

## O instrumento urbanístico Plano de Bairro como promotor de mobilização social: a experiência dos bairros Santa Felicidade e João de Barro I em Maringá/PR

## The Neighborhood Plan urban instrument as a promoter of social mobilization: the experience of Santa Felicidade and João de Barro I neighborhoods in Maringá/PR

Caroliny Borges Lecia<sup>1</sup>

Beatriz Fleury e Silva<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo apresenta uma das atividades do projeto de extensão denominado “Construindo a cidade coletivamente: o protagonismo social nas políticas públicas em Maringá, em direção ao direito à cidade”, vinculado ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá-PR. Em especial, este texto apresenta um projeto piloto de Plano de Bairro como ação de mobilização social envolvendo duas comunidades vulneráveis do município - Bairros João de Barro I e Santa Felicidade. Para tal, a referência utilizada foi o instrumento urbanístico Plano de Bairro constante no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 16.050/14), que objetiva fortalecer o planejamento e controle social local e promover melhorias. A estrutura metodológica contou com revisão bibliográfica a cerca de urbanismo insurgente, pedagogia urbana e processos participativos de construção coletiva (Miraftab, 2016; Montoya, 2022; Íñiguez-Rueda, 2022); coleta de dados secundários a cerca de experiências do referido instrumento urbanístico da cidade de São Paulo, captura de documentos históricos e legais sobre a formação e desenvolvimento urbano das comunidades, além de coleta de dados primários através de oficinas comunitárias de diagnóstico. Atualmente, o projeto está na fase de construção de estratégias de ação. Como resultados preliminares, têm-se reflexões importantes e início de ações de mobilização realizadas em conjunto com os moradores, as quais já se observa reação por parte da gestão municipal, o que conduziu a retomada da reforma do principal equipamento urbano existente: a escola municipal.

**Palavras-Chave:** Projeto de extensão; Plano de Bairro; Mobilização social; Maringá-PR.

### Abstract

This article presents an extension initiative entitled "Building the City Collectively: Social Protagonism in Public Policies in Maringá, Towards the Right to the City", which is linked to the

1 Graduada, Departamento de Arquitetura e Urbanismo/ Universidade Estadual de Londrina. carollecia@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3326-7241?lang=en>

2 Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo/ Universidade Estadual de Maringá. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5906-0559>

Architecture and Urbanism course of the State University of Maringá-PR. The paper presents a Neighborhood Plan pilot project as a social mobilization action involving two vulnerable communities in the municipality: João de Barro I and Santa Felicidade neighborhoods. The reference used is the urban instrument Neighborhood Plan – an urban planning instrument as outlined in the Strategic Master Plan of São Paulo (Law 16.050/14), which aims to strengthen local planning and social control and promote improvements. The methodology includes: a literature review of insurgent urbanism, urban pedagogy, and participative processes of collective construction (Miraftab, 2016; Montoya, 2022; Íñiguez-Rueda, 2022); secondary data collection about experiences of the Neighborhood Plan instrument of São Paulo city, of historical and legal documents on the formation and urban development of communities, as well primary data through community diagnostic workshops. Currently, the project is developing action strategies. The preliminary results are encouraging and have led to mobilization action strategies. These actions have been well-received by the local administration, which led to the renovation of the main urban equipment, the elementary school.

**Keywords:** Extension project; Neighborhood planning; Social mobilization; Maringá-PR.

## Introdução

Conforme exposto na Constituição Federal (CF) de 1988, a política urbana garante que os indivíduos, grupos e associações tenham direito não somente à representação política, mas também a desempenhar seu papel enquanto cidadãos em defesa de seus ideais. Em especial, o artigo 182 da referida CF, coloca que a política do desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o cumprimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Treze anos após a aprovação da Carta Magna, através do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), o ideal do alcance à função social da cidade foi aprofundado e subsidiado através de mecanismos que busquem regulamentar o uso do solo urbano, garantir o direito à cidade e defender a função social da propriedade urbana, contemplando, obrigatoriamente, a participação popular, ou seja, o envolvimento da população na construção e no dia-a dia das políticas urbanas.

