada, a reforma e ampliação de calçadas, melhorias na iluminação pública e no plantio de árvores. Essas medidas visam proporcionar melhores condições de trânsito e segurança para os pedestres (Fig. 06).

A proposta do município também envolve a transformação da maior área pública da comunidade do Jardim Lapena, a praça do Mutirão (Fig. 07), em um ponto de encontro com múltiplos usos e conexões. Isso será alcançado através da criação de um novo acesso a partir de uma das ruas mais movimentadas do bairro. A praça abrigará equipamentos lúdicos para crianças de 0 a 6 anos, como escorregadores, balanços, pontes e muros de escalada, além de uma quadra poliesportiva, mesas de jogos, áreas para piquenique e equipamentos de ginástica.

O projeto de requalificação da praça do Mutirão e a integração dessas intervenções em um modelo de Território Educador aproveitará todo o espaço disponível para a construção de um local público com múltiplos usos (Figs. 07, 08 e 09). Essa abordagem contribuirá significativamente para uma nova forma de uso, cuidado e manutenção da praça. Em 2022, a proposta do Território Educador, construída em colaboração com a comunidade local por meio de mais de 30 atividades participativas, como rodas de conversa, questionários, entrevistas e seminários, entrará na fase de ajustes finais antes da licitação das obras⁷.

⁷ Território educador no Jardim Lapena. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/projeto-do-territorio-educador-jardim-lapenna-entra-na-etapa-final/>.



Figs 07, 08 e 09: Proposta elaborada para a Fundação Tide Setubal. Projeto da praça do Mutirão. Fonte: Stuchi e Leite Projetos; Daniela Getlinger, 2020.

4. Considerações sobre o Plano de Bairro Jardim Lapena

A Fundação Tide Setubal desempenhou um papel crucial no desenvolvimento do Plano de Bairro Jardim Lapena. Sua presença no território e seu compromisso em seguir os princípios estabelecidos por lei forneceram as informações necessárias para orientar as intervenções e investimentos no local. O Plano foi concebido para ser construído e moldado a partir das necessidades e perspectivas dos moradores. Embora as responsabilidades tenham sido compartilhadas, uma organização centralizou o registro e o monitoramento das ações e acordos estabelecidos pela comunidade, garantindo o sucesso do processo de planejamento local.

A elaboração do Plano de Bairro do Jardim Lapena foi um marco na transformação do bairro. O resultado alcançado representa um grande avanço na construção de um território baseado em direitos e serve como uma experiência de planejamento participativo local que pode ser replicada no desenvolvimento de outros Planos de Bairro na cidade.

No entanto, a aproximação da comunidade por meio de entrevistas com diversos atores envolvidos no Jardim Lapena, assim como a participação em eventos e audiências públicas durante o processo de elaboração e aprovação do Plano de Bairro, revelaram aspectos significativos sobre a metodologia de participação social

adotada, as dificuldades encontradas na articulação entre a esfera micro e macro das políticas, e os desafios enfrentados pela administração pública.

Apesar dos esforços contínuos do grupo gestor em enfatizar a natureza participativa do processo, o engajamento popular sempre foi um grande desafio. Isso ocorreu devido ao desconhecimento dessa inovadora ferramenta de participação e intervenção social no território, bem como à fragmentação existente entre os diferentes setores do bairro. Entrevistas realizadas com moradores das áreas mais estruturadas do Lapena revelaram que muitos não se envolveram ativamente na construção do Plano devido à falta de compreensão do que estava sendo proposto, descrença nas chances reais de transformação do bairro e falta de tempo para participar de reuniões, oficinas e mutirões. Por outro lado, os moradores das áreas mais precárias afirmaram que fazem pouco uso dos espaços públicos e das instituições presentes no bairro, pois não se sentem parte integrante dele, o que evidencia a fragmentação interna entre os setores habitados por pessoas com condições de vida muito diferentes.

