

# APROXIMAÇÃO





# APROXIMAÇÃO

A participação popular nas práticas do  
planejamento urbano - O bairro na cidade

Aluna: Ana Maria Pacetti  
Orientador: Prof. Dr. Márcio José Catelan

Universidade Estadual Paulista  
Curso: Arquitetura e Urbanismo  
Trabalho Final de Graduação  
Presidente Prudente, dezembro de 2018



*“Eu quero que as coisas aconteçam conjuntamente. A mudança estrutural aconteça, mas a mudança subjetiva aconteça também. Que as pessoas possam amadurecer, possam melhorar, possam se sentir fortes, empoderadas e donas da cidade!”*

Márcia Lucena, prefeita do Conde/PB



## Agradecimentos

Sou grata pela vida, pelo erros e acertos, pelas pessoas que vieram e pelas que foram. A Ana Maria que hoje conclui esse trabalho é a soma das melhores experiências vividas nesses cinco anos, é o extrato de todo o aprendizado que poderia ser tirado de cada momento! Sou grata por ter a formação de uma universidade pública, mesmo sabendo que isso é um privilégio de poucos. Lembrarei com muito carinho e orgulho de cada entidade estudantil em que já estive presente, espaços onde deixei pouco e recebi muito.

O trabalho acadêmico por vezes pode ser bastante solitário, mas durante o percurso estive com as melhores pessoas. Por isso, agradeço as moradoras e moradores do Vila Nova Prudente, especialmente àqueles que contribuíram diretamente para a realização deste trabalho: Josiane, Jorgina, Ednavas, Júlio, Claudemir, Lúcia, D. Marlene, Francisco e Roseli, sem as quais nada do que eu escrevi aqui faria sentido. Também tem minha gratidão Ana Cecília, que compartilha comigo a mesma vontade de tornar o Vila Nova um lugar melhor, e que foi fundamental para a minha aproximação com os moradores. O trabalho foi sistematizado por mim, mas foi construído junto com vocês e é para vocês! Agradeço por tudo que aprendi com a nossa troca.

Agradeço Marcio Catelan, professor, orientador e amigo, por todo apoio em todas as etapas deste trabalho. Catelan é o tipo de professor que nos dá asas, e que voa junto com a gente, mesmo durante as tempestades. Por isso foi tão leve e enriquecedor ser orientada por ele!

Agradeço às companhias de “noites no Rato”, e aos que fizeram com que a graduação também fosse mais divertida: Laiane, Beatriz (Mangua), Tiyemi, Ana e João. Às companheiras de casa e de vida: Carol e Lari, por me receberem tão bem em Prudente, e mais recentemente à Karoll, pelo companheirismo e sincronicidade de pensamentos, pelas longas e intensas conversas que fizeram com que nossa amizade fosse tão especial em tão pouco tempo.

Agradeço à Edna, por ter me acompanhado em boa parte desse percurso e por me ajudar a enfrentar o desafio de me conhecer e de ser uma pessoa melhor para mim e para os outros.

Algumas despedidas podem ser inesperadas e também muito dolorosas. Então, mesmo sem ter a oportunidade de dizer pessoalmente, sou grata ao meu pai, José Donizeti, por ter me dado a vida e também o gênio forte.

E por fim, agradeço e dedico este trabalho às mulheres da minha família. Mulheres fortes, inspiradoras e que fazem parte do que sou. Entre elas o meu agradecimento especial à minha avó Cida, por me acompanhar mesmo distante durante todo esse percurso, por todo o apoio com elogios e vibrações positivas, e por sempre comemorar junto comigo cada conquista! Finalmente, à mulher mais importante da minha vida, minha mãe Isabel, pelo suporte incondicional em todos os passos de minha caminhada, pelos puxões de orelha, pelos conselhos, pela paciência, e por todos os ensinamentos até hoje. Tenho muito orgulho de pertencer a essa família, e sem vocês eu não teria chegado até aqui!



## Por que a participação popular?

A motivação para a escolha desse tema surgiu a partir do meu constante questionamento a respeito da forma antidemocrática com que os espaços da cidade são produzidos, evidenciando desigualdades e afetando a sociabilidade e a integração entre as pessoas. Entre as experiências vividas ao longo da graduação, práticas que tinham como pressuposto o envolvimento direto com grupos sociais geralmente excluídos, e o seu empoderamento a fim de melhorar as condições do meio em que vivem conduziram a minha formação com uma perspectiva mais humana e inclusiva.

Nesse sentido, diante das características que um trabalho acadêmico impõe, este trabalho representa uma parcela do que acredito, e do que penso ser forma de desempenhar parte da responsabilidade social enquanto estudante de uma universidade pública e futura arquiteta e urbanista.

A participação popular, nos moldes desse trabalho, surge enquanto uma possibilidade de que o conhecimento produzido a partir da formação acadêmica alcance aqueles que não têm acesso ao arsenal de pesquisas e projetos aqui desenvolvidos. Diante da premissa de que muitas vezes a participação também surge a partir de uma condição de privilégio, a leitora e o leitor perceberão no decorrer dos capítulos que busquei construir uma redação mais próxima daqueles que não conhecem termos técnicos e outras formas de compreender a cidade, na tentativa de tornar esse material o mais acessível possível.

Por fim, é importante destacar a preocupação de que o próprio levantamento das informações incluísse a participação das moradoras e moradores, e de que o conhecimento técnico-científico fosse utilizado como meio de facilitar a formulação de propostas sugeridas por eles. Vislumbro assim, refletir sobre maneiras diferentes de se pensar e fazer a cidade, onde não predominam os interesses imobiliários e o sonho de alcançar uma sociedade mais democrática e participativa esteja cada vez mais próximo.

# Sumário

<b>0.</b>	<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>1.</b>	<b>Os limites da autonomia em uma sociedade heterônoma</b>	<b>17</b>
<b>2.</b>	<b>O direito à cidade enquanto uma expressão da participação</b>	<b>21</b>
<b>3.</b>	<b>Múltiplas escalas da participação no espaço urbano</b>	<b>25</b>
	Introdução da participação no planejamento urbano no Brasil	25
	Modelos institucionais de participação no planejamento urbano no Brasil	27
	Modos não institucionais de participação	32
<b>4.</b>	<b>O bairro</b>	<b>37</b>
<b>5.</b>	<b>O bairro, pelos moradores</b>	<b>51</b>
	Grupos focais como forma de participação	51

## **6.**

### **59 A participação especializada**

59 Participação no planejamento urbano

64 Participação no Vila Nova Prudente

71 O papel da escola para participação

## **7.**

### **77 A cidade no bairro**

78 Perímetro Urbano

79 Zoneamento Urbano

83 Questão Ambiental

86 Sistema Viário

91 Habitação

## **8.**

### **95 O bairro na cidade**

96 Zoneamento Urbano e Questão Ambiental

99 Sistema Viário

101 Habitação

102 Da utopia a autonomia

//

**105** Bibliografia

**111** Anexos

0

# Introdução

No contexto sociopolítico atual, em que há a tendência de retração do Estado devido às políticas neoliberais<sup>1</sup> nas duas últimas décadas e a ineficiência das instituições públicas, já enfraquecidas, em lidar com o aumento dos problemas urbanos, a discussão a respeito da governança<sup>2</sup> e de novas práticas de administração pública tem sido cada vez mais emergente no âmbito local (FREY, 2007). O debate acerca desse tema ressalta a importância da democratização da gestão de recursos e de políticas públicas a partir da articulação de diversos atores sociais, com ênfase para as práticas participativas.

Além da gestão pública e do planejamento urbano, os meios de participação também ocorrem a partir de coletivos e ativismos urbanos. Estes buscam concretizar suas ações através de organizações não institucionais e práticas “de baixo para cima”, que usam das potencialidades locais para promover transformações urbanas (ROSA, 2011). Conceitos ligados ao urbanismo tático e ao microplanejamento urbano direcionam ações práticas em espaços informais da cidade, intervindo nesses lugares por meio da articulação com os moradores locais e de soluções de curta duração, baixo custo e micro escala. Assim, essas ações apresentam-se como alternativas mais práticas, que possibilitam que os cidadãos sejam ativos e não passivos no meio em que vivem, promovendo o engajamento social e incentivando mudanças a longo prazo.

---

1 Por políticas neoliberais considera-se uma série de programas de ajuste estrutural implementados no Brasil nas últimas décadas, “envolvendo políticas de austeridade, desregulação, privatização e enxugamento do setor estatal em geral” (FREY, 2007, p.137).

2 Governança é um tema bastante discutido na literatura sobre gestão pública, que destaca novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, as quais buscam mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em prol da melhoria do desempenho administrativo e da democratização dos processos decisórios locais – ampliando o número de atores envolvidos nos processos decisórios locais (FREY, 2007, p. 138).

Mesmo com a maior manifestação desses ativismos e de avanços institucionais referentes à política urbana – tendo como um marco e importante dispositivo legal o Estatuto da Cidade – vemos que a administração pública em muitos municípios ainda conduz as práticas do planejamento urbano não incluindo a ampla participação dos moradores ou não considerando suas reais necessidades, mantendo assim uma política que privilegia investidores imobiliários e produz cidades cada vez mais desiguais e fragmentadas. Ainda que municípios adotem práticas participativas na gestão pública, o que se observa é a dificuldade em manter a mobilização popular a longo prazo ou ainda em lidar com questões burocráticas e financeiras próprias da administração pública (FREY, 2007). Isso indica a necessidade de repensar nos instrumentos e no formato em que a participação ocorre hoje, sobretudo em nível local.

Os ativismos de bairro tornam-se fundamental nesse contexto, considerando que na dimensão do bairro ganham relevância questões específicas referentes à organização social dos moradores e às suas necessidades e reivindicações (SOUZA, 1988). Sabendo que muitas vezes, nos espaços de discussão dentro do planejamento urbano – como audiências públicas e fóruns – prevalecem pessoas com maior grau de instrução ou grupos que já estão no poder, trabalhar a participação popular em um bairro, diretamente com os moradores, pode ser um caminho para que uma cultura participativa se estabeleça de forma mais efetiva, oferecendo ganhos imateriais através do potencial político pedagógico que as ações participativas possuem enquanto forma de alcançar uma sociedade mais autônoma, assim como colocado por Souza (2006).

A partir dessas questões, este trabalho tem como objetivo principal entender a relação dos moradores com os espaços em que vivem, e investigar os níveis de participação popular e autonomia na escala do bairro, considerando as formas em que a participação ocorre no âmbito municipal, com ênfase para o planejamento urbano. Com esse estudo pretendemos refletir sobre as práticas do planejamento urbano que têm moldado o crescimento da cidade atualmente, e demonstrar como a maior aproximação entre gestores municipais e moradores pode colaborar para que ações tomadas pelo município sejam

mais coerentes com a realidade local.

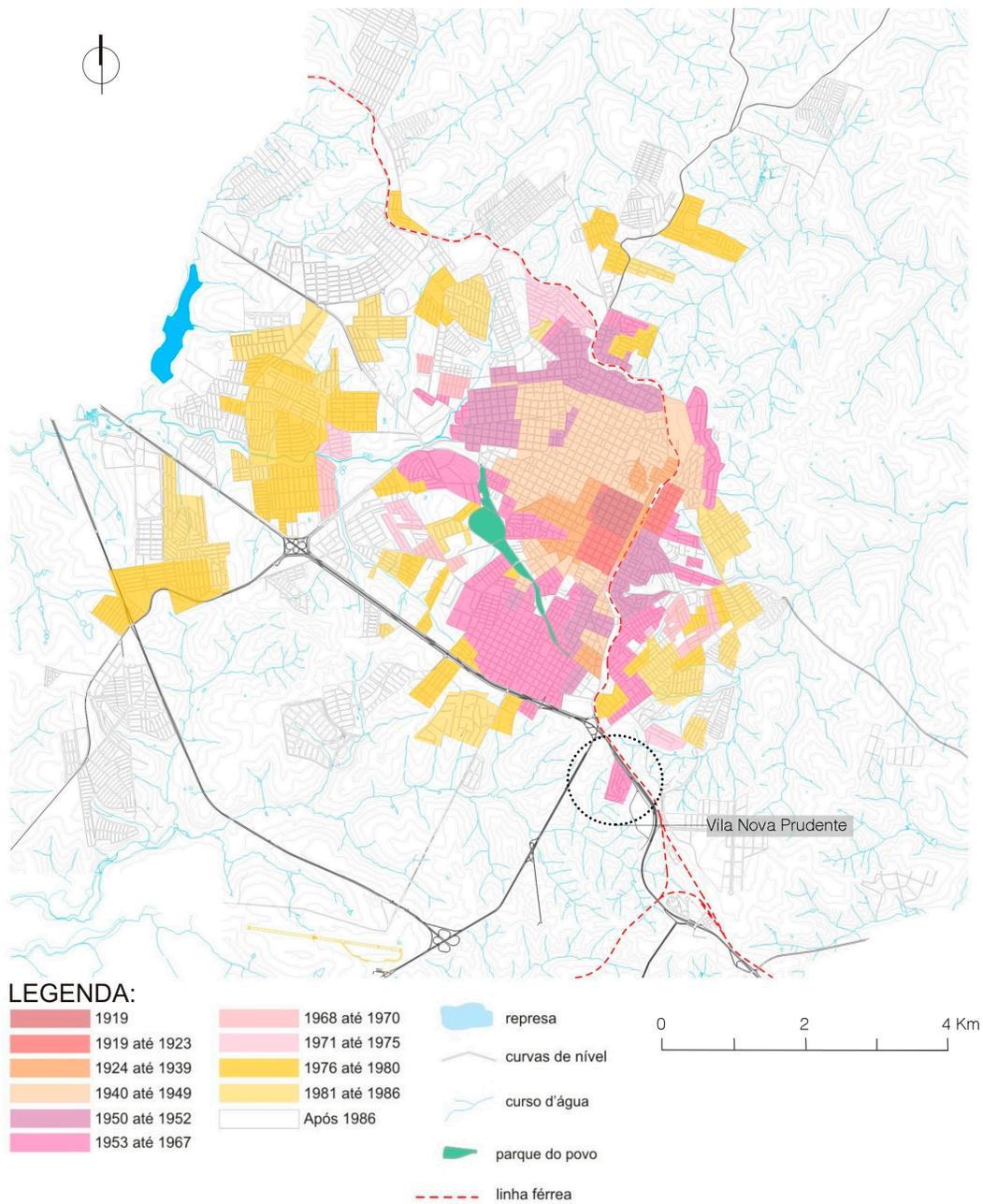
O bairro em questão escolhido para este estudo é popularmente conhecido como Vila Nova Prudente, composto pelos loteamentos Vila Nova Prudente, Vila Maria e Vila Mariana. Localizado na região sudeste de Presidente Prudente/SP, o bairro é considerado de média exclusão social, conforme a CEMESPP, com população de baixa renda e diversas demandas sociais e infraestruturais.

Durante a pesquisa para o trabalho praticamente não foram encontrados estudos a respeito do bairro, sendo os relatos dos moradores fundamentais para a reconstituição da história e das análises aqui realizadas. De acordo com esses relatos, grande parte das melhorias realizadas no bairro – desde a infraestrutura básica, como o asfaltamento, água, esgoto e energia elétrica, até equipamentos públicos, como o posto de saúde e a escola – foram alcançadas através da articulação dos moradores e pressão popular nos órgãos públicos. Apesar disso, o bairro pouco se expandiu e não desenvolveu uma centralidade no que diz respeito a consolidação de comércios, equipamentos e serviços públicos.

Parte disso se deve à sua localização na cidade, em que barreiras físicas como a rodovia Raposo Tavares, a APP, o Recinto de Exposições e a presença de indústrias ao seu redor, impediram a construção de novos loteamentos.



Entorno Vila Nova Prudente.  
Imagem: Google Earth,  
editado pela autora.



Expansão territorial em Presidente Prudente. Imagem: BARON (2011,p.50), editado pela autora.

Além disso, a própria dinâmica de expansão da cidade, desordenada e no sentido aposto ao do bairro, fizeram com que o Vila Nova Prudente se isolasse cada vez mais, não atraindo novos moradores.

Nesse contexto, a mobilização dos moradores, que durante a história do bairro foi tão importante, hoje se encontra bastante fragilizada, visto que poucos moradores se interessam pelas questões do bairro, mesmo havendo um representante do bairro.

Assim, para este trabalho, tivemos duas abordagens principais. A primeira enquanto tentativa de construir uma metodologia participativa, em que os momentos de diálogo com os moradores servissem não só para apontar as demandas do bairro, mas que também fosse um espaço de formação política, de forma a compartilhar com os moradores informações sobre a política urbana a fim de oferecer-lhes condições mínimas para opinarem a respeito do que tem sido feito e do que poderia ser mudado. A segunda se dirigiu ao estudo do planejamento urbano municipal, analisando o funcionamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEPLAN), e como as áreas próximas ao bairro são tratadas em relação ao zoneamento, à questão ambiental e ao sistema viário. A partir disso, propusemos um plano de diretrizes visando a transposição das barreiras que impedem o crescimento do bairro e a sua melhor integração com o restante da cidade.

Dessa forma, o desenvolvimento do trabalho foi realizado com base numa metodologia qualitativa que compreendeu: revisão bibliográfica sobre os temas abordados, levantamento de dados do bairro e do município, visitas de campo, aplicação de questionários<sup>3</sup>, realização de grupos focais com os moradores e de uma entrevista com o secretário da SEPLAN, análise e sistematização dos resultados e formulação das diretrizes finais.

---

3 Nas disciplinas de Planejamento Urbano Regional do curso de Arquitetura e Urbanismo, e de Planejamento Territorial do curso de Geografia, no ano de 2017, foi elaborado um Plano Diretor de Bairro tendo como recorte espacial o Vila Nova Prudente. Entre as diversas atividades desenvolvidas, foi elaborado um questionário com 32 perguntas a fim de levantar informações sobre o perfil socioeconômico dos moradores do bairro, a diversidade da população residente, a relação com o bairro e com os vizinhos e a articulação política dos moradores. Aproveitamos os resultados, em anexo, para este estudo como meio para conhecer os aspectos gerais do bairro.



## Os limites da autonomia em uma sociedade heterônoma

Buscar entender a dimensão do que é a participação popular dentro do contexto sociopolítico atual torna necessário abordar a ideia do projeto revolucionário<sup>4</sup> do filósofo Castoriadis, que tem como principal objetivo alcançar uma sociedade autônoma. Apesar da complexidade com que o autor disserta, resumidamente, o alcance da autonomia só pode ser concebido enquanto uma “empreitada coletiva”, através da transformação de instituições sociais que propiciem às pessoas condições de participação nos processos decisórios referentes a interesses individuais e coletivos, de modo que o indivíduo esteja preparado para lidar com a sua liberdade e com a liberdade do outro (CASTORIADIS, 1982).

Para tanto, é necessário assim, discorrer sobre o termo autonomia, não só por estar no centro do projeto revolucionário, como também por representar uma categoria, que carrega um conceito. No sentido da origem da palavra, autonomia é entendida como “dar-se a própria lei”, o que significa a possibilidade que cada indivíduo teria de decidir sobre sua vida com a maior liberdade possível. No entanto, o alcance da autonomia pelos indivíduos só é possível dentro de uma sociedade autônoma, e vice-versa, o que nos leva à concepção da autonomia coletiva (SOUZA, 2006).

Além da presença de instituições que permitam a existência de seres autônomos, como já mencionado, a autonomia coletiva também se relaciona com o imaginário, que determina culturas e comportamentos, no sentido de promover uma “socialização autônoma do indivíduo”. Há então uma relação de interdependência, já que a liberdade individual é inseparável daquela

---

4 O projeto de autonomia desenhado por Castoriadis consiste em uma “refundação” radical do projeto democrático, buscando inspiração na democracia direta da pólis grega, mesmo considerando seus pontos negativos. O pensamento autonomista castoriano se estruturou a partir reflexão crítica sobre a pseudo alternativa do “socialismo” de corte marxista-leninista, visto como autoritário, e mesmo, tributário ou imaginário capitalista em alguns aspectos essenciais (SOUZA, 2006, p. 106).

que se pode usufruir na esfera pública (SOUZA, 2006, p. 71). Assim, sob a perspectiva de Castoriadis, Souza (2006, p. 76) coloca que “ser autônomo não é ser autônomo ‘contra os outros’ mas junto com os outros”, indicando os caminhos que qualquer projeto de participação popular deveria seguir.

Como contraposição a isso, tem-se a situação de heteronomia, em que as normas e leis que direta ou indiretamente regem a sociedade são impostas por um poder “superior”. Nesse caso, a heteronomia se instala na auto instituição da sociedade de forma não consciente, quando a deliberação de decisões ocorre sem a participação dos indivíduos dessa sociedade, bem entendidos e informados o suficiente para isso. Isso implica, em certa medida, em uma alienação política de parte da população, mesmo que não consentida (SOUZA, 2006, p. 70). O estado de autonomia seria, portanto, a supressão da heteronomia.

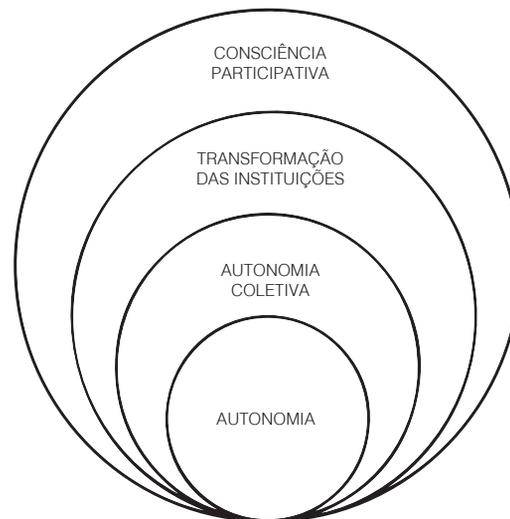
Como então superar essa condição e alcançar uma organização social menos heterônoma? Como isso pode ocorrer dentro dos limites de um modelo social capitalista e de uma democracia representativa? As repostas para essas questões ultrapassam o escopo do trabalho, mas é importante considerar que transformações radicais são essenciais para concretizar esse projeto revolucionário. De todo modo, não se pode dispensar a ideia de que existem “graus de autonomia”, em que mesmo que marcos heterônomos não sejam rompidos (o que caracterizaria a “autonomia em sentido forte), avanços táticos e conjunturais devem ser valorizados (a chamada “autonomia em sentido fraco”), já que são conquistas que contribuem politico-pedagogicamente e apontam para perspectivas melhores para o futuro (SOUZA, 2006, p.82). Com isso, as pequenas vitórias não devem ser encaradas no sentido de um conformismo ou distanciamento do desejo de alcançar uma sociedade autônoma, mas como um caminho para isso:

(...) é necessário investir, o máximo possível, no despertar maciço de uma consciência crítica e construtiva/propositiva, de uma consciência de direitos. **E é necessário, também, criar e apoiar oportunidades para que amplas parcelas da população possam ter acesso a instâncias participativas que sirvam, consistentemente, como “escolas de cidadania crítica”.** Nesse sentido, e desde que práticas participativas em nível local não sejam mero instrumento

de manipulação ou domesticação, vitórias e conquistas táticas (como um orçamento participativo realmente ousado) podem significar muito mais que oportunidades para ganhos “materiais” (ou seja, sua utilidade em matéria de justiça distributiva): podem carregar, em seu bojo, uma dimensão político pedagógica de valor potencialmente estratégico, por colaborar para organizar a sociedade (...) (SOUZA, 2006, p. 86, grifo nosso).