Para garantir esta participação, a Gestão Democrática, um dos instrumentos urbanísticos trazido pelo Estatuto da Cidade, prevê uma amplitude de instâncias participativas institucionais como participação em concelhos, audiências e conferências municipais, estaduais e federais, todas elas há muito tempo reivindicadas pelos movimentos sociais, conforme relata Bonduki (2018).

Contudo, Miraftab (2016) chama a atenção para a necessidade de articulação entre o repertório de ação sancionado pelo governo no que a autora denomina “espaços convidados”, caso dos conselhos municipais, por exemplo, e o planejamento insurgente, cuja inclusão dos indivíduos se dá a partir da participação fora dos espaços institucionais, nos chamados “espaços inventados” (Miraftab, 2016).

Práticas insurgentes perfazem uma ruptura ontológica não por almejarem uma fatia maior da torta, mas por desejarem um outro tipo de torta – uma torta ontologicamente distinta. As práticas insurgentes e o planejamento insurgente não buscam por inclusão através de uma melhor representação (seja de especialistas ou de políticos); mas buscam a inclusão autodeterminada, na qual os direitos das pessoas são reais e praticados. (Miraftab, 2016, p. 368).

Neste sentido, este artigo tem por objetivo expor uma experiência extensionista voltada à promoção da mobilização social, como experiência de espaço inventado, portanto, de natureza insurgente, se apresentando assim como outra forma de construção coletiva. Para tal, se referencia na proposta metodológica do instrumento urbanístico Plano de Bairro constante do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei 16050/14) e recentemente também incluído no Plano Diretor de Maringá (Lei 1424/23).

Ainda pouco aplicado pelas gestões públicas, o referido Plano tem sido mais experimentado no âmbito acadêmico, como, por exemplo, através do Grupo de Pesquisa e Extensão Periférico vinculado ao curso de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de Brasília. De abordagem interdisciplinar, o Plano de Bairro é constituído de reflexões e ações de mobilização realizadas em conjunto com a população, com vistas a fortalecer o planejamento e controle social local e promover melhorias urbanísticas, ambientais, paisagísticas e habitacionais na escala do bairro. Sendo caracterizado por articular questões locais com as estruturais da cidade, como exposto no PDE de São Paulo e relatado através do Plano de Bairro do Jardim Lapena, elaborado de 2017 a 2019 para o bairro localizado na Zona Leste de São Paulo.

Ele foi instituído na cidade de São Paulo pela lei municipal do Plano Diretor Estratégico (PDE) com os objetivos de articular as questões locais com as questões estruturais da cidade, levantar as necessidades por equipamentos públicos, sociais e de lazer nos bairros, além de fortalecer a economia local e estimular as

oportunidades de trabalho, entre outros previstos no art. 350 do PDE 2014. (Fundação Tide Setubal, 2019)

Em São Paulo, o instrumento foi criado com os objetivos de: articular as questões locais com as questões estruturais da cidade; estabelecer diretrizes para a implantação de mobiliário urbano, padrões de piso e de equipamentos de infraestrutura; levantar as necessidades por equipamentos públicos, sociais e de lazer; além de fortalecer a economia local e estimular as oportunidades de trabalho (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014), entre outros previstos no art. 350 do Plano Diretor Estratégico (Lei 16050/14). De modo geral, contém ações relacionadas à mobilidade, infraestrutura e espaços públicos no espaço cotidiano de quem vive no bairro.