Com a conclusão do Plano de Bairro do Jardim Lapena e as tentativas de implementá-lo, ficou evidente que a máquina pública ainda não está preparada para lidar com esse instrumento de planejamento urbano. Embora o instrumento do Plano de Bairro já esteja previsto no marco regulatório nacional do Brasil, como o Estatuto da Cidade de 2001, ainda não está claro qual é sua prerrogativa e como seus mecanismos devem funcionar. No Brasil, ainda existe uma falta de compreensão sobre a necessidade de o projeto preceder a ação pública, para que, somente então, seja escolhido o instrumento mais adequado para sua implementação (GETLINGER, 2021).

A hipótese sustentada neste artigo é que o terceiro setor, mais do que o poder público, tem a flexibilidade necessária para assumir o papel de promover inovação nos territórios vulneráveis, propondo situações e soluções criativas que são testadas e sistematizadas antes de serem apresentadas ao poder público. Muitas vezes o poder público enfrenta desafios para executar projetos em um ciclo de tempo adequado, devido a restrições de recursos, de capacidade de exposição e outras limitações. Isso pode levar a atrasos e a projetos que não são implementados de forma efetiva ou que não atendem às necessidades da população.

A oportunidade de desenvolvimento da espacialização do Plano de Bairro do Jardim Lapena surge em 2020 por meio de um modelo de governança inovador e pioneiro em São Paulo, o Pacto pelas Cidades Justas, movimento que se articula com a prefeitura, o que garante a centralização das ações, a integração multissetorial das políticas públicas, a convergência das políticas nos territórios selecionados e a continuidade do programa, mesmo com as mudanças de representantes do executivo municipal.

5. Referências bibliográficas

CALDEIRA, T. P. *A Política dos Outros. O Cotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FUNDAÇÃO TIDE-SETUBAL (2018). *Plano de Bairro: Modos de Fazer. Sistematização da Metodologia a partir da experiência do Plano de Bairro do Jardim Lapena*. São Paulo.

FUNDAÇÃO TIDE-SETUBAL e CEPESP/FGV (2019). *Território de Direitos: um guia para construir um Plano de Bairro com base na experiência do Jardim Lapena*. Fundação Tide Setubal. São Paulo.

FUNDAÇÃO TIDE-SETUBAL e CEPESP/FGV (2019). *Plano de Bairro Território Lapena: o bairro que temos e o bairro que queremos*. São Paulo.

FUNDAÇÃO TIDE-SETUBAL; IAB-SP; INSTITUTO BEI (2020). *Pacto pelas Cidades Justas. Termo de Doação n. 001/2020: Diagnóstico Participativo para Elaboração de Projetos de Integração de Políticas Setoriais Visando ao Desenvolvimento Local. Produto 05: Relatório Final*. São Paulo.

GETLINGER, D. (2021). *Plano de ação local como elemento de integração e territorialização de políticas públicas em áreas de vulnerabilidade social: o caso do Jardim Lapena*. Tese de doutorado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo.

LEITE, C., ALVIM, A.T.B., SCHRÖDER, J., MARQUES, A.L., GETLINGER, D. (2022). *New Forms of Shared Governance and Local Action Plan in Socially Vulnerable Settlements*. In: Brears, R.C. (eds) *The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-87745-3_352

Electronic sources

Censo Demográfico IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html>. Acesso em: maio 2023

Fundação SEADE. IPVS – Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://ipvs.seade.gov.br/view/index.php>. Acesso em: março 2020

Gestão Urbana SP. Projeto Território Educador Jardim Lapenna. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/projeto-do-territorio-educador-jardim-lapenna-entra-na-etapa-final/>. Acesso em: julho 2020

Gestão Urbana SP. Planos de Bairro. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/planos-de-bairro/>. Acesso em: fevereiro 2020

Pacto pelas cidades justas (2020). Disponível em: <https://www.cidadesjustas.org.br/>. Acesso em: julho 2020

Prefeitura da Cidade de São Paulo (2014). Legislação Municipal. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: abril 2023

Prefeitura da Cidade de São Paulo (2016). Programa Território CEU. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/territoriosceu/>. Acesso em: julho 2020

Senado. Estatuto da Cidade. Dispositivos Constitucionais. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: abril 2023

Territórios Educadores. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-comeca-a-implantar-territorios-educadores-e-ceus-em-2022>. Acesso em: julho 2020