Nesse sentido, investir em ações participativas deve ter sempre como pressuposto o alcance desse projeto maior de transformação da sociedade, começando pelo despertar de uma consciência crítica sobre a realidade e desejo de fazer parte dessa transformação. Podemos imaginar então que existem diversas camadas a serem superadas até se alcançar de fato a autonomia, e que quando tratamos do tema de participação popular, não podemos perder de vista a superação gradual dessas camadas.

Assim, a politização de questões cotidianas, interfere na vivência de cada cidadão envolvido nesse movimento, “podendo transformar-se em instituições políticas de expressão em suas escalas de ação, criando novas culturas, novas linguagem e identidades” (PEDON, 2014, p.28), tal como preconizado por Castoriadis e por nós desejado.



---

Camadas inerentes ao processo de ganho de autonomia. Elaborado pela autora.



## O direito à cidade enquanto uma expressão da participação

Desde 1968, com a publicação de O Direito à Cidade do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, que esse tema vem sendo abordado em discussões acadêmicas e também, mais recentemente vinculado a reivindicações de movimentos sociais no Brasil. Com críticas ao urbanismo modernista e sob uma perspectiva marxista, Lefebvre reflete sobre os problemas da urbanização das cidades à sua época, entendendo que tal processo não poderia mais ser entendido como um resultado da industrialização.

O autor não chega a definir claramente o que seria o direito à cidade, no entanto enfatiza que as transformações e intervenções urbanas devem priorizar o “valor de uso” da cidade e a autogestão em todos os âmbitos da vida, possibilitando assim o direito a transformar e projetar uma nova cidade coerente com as necessidades e desejos dos cidadãos. Para ele, a “miséria urbana” constituía em uma alienação da classe trabalhadora por não possuir horas de lazer, criatividade ou encontros, devido a todo tempo tomado pelo trajeto entre casa e trabalho. Essa miséria deveria ser combatida justamente com o direito à cidade.

A força que a ideia de direito à cidade tem faz com que esse tema seja discutido até hoje, e mais do isso, representa uma noção de cidadania e a expressão de “algo que é valioso e orientador de lutas concretas”, conforme a pesquisadora Bianca Tavorali<sup>5</sup>, sendo incorporado em manifestações e movimentos recentes. Isso reflete o caso brasileiro, por exemplo, em que as concepções de Lefebvre alcançaram movimentos sociais e, associado a conceitos de outros estudiosos (como Castells) e ao contexto local, incluíram em suas agendas de discussão o direito à cidade enquanto uma reivindicação

---

5 Extrato retirado da matéria intitulada “50 anos do Direito à Cidade. E como o conceito ganha novos contornos”. Disponível em <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/05/20/50-anos-de-%E2%80%98O-Direito-%C3%A0-Cidade%E2%80%99.-E-como-o-conceito-ganha-novos-contornos>> Acesso em: 16/10/2018.

por acesso a todos os serviços e espaços que a cidade pode oferecer, e principalmente como meio de exercer cidadania:

A recepção [de O direito à cidade no Brasil] mostra que não houve uma pretensão sistemática de dizer o que o direito à cidade é ou mesmo de discutir seu estatuto. Um ponto comum entre todos os textos, sejam eles de intervenção ou acadêmicos, é a afirmação de que o direito à cidade não se restringe a reivindicações imediatas dos movimentos por direitos ou serviços urbanos específicos — ele seria o conjunto dessas demandas, apontaria para outras noções como as de democracia, cidadania e autonomia, seria elemento constitutivo da formação de uma consciência ou experiência compartilhada pelos movimentos sociais. (TAVOLARI, 2016, p. 102).

Essa definição se relaciona com a participação popular e deve constituir as bases dos movimentos de bairro. Nesse sentido, entendemos que a noção do direito à cidade também precisa estar presente na discussão dos problemas do Vila Nova Prudente, devido ao isolamento do bairro na cidade, às diversas carências infraestruturais, a condição de restrição ao espaço e aos serviços urbanos em que os moradores estão submetidos, e as dificuldades de diálogo com o poder público.

Dessa forma, entendemos que todas as reivindicações referentes aos problemas do bairro não se apresentam em caráter pontual, mas fazem parte de uma concepção mais ampla, considerando que a cidade é produzida de forma desigual, e que essa lógica deve ser debatida e criticada.

---

O espaço urbano tem sido palco de disputas de poder, mas também de movimentos de resistência, que buscam por justiça social e igualdade. Imagem: Observatório das Metrôpoles, editada pela autora

A CIDADADE É DE TODOS  
A CIDADADE É DE TODOS

RECIFE

é NOSSO!

VIVA

DICAN/AO ADE





## Múltiplas escalas da participação no espaço urbano

Considerando a multiplicidade das lógicas e processos que regem a produção do espaço urbano e os diversos atores envolvidos nesses processos, devemos relacionar a participação popular às escalas espaciais em que ela pode acontecer. Tais escalas, configuram o modo com que a participação ocorre, atribuindo questões específicas, conforme iremos discorrer.

---

### Introdução da participação no planejamento urbano no Brasil

A história do Brasil, desde a colonização, é marcada pela imposição de formas de governo centralizado e burocrático, que foi se estruturando sem incluir nas decisões políticas grupos sociais que não representassem os interesses da elite dominante de cada época (FAORO, 2012, p. 203). No que diz respeito ao planejamento urbano, as suas origens e desenvolvimento demonstram algumas características do exercício do poder político: “a ideologia autoritária, o tecnicismo, a elitização das intervenções, o centralismo e a falta de participação popular ou comunitária” (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 173).

Historicamente, o planejamento urbano concebido no país é sustentado por uma ideologia vinculada ao conhecimento técnico e científico, e tido como “regulador e organizador do espaço urbano ‘desordenado’” (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 174). Assim, até o final da década de 80, as cidades foram reguladas com esses princípios, e o sistema centralizado e rígido é reforçado durante o período militar.

Nesse cenário, e a partir de pressões de movimentos políticos e sociais, as perspectivas de participação aumentam com a instituição da Constituição Federal em 1988, que teve a participação de grupos sociais

desde sua elaboração. A nova carta constitucional tem o princípio democrático inserido logo no art. 1º, parágrafo único, representando premissas da democracia representativa e participativa. Nesse sentido, o princípio político da participação, que inclui as modalidades legislativas e judiciais, tem como fundamento a necessária participação dos cidadãos e cidadãs em decisões políticas e em discussões que sejam de seu interesse, e se relaciona com a legitimidade e validade dos atos e normas administrativas (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 111).

Formas de efetivar a democracia representativa foram então estabelecidas pela Constituição Federal, em vários campos da administração pública, como descrito nos artigos 10, 11, 31 § 3, 37, § 3, 74, § 2, 194 VII, 206, 2017 § 1, entre outros (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 112). Há de se destacar também a criação de um capítulo sobre a Política Urbana que institucionaliza fundamentos importantes para o direito urbanístico, como a função social da propriedade, descrita no artigo 182º, e o Plano Diretor como um instrumento para garantir que essa função seja cumprida – além de fundamentar a política de desenvolvimento e expansão urbana nos municípios.

Apesar disso, “a concepção democrática de plano diretor na Constituição Federal de 1988 não está clara, nem completa” (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 104), devido às dificuldades de definir as funções sociais da cidade e da propriedade no âmbito municipal. De acordo com Oliveira Filho, (2009), o texto jurídico constitucional não explicitado<sup>6</sup>, assim, não correspondeu com a forma com que as administrações públicas já vinham – e continuaram a fazê-lo – elaborando os planos e outras leis urbanísticas: considerando-os como documentos técnicos e operacionais, sem consulta à população.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho, de 2001) entra em vigor “corrigindo” as falhas constitucionais, já que propõe diretrizes e instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela

---

6 O autor coloca que o texto constitucional não faz referência ao que caberia a função social da cidade e da propriedade urbana no plano diretor, ou ao que poderia ser feito ou, principalmente, à democracia e à participação popular. O artigo referente a isso, apenas menciona a aprovação na câmara municipal e a obrigatoriedade do plano em municípios com mais de vinte mil habitantes.

União, estados e municípios (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 106). Mais do isso, o Estatuto traz como uma de suas principais diretrizes o princípio da participação popular, a partir de instrumentos como audiências e consultas públicas para elaboração de planos diretores, estabelecimento de órgãos colegiados de representação (Conselhos municipais), e gestão orçamentária participativa.

Vemos esses aspectos como avanços significativos no processo de maior democratização do planejamento urbano. A regulamentação da participação por meio do Estatuto da Cidade permitiu que o debate das questões urbanas alcançasse grupos sociais que até então não eram incluídos em espaços de discussão. Entretanto, o que se percebe são problemas envolvendo questões mais práticas do que teóricas no planejamento participativo, sobretudo, a forma de institucionalização, o modo de participação da sociedade, e o ambiente da participação (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 166). Como o autor coloca, “estabelecer um ‘diálogo de iguais’ no planejamento urbano em realidades políticas diferenciadas é uma difícil pretensão”, já que além de garantir que a participação ocorra, deve-se estabelecer os meios para que ela aconteça da forma mais ampla possível.

Dessa forma, a experiência de diferentes modos de gestão participativa em algumas cidades do Brasil, revelou as fragilidades que essas tentativas de inclusão da população na gestão pública apresentam, demonstrando a necessidade de alternativas e ferramentas que tornem a participação popular mais efetiva.

---

### **Modelos institucionais de participação no planejamento urbano no Brasil**

As práticas no planejamento e gestão urbanos podem divergir ideologicamente e conter diferentes objetivos dentro de diferentes governos. Esses elaboram mecanismos e estratégias na tentativa de incluir grupos sociais geralmente excluídos nos processos políticos locais e promover uma democratização da política, ou então manter a legitimidade de sua gestão. No Brasil, desde o início dos anos 90, essas divergências ideológicas são

expressas nas concepções de modelos de gestão gerencial e democrático-participativo (FREY, 2007, p. 138).

Segundo Frey (2007), o modelo gerencial da administração pública é baseado em práticas administrativas de empresas privadas, em que há uma separação entre a esfera política (de tomada de decisões e definição de diretrizes para gestão pública) e a esfera administrativa (estimulada pela concessão de liberdade gerencial, fundamental para que haja cobrança de resultados, transparência e condições de governabilidade). Tais mecanismos têm como objetivo afastar do gestor público as pressões vindas da sociedade, e sua gestão é avaliada de acordo com o cumprimento de metas traçadas pelo sistema de decisão política.

Esse “modelo estratégico” de planejamento, mesmo que tenha como justificativas distribuição de renda, melhorias sociais e ampliação dos canais de participação, prioriza as demandas do setor empresarial e atua com objetivos capitalistas. As ideias desse modelo demonstram comprometimento com a sociedade civil e a classe política, incentivando a participação de agentes sociais, mas também afastam o Estado e privilegiam o crescimento econômico, sob uma ótica neoliberal. Assim, teorias do planejamento estratégico empresarial, com propósitos de competição, são adaptadas nas gestões municipais, “vinculando a ideia de cidade à de empresa”. É o desgaste desse modelo que leva à necessidade de maior abertura política, com a junção do modelo empresarial clássico a formas participativas (OLIVEIRA FILHO, 2009).

O modelo democrático-participativo, por sua vez, busca maior controle social com vistas na democratização das relações entre Estado e sociedade e o aumento da participação da população na gestão pública. Nesse sentido, é a partir do incentivo para o envolvimento e participação da sociedade nos processos envolvendo políticas públicas que se dão as condições de governabilidade nesse modelo de governo. O gestor público, assim, precisa se articular com os diferentes agentes políticos e sociais, e é dada ênfase ao caráter democrático do processo da gestão pública – e não obrigatoriamente os resultados que ele alcança (FREY, 2007).

O que deve ser destacado, no entanto, é que mesmo que esses dois modelos sejam importantes referências para o estudo de governos locais no

Brasil, há combinação das duas abordagens sob a influência das condições reais das administrações municipais (FREY, 2007). Isso quer dizer que, muitas vezes, governos de esquerda – com tendências para a gestão democrático-participativa – usam mecanismos sustentados pelo novo gerencialismo, enquanto que aqueles que possuem atuação política neoliberal necessitam promover uma gestão mais participativa para garantir a legitimidade política e atender às demandas sociais. Segundo Frey (2007), essa dificuldade de diferenciação entre as duas abordagens se estende até mesmo para o debate teórico, uma vez que as concepções gerenciais também têm incluído o discurso de cidadania em suas discussões, enquanto que mecanismos de privatizações e parcerias público-privadas estão sendo defendidos por aqueles que acreditam no modelo democrático-participativo.

Essa questão mostra a complexidade da administração pública, sobretudo no planejamento urbano, em que há interesses diversos, divergentes, e jogos de poder entre diferentes classes a serem conciliados. Nesse sentido, qualquer um dos dois modelos adotados em gestões municipais apresentam fragilidades a serem superadas.

No que diz respeito à participação popular no planejamento urbano, mecanismos como fóruns e seminários sobre políticas públicas, audiências públicas para discussão de plano diretor e gestão dos recursos, conselhos populares, orçamentos participativos, alianças e parcerias público-privada são algumas das estratégias adotadas pelos dois tipos de gestão para ampliar a participação nas decisões políticas. Entretanto, ainda que essas medidas representem avanços significativos na questão de descentralização do poder e ampliação de uma administração inclusiva, algumas limitações apontadas por Frey (2007) – como a hierarquia de poder e dependência de recursos financeiros que os municípios estão submetidos, além da própria dificuldade em manter a mobilização popular a longo prazo e do número reduzido de pessoas em fóruns participativos – demonstram as fragilidades desse modelo no sentido de tornar efetiva a participação, garantir ganhos reais de autonomia, e alcançar ganhos concretos no sentido de melhorar a qualidade de vida das camadas mais pobres da população e do lugar onde vivem.

Souza (2006) enfatiza o potencial político-pedagógico que as ações

participativas possuem enquanto meio de alcançar uma sociedade autônoma – ainda que, para o autor, isso seja praticamente uma utopia dentro do sistema de democracia representativa em que vivemos hoje. Assim, é inegável que a abertura política e introdução de práticas mais democráticas promovem ganhos no sentido de incitar uma cultura mais participativa com aumento significativo de cidadãos e cidadãs envolvidos em processos políticos locais, fortalecimento de ativismos sociais, aparecimento de lideranças comunitárias, abertura de canais de maior comunicação entre sociedade e Estado, entre outros (FREY, 2007). Esses avanços sem dúvida compreendem uma reestruturação das instituições políticas atuais para incluir novos temas



---

Desde 1989, de forma ininterrupta, a população de Porto Alegre delibera e toma decisões em fóruns setoriais e regionais a respeito do orçamento municipal, o que é considerado uma experiência exemplar. Imagem: Eduardo Beleske/PMPA.

e demandas na agenda política, com um espaço de formação política que inclui negociações entre diferentes atores sociais. Caracterizam, portanto, “vitórias táticas” que vão além dos ganhos materiais, mas fazem parte de um processo de formação de uma consciência crítica e de uma sociedade capaz de alcançar a auto-organização (SOUZA, 2006).

Apesar disso, Frey (2007), ao estudar os casos da administração pública de viés democrático participativo em Santos e Porto Alegre, conclui que ao longo do tempo os limites das estratégias de mobilização popular começam a

se tornar mais evidentes. As restrições de governo que se apresentam durante as gestões, forçam a adaptações e adoção de novas táticas que retomam as falhas dos modelos de gestão participativa atuais. Ademais, autoritarismo social e populismo político caracterizam o histórico embaraçoso referente ao processo participativo (CHAUI, 1994 apud FREY, 2007).

Vemos, portanto, a frágil estruturação dessa cultura participativa, que não consegue se sustentar ao longo do tempo. Isso é reflexo, dentre outras questões de ordem política e econômica, da própria formação histórica do país, que teve o predomínio de formas de gestão centralizadas e focadas em aspectos técnicos, como já mencionado anteriormente. Somado a isso, de acordo com Souza (2006, p.186), há uma ideologia e o desinteresse por assuntos coletivos, fazendo com que muitas pessoas entendam a participação direta enquanto um “fardo, do qual os representantes eleitos aliviam os cidadãos comuns”. Para Avritzer (apud OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 176) há um desconhecimento e também desconfiança por parte da população quanto aos espaços participativos, fazendo com que muitos não percebem a sua capacidade de influir na política.

Isso reforça a nossa ideia de que, muitas vezes, a pouca participação se dá pelo próprio formato em que ocorre no planejamento urbano, se tomarmos como exemplo falas carregadas de termos técnicos ou de difícil compreensão em audiências públicas, a complexidade da estrutura dos órgãos de gestão pública, a dificuldade de se informar sobre o funcionamento desses órgãos, ou até mesmo os procedimentos burocráticos para a criação de uma associação de moradores. Esses e outros exemplos podem contribuir para desestimular o envolvimento político dos indivíduos, sobretudo os menos instruídos, tornando um privilégio a própria condição de participação. Assim como colocado por Oliveira Filho (2009), pessoas e grupos sociais com menos recursos tenderiam a participar menos, levando a uma “elitização da participação”, sobretudo por grupos com interesses econômicos e imobiliários.

Consideramos que essas questões contribuem para que as políticas que determinam o crescimento desigual das cidades continuem sendo ditadas por pequenos grupos que estejam no poder, mais articulados e com mais recursos, evidentemente, que as populações de bairros mais carentes. É por

esse motivo, que devemos lutar para que não só o planejamento urbano seja de fato mais democrático, a partir da reestruturação desses modelos atuais, como também para que os pequenos movimentos de bairro sejam fortalecidos e empoderados, criando condições reais de acesso aos espaços deliberativos e de discussão dentro do município.

---

### **Modos não institucionais de participação**

Como já apresentado, a participação popular no planejamento urbano certamente depende, em um primeiro momento, da vontade política de quem está no poder local em rever as estruturas de decisões políticas e promover abertura de participação nos processos decisórios. Depende também de mecanismos normativos e de condições favoráveis para uma gestão integrada em rede. Nesse sentido, a qualidade da participação está mais relacionada com uma maior aproximação entre Estado e sociedade civil em espaços de diálogo e negociação nos processos político-administrativos (FREY, 2007, p. 141).

Apesar disso, conforme foi exposto acima e de acordo com Oliveira Filho (2009), é notável a tendência de as instâncias participativas institucionais do planejamento urbano no Brasil terem uma forte presença elitista e corporativista, sob uma lógica de burocracia estatal e empresarial, e por esse motivo, seria pertinente tratar de uma participação não institucional (ou até da não participação, como o autor coloca) do que da participação institucionalizada. Assim, a participação popular deve ocorrer em “diferentes níveis de eficiência”, buscando cada vez mais a descentralização do poder, o que faz com que ela aconteça não só enquanto um caminho “alternativo ao Estado, mas que, muitas vezes, se realiza às costas deste” (PEDON, 2014, p.28).

Nesse sentido, chamamos a atenção para a ação de coletivos e ativismos urbanos, que se estruturam de forma mais independente, seguindo uma lógica de tomadas de decisão “de baixo para cima”. Tais organizações

normalmente consideram praticas sociais e apropriações coletivas para realização de suas ações, explorando assim as potencialidades locais para promover transformações urbanas (ROSA, 2011). Muitas dessas ações estão relacionadas a debates mais recentes sobre urbanismo tático e microplanejamento urbano, os quais buscam realizar intervenções em espaços informais da cidade, articulando a população local e propondo soluções de curta duração, baixo custo e micro escala. Tais ações apresentam-se como alternativas mais práticas de participação, que levam em consideração o protagonismo de grupos sociais geralmente excluídos e maior engajamento social, incentivando mudanças maiores e a longo prazo.

Além disso, a participação não institucional também ocorre em organizações de grupos sociais, que formam frentes de participação e atuam junto do poder público, fiscalizando suas atividades e levando demandas para a gestão municipal. Há também iniciativas acadêmicas, que através de pesquisas e projetos de extensão atuam junto com a comunidade, mediando o diálogo com gestores locais.

A participação também pode se manifestar na forma do envolvimento de moradores de um bairro com outros grupos sociais, como grupos religiosos, ou em eventos na comunidade em que vivem, em datas comemorativas, por exemplo. Essa questão ficou visível no grupo focal realizado no Vila Nova Prudente, e mostrou grande potencial no que se refere à mobilização e articulação dos moradores em torno de alguma causa. Acreditamos que isso pode contribuir também no fortalecimento da relação de pertencimento que os moradores atribuem aos seus espaços de convívio.

Esses exemplos são relevantes por tornar mais viável a concretização de ações que contemplem as demandas de camadas da população que normalmente não estão presentes em espaços de decisão política, possibilitando melhorias na qualidade de vida dessas camadas. Devemos considerar, no entanto, que essas táticas não devem ser realizadas sem um objetivo maior de ganho de autonomia ou ainda para substituir uma participação que seja mais ampla e maciça por vias institucionais – e também mais difícil. Souza (2006, p. 205), ao falar das “células de planejamento”, que são realizadas com grupos menores, coloca o papel delas com importância

complementar ou preparatória, o que pode ser generalizado também para os exemplos em questão.

