

Plano de Desenvolvimento do Bairro: Uma metodologia participativa

Gonçalo Antunes

Geógrafo

Para citação: ANTUNES, Gonçalo – Plano de Desenvolvimento do Bairro: Uma metodologia participativa. **Estudo Prévio** 4. Lisboa: CEAUT/UAL - Centro de Estudos de Arquitetura, Cidade e Território da Universidade Autónoma de Lisboa, 2014, p. 142-145. ISSN: 2182-4339 [Disponível em: www.estudoprevio.net].

Creative Commons, licença CC BY-4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

O diálogo e a participação das comunidades locais é, cada vez mais, um elemento essencial para a definição de prioridades de intervenção em planeamento urbano. Tal como o afirmam Annick Madec e Numa Murard, as carências que se encontram em determinados bairros estão frequentemente relacionadas com o afastamento dos residentes do debate público e político. É neste sentido que os processos de participação pública operam como elementos essenciais para dar voz às comunidades locais, onde os sujeitos são convidados a refletir sobre o meio em que habitam, num clima de liberdade, democracia e cidadania ativa.

Existe atualmente um interesse crescente na descentralização do poder, afirmando-se as comunidades locais como elemento fundamental na identificação das soluções para os diversos problemas associados à urbanidade. Desta forma, cabe à administração local a promoção de operações que promovam a participação pública, por forma a trabalhar positivamente com as comunidades, para que estas possam exercer influência nas medidas a tomar localmente.

A participação das comunidades locais em ações de *lobby* e *advocacy* – que possibilitam exercer pressão sobre o poder local – estão hoje grandemente divulgadas e apresentam resultados práticos facilmente tangíveis. Esta realidade é mais evidente nas sociedades democráticas, onde os residentes e os *stakeholders* têm contribuído de forma importante para o desenvolvimento social, cultural e económico dos bairros.

Recentemente, no Brasil, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FecomercioSP) organizou e lançou um *manual metodológico* que pretende funcionar como orientação para o desenvolvimento de Planos de Bairro.

O *Plano de Desenvolvimento do Bairro: uma metodologia participativa* (disponibilizado gratuitamente na Internet pela própria FecomercioSP) oferece uma metodologia

empírica, assente na premissa da participação (pró)ativa dos moradores como elemento essencial para a decisão das intervenções mais prioritárias.

O referencial sugere que a documentação do Plano de Bairro apresente um leque variado de propostas que possibilitem a melhoria geral do bairro. Desta forma, recomenda a apresentação de propostas que abordem os aspetos urbanísticos, paisagísticos, habitacionais, ambientais, assim como os espaços verdes, os equipamentos coletivos, o espaço público, o mobiliário urbano, a acessibilidade, a rede viária, a rede de transportes, o saneamento, o comércio, a segurança, a cultura, entre outros. Assim sendo, pretende-se que o Plano de Bairro elabore um diagnóstico profundo das carências e preocupações identificadas pela comunidade.

Mas, afinal, o que é o Plano de Bairro? O Plano de Bairro consubstancia-se num documento que define o *caminho a percorrer para o futuro desejado*. Significa isto que as diretrizes do Plano estabelecem uma visão de futuro, fundamentada em projetos propostos pela própria comunidade local. Com efeito, o Plano consubstancia-se como instrumento das subprefeituras, tendo uma relação direta com o Plano Diretor Estratégico e com o Plano Regional Estratégico. O Plano de Bairro afigura-se, pois, como um documento que almeja formalizar vinculativamente as propostas nele contidas.

Importa também notar que para a elaboração do Plano de Bairro o primeiro desafio é, precisamente, definir onde *começa e termina* o bairro. O referencial adota a definição do arquiteto-urbanista Kazuo Nakano, que caracteriza o bairro como local onde as relações de vizinhança são fundamentais para a criação de identidade local, indicando-o como espaço onde na ausência de limites administrativos são as entidades culturais e antropológicas que o balizam. Esta noção assenta em muitas outras, como é o caso de autores como Jean Pelletier, Charles Delfante e Robert Gifford, que definem o bairro como um conceito psicológico, qualitativo e simbólico, composto por elementos materiais e imateriais que criam indicações de expressão unitária global.

Reportando agora à estrutura proposta no referencial para os Planos de Bairro, esta aproveita as reflexões protagonizadas em fóruns, reuniões e encontros realizados ao longo de 2013 pela FecomercioSP, no intuito de consolidar metodologicamente as diferentes etapas dos Planos.

Correndo o risco de uma simplificação excessiva (tendo em conta a complexidade e detalhe de cada uma das etapas), o desenvolvimento do Plano é estruturado em 12 fases: a) *Apresentação*; b) *Histórico*; c) *Governança Local*; d) *Visão de Futuro*; e) *Objetivos*; f) *Dados Demográficos*; g) *Ativos e Oportunidades*; h) *Diagnóstico Técnico*; i) *Diagnóstico Participativo*; j) *Problemas e Soluções*; k) *Programas e Projetos em Andamento*; l) *Plano de Ação / Cronograma*.

Das 12 etapas sugeridas pelo referencial, apenas as fases a), b), f), e h) não incluem a obrigatoriedade de participação da comunidade local. Todos os outros tópicos compreendem, de uma forma ou de outra, a participação direta da comunidade.