O referido Plano deve contemplar metodologias participativas nas suas diferentes etapas, as quais de forma geral, inclui etapas de reconhecimento do território e seus atores (na ausência ou fragilidade destes atores, o Plano deve proporcionar a formação de líderes), levantamento de dados históricos e legais e na construção de dinâmicas participativas de diagnóstico e proposições

Desta forma, em 2022, iniciou-se um projeto piloto do instrumento urbanístico Plano de Bairro aplicado simultaneamente nos bairros<sup>3</sup> Santa Felicidade e João de Barro I, na região sul do município de Maringá/PR como parte do projeto de extensão “A cidade construída coletivamente: o protagonismo social nas políticas públicas em Maringá em direção ao direito à cidade” vinculado ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá, este projeto de extensão contempla todas as tarefas realizadas pelo coletivo BrCidades<sup>4</sup> - núcleo Maringá, pelo qual se divulgam todas as atividades.

Os referidos bairros não só são vulneráveis socialmente, mas historicamente estigmatizados por parte da sociedade local, bem como por várias gestões municipais (Souza, 2018). Caracterizadas pelo histórico de mobilização e luta por seus direitos, os moradores

3 O Conjunto Residencial João de Barro I (alvará nº 188) e o Núcleo Habitacional Santa Felicidade (alvará nº 1354), apesar de terem sido originados por programas federais de financiamento habitacional, se enquadram como bairros perante o cadastro da Prefeitura Municipal de Maringá, assim serão tratados neste artigo como tal.

4 Rede de mobilização social criada em 2017 pela urbanista Erminia Maricato, tem como principal objetivo a construção coletiva de cidades mais justas, mais solidárias, economicamente dinâmicas e ambientalmente sustentáveis através da participação popular na política urbana.

convivem com o estigma da violência e segregação em seu cotidiano. Estas localidades, por anos, foram apontadas como a favela da cidade de Maringá, esta conhecida e propagandeada desde sua criação pelo ideal de planejamento como “cidade verde”, “cidade canção” e “cidade modelo” (Battistam, 2020). Em razão deste histórico de mobilização e pela necessidade de participação ativa dos moradores no processo de construção do Plano de Bairro, os bairros Santa Felicidade e João de Barro I foram selecionados pelo grupo para o desenvolvimento do projeto piloto de Plano de Bairro.

O percurso metodológico do projeto contou com revisão bibliográfica a cerca de urbanismo insurgente, pedagogia urbana e processos participativos de construção coletiva (Miraftab, 2016; Montoya, 2022; Íñiguez-Rueda, 2022); coleta de dados secundários acerca de experiências de Planos de Bairro da cidade de São Paulo, captura de documentos históricos e legais sobre a formação e desenvolvimento urbano das comunidades, além de coleta de dados primários através de oficinas comunitárias de diagnóstico. Atualmente, com as fases 1 e 2 concluídas, o projeto se encontra na fase 3 - construção de estratégias de ação.

#### A implantação do Núcleo Habitacional Santa Felicidade e do Conjunto Residencial João de Barro I em Maringá/PR

Produzida pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), a cidade de Maringá, localizada no norte paranaense, decorre de um processo de colonização atrelado à expansão cafeeira, à extensão da malha ferroviária e à formação de novos núcleos urbanos no interior do estado no início do século XX (Garcia, 2018). Adquirindo terras consideradas devolutas no norte paranaense (Nunes, 2015), a Companhia foi responsável por desmatar e comercializar a área.

Em meados dos anos 1940 e nos anos 1950, a Companhia, que neste período já somava mais de 515 mil alqueires (Nunes, 2015), estabeleceu o plano de implantar núcleos urbanos com as principais cidades, como Maringá, Londrina, Cianorte e Umuarama intercaladas por núcleos de menor porte. Iniciou assim, a imagem que foi propagandeada pela Companhia em discursos que exaltavam a formação de polos de desenvolvimento associados às ideologias de moderno, novo e civilizado (Cordovil, 2010).

Assim, em 1947, Maringá foi fundada dentro de um plano marcado pelo interesse privado na produção espacial e pela hierarquização social deste espaço, através da divisão das áreas residenciais em principal, popular e operária.