Dessa forma, o esforço para este trabalho foi o de conciliar esses níveis em que a participação pode ocorrer de modo a possibilitar com que ela seja mais efetiva para o caso do Vila Nova Prudente. Com isso, em uma escala menor e não institucional, as reuniões realizadas no bairro – os grupos focais – foram preparadas com intuito de dar voz aos moradores, os quais são os únicos que podem apontar com propriedade as demandas do bairro, e também incitá-los a se organizarem para que suas reivindicações sejam levadas à instâncias institucionais do município, quem sabe retomando inclusive as atividades da associação de moradores.



Comboio é um projeto de pesquisa e intervenção urbana, que desde 2010 atua em “espaços informais” no centro de São Paulo buscando encontrar maneiras de exercer e afirmar o direito à cidade. Realizam ações com o envolvimento e participação dos moradores, como no caso da construção da Casa Pública na favela do Moinho: um espaço comunitário, aglutinador de diversos agentes internos e externos à comunidade. Foi construído com financiamento colaborativo, materiais e técnicas locais, e esforço de todos esses agentes. Imagens: Projeto Comboio, editada pela autora.

CASA PÚBLICA

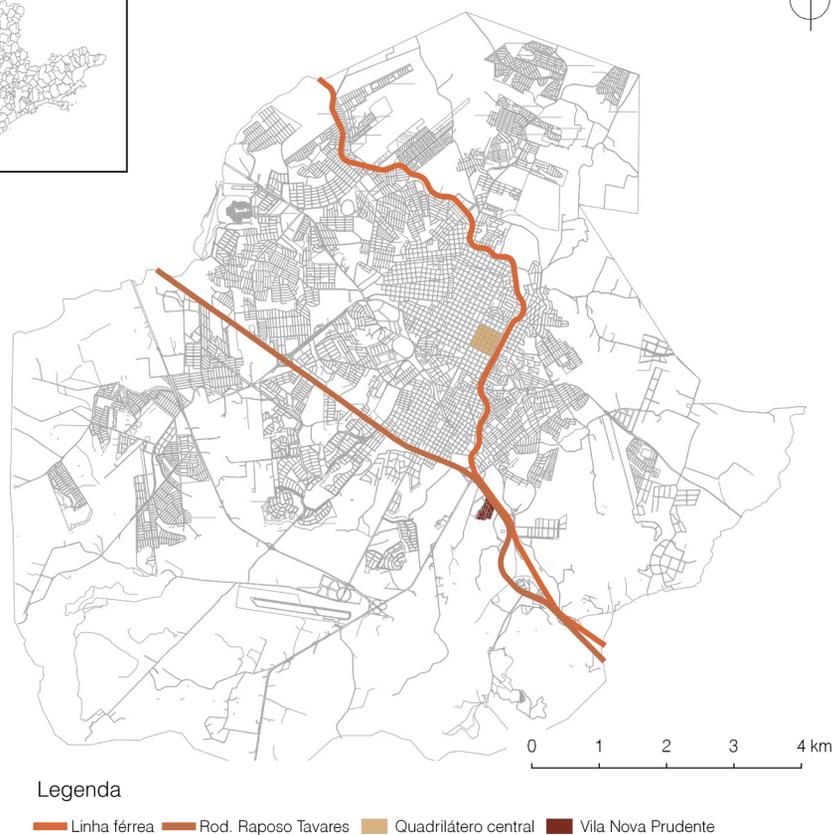
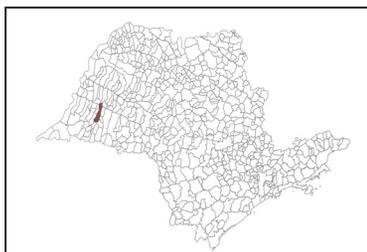




O recorte espacial escolhido para o presente trabalho compreende os loteamentos Vila Nova Prudente, Vila Maria, Vila Mariana. Nos referiremos aos loteamentos como um único bairro, da forma como é popularmente conhecido: Vila Nova Prudente, pois concordamos com Souza (2003, p.152) quando defende que o bairro é uma dimensão que abarca três tipos de conteúdos, entre a objetividade e a (inter)subjetividade, que servem para identificarmos características distintivas do bairro. São esses conteúdos: composicional, que engloba características objetivas relativas à composição de classe e à morfologia espacial; interacional, que tem a ver com relações estabelecidas entre indivíduos e os grupos; e o simbólico, que diz respeito à imagem daquele espaço, como um espaço percebido e vivido. Durante os levantamentos percebemos que os três loteamentos possuem as mesmas características no que se refere a esses conteúdos, e portanto, podem ser identificados como um único bairro. Além disso, pelas plantas dos loteamentos disponibilizadas no site da prefeitura, algumas quadras coincidem entre os loteamentos, e muitas delas não correspondem com o que está de fato construído, sendo difícil até delimitar em um desenho onde acaba um loteamento e começa outro.

Segundo Santos, Gazolla e Viúdes (2017), o Vila Nova Prudente é um dos bairros mais antigos da cidade, com surgimento em meados de 1950. Apesar disso, há poucos estudos direcionados para esse lugar, sendo que a maioria das informações sobre sua origem e consolidação são transmitidas pelos moradores mais antigos, que guardam consigo histórias, fatos, registros, documentos e fotos que compõem o processo de construção do lugar. Essa questão evidencia a relevância do desenvolvimento do trabalho nesse bairro. Buscamos então descrevê-lo da forma mais ampla possível, não só para contextualizar e amparar a discussão aqui colocada, mas também enquanto registro e contribuição para o bairro, bem como para possíveis futuros trabalhos nesse local.

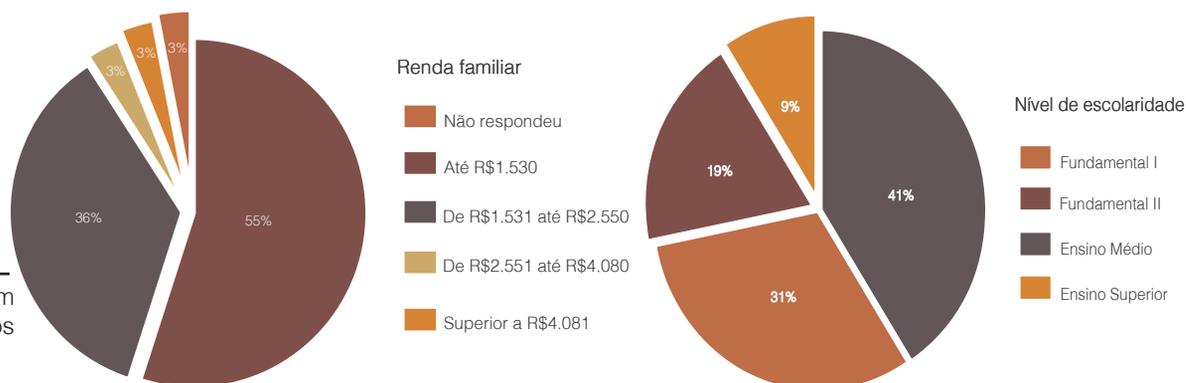
O bairro está localizado a aproximadamente seis quilômetros de distância do centro principal, conhecido como quadrilátero central, e possui como acesso a rodovia Raposo Tavares. Presidente Prudente é um município localizado no oeste do estado de São Paulo, sendo conhecido como a “capital do Oeste paulista” por concentrar a maior parte das atividades industrial, de serviço e cultural nessa região. Atualmente o município possui uma área de unidade territorial de 560,637 km e população estimada, em 2017, de 225.271 habitantes, segundo dados do IBGE (2016).



Localização de Presidente Prudente no estado de São Paulo; localização do bairro no município. Imagem: Prefeitura de Presidente Prudente, editado pela autora.

Por estar esparsa à malha urbana, o entorno próximo ao bairro é caracterizado pela presença de um distrito industrial, de áreas de preservação ambiental e um recinto de exposições que abriga grandes eventos que ocorrem no município. Esses espaços, junto à rodovia, representam limites físicos para o crescimento do bairro, impossibilitando perspectivas de expansão. Tal isolamento espacial também é reflexo da própria lógica de crescimento do município. Tendo a linha férrea e a estação ferroviária como marco de fundação e consolidação do núcleo urbano, a expansão territorial de Presidente Prudente ocorre de forma expressiva para oeste da ferrovia a partir das décadas de 50 e 60, concentrando a maior parte dos loteamentos e conseqüentemente da infraestrutura urbana nessa região (SPOSITO, 1995). O outro lado da linha pouco cresceu e se desenvolveu, estando sujeita a uma relação de fragmentação espacial com o restante da cidade.

Alguns dados do censo de 2010 do IBGE apontam que o bairro possui aproximadamente 828 moradores e 288 domicílios, sendo que 49,5% da população composta por mulheres, e 50,5% por homens. De acordo com o atlas da exclusão social de Presidente Prudente, com referências do Censo do IBGE 2010, o bairro se encontra em uma área de média exclusão social. O mapa representa a síntese de alguns indicadores como: habitantes por domicílio, escolaridade e renda dos chefes de família, abastecimento de rede de esgoto e quantidade de banheiros por domicílio. O resultado dos questionários aplicados no bairro indica parte desse perfil econômico, e do nível de escolaridade dos moradores.



Gráficos elaborados com base nos questionários aplicados no bairro.

A análise do tecido urbano demonstra que esse não segue um desenho regular, sendo que as quadras possuem formas e tamanhos diferentes entre si. Assim, a paisagem urbana se configura por ruas tortuosas e por seguidas ladeiras. Além disso, o tecido edificado mostra que o bairro possui certa densidade de edificações, com lotes livres e alguns vazios no interior dos quarteirões.

Em relação aos serviços públicos oferecidos no bairro, existe um posto de saúde no modelo de Estratégia de Saúde da Família (ESF), uma creche e uma escola desativada. Serviços e comércios, como bares, quitandas, manicure, cabeleireira, vendas de soverte, doces, produtos de limpeza, conserto de tratores, são verificados em alguns pontos do bairro e podem ser caracterizados como um “comércio de vizinhança”<sup>7</sup>. Percebe-se que os equipamentos públicos, serviços e comércios existentes são insuficientes para atender as necessidades básicas da população, de modo que os moradores precisam se deslocar para outras áreas da cidade para suprir suas demandas. Essa questão comparece nos questionários como um dos principais problemas do bairro, de acordo com 81,25% das pessoas entrevistadas. No grupo focal isso é reforçado, visto que os moradores reclamam da inexistência de comércio e de lugares para lazer noturno, como lanchonetes e “barzinhos”.

De maneira geral, os espaços públicos de circulação, como ruas e calçadas, são totalmente hostis ao pedestre. Isso ocorre devido a: pouca arborização; calçadas irregulares com dimensões que não respeitam às exigidas pelas normas, além de possuírem degraus e obstáculos que dificultam e até mesmo impossibilitam a passagem; ausência de mobiliários urbanos, como lixeiras e pontos de ônibus com sombra; e a própria topografia com declividade acentuada, que notadamente ultrapassam os limites de declividade considerados ideais para a mobilidade de pedestres. Nos trabalhos de campo, percebemos que os moradores preferem transitar pelas ruas, muito provavelmente devido às características acima citadas, que não favorecem o caminhar nas calçadas.

---

7 Comércio de vizinhança é aquele segundo o qual a oferta de bens e serviços é pouco variada e os estabelecimentos atendem às demandas cotidianas locais, sem força para atrair consumidores de outros bairros (ABATE, 2017, p. 145).

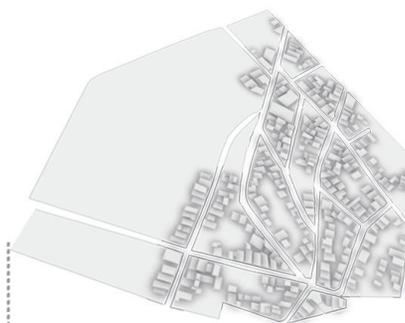
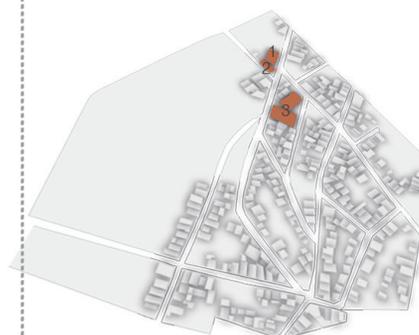


Figura-fundo



Equipamentos públicos

1. Creche
2. Posto
3. Escola



Comércio e serviços

Apesar de relativamente adensado, o bairro não dispõe de grande quantidade de comércios. Imagens: Google Earth, desenhado pela autora.



Equipamentos públicos, vias de circulação, e exemplo de tipologia de uso misto, com comércio local. Imagens: Acervo pessoal.

Existem três praças no bairro, uma delas (1) é qualificada com uma academia ao ar livre, com alguns brinquedos infantis e sinal gratuito de *wifi*. Essa praça se encontra logo na entrada no bairro, próxima à creche, ao posto de saúde, a uma igreja e a um bar, o que mostra grande potencial de atração. Uma das maiores áreas livres (2) atualmente não conta com nenhum tipo de mobiliário ou desenho que incite a apropriação por parte da população, exceto uma escadaria que permite a passagem de uma rua à outra, visto que a grande declividade da área dificulta a circulação. A outra praça (3) existente, conta com um campo de futebol e brinquedos infantis, mas a manutenção do local é bastante precária, devido à vegetação que cresce nas áreas de uso e a frutas caídas nos percursos. Nos trabalhos de campo realizados em diferentes dias e horários, notou-se que não havia sinais de apropriação em nenhum desses locais, mesmo na praça com maior infraestrutura.

De fato, as características desses espaços não correspondem com os atributos que qualificam os espaços públicos como lugares de permanência, trocas e convivência, conforme disseminado por teóricos como Jacobs (2007) e Gehl (2013). Ao questionar sobre o que a população mais gosta no bairro, poucas foram as respostas que remetiam a esses espaços, sendo que uma das únicas se referia à “pracinha do wifi” justamente pela utilização da internet.

Certamente esse ponto influencia em outras formas de apropriação que podem ser observadas no bairro, uma vez que até mesmo os lotes vazios estão em situação degradante devido ao descarte de lixo e entulhos. Por outro lado, há em alguns lugares - especialmente onde existem árvores que proporcionam sombra - hortas, cadeiras, mesas e bancos de madeira feitos pelos próprios moradores, indicando que há uma intencionalidade da população em ocupar esses espaços, mesmo que de forma mais modesta.

Desconsiderando os lotes vazios, em que vegetações crescem, a principal área verde consiste em uma APP (4) localizada nos limites do bairro. É possível notar áreas em que ocorre erosão na APP e até pontos de descarte de lixo e entulhos. Essa situação faz com que há uma mancha degradada nessa região e indica a necessidade de conscientização ambiental da população.

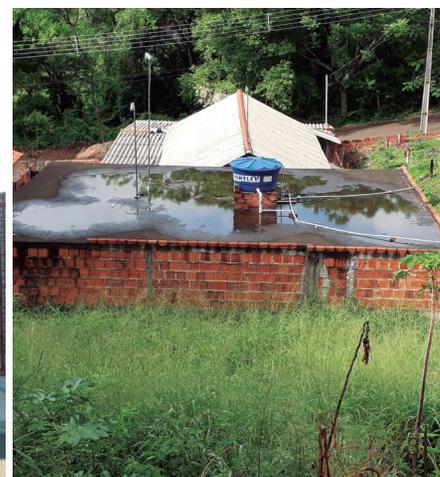
Outro ponto relevante para o entendimento do bairro é em relação à habitação. O padrão das habitações pode revelar aspectos importantes da





Praças e APP.  
Imagem: Google  
Earth, desenhado  
pela autora;  
acervo pessoal

população e de sua distribuição geográfica no bairro. Nesse sentido, é notável uma divisão do bairro entre a área de menor altitude, mais próxima da APP, e da área mais elevada, que compreende as proximidades do acesso principal e concentra os equipamentos públicos. Essa bipolaridade se reflete nas tipologias das habitações, nas quais são mais precárias na parte mais baixa e declivosa e suas imediações (1), enquanto que as casas de padrão um pouco mais elevado se situam na outra porção do bairro (2). Entre as tipologias ainda foram identificadas casas construídas em alvenaria e casas construídas em madeira. O caráter da autoconstrução também é bastante marcante. É possível notar um número significativo de casas de bloco cerâmico aparente, sem revestimentos, além de adaptações que aparentemente foram feitas pelos próprios moradores – como o aumento do número de pavimentos e instalações hidráulicas, por exemplo (3).



Algumas das tipologias encontradas no bairro. Imagens: acervo pessoal.

O resultado dos questionários releva um panorama da situação de moradia no bairro, sendo que a maioria dos habitantes vive em casa própria. Souza (1988) mostra a importância de considerar a “categoria do morador” ao apresentar questões próprias do ativismo de bairro. Segundo o autor, moradores com casa própria teriam maior tendência a se interessar pelos assuntos locais (até por força da defesa da propriedade), enquanto que inquilinos – sobretudo aqueles em situação de provisoriedade – tenderiam a se afastar desses assuntos. É claro que esse aspecto se mescla com outros, como o tempo de moradia no bairro, e pode variar conforme a formação política e social dos moradores, mas não deixa de ser um ponto relevante para o tema em questão.

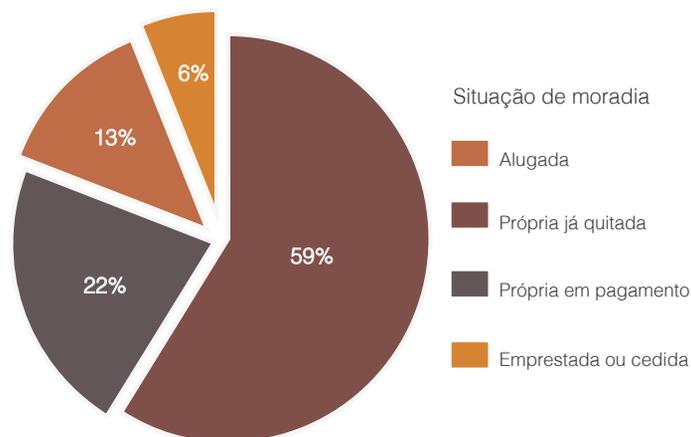


Gráfico elaborado com base nos questionários aplicados no bairro.

A partir dessa caracterização é possível perceber que existem demandas a serem atendidas, no que diz respeito à educação, comércio, serviços, espaços públicos e áreas verdes, mas também há potencialidades a serem exploradas, quando se trata do comércio de vizinhança, das pequenas apropriações e de espaços para intervenções.

A condição de isolamento do bairro com o restante da cidade influencia para que investimentos públicos ali sejam praticamente escassos diante de uma atuação negligente do poder público local, deixando a área do bairro assim sujeita a iniciativa de investimentos privados perante interesses

imobiliários. O próprio secretário do Planejamento, quando questionado sobre as perspectivas de crescimento daquela área, aponta que não há nada previsto por iniciativa da prefeitura e que isso dependeria do interesse de investidores privados em investir em empreendimentos naquela região.

Diante dessa situação, os moradores encontram-se pouco mobilizados politicamente para pleitear por melhorias e por maior representação. Nos questionários aplicados, nota-se que apenas 6% das pessoas abordadas participam efetivamente de reuniões para tratar de assuntos do bairro, mesmo que uma parcela significativa (38%) saiba da existência de uma associação de moradores. Além disso, mais da metade das pessoas (53%) diz não haver um local para relatar problemas, e 50% mostra saber da existência de um representante de bairro.

Essa pequena amostra revela um panorama que indica a relevância em se trabalhar com a participação popular no bairro, até porque ela faz parte do histórico de sua formação. O início da ocupação e da consolidação do bairro é marcado por lutas de reivindicação por melhorias, e muitas delas só foram conquistadas a partir da pressão popular.

Assim, o recorte espacial direcionado ao bairro se dá justamente, por enxergar ali possibilidades de melhoria das condições de vida a partir da organização coletiva e da atuação conjunta dos moradores. A nossa intenção é explorar os potenciais do bairro, de modo que as intervenções sugeridas sejam resultado de uma proposta em conjunto com os moradores. Desejamos com isso, dar voz àquelas e àqueles que pouco são ouvidos, e incentivar o poder público a atuar a favor dessas pessoas. Como vimos, esse tipo de ação influencia no campo simbólico e pode contribuir para mudança de comportamento das cidadãs e cidadãos, fazendo com que eles se tornem mais ativos em relação ao meio em que vivem e, conseqüentemente, mais independentes para mudar sua realidade.

---

Estando isolado pela rodovia, o acesso ao bairro para pedestres se dá por meio de uma passarela. Essa é um grande incômodo para os moradores, como veremos a seguir. Imagem: acervo pessoal.





### Grupos focais como forma de participação

A técnica do grupo focal como uma estratégia metodológica qualitativa, consiste na coleta de dados através da discussão de um determinado tópico por meio de interações entre um grupo de pessoas (MORGAN, 1997 apud GONDIN, 2003, p. 151). Muito parecido com a técnica dos grupos operativos, o objetivo principal dessa técnica é o método dialético, no qual há um movimento entre o que é mais explícito e o que é implícito nas questões abordadas no grupo, elucidado pela figura do “cone invertido” – os conteúdos mais evidentes aparecem na base do cone e os mais ocultos em seu vértice (PICHON-RIVIÈRI, 1998 apud ASCHIDAMINI & SAUPE, 2004). Assim, de acordo com Gondin (2003), as análises do grupo se concentram em identificar “o sentido oculto, as representações ideológicas, os valores e os afetos vinculados ao tema investigado”, já que se tem o pressuposto de que o discurso ideológico das relações macrossociais é reproduzido por grupos menores em discussões.

Gondin (2003) mostra que há diversas modalidades atribuídas aos grupos focais, e que estes podem ser realizados com finalidades diferentes, desde que respeitados os procedimentos metodológicos cabíveis para os objetivos a serem alcançados. Para que haja êxito nos objetivos, é fundamental o papel do moderador e observador junto aos participantes do grupo. Assim, o moderador pode ser considerado um facilitador do debate, devendo propiciar um ambiente adequado para que diferentes percepções e pontos de vista venham à tona, introduzindo questões a serem debatidas e intervindo quando necessário. O observador por sua vez, é aquele que irá auxiliar o moderador na condução do grupo, analisando impressões verbais e não verbais, sintetizando a discussão e intervindo também quando necessário (ASCHIDAMINI & SAUPE, 2004). É fundamental que moderador e observador

estejam alinhados a respeito dos temas a serem abordados, e fiquem atentos a todas as reações para uma boa condução do grupo.