As formas de participação por parte da comunidade local assumem-se como bastante heterogéneas ao longo do desenvolvimento dos trabalhos. Desde logo, os moradores são convidados na fase *Visão de Futuro* a idealizar/debater como gostariam de ver o

seu bairro num horizonte próximo. Não obstante as restantes fases, a participação da população local atinge maior complexidade e ambição no *Diagnóstico Participativo*, subdividindo-se em seis fases díspares: 1) *implantação de base conceptual*; 2) *realização de mapas cognitivos do bairro*; 3) *iniciar a construção do mapa real*; 4) *visita de campo: descobrindo o bairro*; 5) *continuar a construção do mapa real*; 6) *definir os problemas do bairro e encontrar as soluções*. A comunidade local deve, ainda, participar nas etapas *Problemas e Soluções*, *Projetos em Andamento* e na definição temporal das prioridades na fase *Plano de Ação / Cronograma*.

O leque alargado de atividades (das quais aqui se dá uma pequena amostragem) é intenso e ambicioso, estando dependente não só da participação comunitária num dado momento, como da sua continuação até à finalização dos trabalhos. Para estas ações é necessário promover espaços para a interação dos participantes, sendo para tal sugeridas no referencial plataformas digitais, fóruns, sessões *world café*, eventos, festas, visitas de campo, questionários/pesquisas, e muitas outras ações.

A exigência de uma participação (tão) ativa da comunidade pode, no extremo, ser um obstáculo à elaboração do Plano. Desde logo, é necessário garantir que as atividades asseguram o interesse da população ao longo de todo o processo, e que a comunidade sente que as ações desenvolvidas são realmente pertinentes e construtivas para o objetivo final. Além da presença nos eventos, os indivíduos são convidados a atividades *extra*, como a realização de indagações informais e individuais, funcionando como *trabalhos de casa* a partilhar nas sessões seguintes. Paralelamente, caso ao longo das sessões realizadas sejam identificadas ações pontuais de fácil execução, a própria comunidade local deve assegurar autonomamente a prossecução desses projetos.

Estando produzida a documentação relativa ao Plano, é sugerida a elaboração de um *Pacto Local*, circunstância na qual a comunidade e a administração local assumem o compromisso de executar o Plano. Apenas desta forma o *Plano de Bairro* é incluído no *Plano Regional Estratégico* e, por inerência, no orçamento anual do município.

Em resumo, o referencial elaborado pela FecomercioSP centra-se na recomendação de processos participativos, onde a comunidade local é o foco central. Nada disto é inteiramente novo – podendo-se referir com as devidas distâncias temporais, geográficas, culturais e socioeconómicas -, diversos exemplos onde a administração pública se desdobra em esforços para promover a participação dos cidadãos na melhoria dos seus bairros, como é o caso da *politique de la ville* na França, *soziale stadt* na Alemanha ou o *neighbourhood planning* na Inglaterra, entre muitos outros exemplos. Em Portugal, refletindo-se e.g. sobre a recentemente extinta Iniciativa Bairros Críticos, percebe-se que existiria certamente muito a aprender com todas estas abordagens em diálogo aberto e direto com as comunidades locais.

As recentes manifestações que ocorreram no Brasil – algumas delas precisamente em São Paulo – mostram a exigência por parte da população brasileira em que os seus anseios sejam ouvidos pelo poder político. Os Planos de Bairro, sendo desenvolvidos com base na metodologia participativa apresentada pela FecomercioSP, surgem como uma oportunidade de aproximação entre a sociedade e administração pública.

Numa cidade como São Paulo com quase 12 milhões de habitantes, *pensar o bairro* ganha especial importância precisamente devido à diferença de escalas. O esforço exigido para a elaboração dos Planos de Bairro é particularmente importante quando as diretrizes e caminhos apontados pela população ganham poder vinculativo, sendo incorporadas pelo poder local.

A metodologia apresentada no *Plano de Desenvolvimento do Bairro: uma metodologia participativa* vem, pois, evidenciar a relevância de envolver a comunidade local nos processos decisórios, pois são os moradores que apresentam melhor conhecimento das carências e lacunas dos seus bairros. Afigura-se, pois, como uma metodologia multifacetada, que pode afetar positivamente não só os habitantes dos bairros, como toda a cidade na sua globalidade. No entanto, como destaca François Ascher, é necessária prudência com o uso indiscriminado da participação comunitária, não sendo esta uma alternativa ao modelo formal *top-down*, mas, pelo contrário, um importante enriquecimento.

FecomercioSP. (2013). *Plano de Desenvolvimento do Bairro: Uma metodologia participativa*. São Paulo: Fischer2; [disponível online a 29/12/2013 <http://goo.gl/1aCHNR>]

Referências

- ASCHER, François – Novos princípios do urbanismo – (seguido de) Novos compromissos urbanos, um léxico. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.
- BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline – Geografia urbana. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.
- GIFFORD, R. – Environmental psychology: Principles and practice. Colville, WA: Optimal Books, 2007.
- MADEC, Annick; MURARD, Numa – Cidadania e políticas sociais. Lisboa: Instituto PIAGET, 1998.
- PELLETIER, Jean; DELFANTE, Charles – Cidades e urbanismo no mundo. Lisboa: Instituto PIAGET, 2000.