A hierarquização social do espaço foi resultante das definições do mercado imobiliário para a ocupação da cidade, representado no início da fundação exclusivamente pela Companhia Melhoramentos, a quem interessava a segmentação socioespacial à medida que a elitização de determinados espaços possibilitaria sua comercialização a preços muito maiores (Rodrigues, 2004, apud Garcia, 2018).

No início de sua implantação, Maringá já era apontada como berço de oportunidades, ocasionando um grande fluxo de migração de habitantes de outras regiões e estados, condição esta que somada ao êxodo rural ocorrido em decorrência das transformações socioeconômicas ocasionadas pela perda de espaço da cafeicultura no norte do Paraná (Garcia, 2018), obteve aumento de 52.306 habitantes entre as décadas de 1960 e 1970, chegando ao marco de 99.898 habitantes na área urbana do município até 1970 (Garcia, 2018).

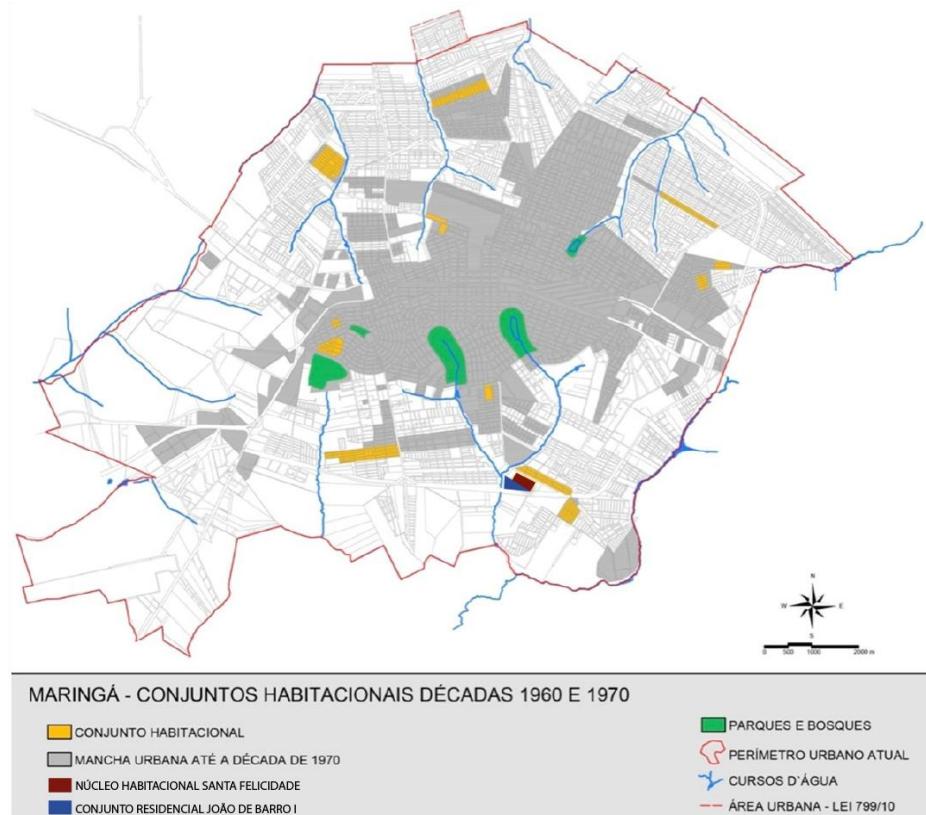
Com a geadas de 1975, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela ampla expansão da malha urbana, alterações de legislação urbanística e pelo surgimento de novas políticas habitacionais, resultantes da necessidade de abrigar a população crescente. Com isso, os fundos advindos de programas estatais financiaram a construção de diversos conjuntos habitacionais em Maringá desde 1962 (Garcia, 2018).