O grupo focal propicia uma experiência participativa por si só, no sentido de alcançar uma forma mais democrática de produção do conhecimento. Bleger (1998 apud ASCHIDAMINI & SAUPE, 2004), ao abordar o papel dos integrantes desses grupos, reforça a importância dessa técnica no processo de aprendizagem dos participantes por meio do trabalho em equipe no desenvolvimento da metodologia.

A literatura a respeito do tema mostra que a atribuição do grupo como unidade de análise em pesquisas das ciências sociais ainda é muito restrita, mas consideramos essa uma forma bastante apropriada quando se trata de participação popular, e por esse motivo incorporamos essa técnica como parte dos resultados deste trabalho na busca pela construção de uma metodologia participativa. Descreveremos os principais pontos a respeito do que foi desenvolvido, com intuito de disseminar a utilização desse tipo de ação em trabalhos acadêmicos, e também justificar as decisões para o plano de diretrizes aqui proposto.

Com base na bibliografia consultada e em conhecimentos prévios sobre o Vila Nova Prudente, reunimos um grupo de moradores e realizamos ao longo do trabalho dois encontros na casa de um desses moradores, em que foram debatidos temas referentes à relação dos moradores com o bairro e com o poder público, à organização comunitária dali, e a fundamentos básicos sobre o planejamento urbano. Além da moderadora, autora do trabalho, e do observador, orientador do trabalho, sete pessoas participaram nas reuniões, as quais eram moradoras e moradores que, em sua maioria, já possuíam certa vivência com os acontecimentos do bairro de modo a contribuir com a discussão. A única participante que não é moradora do bairro foi a diretora da creche local, que apesar de não residir no bairro exerce importante papel político entre os moradores, e inclusive intermediou nosso primeiro contato com eles, ajudando a selecionar os diversos perfis que comporiam a dinâmica.

Na primeira reunião foram abordados aspectos mais gerais do bairro, em que os moradores relataram diversos momentos importantes referentes ao surgimento do bairro, às atividades que eram realizadas, às instituições

Quadro: Procedimentos metodológicos para Grupo Focal

Objetivos do grupo	Entender a articulação política dos moradores do bairro – quais os pontos positivos a serem explorados e quais os aspectos que precisam avançar, sobretudo em relação à associação de moradores.		
	Entender a relação dos moradores com os espaços do bairro, identificar quais são os espaços com maiores significados para eles e quais as principais demandas a serem alcançadas.		
Determinação do grupo	Moradores do bairro, independente do gênero, com idade a partir de 20 anos.		
Responsabilidades da moderadora	3.1. No início da atividade	Explicar como a atividade acontecerá	
		Deixar papel e caneta à disposição dos participantes	
		Iniciar o debate com uma pergunta genérica e ter em mãos o roteiro para garantir o aprofundamento gradativo do tema, sem precisar ficar intervindo na discussão	
	3.2. Durante a atividade	Deve estar atento para que atividade ocorra da melhor maneira possível, sem que se desvie do tema. Ao notar que há desinteresse pelo assunto, o mediador deve perguntar ao grupo o porquê.	
		Introduzir novas questões com poucas intervenções, fazendo com que a discussão flua	
		Atentar para que assuntos importantes não sejam deixados para trás ou que sobre pouco tempo para eles	
		Sempre lembrar a importância das manifestações individuais	
	3.3. No final da atividade	Análise dos resultados, sempre lembrando de distinguir o importante do interessante	
		A análise do grupo é entendida como um todo, ou seja, a interpretação dos resultados é referida como do grupo e não de uma única pessoa	
		Criar quadro com ideias preponderantes juntamente com os observadores	
	Logística	Grupos formados por 4 a 10 participantes, devendo estar presente também um moderador e observadores	
		Todos os participantes, mediador e observadores devem estar indentificados com crachá ou algo semelhante	
Devem ser realizados no mínimo 2 encontros			
O local onde ocorrerá a atividade deverá ser agradável, tranquilo, que não seja estranho às participantes e seja neutro.			
As cadeiras devem estar dispostas em semicírculo			
O tempo de cada encontro pode variar de uma a duas horas, para que não haja perda de interesse no tema			
Instruções iniciais para o grupo	O intuito do grupo focal é entender e produzir conteúdo para o trabalho de TGF sobre o envolvimento dos moradores com os problemas do bairro, a organização deles em prol de ações de melhorias locais, ou seja, questões presentes no cotidiano de todos presentes na atividade		
	Avisar que a dinâmica será gravada para fins acadêmicos e que nada será exposto sem consentimento dos participantes.		
	Dizer que a participação de todos é muito importante, estando livres para dizerem o que pensam. Além disso deve-se resaltar que não existe resposta certa ou errada.		
	Orientar que só uma pessoa fala por vez, não havendo conversas paralelas para que o foco não se perca.		
Temas Abordados	Relação com o bairro		
	Relação com as ações do poder público		
	Articulação política no sentido da participação popular		

Elaborado pela autora com base em GONDIN (2003).

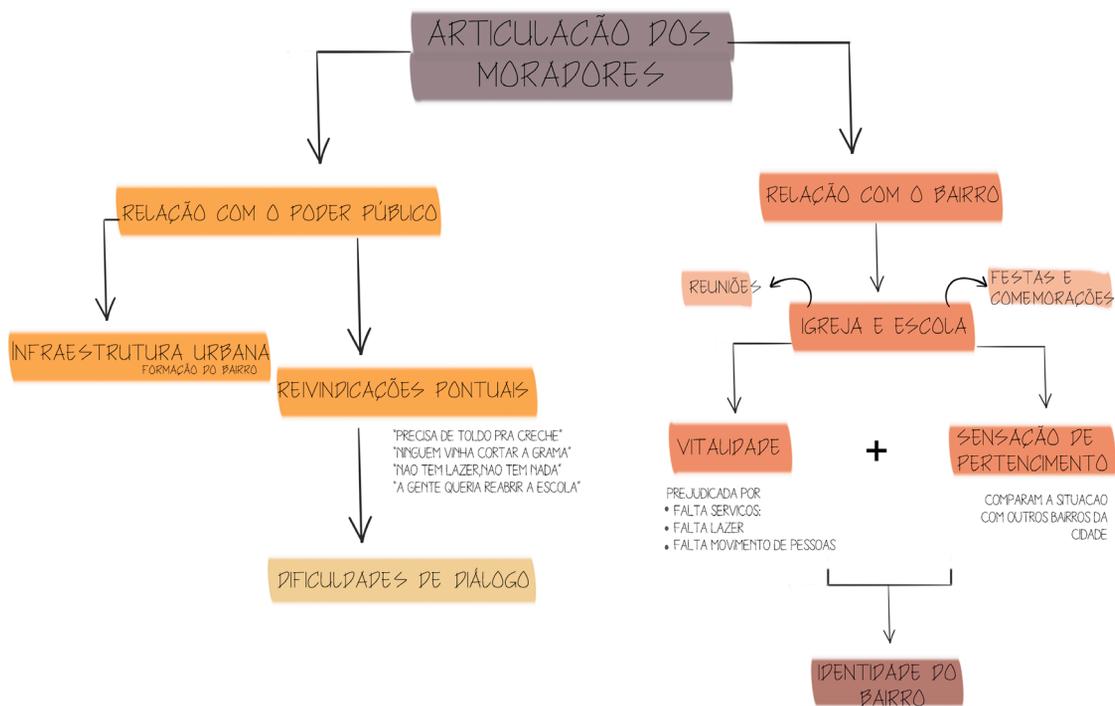
importantes para a realização dessas atividades, e aos problemas atuais. Para esse primeiro momento, seguimos basicamente o conteúdo do quadro acima e intervimos com algumas questões conforme elementos importantes se apresentavam.

O conteúdo debatido nesse encontro foi bastante relevante para a construção do trabalho, sendo que um dos pontos mais importantes foi o aparecimento da escola municipal Dr. João Ceribelli Pacca, atualmente fechada, enquanto uma instituição aglutinadora da população e fundamental para a vitalidade do bairro. No que se refere a participação popular, percebemos que a articulação dos moradores ocorre tanto por vias institucionais, de relação com o poder público municipal, quanto por vias não institucionais, através de festas e reuniões organizadas pelos próprios moradores, e responsáveis em certa medida pela identidade do bairro.

Destacamos que na análise dos resultados utilizamos as anotações realizadas durante o grupo focal e a gravação de áudio, que após a reunião foi transcrita. Com base em todas as informações levantadas até então, chegamos à conclusão de que seria necessário avaliar como a área em que o bairro se encontra é considerada na política urbana do município (melhor explicitado no capítulo 7: A cidade no bairro), considerando o processo de crescimento e outros fatores que levaram ao isolamento do bairro, e levando em conta que muitas das reclamações apresentadas pelos moradores só poderiam ser resolvidas pela gestão pública.

Assim, o segundo grupo focal foi dirigido enquanto um momento de formação política dos moradores, e também de discussão das análises realizadas na área do bairro e de propostas que poderiam compor o plano de diretrizes. Em um primeiro momento, passamos a uma breve explicação sobre fundamentos do planejamento urbano, através de um folder que foi distribuído aos presentes na reunião, intitulado “Introdução ao Planejamento Urbano” (em anexo). Através disso, os moradores compreenderam melhor sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade que normalmente conduzem a política urbana, e conforme o debate avançava aplicávamos exemplos destes instrumentos nas questões referentes ao bairro.

Com o auxílio de um mapa, apresentamos nossas análises da área do



Organograma síntese da discussão do primeiro grupo focal. Elaborado pela autora.

bairro aos moradores, e as possíveis formas de solucionar aquelas questões. Os pontos sugeridos pelos moradores foram sendo desenhados no mapa, sendo que as principais questões referem-se à urbanização do vazio urbano adjacente ao bairro, à melhoria do acesso por pedestres, às questões ambientais relativas à APP nos limites do bairro, e finalmente à mudança de zoneamento do entorno. Em relação a essa última, consideramos o que eles apontaram que mais gostariam que existisse na área em frente ao bairro, atravessando a rodovia.



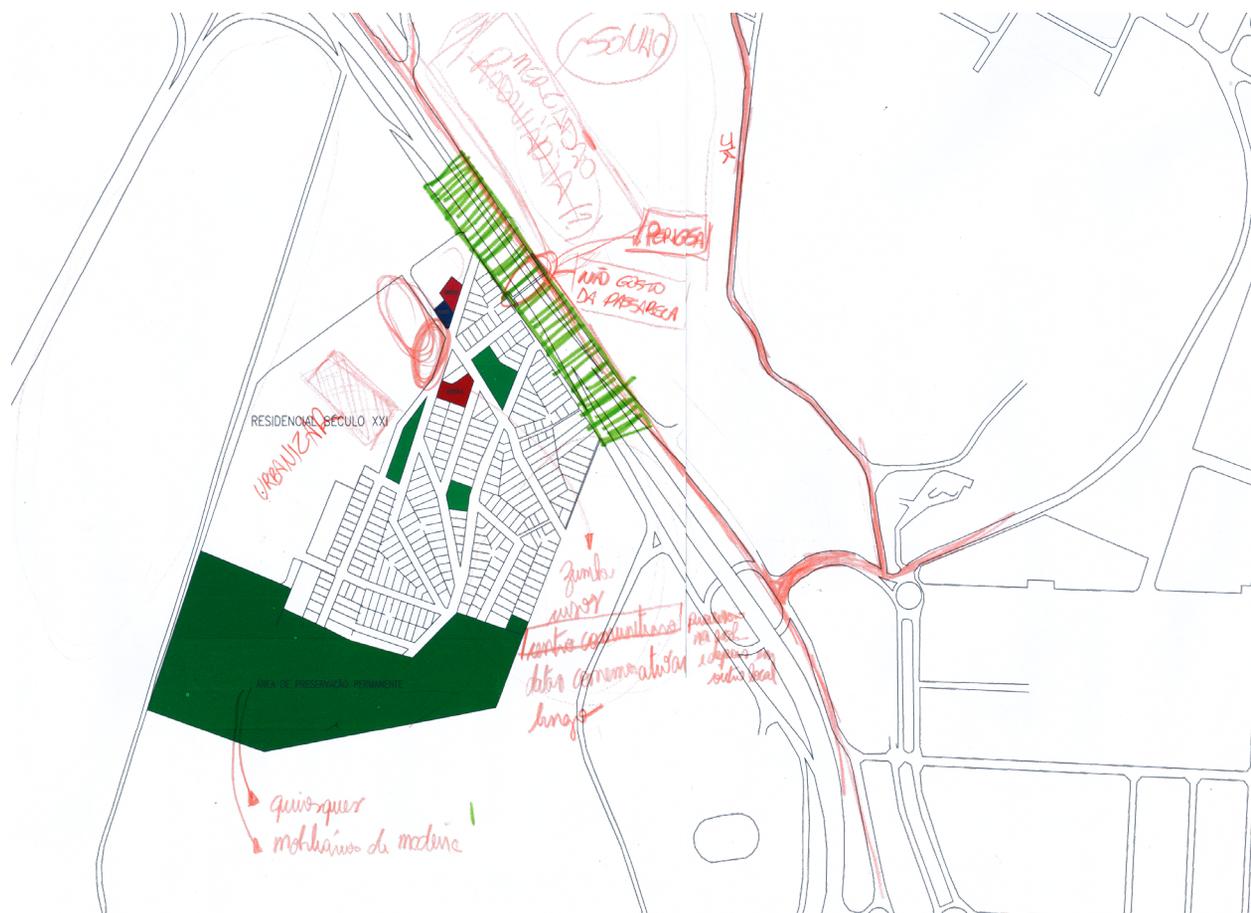
---

Segundo grupo focal, em que discutimos possíveis propostas para o bairro e atual política municipal. Imagens: acervo pessoal.

A experiência dos moradores sobre o bairro, associada às análises realizadas e a instrumentos da política urbana, permitiu que construíssemos de forma coletiva um plano de diretrizes que indica ações a serem tomadas pelo poder público, a fim de melhorar as condições em que o bairro se encontra em relação à cidade, priorizando interesses públicos.

Nas duas reuniões, pudemos também delinear uma imagem do bairro a partir da visão dos moradores e entender aspectos subjetivos referentes à articulação da população e à sua relação com o bairro e a cidade, melhor exposta no item a seguir. Acreditamos que este método deveria ser o ponto de partida para qualquer trabalho de intervenção, sobretudo na gestão pública.

Assim, além do ganho político pedagógico no sentido de alcançar maior autonomia durante esse processo, ao adotar uma forma participativa de intervir em um local, vemos que é possível elaborar propostas viáveis tecnicamente, que atendam aos desejos dos moradores e sejam mais coerentes com a realidade local.



Mapa produzido no grupo focal com base na demanda dos moradores.



## A participação especializada

Como já foi colocado, acreditamos que a participação pode e deve ocorrer em diferentes níveis e instâncias. A participação em nível institucional visa a construção de uma sociedade mais democrática e inclusiva, além de permitir que a relação com o Estado influencie na construção da identidade coletiva de um grupo social. A participação em nível informal possibilita que iniciativas locais sejam valorizadas, sem desconsiderar o contexto urbano em que estão inseridas, e que a concretização de ações práticas torne-se mais viável. Uma forma de participação não impede que a outra ocorra, pelo contrário, se complementam. Vejamos como isso acontece no espaço urbano de Presidente Prudente e como se aplica para o caso do bairro estudado.

---

### Participação no planejamento urbano

Como vimos em tópicos anteriores, as administrações municipais vêm adotando práticas participativas com diferentes fins. Vendo a necessidade de entender como a participação popular ocorre em Presidente Prudente, e se isso reflete no bairro estudado, faremos uma breve contextualização das ações realizadas pela prefeitura municipal, com ênfase no planejamento urbano.

As atividades referentes ao planejamento urbano no município são de responsabilidade da Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação. Dividida em cinco departamentos (Aprovação de Projetos, Cadastro Técnico, Fiscalização de Obras, Fiscalização de Uso e Ocupação do Solo, e Desenvolvimento Social) cabe a essa secretaria conduzir a realização de estudos para estabelecer diretrizes para o município, executar o que está disposto no Plano Diretor municipal, e fazer cumprir a legislação e as normas referentes às edificações.

Em relação à participação popular, pelo que foi levantado, o município não possui um histórico de ampla inclusão da população em órgãos deliberativos ou de discussão. A forma pela qual os cidadãos podem participar mais ativamente nas discussões em assuntos de interesses coletivos é por audiência pública, mas o que se nota nesses espaços é a presença predominante dos próprios funcionários públicos que as organizam ou de políticos e empresários ligados ao assunto (educação, orçamento público, saúde, entre outros). Neste ano (2018), de janeiro a março, foram realizadas pela secretaria municipal de Planejamento, seis audiências públicas com a finalidade de discutir a revisão do Plano Diretor. Essas audiências ocorreram na Câmara Municipal e nos bairros: Conjunto Habitacional Ana Jacinta, Conjunto Habitacional Humberto Salvador, Jardim Itatiaia e Jardim Colina – com intuito de contemplar pelo menos “cada ponto da cidade”, de acordo com o secretário – sendo um ponto positivo no que diz respeito à representatividade dos movimentos de bairro.



As notícias publicadas no site da prefeitura de Presidente Prudente referentes a audiências públicas para discutir questões orçamentárias, por exemplo, as fotos vinculadas evidenciam o evaziamento desses espaços ou a presença predominante de políticos e funcionários das secretarias. Além de disso, com exceção das audiências nos bairros, percebe-se que normalmente elas são realizadas em dias úteis, horário comercial, e locais mais distantes, o que pode restringir ainda mais a participação

Na avaliação do secretário Luchetti, as audiências foram muito produtivas, visto que tiveram como resultado trinta e oito propostas para alteração das leis que compõem o plano diretor, sendo que grande parte dessas propostas está sendo incorporada na nova lei. Há de se destacar o papel fundamental que o Conselho Municipal de Planejamento desempenhou nesse processo, pois foi esse órgão que revisou as incoerências que o Plano Diretor apresentava em relação às dinâmicas atuais que regem o espaço urbano de Presidente Prudente, e a partir disso conduziu as audiências. O secretário coloca que, apesar de o Conselho ser consultivo, ele é um dos órgãos principais a orientar o desenvolvimento municipal e possui o respaldo da secretaria de Planejamento:

Mas, de um modo geral, as discussões transcorreram bem, a maioria das propostas foram incorporadas, e embora o conselho não tenha poder deliberativo, ele aprovou aquilo ali. E olha, a gente aqui não vai mudar nada, o Conselho aprovou tá aprovado. Então, se mudar, só se a câmara mudar tendeu? Só se lá na câmara algum vereador levar alguma proposta de alterar alguma coisa, de impedir que alguma mudança que tá sendo aprovada seja feita, ou coisa parecida, dependendo daquele interesse. Só se acontecer isso, mas aí a câmara, ela é um poder constituído encarregado de fazer isso.

Assim, o Conselho é um espaço de diálogo entre a população e a prefeitura, e permite a participação direta em questões deliberativas. Sua composição é formada por representantes de segmentos de cargos públicos das secretarias da prefeitura, de sindicatos da indústria da construção civil, de técnicos e profissionais da área em Engenharia, Arquitetura e Direito, de associações de bairro e de Universidades. Nesse ponto, ao ampliar espaços democráticos de debate e ação, o Estado passa a atuar como mediador de interesses antagônicos, “o que significa abrir um espaço de manobra maior para a atuação dos movimentos sociais”, e conseqüentemente para os movimentos de bairro (PEDON, 2014, p. 51).

A presença de um representante das associações de bairro do município no Conselho de Planejamento indica um avanço no que se refere à discussão de pautas específicas desses movimentos de bairro. Entretanto,

de acordo com o secretário, a representante do Conselho de Associação de Moradores (CAMP), indicada para a composição do atual Conselho de Planejamento, não compareceu a nenhuma reunião realizada antes ou depois das audiências, não apresentando motivos que justificassem sua ausência ou enviando um suplente. Até a conclusão deste trabalho não obtivemos informações suficientes para elaborar conclusões que relacionem essa não participação à atuação dos movimentos de bairros do município, mas é um ponto que chamou atenção e que poderia ser explorado em futuros estudos.

De qualquer forma, o que se pode afirmar é que as formas de participação no município ainda são muito incipientes, já que elas parecem se concretizar apenas por meio das audiências públicas – conforme dito pelo secretário quando questionado se havia outras formas de participação no município além dessa mencionada. As questões envolvendo as diversas audiências públicas que ocorreram no município refletem, de maneira geral, o que já descrevemos sobre a “apatia política” e o desinteresse por assuntos coletivos, que compõem uma cultura pouco participativa do país. Somado a isso, o pouco conhecimento a respeito da estrutura de funcionamento da máquina pública por parte da população em geral, dificulta ainda mais a manifestação dos cidadãos em audiências.

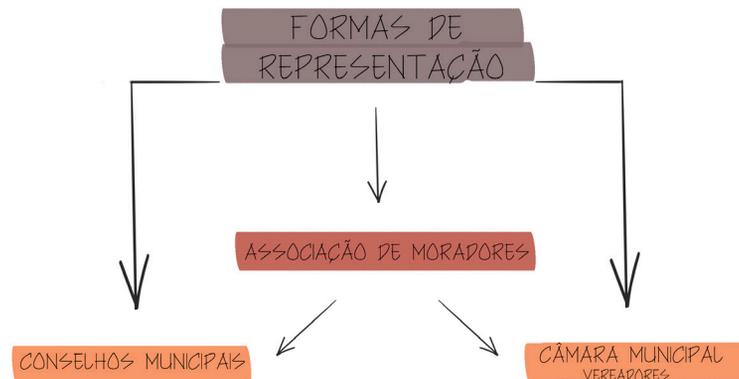
A fala do secretário a respeito de suas vivências nas audiências que já presenciou, deixa isso bem evidente:

Então, a nossa tradição, vamos dizer politicamente falando, de participação, ela é muito fraca né. E em função disso, quando é dado a população participar, é... ainda é pouca a participação. Cê vai em uma audiência da secretaria de finanças, por exemplo, as vezes tem sei lá, uma pessoa, duas que entende um pouco, que faz algum questionamento. Então, mesmo quando você tem participação, às vezes tem audiência na saúde, na educação, cê vê mais gente, tem mais participação, mas é uma participação eu diria pouco qualificada, até por desconhecimento, entende? É uma distância muito grande entre a população e a organização do Estado brasileiro em todos os seus níveis, entende? É... O brasileiro é muito... Agora com as redes sociais as vezes isso aí melhora, mas o brasileiro é sempre assim, “ah deixa que eles resolvem lá”.

Assim, no atual sistema democrático representativo, as pessoas não enxergam parte de sua responsabilidade nos processos políticos locais, transferindo os encargos aos representantes políticos. No caso dos municípios, os representantes que estariam mais próximos da população são os vereadores, os quais muitas vezes se elegem com plataformas eleitorais baseadas em demandas específicas de um ou mais bairros. Muitos que se candidatam, inclusive, exercem algum tipo de liderança no local onde vivem, ou fazem parte de algum movimento social, estabelecendo, portanto, vínculo com movimentos de bairro.

Na entrevista, o secretário destaca a importância do papel que os vereadores desempenham no que se refere às reivindicações da população e até mesmo em uma política mais participativa. Contudo, no caso do Vila Nova Prudente, a relação dos moradores com esses representantes praticamente não se estabelece, e não há morador dali eleito vereador. O Vila Nova acaba ficando esquecido frente a demandas de outros bairros, que muitas vezes são tratadas com prioridades por representarem potencial de base eleitoral para alguns políticos, por exemplo.

O organograma a seguir ilustra as formas de representação no município no que diz respeito às possibilidades de participação, destacando a importância da associação de moradores nesse contexto.



---

Organograma elaborado com base na entrevista com o secretário da SEPLAN e no estudo realizado.

Dessa forma, de acordo com os relatos do grupo focal, mesmo que o bairro tenha entre os moradores um representante – o Claudemir – o processo para que as reivindicações sejam atendidas é mais dramático, devido a dificuldade de diálogo entre ele e os representantes do poder público. Salvo a exceção de um vereador que tem se aproximado dos moradores do bairro com intenção de ouvir e tentar atender as reclamações, todos os relatos do grupo focal descrevem situações de omissão da prefeitura ou de ações tomadas sem conversa prévia com os moradores – o exemplo mais recente disso é o fechamento da escola municipal Dr. João Ceribelli Pacca, que gerou insatisfação da maioria da população do bairro.

Assim, deve haver maior aproximação entre os moradores do bairro e os políticos locais, para que as formas de representação se fortaleçam e o diálogo entre os agentes seja viável. Desejamos com isso, que as demandas do bairro sejam vistas, e que os impactos de seu isolamento em relação à cidade sejam menos prejudiciais à população.

---

### **Participação no Vila Nova Prudente**

Considerando que o “Espaço” é a dimensão em que se desenvolve qualquer atividade humana, e que não é neutro em situação alguma, a sua materialidade exerce certo condicionamento sobre os atores sociais. Nesse sentido, o espaço possui significados diferentes para os diferentes tipos de ativismo social, e por esse motivo, a escala do bairro deve ser considerada ao se trabalhar com esse tema (SOUZA, 1988). A dimensão do bairro, assim, é importante ao se tratar de participação popular, já que carrega questões específicas no que diz respeito à organização social dos moradores ou às necessidades e reivindicações:

No caso do ativismo de bairro, o Espaço não é simplesmente um referencial indireto ou secundário para as lutas, pouco indo além da condição de suporte material. Ele é um referencial direto e decisivo,

pois: define territorialmente a base social de um ativismo, de uma organização, aglutinando grupos e por vezes classes diferentes; catalisa e referencia simbólica e politicamente o enfrentamento de uma problemática com imediata expressão espacial: insuficiência dos equipamentos de consumo coletivo, problemas habitacionais, segregação sócio-espacial, intervenções urbanísticas autoritárias, centralização da gestão territorial, massificação do bairro e deterioração da qualidade de vida urbana (SOUZA, 1988, p. 42).

Para o autor, a singularidade de um bairro em relação à cidade é definida por “certa coesão social e pela abrangência de uma vida de relações orgânica e associada ao Espaço particular do bairro, à sua escala” (SOUZA, 1988, p. 47). Pedon (2014), ao comentar que a participação popular está vinculada à constituição do território<sup>8</sup> do bairro por meio de uma associação de moradores, indica que o caráter político da ação dos moradores no bairro se torna presente em seus cotidianos, e no processo de construção da identidade com esses espaços de vivência. Esse processo também reflete no modo de apropriação dos espaços do bairro pelos moradores, de forma que se deve entender o sentido que os agentes atribuem em sua “relação com o espaço da vida e na sua convivência com os demais formadores do mesmo espaço” (PEDON, 2014, p. 27).

O debate provocado pelo grupo focal trouxe elementos que nos permitiu deduzir – através de falas que não tratavam necessariamente sobre a participação popular, mas sim da relação daquelas pessoas com aquele lugar – que a constituição dessa identidade, com o bairro e do bairro, está associado principalmente com a movimentação dos moradores por meio de instituições como a igreja e a escola. Além disso, o processo de formação do bairro, descrito na fala dos moradores, foi marcado por movimentos de reivindicações por infraestrutura urbana, que também se relaciona com o vínculo com o bairro, sobretudo entre as moradoras e os moradores mais antigos.

---

8 Por território o autor entende que é “a dimensão na qual as relações entre homens se torna mais estreitas, defrontando-se com os dilemas da desigualdade, na qual o espaço medeia o estabelecimento de regras de convivência, assim como estimula as trocas e fecunda as ideias” (PEDON, 2014, p. 26).

Conforme os relatos dos moradores, o loteamento do bairro ocorreu por volta da década de 50, e sua ocupação começou antes mesmo que a infraestrutura urbana estivesse instalada. Chamamos atenção para o fato de que no planejamento urbano neste período predominava uma visão tecnicista, e que os proprietários de imóveis parcelavam suas glebas sem arcar com as obrigações de instalação de infraestrutura básica. Com a aprovação de lei federal 6766/79 o proprietário passou a ser o responsável por todas as obras de infraestrutura referentes ao loteamento.

Jorgina, ao comentar sobre o surgimento do bairro – no qual havia ainda uma aparência de sítio – expõe que a infraestrutura urbana, como água encanada, luz elétrica e asfalto, chegou ali depois de “muita luta” e a partir “dos projetos dos vereadores”. O mais curioso desse ponto, é que desde já as decisões e os projetos realizados eram impostos de forma vertical para a população. Um exemplo disso foi o asfaltamento das ruas, realizado na gestão do ex-prefeito Agripino Lima. Jorgina e Edinavas contam que mesmo que a população tenha pagado pelo serviço<sup>9</sup>, não foi consultada sobre as condições em que este deveria ser realizado. Sob as ordens do prefeito de simplesmente “asfaltar do jeito que tá”, o bairro se consolidou com a topografia de declividade marcante, sem adaptações que pudessem melhorar a qualidade de vida dos moradores ou atenuar os problemas ambientais já mencionados. Aparentemente isso não é notado ou considerado como um aspecto negativo pelos presentes, a chegada do asfalto enquanto uma conquista coletiva parece atenuar o caráter autoritário com que ele foi construído.

Neste ponto, é importante destacar que os movimentos sociais estabelecem um processo de criação de sua identidade coletiva na relação com o Estado, e que isso acontece tanto no plano político, como em questões mais subjetivas (PEDON, 2014, p. 50). No Vila Nova Prudente, tal identidade se configura por meio dessas lutas por melhorias das condições de vida, ainda que se perceba certa polaridade entre os moradores e os políticos do

---

9 Apesar de ser uma prática bastante polêmica e até impopular, a cobrança pela prefeitura de uma taxa referente a obras públicas que beneficiem direta ou indiretamente um imóvel é regulada pelo Decreto-Lei nº195, de 24 de fevereiro de 1967, que dispõe as diretrizes da chamada “Contribuição de Melhoria”.

município – em que se nota nas falas que há uma separação entre “nós”, moradores, que reivindicam por direitos e “eles”, políticos que atendem ou não às reclamações. É possível deduzir que, na verdade, aqueles moradores não identificam os políticos locais como principais responsáveis por mudanças no bairro, já que, ao serem questionados sobre a chegada de melhorias, eles sempre se referem primeiro a outros agentes, como por exemplo, uma ex-diretora da escola que foi fechada, ou até eles próprios, que em algumas situações agem individualmente para resolver problemas que surgem no bairro. Dessa forma, nota-se uma relação mais distante e até mesmo desigual, entre o movimento do bairro e os representantes municipais. Essa questão pode não favorecer o fortalecimento da identidade coletiva exposta por Pedon, e conseqüentemente, pode desmobilizar ações e iniciativas mais participativas.

O que indagamos é se essa identidade coletiva também não pode ser reforçada independente da relação com o Estado, considerando que alguns aspectos culturais dos bairros estudados – que remetem ao período de consolidação – parecem ser responsáveis pela identificação dos habitantes com o restante dos moradores daquele mesmo espaço.

O período de formação e consolidação dos bairros é tido com saudosismo pelos moradores mais antigos. São muitas as histórias das festas organizadas por eles mesmos em datas comemorativas, da mobilização dos grupos de jovens da igreja, da movimentação que havia no bairro e da maior interação entre os próprios moradores. A igreja católica e a escola de ensino fundamental – até antes de ser fechada – possuíam papel importante de aglutinação da população em torno dessas atividades, e davam mais vida àquele espaço. Os relatos mostram que a comunidade era mais unida e engajada, e pelo que parece, participavam mais das atividades antes da chegada de toda a infraestrutura nos bairros:

Quando as irmãs da dona Marlene dava catequese, a gente era criança. Só que foi assim um tempo que nunca foi esquecido, pelo menos por mim. (...) Deu uma base religiosa, pras criança daquela época, eu acho que fez diferença nesse bairro. (Jorgina)

Participava (antes de ter a infraestrutura), a gente tinha mais gás. Nós éramos mais jovens naquela época, no entanto né que nós participava de grupo de jovens, fazia um monte de coisa. As quermesse, né Claudemir? As quermesse dava gosto da gente ir. Sabe aquela interação? A igreja, a escola, eu acho que era uma coisa mais unida. Juntava a igreja com a escola... (...) (Edinavas)

No entanto, um processo que poderia ter formado um movimento de bairro bem estruturado parece ter estagnado, visto que mais recentemente não se vê tanta movimentação de pessoas ou realização de atividades que proporcionem maior vitalidade ao bairro. O vínculo da população local com o Vila Nova Prudente parece se resumir às suas moradias, ao trabalho, aos familiares e a alguns amigos, que eventualmente morem ali também. Qualquer tipo lazer ou de serviço é buscado em outros espaços da cidade, e em mais de um momento, eles chegam a comparar a situação dali com outros bairros do município que também são periféricos, mas que possuem maior centralidade em virtude de estarem equipados de comércios, serviços e lazer, como o caso do Ana Jacinta. Pequenos comércios, como padaria, açougue, lanchonete, pastelaria, tentaram se estabelecer no bairro, mas “não foi pra frente”, como é exemplificado por Jorgina. Isso só reforça a visão do isolamento do bairro e revela o incômodo dos moradores:

Então essas coisas eu acho que faz tanta falta pra nós. Não tem um lanche, não tem assim, uma lanchonete, nada. Nada, nada. Você vai pro Ana Jacinta, é um atrás do outro, eu acho tão legal assim, cê pode sair de casa a noite, comer um lanche. Não sei o que, você acha. Aqui? Nada. Nada. Nada. (...) Não tem movimento de pessoas. Só o bairro e acabou. Não tem mais nada. Não tem nada. É a exposição e o distrito, não tem movimento. Acabou o horário de trabalho, todo mundo vai embora. E a vila aqui é só isso aqui, então a gente fica aqui só nós. (Jorgina)

Apesar da indignação, percebe-se a conformação com essa realidade – “Depois a gente acostuma. Vai acostumando com o pessoal, tal. A gente já vive essa rotina né...”. Nessa rotina, a opção de lazer adotada por alguns acaba sendo em seus próprios espaços privados, em churrascos e reuniões entre amigos. O local mais próximo ao bairro para “diversão” é o Recinto de



Festas e comemorações promovidas pela igreja nas décadas de 80 e 90 movimentavam a vida no bairro. Imagens: acervo dos moradores.

Exposição, que ao que aparece atrai os moradores no mês de setembro – período em que ocorre a “Expo”. Em outros momentos, todos ali dizem “sair do bairro” aos finais de semana, por motivos de lazer, serviços e religiosos.

Se considerarmos o campo simbólico de transformações, a participação popular se dá junto de um processo de constituição do “sentido de pertencimento ao espaço de vida”, fazendo com que as pessoas que participem dos movimentos de bairro se sintam mais pertencentes e, por isso, responsáveis pelo bairro (PEDON, 2014, p. 28). Assim, a pouca movimentação que configura a paisagem do Vila Nova Prudente atualmente, influencia nesse aspecto e compromete a constituição de uma identidade coletiva, essencial para que a participação popular possa ocorrer de forma ampla entre os moradores dali.



Reuniões e confraternizações no antigo salão de festas eram constantes entre os moradores. Imagem, acervo dos moradores

---

## O papel da escola na participação

Apesar a desmobilização dos moradores, percebemos nas suas falas que alguns espaços comuns poderiam favorecer a apropriação de espaços coletivos e possibilitar encontros, trocas, convivência e quem sabe, incitar maior participação política – como é o caso da escola municipal Dr. João Ceribelli Pacca.

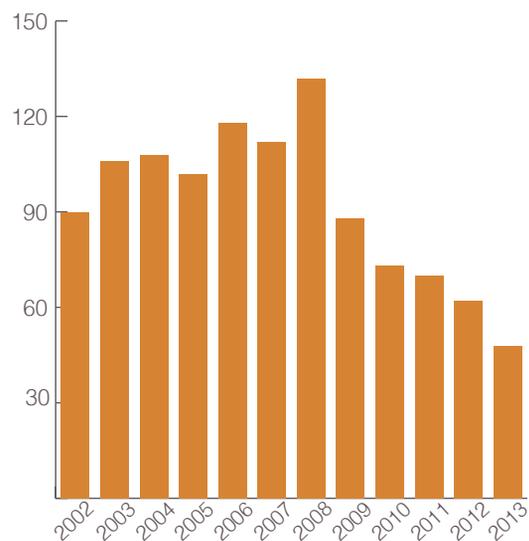
Inaugurada em dezembro de 1986, a escola foi municipalizada se vinculando à creche Prof. Maria Edite T. Perrone até o ano de 2010, e vinculando-se à escola Prof. Carlos João em 2012. Atendendo estudantes do ensino fundamental (1º ao 5º ano) e funcionando no período matutino, possui boa infraestrutura, com área de 2.555m<sup>2</sup> e 731,9m<sup>2</sup> construídos, tem quatro salas de aula, sala de leitura, sala de informática com oito computadores, uma quadra de esportes coberta, entre outros. Apesar disso, desde 2009 o número de matrículas diminuiu, até que em 2013 houve a desativação da escola com a justificativa de que não havia número de alunos suficientes para mantê-la aberta. Se considerarmos que cada sala de aula poderia comportar de trinta e duas a trinta e cinco crianças<sup>10</sup>, no ano de 2013 a escola não atingia nem metade da sua capacidade por período, e assim, os alunos daquele ano foram direcionados para outras escolas do município no ano seguinte.

Um dos prováveis motivos para que caísse o número de alunos ao longo dos anos, de acordo a maioria dos relatos dos moradores, foi a saída da população em direção a outros bairros da cidade – sobretudo após a inauguração de novos conjuntos habitacionais na zona norte de Presidente Prudente. No entanto, se observarmos a pirâmide etária do bairro, veremos que o número de crianças na idade escolar do ensino fundamental não é tão baixo, e mais do que isso, a escola poderia atender outras séries do ensino fundamental, visto que é expressiva a quantidade de crianças em idade escolar do 6º ao 9º ano. Considerando o nível de escolaridade dos moradores que responderam ao questionário, descrito em gráfico anteriormente, vemos

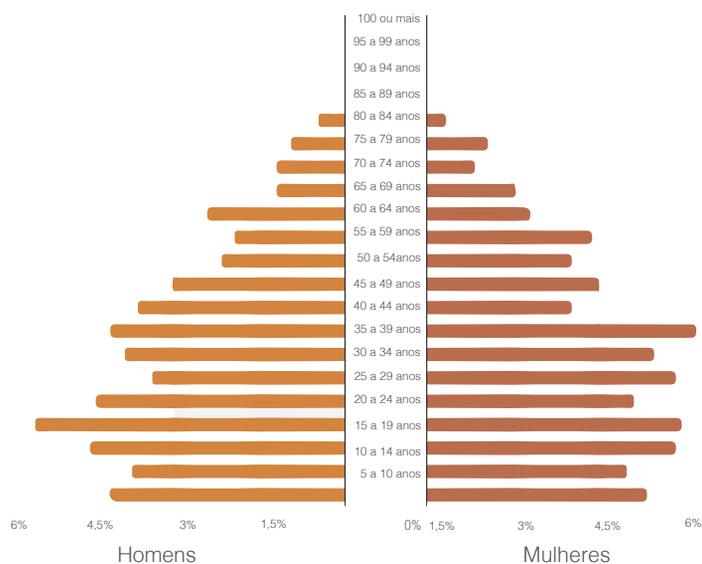
---

<sup>10</sup> De acordo com as recomendações curriculares da SEDUC, para o 1º ano do ensino fundamental as salas devem ter trinta e duas crianças, e do 2º ao 9º ano, trinta e cinco. Assim, para o caso da E.M. Dr. João Ceribelli Pacca, a capacidade máxima seria de 172 alunos por período.

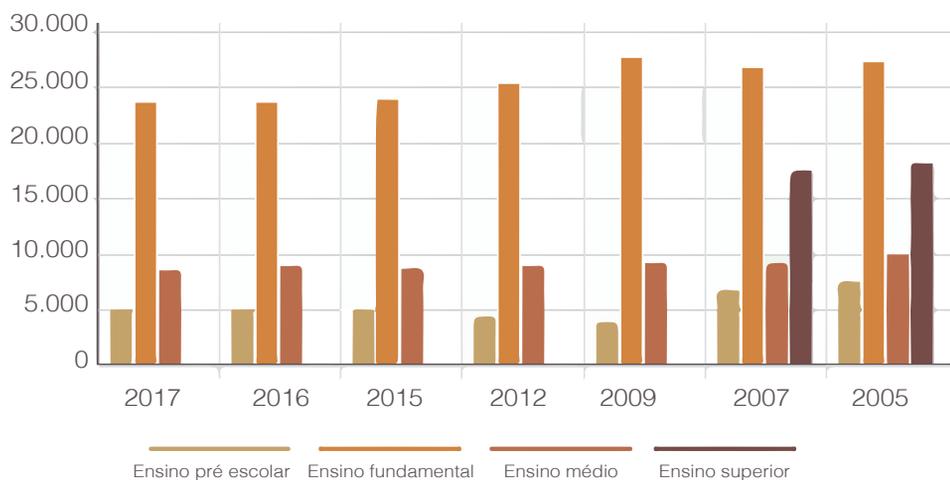
Matrículas na escola



Pirâmide etária do bairro



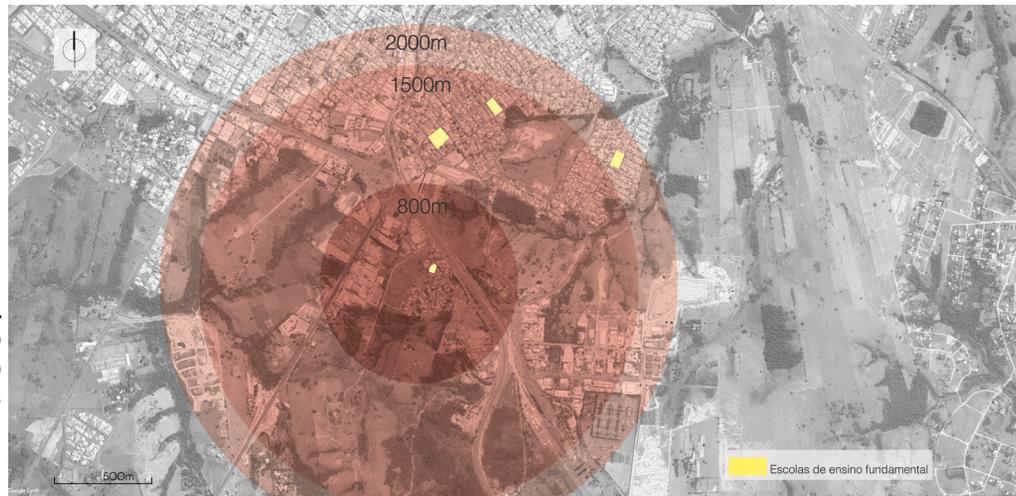
Matrículas no município



Dados a respeito da escola e do município, indicam que existe demanda para o ensino fundamental. Dados: IBGE, plano diretor da escola, 2013.

ainda que a escola poderia abrir turmas no sistema de Educação de Jovens e Adultos (EJA), já grande parcela declara ter o ensino fundamental incompleto, e o ano em que a escola tinha mais matrículas foi justamente aquele em que havia uma turma do EJA. Além disso, se observarmos os dados do município, veremos também que as matrículas no ensino fundamental representam as maiores demandas em todos os anos. Isso significa que o fechamento da escola não é coerente com a realidade do município e que sua reabertura poderia beneficiar tanto a população local, quanto dos bairros próximos.

Conforme Campos Filho (2010), a distância confortável a ser percorrida a pé até equipamentos públicos como posto de saúde e escola é de 800 metros. No entanto, não há outras escolas públicas nessa distancia do bairro, sendo que as escolas públicas de ensino fundamental, estão além da rodovia, com distâncias de raio entre 1,5 e 2 quilômetros. A reabertura da escola facilitaria esse acesso, além de não sobrecarregar as demandas das outras escolas. Enquanto isso não acontece, devem ser adotadas como medidas paliativas políticas de transporte público gratuito até as outras escolas, além da melhoria nos percursos para outros modais, favorecendo pedestres e ciclistas, por exemplo.



As escolas de ensino fundamental próximas ao bairro estão a pelo menos meia hora caminhando. Imagem: Google Earth. Editado pela autora.

Atualmente o prédio da escola encontra-se fechado para qualquer tipo de atividade, e apesar das inúmeras tentativas junto à Secretaria Municipal da Educação (SEDUC) e à Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEPLAN), não conseguimos acessar o edifício para verificar sua condição atual, além de não ter acesso a outros documentos, como os dados do IDEB, ou a planta da escola.

De todo modo, o fechamento dessa escola é lamentável, já que a sua construção foi uma importante conquista para a história do bairro, pois antes as aulas ocorriam em uma instalação em condições precárias, de acordo com relatos dos moradores. Além disso, a presença da escola ali, assim como de outros equipamentos públicos, contribui para amenizar os problemas decorrentes do isolamento do bairro. No contexto deste trabalho, chamamos a atenção para as atividades que integravam a escola e a comunidade.

O papel que a escola desempenha de mobilização e movimentação dos moradores fica muito nítido nas falas do grupo focal, quando os moradores comentam de festas em datas comemorativas e de eventos que extrapolavam o espaço físico da escola, como quermesses – realizadas em parcerias com a igreja local. A própria administração da escola era responsável por esse envolvimento com a população do bairro, promovendo projetos e oficinas em parceria com os pais dos alunos, campanhas de conscientização e mutirões pelo bairro. De acordo com o Plano Diretor Escolar de 2013, a Dr. João Ceribelli Pacca possuía os seguintes projetos: “Ler e Escrever”, “Meio Ambiente”, “Todos contra a dengue”, “Jornal na escola”, e também alguns com parcerias com outras instituições, o “Projeto Aquarela”, “Comunidade escola”, “Capela São João Batista”, além do conselho de escola e curso para os pais. É notável assim a importância da escola e o potencial de seus projetos, inclusive podendo integrar e intervir em espaços do bairro, como a APP e as praças públicas.

Devemos ainda destacar que as moradoras e moradores mais antigos demonstram ter vínculo maior com a escola, visto que muitos deles estudaram ali ou tiveram seus filhos estudando ali.

O seu fechamento, sem consulta prévia aos moradores, causou muito descontentamento entre a população local. De acordo com os questionários

aplicados, vinte e sete dos trinta e dois entrevistados diz que o maior problema do bairro é a falta de escola, e quando questionados sobre o que menos gostam no bairro, muitas respostas apontam para o fechamento da escola. No grupo focal essa questão também foi abordada em diversos momentos pelos moradores, e eles mostram entender as razões do fechamento, mas ainda assim defendem a reabertura, mesmo que não seja para fins educacionais. Os moradores enxergam o potencial que a escola apresenta para que atividades aconteçam no bairro e ainda dizem que o seu fechamento contribuiu para a perda da vitalidade: “Quando essa escola estava aberta acontecia mais coisa. Na hora que ela fechou muita coisa morreu também. Foi isso”(Ana Cecília).

Pelo que os moradores relataram, representantes da SEDUC têm se reunindo com os interessados na reabertura da escola para tentar solucionar essa questão, realizando inclusive levantamentos sobre a população para propor ideias que contemplem a diversidade e abarque toda a comunidade l:

É, é uma coisa que ela (Sônia, secretária da Educação) falou que não é possível ser reaberta. A escola, pra funcionar como escola mesmo. Mas, o quê que ela tá tentando trazer? Ela e o vereador Wellington Boso, tão tentando reabrir a escola pra ter aula de dança, aula de música, aula de capoeira. Tentar abrir a escola pra outra função, pra não deixar parada. (Josiane)

Então, ao que parece, mesmo que o fechamento da escola tenha sido realizado de forma autoritária, há uma tentativa de encaminhar essa questão em benefício da população. Ainda assim, é inegável que essa ação afetou a dinâmica do bairro e gerou insatisfação entre os moradores.

Acreditamos que isso se relaciona com a questão da participação popular, visto que influencia na relação dos moradores com o seu espaço de convívio e na construção da identidade do bairro. Nesse sentido, vemos como essencial a determinação de diretrizes que levem ao aumento da demanda e estimulem a pressão pela reabertura da escola.



## A cidade no bairro

Apesar de muitos avanços conjunturais no que se refere a política urbana no Brasil, o que se percebe é que, muitas vezes, o seu direcionamento favorece grandes empreendimentos imobiliários, valorizando certas áreas da cidade em detrimento de outras - através dos instrumentos urbanísticos estabelecidos por cada município. Além disso, o olhar “tecnicista” desconsidera a dimensão social na construção das leis que regem as políticas municipais, ou seja, não avalia qual a população, quais atividades e quais formas de expressão espaciais se dão nas partes da cidade para assim determinar coletivamente como elas serão direcionadas no futuro.

Nesse sentido, com base no levantamento realizado até o momento, entendemos que muitos dos problemas do Vila Nova Prudente, sobretudo seu isolamento na cidade, foram influenciados pela política urbana municipal. Por esse motivo, analisamos a área do bairro a partir das leis do perímetro urbano (Lei Complementar Municipal 193/2013) e do zoneamento (Lei Complementar Municipal 153/2008), relacionando essas com questões ambientais (Lei Federal 12.651/12) e com o sistema viário atual (Plano municipal de mobilidade urbana de 2014). Tais análises, foram motivadas pelas questões reais colocadas pelo moradores, justamente por considerarmos que a dimensão social, que engloba questões cotidianas de suas vidas, deve fundamentar o modo com que as práticas do planejamento urbano são conduzidas.

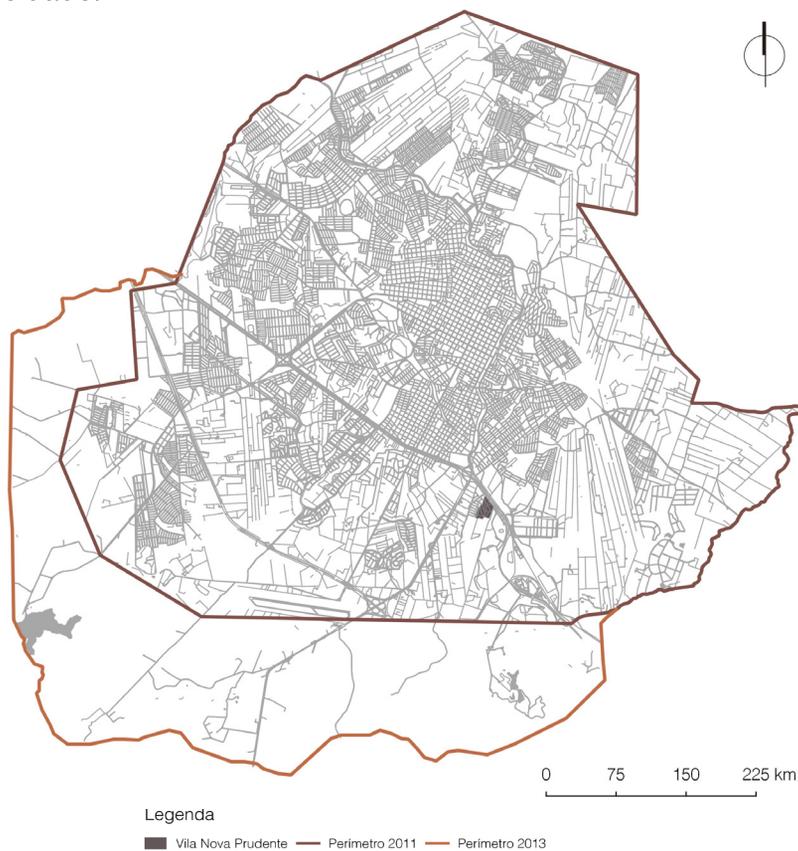
Consideramos isso fundamental para entender como o bairro está inserido na cidade, e principalmente para se pensar em medidas de redirecionamento do planejamento urbano, que atendam a interesses públicos, e beneficiem a população daquele lugar.

---

## Perímetro Urbano

As leis do perímetro urbano podem indicar tendências de crescimento da cidade, incluindo áreas disponíveis para novos loteamentos ou ainda regularizando loteamentos que estejam no limite ou ultrapassando o perímetro.

Em Presidente Prudente, a lei 193/2013, indica que o novo perímetro foi estendido no sentido sul e sudoeste da cidade, região onde têm sido implantados predominantemente condomínios fechados. Esse perímetro também inclui novas áreas na região onde o bairro está localizado, o que pode ser um ponto favorável para a implantação de novos empreendimentos nessa parte da cidade.



---

Perímetro Urbano indica os novos limites do município. Imagem: Prefeitura Municipal, desenhado pela autora.

---

## Zoneamento Urbano

A lei do zoneamento urbano é um dos instrumentos reguladores do solo urbano, que define o tipo de uso em cada área de cidade e estabelece parâmetros urbanísticos para o parcelamento do solo e construção das edificações. Nakano; Guatella (2015), indica a importância do estudo da forma urbana com base no zoneamento e na sua aplicação para orientar a reformulação e o aperfeiçoamento dessa lei, visto que a cidade está em constante mudança e, portanto, suas dinâmicas de crescimento precisam ser revistas periodicamente.

Consideramos que a revisão do zoneamento é o ponto inicial para viabilizar intervenções e obras em certas áreas da cidade, a partir de novas diretrizes urbanísticas. Assim, definimos uma área de estudo para avaliar como a lei do zoneamento atual tem moldado a morfologia urbana em que o bairro está inserido.

A área de estudo foi definida considerando as áreas mais próximas ao bairro, as quais poderiam influenciar na sua dinâmica e facilitar a integração com o restante da cidade. Além do Vila Nova Prudente, nessa área estão os bairros Jd. Paraíso, Jd. Cambucci, Vila Aurélio, Vila Rotatória e Jardim Planalto. Foram escolhidos esses bairros também pelo fato de terem escolas de ensino fundamental em um raio de até dois quilômetros do bairro, uma vez que o fato de a escola Dr. João Ceribelli Pacca estar fechada atualmente obriga as crianças a frequentarem escolas de outros bairros. Também está incluso nessa área o distrito industrial, por estar bastante próximo ao bairro, e por entendermos que esse tipo de uso do solo também afeta no modo com que outros loteamentos serão implantados ao seu redor.

Pela análise do mapa do zoneamento atual, o Vila Nova Prudente, junto com um grande vazio urbano adjacente a ele, se encontra em uma Zona Residencial de Média Densidade Populacional de Interesse Social. No entanto, no seu entorno há duas grandes áreas classificadas como Zonas Industriais, e ainda uma Zona de Proteção Ambiental e outra Zona Especial de Interesse Urbanístico e de Exposição. Acreditamos que esse tipo de zoneamento contribui para que a expansão do bairro seja muito limitada, visto que, além

das barreiras físicas, o uso do solo previsto para o entorno não é atrativo para empreendimentos residenciais, mas sim para grandes indústrias.

De acordo com o Estatuto da Cidade, no art. 2º, inciso VI, item b), a política urbana deve ter como uma de suas diretrizes o ordenamento e controle do uso do solo, de forma a evitar a proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes. A lei municipal de zoneamento também determina a ocorrência de diferentes atividades para as zonas estabelecidas, regulamentando-as em usos permitidos, usos tolerados e usos proibidos. Nesse sentido, tanto na ZR2 quanto na ZR4, são toleradas a instalação de indústrias não poluitivas (não nocivo e não perigoso) mediante a consulta de no mínimo doze vizinhos, com a concordância de pelo menos 50% mais um dos consultados. O art. 15º da mesma lei determina que em nenhuma zona residencial será permitido uso incômodo, nocivo ou perigoso, a não ser que um Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) seja realizado e o parecer tenha sido favorável, junto à consulta aos vizinhos.

Apesar disso, mesmo que aparentemente estas normas estejam sendo cumpridas no zoneamento atual, percebemos que há ocorrências de usos industriais potencialmente poluitivos, incômodos ou nocivos muito próximos a áreas residenciais e de recreação e lazer. Além de ser incoerente com o que se apresenta na lei, essa classificação prejudica o desenvolvimento de atividades mais diversas para os bairros, como áreas de comércio, serviços e lazer. Por esse motivo, estes pontos precisam ser revistos no zoneamento atual.

---

Zoneamento Atual e descrição do uso de cada zona. Imagem: Prefeitura Municipal, desenhado pela autora.

## Zoneamento atual



**ZR2** – Zona Residencial de Média densidade populacional, de ocupação horizontal e vertical, de até 2 pavimentos .

**ZR4** – Zona Residencial de Média densidade populacional, de interesse social e de ocupação horizontal e vertical, de até 2 pavimentos.

**ZE** – Zonas Especiais caracterizam-se pela singularidade do uso atual ou do uso pretendido e por tais aspectos, estão sujeitas a normas próprias.

**ZI1** – Zona Industrial Não Poluente destina-se à instalação de indústrias, comércio e serviços não nocivos ou perigosos.

**ZI2** – Zona Industrial Potencialmente Poluente destina-se à instalação de indústrias, comércio e serviços potencialmente incômodos, nocivos ou perigosos.

**ZPPA** – Zona de Proteção e Preservação Ambiental destinam-se à preservação e proteção de mananciais, fundos de vale, nascentes, córregos, ribeirões, matas e vegetação nativas.

Zonas especiais: 1. Zona de Interesse Urbanístico Especial  
4. Zona Especial de Exposições  
5. Zona Especial de tual uso incômodo, nocivo ou perigoso  
11. Zona Especial de Transporte Intermunicipal Ferroviário  
12. Zona Especial de Recreação e Lazer

## Usos incompatíveis



Grande área destinada à indústrias potencialmente poluentes próxima à duas zonas residenciais de média densidade populacional, de uma ZPPA e importantes nascentes. Ocupam essa área o escritório central da Usina Alto Alegre, a Eucatur e a Tap Transportes – duas empresas que atuam na área de transporte. Ao lado, na ZE5, ainda há uma sede do Ipiranga, que abriga os caminhões que transportam combustíveis e outros equipamentos do posto.

Essa área abriga o distrito industrial, onde há indústrias químicas, de eletrônicos, refinarias, e também o aterro sanitário municipal e a cooperativa de materiais recicláveis – Cooperlix. Por ser uma zona com usos bastante específicos, atrai apenas as pessoas interessadas naqueles tipos de serviços. No entanto, as vias que dão acesso ao distrito são classificadas como zona especial de recreação e lazer, e não são compatíveis com o uso atual. É possível que essas vias tenham sido classificadas dessa forma devido a previsão da construção de um projeto de parque público na área do aterro após sua desativação e total descontaminação.

- Zonas especiais:
- 1. Zona de Interesse Urbanístico Especial
  - 4. Zona Especial de Exposições
  - 5. Zona Especial de tal uso incômodo, nocivo ou perigoso
  - 11. Zona Especial de Transporte Intermunicipal Ferroviário
  - 12. Zona Especial de Recreação e Lazer

---

## Questão ambiental

Outro ponto relevante observado nessa análise é em relação à questão ambiental. Essa região contém importantes nascentes e cursos d'água, que formam a bacia hidrográfica que deságua no Rio do Peixe – rio que abastece 70% da água tratada pelo município, de acordo com a SABESP. A proteção desses mananciais e a preservação da vegetação nativa é uma importante forma de garantir que água volte ao rio com baixo índice de poluentes. Apesar disso, o zoneamento atual compromete parte dessas áreas, já que junto das nascentes encontra-se o distrito industrial e a ZI2, e de acordo com a carta da prefeitura tais áreas ainda não se constituem enquanto ZPPAs.

No que se refere à ZPPA no bairro, localizada em uma área de fundo de vale, verifica-se que uma parcela foi ocupada com residências. Conforme a lei 12.651/12, do código florestal, que dispõe da proteção da vegetação nativa, a intervenção ou a retirada da vegetação nativa da área de preservação permanente (APP) só pode ocorrer em hipóteses de utilidade pública (como interesse social, esportes, lazer, atividades educacionais e culturais ao ar livre ou atividade de baixo impacto ambiental). No artigo 4º, incisos I e IV da mesma lei, verifica-se que para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura devem ser deixadas faixas de largura mínima de 30 metros e para nascentes, qualquer que seja a situação topográfica, deve ser deixado um raio mínimo de 50 metros.

Assim, a localização dessas casas nessa área pode se constituir enquanto uma forma irregular de ocupação. Além disso, manter os moradores que vivem ali sem uma avaliação adequada pode colocá-los em risco, já que próximo à áreas de vegetação nativa e cursos d'água, a ocorrência de animais – como cobras, mosquitos transmissores de doenças, escorpiões, entre outros – é maior. Em pesquisas anteriores<sup>11</sup> foi identificado processos de erosão nessa área, o que associado à área de fundo de vale pode gerar problemas de movimentação do solo e afetar a estrutura das residências.

---

Zoneamento Atual e usos incompatíveis. Imagem: Prefeitura Municipal, desenhado pela autora.

---

11 Levantamento realizado na disciplina de Planejamento Urbano Regional do curso de Arquitetura e Urbanismo, e de Planejamento Territorial do curso de Geografia, no ano de 2017, no eixo de “Aspectos Socioambientais”.

Outro ponto problemático já mencionado antes, refere-se aos descarte de lixo e entulho nos limites do bairro – onde se inicia a ZPPA – o que afeta ainda mais a preservação dessa área, deixando-a mais suscetível à contaminação do solo e dos cursos d'água.

A própria lei do código florestal tem a premissa de que a melhor forma de preservar os cursos d'água é mantendo a vegetação nativa, que garante a proteção do solo e o diminui as chances de erosão, contaminação e assoreamento dos rios. Diante dessa situação, vimos a necessidade de analisar o zoneamento junto à questão ambiental. Sobrepuemos então o mapa com o zoneamento atual em uma imagem de satélite com intuito de analisar às áreas com vegetação nativa e a respectiva classificação do solo, para que fossem identificados e estabelecidos parâmetros de demarcação das ZPPAs.

Além da vegetação presente nos cursos d'água, foram identificados nos círculos em amarelo pontos em que há vegetação nativa próxima à ZPPA, mas que estão classificados como outras zonas. Chama a atenção ainda o fato de o aterro sanitário estar localizado sobre nascentes, destacado em vermelho. Antes da instalação do aterro, os resíduos eram depositados diretamente no solo em um lixão, sem nenhum tipo de tratamento ou controle, de forma que a transformação do lixão em um aterro visa descontaminar a área, e depositar o lixo da maneira mais correta ambientalmente. O projeto do aterro propõe a construção de um parque de lazer após sua desativação, quando não houver mais riscos de contaminação.

Devemos considerar todos esses aspectos ao propor as diretrizes do novo zoneamento para essa área, conciliando os usos e respeitando a situação natural do sítio.

---

Relação entre zoneamento e meio ambiente. Imagem: Prefeitura Municipal e Google Earth, desenhado pela autora.



---

## Sistema viário

A análise do sistema viário também é fundamental para avaliar a qualidade da forma urbana, além de prever tendências de crescimento - uma vez que muitos loteamentos são desenhados a partir do prolongamento de vias existentes. Oliveira (2004), ao realizar o estudo da forma e do planejamento urbano na cidade do Porto, aponta que a implantação de estruturas pesadas de circulação, como ferrovias, vias expressas e rodovias, pode ser determinante para o desenvolvimento de uma área ou para o crescimento da cidade.

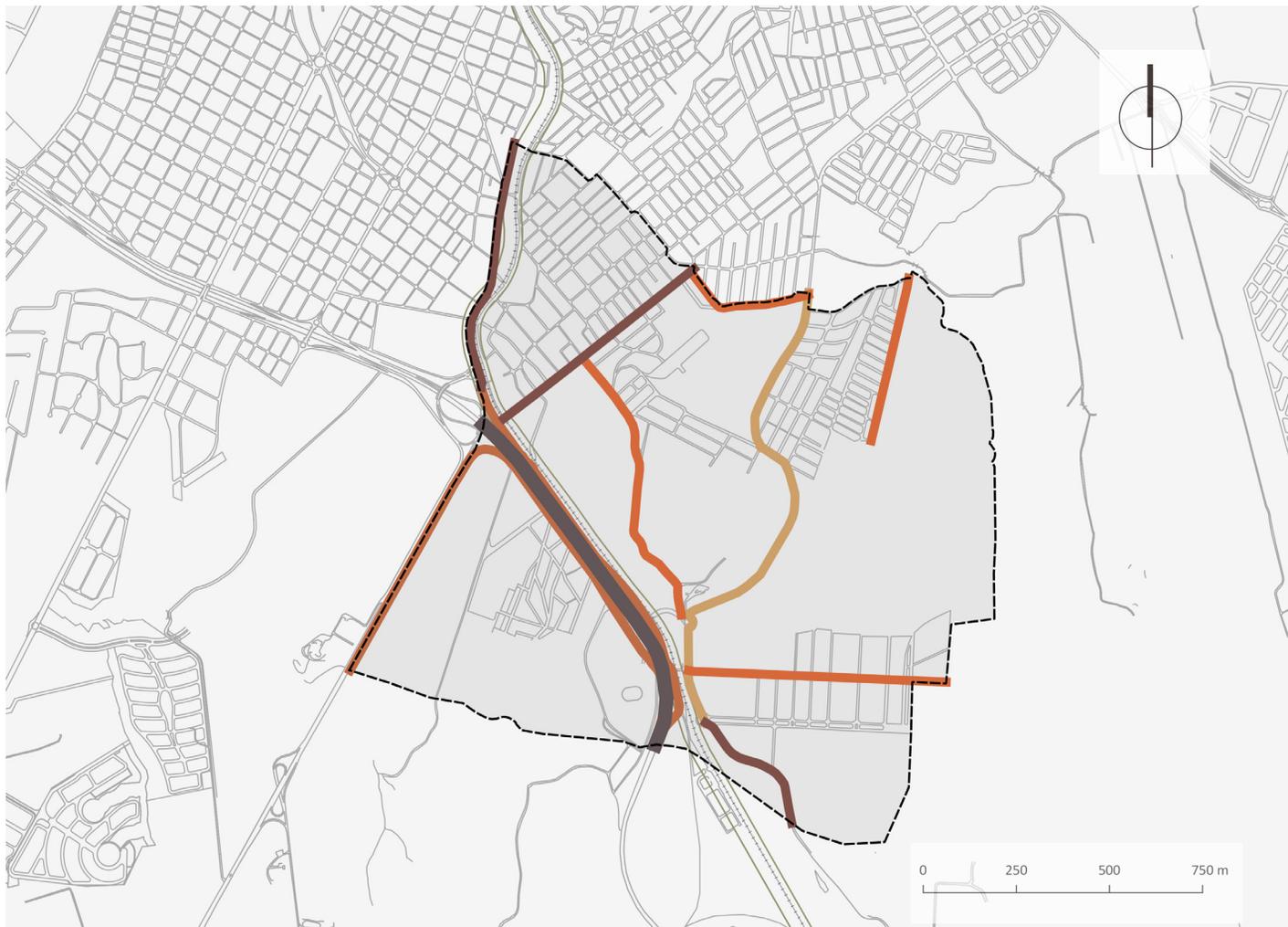
Consideramos também que a análise do sistema viário está relacionada com a definição do zoneamento, já que a hierarquia de vias também influencia no uso e na ocupação do solo. Além disso, já foi constatado que uma das estruturas do sistema viário próxima ao bairro – a rodovia Raposo Tavares – consiste em uma forte barreira física de crescimento do bairro e isolamento do restante da cidade. É necessário assim, estudar formas de transpor essa barreira de modo a integrar o bairro aos bairros próximos e ao restante da cidade.

Pelo mapa de hierarquia de vias da área, nota-se que o sistema viário imediato ao bairro é composto por vias com larguras consideráveis, tráfego intenso e alta velocidade. Todas estas vias são muito hostis ao pedestre e sua travessia se dá por meio de uma passarela, a qual não possui um desenho que seja confortável para quem caminha por ali. A rodovia Raposo Tavares se configura como uma grande estrutura de circulação, é composta por quatro faixas, as quais duas delas possuem duas pistas de rolamento cada, e as outras duas, uma pista de rolamento cada - essa última é a que dá acesso ao bairro.

Apesar disso, tais vias, por terem essas características, facilitam o acesso a qualquer um dos pontos por automóveis, e por isso favorece a instalação de comércios e serviços, visto que isso é um requisito importante no que diz respeito a circulação de mercadorias. A presença de comércio e serviços é inclusive uma das principais demandas apresentadas pelos moradores do Vila Nova Prudente.

---

Hierarquia de vias e dimensões totais conforme indicado pela prefeitura. Imagem: Prefeitura Municipal, desenhado pela autora



Rodovia

Perimetral - 28m

Estrutural - 25m

Marginal - 15m

Coletora - 23m

Os moradores do bairro precisam se deslocar para outras áreas da cidade para suprir suas demandas, sendo que o quadrilátero central é frequentado por muitos deles por possuir maior variedade comercial. A partir disso, traçamos os percursos realizados por diferentes modais de transporte, descritos pelo moradores presentes no grupo focal. Segundo eles, é muito comum utilizarem o carro para se deslocar ou então ir caminhando. Nos questionários, 49% das respostas apontaram como o transporte público como principal meio de transporte. É notável então que quem opta por se deslocar de carro tem mais opções de rotas.

O percurso a pé ocorre por uma única rota, que na maior parte do caminho segue o traçado da linha férrea. Partindo do bairro, o caminho é realizado por meio da passarela de pedestres e de uma calçada ao lado da rodovia, sem qualidades urbanas - como arborização, largura adequada da calçada, segurança entre a rodovia e a calçada - que favorecem e tornem confortável a caminhada. De acordo com o relato dos moradores, muitos acidentes já ocorreram entre transeuntes e automóveis, mesmo após a construção da passarela, o que indica que ela não resolveu completamente o problema de mobilidade dali.

Por fim, devemos ressaltar que o Plano de Mobilidade Urbana Municipal, elaborado em 2014 com base na lei municipal de zoneamento (153/08), tem como premissa a determinação de diretrizes para uma integração modal e humanização no trânsito, priorizando o transporte coletivo e modais não motorizados, com destaque para o projeto de uma rede cicloviária. Neste projeto, a linha férrea é considerada como uma das vias estruturais do sistema cicloviário e estaria na primeira fase de implantação da rede cicloviária, chegando até o distrito industrial. Algumas ciclovias já foram implantadas na zona norte do município, conforme informações do site da prefeitura, mas até o momento não há sinal de início de obras na área da ferrovia.

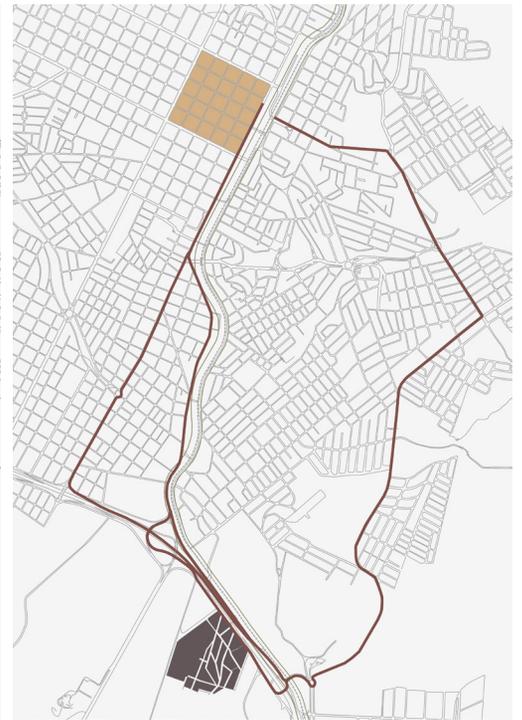
Pedestres



Ônibus



Carros



Percursos feitos pelos moradores até o quadrilátero central. Elaborado pela autora.



Percursos e acesso ao bairro não são favoráveis aos pedestres. Imagens: acervo pessoal.

---

## Habitação

O último ponto relevante para essa análise refere-se à habitação, mais propriamente a um vazio urbano localizado ao lado do Vila Nova Prudente - conhecido como Residencial Século XXI. Esse vazio consiste em uma gleba de 104.800 metros quadrados e teve um projeto de loteamento aprovado em março de 2000.

Conforme as informações do site da prefeitura, a área loteada corresponde a 50.373,6 metros quadrados, com 230 lotes, 16 quadras e 14 ruas. Se considerarmos que os lotes seriam destinados a habitações unifamiliares, e que a média estipulada pelo IBGE é de 3,6 habitantes por domicílio, teríamos uma população equivalente a 828 pessoas caso todos os lotes fossem ocupados. Esse número equivale à estimativa atual da população do Vila Nova Prudente, de acordo com o IBGE.

A ocupação dessa área poderia favorecer a movimentação no bairro, e incentivar a implantação de outros loteamentos próximos - já que o perímetro urbano foi estendido para essa região. Além disso, a chegada de novas famílias também significaria o aumento da demanda por equipamentos públicos, o que poderia ser um fator agravante para a reabertura da escola - a qual, como mostrado, desempenha papel importante na mobilização dos moradores.

Apesar disso, desde que o loteamento foi aprovado, as obras de infraestrutura necessárias para que os lotes pudessem ser comercializados não foram iniciadas, e até hoje a gleba permanece vazia. Conforme o artigo 23º parágrafo primeiro da lei municipal 154/08, que trata do parcelamento do solo, o prazo máximo para execução das obras é de dois anos contados a partir do registro do empreendimento no cartório, sendo renovável por dois anos - ou seja, o projeto aprovado não é mais válido atualmente. O artigo 24º da mesma lei, indica que caso o proprietário não realize as obras, a prefeitura pode executá-las assumindo o direito de domínio e posse da respectiva área, ou da área que servia como calção. No entanto, dezoito anos se passaram desde a aprovação do loteamento e nenhuma medida foi tomada.

A posse dessa área seria muito benéfica para a prefeitura, uma vez que não há reservas fundiárias no município para a promoção de política

habitacional, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Esse mesmo plano, indica que de acordo com o senso demográfico do IBGE de 2010, o deficit habitacional quantitativo era de 6.950 e o qualitativo era de 10.363<sup>12</sup>, e aponta estratégias de ação para diminuir esse deficit, entre as quais a aquisição de áreas com a finalidade de construção de habitação de interesse social.

Dessa forma, medidas devem ser tomadas no sentido de destinar essa gleba à produção de habitação de interesse social, cumprindo a função social da propriedade e beneficiando tanto a população no geral quando os moradores do Vila Nova Prudente.



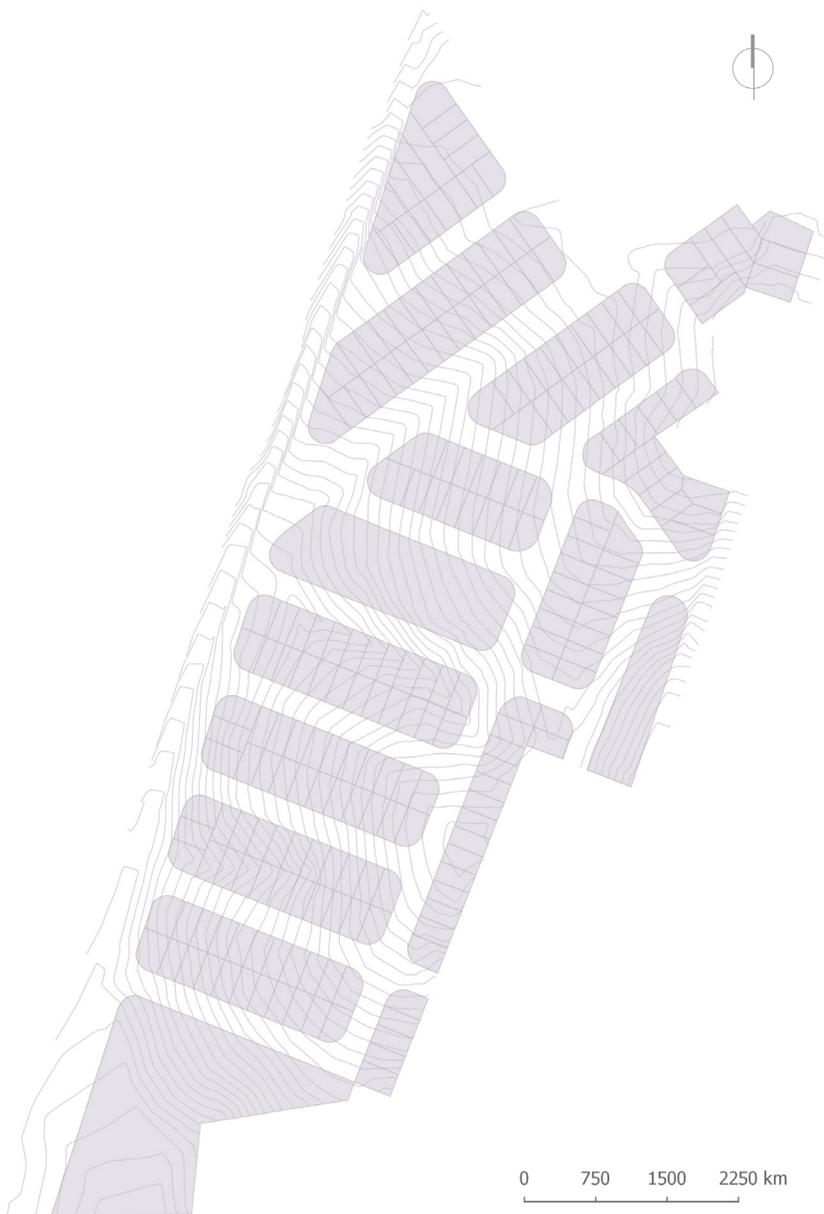
---

Sem previsão de qualquer tipo de intervenção, a gleba confere uma paisagem quase rural ao bairro. Imagem: acervo pessoal

---

12 São considerados diversos parâmetros para a definição de cada um desses deficit, os quais a precariedade das habitações, ônus excessivo dos alugueis, coabitação familiar, ocupações irregulares, carências de serviços, entre outros.

Projeto do Residencial século XXI, aprovado em 2000. Imagem: Prefeitura Municipal, desenhado pela autora.





## O bairro na cidade

As propostas aqui apresentadas consistem em diretrizes gerais para a política urbana de Presidente Prudente, a partir das quais podem ser desenvolvidos projetos voltados para o Vila Nova Prudente, no âmbito do planejamento urbano. O objetivo principal desse plano de diretrizes é o de dissolver as barreiras físicas que isolam o bairro, ou ao menos diminuir o impacto negativo que elas causam no cotidiano dos moradores, através da integração com os bairros mais próximos, e da criação de condições para que isso aconteça.

Considerando o que foi apresentado sobre o papel político que a escola Dr. João Ceribelli Pacca desempenha na mobilização dos moradores e para a vitalidade do bairro, essas medidas também foram pensadas de forma a tornar o bairro mais convidativo e atrair mais moradores para aquela região, gerando demanda para a reabertura da escola.

Assim, além da fundamentação teórica e das análises desenvolvidas, tivemos como premissas principais para tais propostas:

**Planejamento Urbano Participativo** - considerando o envolvimento direto com os moradores no desenvolvimento dos projetos urbanos.

**Sustentabilidade Ambiental** - priorizando ordenamento adequado do solo, respeitando suas condições naturais.

**Cidade Compacta e Integrada** - ocupando espaços vazios e considerando o crescimento controlado da cidade

**Cidade para pessoas** - priorizando o pedestre e investindo em vias pedonais adequadas e integração entre os modais de transporte.

---

## Zoneamento Urbano e Questão Ambiental

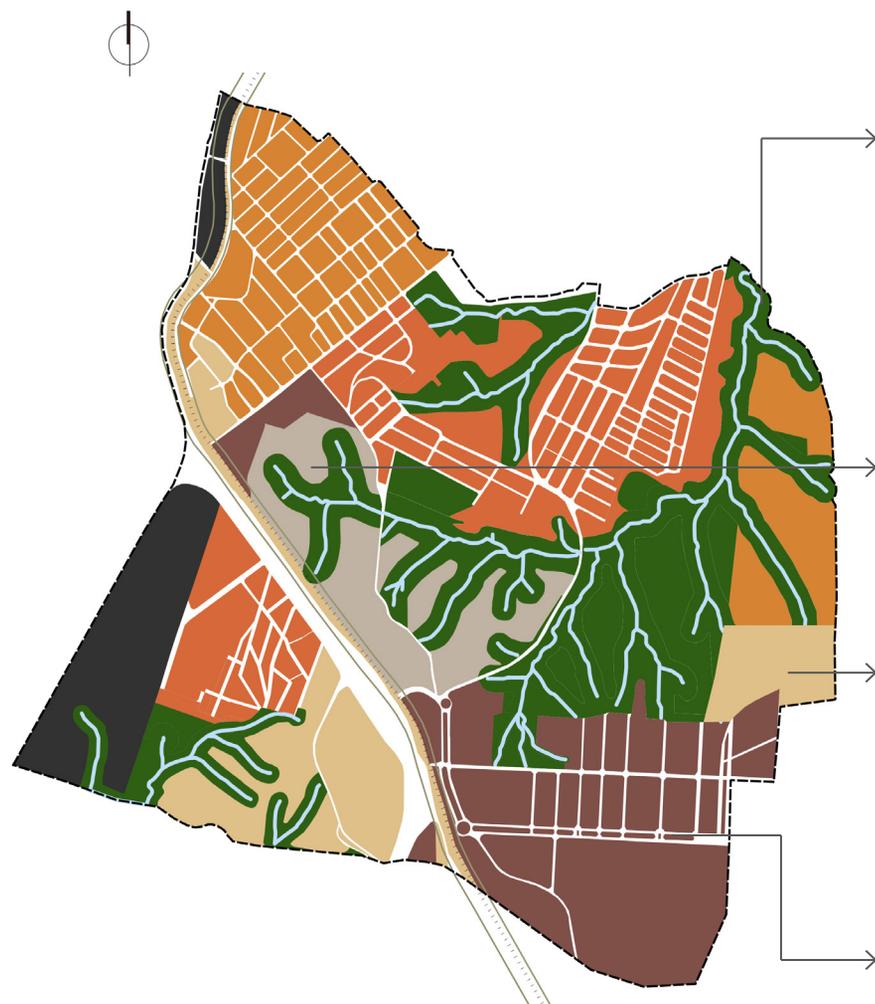
Como já vimos, o zoneamento é um dos responsáveis por orientar o desenvolvimento desigual dos espaços urbanos, ou por agravar desigualdades socioespaciais. Autores como Juergensmeyer; Robert, (2003) e Souza (2003) chamam atenção para o caráter excludente que o zoneamento pode exercer em zonas em que a ocupação tende a ser composta por grupos homogêneos, sobretudo de classes mais altas<sup>13</sup>. Na tentativa de contrapor com essa lógica, que priva o desenvolvimento de áreas mais pobres e menos valorizadas, apontamos algumas modificações que poderiam valorizar essas áreas em benefício dos que vivem ali.

Propusemos a alteração da classificação de uso das áreas avaliadas com uso incompatível e também naquelas em que havia a problemática ambiental. Com isso, a área em frente à rodovia, que é classificada como ZI2 passaria a ser ZSC2 (Zona de Comércio e Serviço de Eixos Viários, de ocupação vertical), atraindo esse tipo de serviço para essa região. Definimos essa área enquanto comercial, tanto por ter sido uma demanda geral apresentada pelos moradores, quanto pela possibilidade de integração entre os bairros que esse tipo de uso poderia gerar. Consideramos também, que na análise do sistema viário as estruturas viárias favorecem a instalação de áreas comerciais.

As áreas de curso d'água e vegetação nativa foram classificadas como ZPPA, para garantir a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável da cidade. Em dois casos mais problemáticos propusemos soluções diferentes. Primeiro, a área do aterro se torna ZE, mesmo existindo nascentes, por ser um uso já consolidado e possuir um projeto que visa o controle dos resíduos e a futura descontaminação da área. Os órgãos ambientais devem manter a fiscalização das atividades nesse local.

---

13 Extrato baseado no artigo do professor Renato Saboya, com o título Zoneamento e Planos Diretores, disponível em < <http://urbanidades.arq.br/2007/11/zoneamento-e-planos-diretores/>>. Acesso em: 04/11/2018.



ZPPAs – nas áreas que possuem vegetação nativa e cursos d’água. Inclui também diretrizes junto ao sistema viário para que essas áreas não sejam novas barreiras físicas de transposição.

ZSC2 – Zona de Comércio e Serviço de Eixos Viários, de ocupação vertical. Se assemelha às funções do centro urbano principal. Visa a concentração do comércio e serviço dos eixos viários estruturais, e também possibilitar o aumento da densidade fixa e flutuante fora do centro principal.

ZE – devido ao uso atual já consolidado. Inicialmente essa área se configura de uso especial incômodo, nocivo ou perigoso. Após a desativação do aterro e construção do parque poderá ser considerada de lazer e recreação.

ZI2 – de modo a ficar coerente com o entorno imediato e à incompatibilidade/impossibilidade de se construir qualquer equipamento de lazer nesse eixo viário.

Já na área do bairro, em que há a ocupação de residências em parte da APP, antes de modificar o zoneamento deve haver um estudo mais detalhado sobre a situação em que as moradias se encontram. O Ministério das Cidades, na publicação da nota técnica 02/2008 sobre assentamentos precários, oferece recomendações para classificação dos assentamentos e os tipos de intervenção nesses casos. Assim, só é possível estabelecer diretrizes após um diagnóstico técnico da área. Ressaltamos a ideia de que tanto a etapa de diagnóstico quanto a elaboração de intervenção deve considerar o envolvimento das moradoras e moradores que vivem naquelas casas.

Para que a revisão do zoneamento dessa área siga as premissas deste trabalho, os gestores municipais precisam se comprometer a realizá-la de forma participativa, a partir de:

- 1.** Consulta pública à população dos bairros envolvidos;
- 2.** Estudo de impacto de vizinhança
- 3.** Adaptações conforme levantamentos técnicos e apontamentos dos moradores
- 4.** Votação na câmara.

---

## Sistema viário

Para o sistema viário, propusemos diretrizes gerais de intervenção, para que sejam desenvolvidos projetos urbanos de melhoria e alteração de vias. Consideramos o novo zoneamento proposto ao elaborar essas diretrizes, de modo que as duas propostas estão integradas.

A análise da hierarquia de vias e das rotas realizadas pelos moradores mostrou que há poucas possibilidades de percursos para o pedestre, e as vias existentes não favorecem a utilização de outros meios de transporte, como a bicicleta. Além disso, o formato atual da passarela de pedestres para atravessar a rodovia é motivo de muitas queixas dos moradores.

Por esse motivo, indicamos que o acesso ao bairro para pedestres deve melhorar, a partir de um novo desenho de passarela, que seja mais confortável e agradável para o caminhar - incluindo quem sabe, mobiliários e pequenos espaços de permanência entre o bairro e o início da passarela. O trecho da rodovia Raposo Tavares que dá acesso ao bairro também deve passar por intervenções, com a instalação de lombofaixas ou outros recursos para que o veículo que passa por ali diminua a velocidade, visto que os pedestres atravessam esse trecho para chegar até a passarela.

Atravessando a rodovia, indicamos novos percursos que podem ser feitos por pedestres para facilitar o acesso aos bairros próximos, fora das vias de circulação de veículos. Assim, além da implantação do projeto da ciclovia já existente na linha férrea, propusemos a implantação de uma nova ciclovia em trechos da Avenida Juscelino Kubitschek, visto que essa é uma via perimetral, que alcança diversas áreas da cidade. No próprio projeto da prefeitura sobre a rede cicloviária há indicações de trechos dessa avenida que receberiam a ciclovia, próximo a zona norte da cidade.

Por entender que essa região já está bem servida de vias para veículos, e considerando que futuramente a área em frente à rodovia estaria ocupada por edifícios comerciais e de serviços, propusemos a transformação da rua Alexandre Carlaje em uma via exclusiva de pedestres, se assemelhando com a rua Tenente Nicolau Mafei da área central. Essa via dá acesso à Vila Aurélio, Vila Rotatória e Jardim Planalto, integrando essas áreas com o Vila Nova Prudente.

Por fim, considerando que com o novo zoneamento teremos grandes áreas de APP, propusemos que em partes delas, sejam criados percursos exclusivos de pedestres, visando que tais áreas sirvam como pontos de integração e lazer e não como novas barreiras. Evidentemente tais percursos devem ser implantados seguindo a legislação pertinente a áreas de preservação permanente. Esse viés ambiental pode inclusive ser explorado nas escolas desses bairros, com programas de educação ambiental integrados a realidade local.

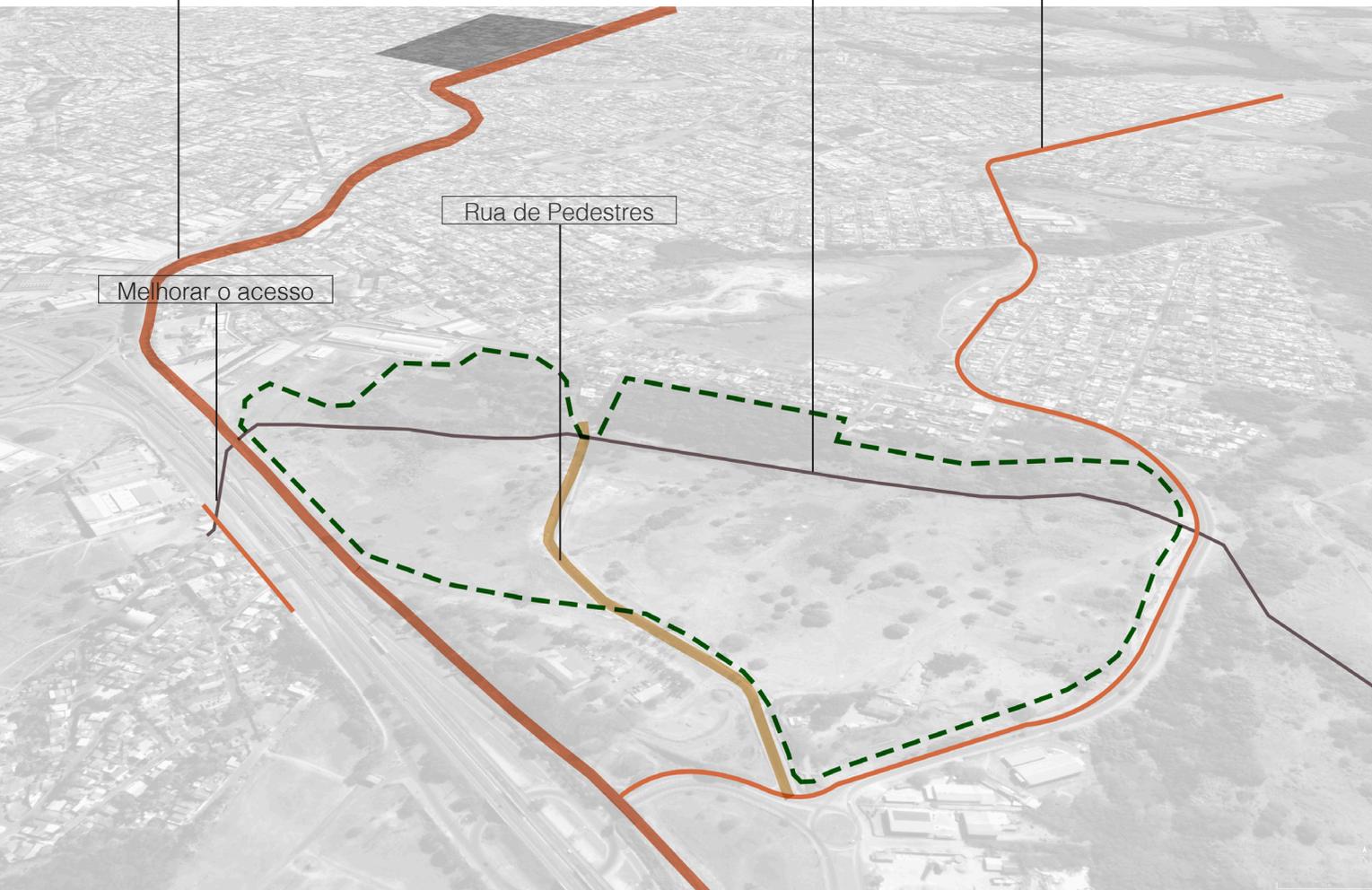
Implantação da Ciclovía

Nova Ciclovía

Passagens nas APPs

Rua de Pedestres

Melhorar o acesso



---

## Habitação

Em relação ao vazio urbano ao lado do Vila Nova Prudente, consideramos que é necessário que o poder público municipal tome as medidas necessárias para garantir a propriedade dessa gleba, e executar o devido parcelamento do solo destinando-o à política habitacional.

Nesse sentido, a prefeitura deve primeiro revogar o projeto do loteamento devido ao vencimento do prazo para início das obras. Após isso algumas medidas devem ser tomadas, e os gestores públicos devem estar amparados nos instrumentos do Estatuto da Cidade para direcionar a melhor decisão.

Assim, a prefeitura pode negociar a compra do terreno com o proprietário baseado no direito de preempção (art.25º ao 27º do Estatuto da Cidade), segundo o qual o poder público tem preferência para adquirir imóvel urbano em razão das diretrizes da política urbana. Outra possibilidade, que poderia levar mais tempo para se atingir os objetivos de ocupar a área, é a aplicação das sanções sucessivas (art. 5º a 8º do Estuto), seguindo a ordem de: notificação do proprietário para parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo, e desapropriação. Seja qual for a medida tomada, o poder público deve ser o responsável por direcionar o processo de ocupação dessa gleba, fazendo cumprir a função social da propriedade.

---

## Da utopia a autonomia

Sabemos que os agentes envolvidos na construção do espaço urbano nem sempre estão comprometidos em realizar práticas que visem atender a população mais pobre, e também que os procedimentos burocráticos constituintes do funcionamento da máquina pública tornam ainda mais complexa as ações da política urbana.

Nesse sentido, é esperado que uma proposta que tem como fundamentos reverter essa lógica de produção do espaço e incluir novos

agentes para participar desse processo possa ser considerada como ingênua ou inalcançável, justamente por atingir estruturas de poder já consolidadas e ir contra interesses particulares. Sob essa ótica, a participação popular é vista enquanto um caminho mais trabalhoso e por vezes utópico, apresentando -se enquanto um desafio para aqueles que realmente buscam a construção de um sociedade mais justa e autônoma.

Por esse motivo, as aqui proposições descritas, bem como toda a discussão apresentada, não têm como intuito ser um fim em si, mas um meio. Queremos que essa seja uma forma de construir uma política urbana que coloque os moradores como protagonistas desse processo, e os torne capazes de modificar sua realidade seguindo um caminho de busca pela autonomia. Sabemos que não é uma tarefa simples, mas governo e população precisam estar comprometidos a estruturar uma gestão participativa da cidade, extrapolando espaços formais de audiências públicas, e mantendo um trabalho árduo e contínuo de leitura crítica dos espaços e constante aprendizagem.





## Bibliografia

ABATE, Alexandre Antonio. **As vozes dos cidadãos:** Uma análise sobre a (i) mobilidade, a (in) acessibilidade e o consumo dos residentes no Conjunto Habitacional “João Domingos Netto” em Presidente Prudente- SP. 2017. 178 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Bacharelado em Geografia)- Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

ASCHIDAMINI, I.M.; SAUPE, R. Grupo focal, estratégia metodológica qualitativa: um ensaio teórico. **Cogitare Enferm.**, v.9, n.1, p.9-14, 2004.

BARON, C. M. P., **Habitação e Cidade em Presidente Prudente.** 2011. 221f. Tese (doutorado em Arquitetura) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Carlos, São Carlos, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº195, de 29 de fevereiro de 1987. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_. Lei 12651 de 25 de maio de 2012, Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, Artigo 7º: Regime de proteção das áreas de preservação permanente. **Código Florestal**, 2012

CAMPOS FILHO, C. M **Reinvente seu bairro**: caminhos para você poder participar do planejamento de sua cidade. São Paulo: Editora 34, 2010. 222p.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. São Paulo, Paz e Terra, 1982.

CEMESPP. Atlas de exclusão/inclusão social no interior paulista 2000 – 2010. 2014.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p.213-225, 2004. Editora UFPR.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Formação do Patronato Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FREY, Klaus. Governança e Participação pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007.

GEHL, J. Cidades para pessoas. São Paulo, Perspectiva, 2013.

GONDIM, M. G. S. **Grupos Focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos**. Paideia, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo de 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/presidente-prudente/panorama> , acesso em 18/04/2018.

JACOBS, J. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo, Martins Fontes, 2007.

JUERGENSMEYER, Julian Conrad; ROBERT, Thomas. **Land use planning and development regulation law**. St. Paul: Thomson West, 2003.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 1ª ed. São Paulo: Moraes, 1991

NAKANO, K. ; GUATELLA, S. A. forma urbana a partir de Planos Diretores e Leis de Zoneamento do município de São Paulo. Campinas: **Parc Pesq. em Arquitetura e Construção**, v. 6, n. 3, p.142-154, 2015.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul- Ufrgs, Porto Alegre, 2009.

OLIVEIRA, V., **A evolução das formas urbanas de Lisboa e do Porto**. 2004, 252f. Tese (Mestrado em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano), Universidade do Porto, Portugal.

PEDON, Nelson Rodrigo. Participação Popular no espaço urbano: O exemplo do bairro Alvorada em Araçatuba- SP. **Revista Geografia e Pesquisa**, Ourinhos, v. 8, n. 1, p. 25-60, 2014.

PRESIDENTE PRUDENTE, **Secretaria de Finanças promove audiência para discutir LDO de 2019**. Disponível em: <http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/noticias.xhtml?cod=39461>. Acesso em: 31/05/2018.

\_\_\_\_\_, **LDO prevê orçamento municipal de R\$ 729 milhões para 2019**. Disponível em: <http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/noticias.xhtml?cod=39475>. Acesso em: 31/05/2018.

\_\_\_\_\_, **Prudente inicia audiências públicas para revisão do Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/noticias.xhtml?cod=38947>. Acesso em: 31/05/2018.

\_\_\_\_\_, **Audiência Pública na Câmara de Vereadores vai discutir revisão do Plano Diretor** Disponível em: <http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/noticias.xhtml?cod=39160>. Acesso em: 31/05/2018.

\_\_\_\_\_, **Audiência sobre o Plano Diretor tem a participação de estudantes universitários e comunidade** Disponível em: <http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/noticias.xhtml?cod=39128>. Acesso em: 31/05/2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 193, de 2013. Institui o novo perímetro urbano de Presidente Prudente, e dá outras providências. **Lei Complementar**. Presidente Prudente, SP.

\_\_\_\_\_. Lei nº 153, de 2008. Dispõe sobre a Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, do Município e dá outras providências. **Lei Complementar**. Presidente Prudente, SP.

\_\_\_\_\_. Lei nº 154, de 2008. Dispõe sobre a Lei de Parcelamento do Solo do Município e dá outras providências. **Lei Complementar**. Presidente Prudente, SP.

\_\_\_\_\_. Lei nº 155, de 2008. Dispõe sobre a Lei do Sistema Viário Básico do Município e dá outras providências.. **Lei Complementar**. Presidente Prudente, SP.

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Elaboração: Dominium Consultoria, 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Elaboração: Edson Marchioro, 2014.

ROSA, Marcos Leite (Org.). **Microplanejamento**: Práticas urbanas criativas. São Paulo, Editora de Cultura, 2011.

SANTOS, Felipe C. A. Silgueiro dos; GAZOLLA, Mariana A.; VIUDES, Paula F. do N.. O espaço-tempo e a memória como metodologias para o planejamento urba-

no: Uma proposta para o bairro Vila Nova Prudente em Presidente Prudente/SP. **Geoatos**, Presidente Prudente/sp, p.1-13, 2017.

SOUZA, M. L. de. **O que pode o ativismo de bairro?** Reflexão sobre as limitações e potencialidades do ativismo de bairro á luz de um pensamento autonomista. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 42-129 , 1988.

\_\_\_\_\_. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPOSITO, M. E. B. A Expansão Territorial Urbana de Presidente Prudente. **Recortes**, Presidente Prudente, n. 4, p. 1-61, 1995.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à Cidade:** Uma trajetória conceitual, 2016.



---

**Anexo A - Tabulação Questionários Aplicados no bairro**
**IDADE ENTREVISTADOS**

20 a 29 anos	07
30 a 39 anos	06
40 a 49 anos	02
50 a 59 anos	06
60 a 69 anos	08
70 a 79 anos	01

**SEXO BIOLÓGICO**

Mulher	21
Homem	11

**ORIENTAÇÃO SEXUAL**

Heterossexual	29
Homossexual	0
Bisexual	0
Assexual	0
Não responderam	03

**DECLARAÇÃO DE COR**

Branco	13
Preto	04
Pardo	15
Amarelo	0
Indígena	0

**ALFABETIZADO**

Lê e escreve	30
Não, apenas lê	0
Apenas assina o próprio nome	02

**NÍVEL ESCOLAR**

Fundamental I	10
Fundamental II	06
Ensino Médio	13
Superior	03
Nenhum	-

**RENDA FAMILIAR**

Até 1.530,00 \$	17
De 1.530,00 até 2.550,00 \$	11
De 2.550,00 até 4.080,00\$	02
Superior a 4.080,00 \$	01
Não respondeu	01

**CASA EM QUE RESIDE**

Própria e quitada	19
Alugada	04
Própria em pagamento	07
Emprestada	02

**TEMPO QUE MORA NO BAIRRO**

Menos de 1ano	02
De 1 a 5 anos	03
De 5 a 10 anos	04
De 10 a 20 anos	05
De 20 a 30 anos	10
De 30 a 40 anos	04
Mais de 40 anos	02
Não sabe	01

**NÚMERO DE PESSOAS  
QUE RESIDEM EM CADA CASA:**

1	03
2	07
3	07
4	12
5	02
6	01
7	0
8	0
9	0
10	0

**ENTREVISTADO EMPREGADO**

Sim	13
Não	18
Não respondeu	01

**CARTEIRA ASSINADA**

Sim	11
Não	21

**PRINCIPAL MEIO DE TRANSPORTE**

Ônibus	16
Próprio	09
Transporte pago	01
A pé/ Bicicleta	02
Não respondeu	04

**DISTÂNCIA ENTRE O LOCAL DE TRABALHO  
OU ESTUDO**

Perto	09
Longe	11
Nem perto nem longe	06
Não respondeu	06

**DISTÂNCIA DO CENTRO DE  
SAÚDE**

Perto	23
Longe	04
Nem perto nem longe	04
Não respondeu	01

**USO DO SISTEMA DE SAÚDE**

Público	28
Privado	03

**RELAÇÃO COM VIZINHOS**

Não conheço/ não me relaciono	03
Conheço/ pouca relação	15
Gosto de conversar com outros moradores	04
Ótimos amigos no bairro	10

**PROBLEMAS CARACTERÍSTICOS DO BAIRRO**

Falta de Escola	27
Problemas de Saúde/ Fila de espera	14
Transporte Público	19
Falta de Comércio	26
Serviços Públicos	16
Falta de coleta de lixo	02
Falta de Praças	02
Alagamento/ enchente/ inundação	01
Presença de mato	02
Regularização fundiária	03
Falta de Iluminação pública	02
Falta de asfalto	01

**CONHECIMENTO DE ALGUM MORADOR REPRESENTANTE DO BAIRRO**

Sim	16
Não	07
Não sabe	09

**MORADORES CIENTE DA EXISTÊNCIA DE ALGUMA ASSOCIAÇÃO OU ORGANIZAÇÃO DE BAIRRO**

Sim	12
Não	10
Não sabem	10

**PARTICIPAÇÃO EM ALGUMA REUNIÃO REFERENTE AO BAIRRO**

Sim	02
Não	27
Não Sabe	03

**COMO OS MORADORES FICAM SABENDO DOS EVENTOS QUE ACONTECEM NO BAIRRO**

Não existe	11
Vizinho	06
Cartazes	04
Informes/ jornal de bairro	02
Representantes comunitários	04
Igreja	03
Alto falantes, carro de som	04
Reunião e assembleias	02
Não responderam	03

**PARTICIPAÇÃO EM GRUPOS NO BAIRRO**

Grupo político	0
Associação Esportiva	0
Grupo religioso	16
Grupo de jovens	0
Grupo de mulheres	01
Associação de moradores	03
Nenhum	06
Sem responder	10

**EXISTÊNCIA DE UM LOCAL PARA RELATAR OS PROBLEMAS DO BAIRRO**

Não tem nenhum local	17
Casa dos moradores	03
Escola	05
Praça	01
Não responderam	06

**CONHECIMENTO DE ALGUM PROJETO  
REALIZADO NO BAIRRO ATRAVÉS DA  
REIVINDICAÇÃO DOS MORADORES**

Não sabem	13
Projeto de Saúde	03
Projeto de Infraestrutura	02
Nenhum Projeto	02
Projeto de empreendedorismo	01
Projeto de educação	02
Projeto Cultural	02
Projeto de capacitação profissional	0
Nenhum	06
Não respondeu	02

**SITUAÇÃO DO BAIRRO EM  
COMPARAÇÃO A 5 ANOS  
ATRÁS**

Melhor	14
Igual	14
Pior	01
Não sabe	02

**SOFREU ALGUM TIPO DE DESCRIMINAÇÃO OU  
PRECONCEITO**

Não, nunca sofreu preconceito	25
Sim, pelo lugar onde mora	0
Sim, pela cor da minha pele	0
Sim, por ser portador de alguma doença	0
Sim, por causa da minha orientação sexual	0
Outros motivos:	
Mãe solteira	04
dificuldade para andar	04
Não respondeu	03

**MENOS GOSTA NO BAIRRO**

Falta de comercio  
Matos  
Gosto de tudo  
Vizinhos, fofocas  
Barulho dos eventos (expo)  
Drogas  
Distancia dos lugares  
Subidas e ladeiras  
Fechamento da escola  
Rave centro exposição  
Asfalto  
Poluição da Prolub Rerrefino  
Falta de farmácia  
Lugar de lazer

**MAIS GOSTA NO BAIRRO**

Amigos e parente que moram no mesmo bairro  
Agradável  
Paz e tranquilidade  
Calma  
Sossego  
Pracinha do wi-fi  
Creche  
Segurança  
Igreja e postinho  
Maneira do povo  
humildade das pessoas  
Comunidade, igreja e amigos

---

**Anexo B - Folder distribuído aos moradores no segundo grupo focal**

## ALGUNS PRINCÍPIOS



**Participação popular:** por entender que a cidade é complexa e que o seu crescimento envolve a disputa entre diversos interesses, o Estatuto prevê a gestão democrática da cidade, com a atuação de diversas camadas sociais! Assim, a população deve estar presente tanto em espaços de discussão quanto em momentos de decisão para apresentar suas demandas e reivindicações. O Cap. IV do Estatuto indica a criação de órgãos colegiados, debates, audiências, consultas públicas, e projetos de lei por iniciativa popular como formas de participação.



**Função social da propriedade:** a Constituição Federal determina, em seu artigo 5º nos incisos XXII e XXIII, que a propriedade é um direito. Mas nem todos na cidade tem acesso a esse direito, certo? Esse princípio do Estatuto norteia instrumentos que fazem com que aqueles imóveis que estejam sendo subutilizados ou não utilizados sejam destinados a usos de interesses públicos ou coletivos, fazendo assim com que a propriedade cumpra com sua função social.



**Ordenamento e Regularização:** muitas áreas da cidade são diferentes entre si e possuem características próprias. Por esse motivo, a legislação urbanística deve determinar normas específicas para cada uma dessas áreas. O art. 2º, incisos VI e XIV do Estatuto já estabelece esses princípios como diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano.



**Cidades Sustentáveis:** nosso planeta é um só e muitos recursos são esgotáveis. Por isso, os padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana devem ser compatíveis com os limites de sustentabilidade e preservação ambiental. O artigo 2º, incisos I e VIII do Estatuto, também estabelece esse princípio como diretriz geral para as políticas urbanas.

### Fontes pesquisadas

BRASIL, Constituição Fede

BRASIL, Lei nº10.257/01, E

Site Prefeitura Municipal o

Este material faz parte do (TFG), desenvolvido pela a título é "Aproximação" e o com o recorte espacial no

Introdução ao  
**PLANEJAMENTO**  
**URBANO**



:

ral, 1988

Estatuto da Cidade, 2001

de Presidente Prudente

Trabalho Final de Graduação  
luna Ana Maria Pacetti, cujo  
tema é participação popular,  
bairro Vila Nova Prudente.

# O ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é uma lei federal criada em 2001 (LEI 10.257/01) com a finalidade de estabelecer diretrizes para a política urbana. Essa lei atribui ao **município o papel de principal responsável** por colocar em prática os instrumentos urbanísticos através do **plano diretor**. Falaremos dele em breve!!

Antes da existência do Estatuto da Cidade, a **Constituição Federal** já possuía artigos que tratavam da Política de Desenvolvimento Urbano e da Função Social da Propriedade:

- *Art 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*
- *Art 183: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

Digamos então que o Estatuto da Cidade busque especificar melhor estes artigos da constituição e criar instrumentos para que eles possam ser colocados em prática. Podemos dizer assim que o Estatuto é um catálogo de instrumentos que os gestores municipais podem e devem utilizar com a participação de toda a população!!

## LEI DE

## ZONEAMENTO

Serve para regular o uso e ocupação do solo urbano, determinando o que será construído em cada área da cidade.

As leis de zoneamento indicam para essas áreas: os usos permitidos, e índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos, etc).



# PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

## PLANEJAMENTO URBANO

### PLANO DIRETOR

É principal instrumento da política urbana, pois é a partir dele que os outros instrumentos serão regulamentados e poderão ser colocados em prática.

### PARCELAMENTO DO SOLO

Irá determinar normas para o loteamento e desmembramento de glebas. O parcelamento do solo é um instrumento utilizado para ordenar o crescimento da cidade e compõe estratégias de outros instrumentos do Estatuto para o cumprimento da função social da propriedade.

### SANÇÕES SUCESSIVAS

Conjunto de sanções que pune o proprietário de terrenos ociosos ou mal aproveitados na cidade. As sanções são: parcelamento ou utilização, IPTU progressivo no tempo, desapropriação. As áreas que estão sujeitas às sanções devem ser indicadas no Plano Diretor.

### SISTEMA VIÁRIO

Tem por objetivo orientar e disciplinar o sistema viário básico, para complementar a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, seguindo a Lei Municipal de Mobilidade Urbana. Essa Lei deve dar prioridade à transportes coletivos e à sistemas intermodais de transportes.