Apesar do crescimento e desenvolvimento da cidade formal, cortiços e moradias informais ocupavam o centro urbano de Maringá, dando início ao que a gestão pública denominou "processo de desfavelização" desse centro. Como estratégia, ainda que houvesse inúmeras terras desocupadas na área urbana, em 1979, o perímetro urbano de Maringá foi ampliado com o intuito de remover as ocupações irregulares e cortiços do centro e realocá-las nas periferias.

Nesse contexto, em 1975, utilizando recursos do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) do Banco Nacional da Habitação (BNH), que objetivava remover as "favelas" dos centros urbanos a partir da oferta de terrenos a preços ínfimos para a população de

baixa renda, a gestão municipal propôs a implantação do núcleo habitacional Santa Felicidade. O projeto do referido núcleo, localizado a 5km do centro – localização que na época representava os limites do perímetro urbano, com as proximidades preenchidas por vazios urbanos (Figura 1) – passou por três mandatos antes de ser concluído. O loteamento destinado a ex-moradores de ocupações e cortiços da cidade, continha 288 unidades habitacionais de 36m<sup>2</sup>, que consistiam em nada mais do que 4 paredes e um banheiro.

Figura 1 – Localização do Núcleo Habitacional Santa Felicidade e do Conjunto Residencial João de Barro I em relação à malha urbana de Maringá/PR na década de 1970



Fonte: Silva, 2015. Modificado pelas autoras.

Já o bairro João de Barro I, implantado ao lado do núcleo habitacional Santa Felicidade, foi construído em processo de mutirão pelos moradores através do programa de mesmo nome,

finanziado pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) em 1990, conformando assim, a área de estudo.

Ao longo das décadas, através do processo de expansão urbana, a malha urbana alcançou os bairros, trazendo, consigo, equipamentos públicos e valorizando os imóveis que passaram a conformar uma área muito bem localizada, dotada de equipamentos e rodeada por bairros de alto padrão e novos empreendimentos.

Desde a construção de suas próprias moradias (Figura 2) no caso do Conjunto Habitacional Santa Felicidade (Garcia, 2018), assim como pelo próprio Programa de mutirão utilizado para financiar os lotes e materiais de construção no caso do Conjunto Habitacional João de Barro I – incluindo alguns espaços de convivência como a Praça Zumbi dos Palmares (Figura 2) – a autoconstrução e o processo de mutirão estiveram presentes na vida dos moradores, o que pouco a pouco, consolidou os vínculos comunitários. Este senso de coletividade, segundo relatos dos moradores<sup>5</sup>, sempre existiu e conferiu aos bairros um ambiente amigável e de boa convivência.

---

5 Depoimentos coletados durante a aplicação das dinâmicas apresentadas no subitem “O instrumento urbanístico Plano de Bairro e sua aplicação nos conjuntos habitacionais Santa Felicidade e João de Barro I em Maringá/PR”.

Figura 2 – (1) A esquerda mutirão para construção de casas no Núcleo Habitacional Santa Felicidade em 1986, (2) a direita mutirão para construção da Praça Zumbi dos Palmares no Conjunto Residencial João de Barro I



Fonte: (1) - GARCIA, 2018; (2) - Acervo Centro Cultural Jhamayka, 1995.

### O Programa de Aceleração do Crescimento - Zona Especial de Interesse Social – Santa Felicidade (PAC-ZEIS-SF)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 no segundo mandato do Presidente Lula, possuía três eixos, sendo um deles investir em infraestrutura social e urbana contemplando melhorias habitacionais em territórios subnormais (favelas), com assentamentos precários e/ou populações residentes em áreas de risco. Em Maringá, o PAC foi aplicado pela gestão municipal<sup>6</sup> para requalificar o território do Conjunto Habitacional Santa Felicidade, que sequer se configurava como favela (Souza, 2018), mas que já destoava da imagem da cidade planejada desde a década de 1940. Esta foi uma ação higienizadora e que compôs o processo de segregação socioespacial que caracteriza o desenvolvimento de Maringá desde a década de 1970, apontado por Silva (2015, p.107) como enquadrado exemplarmente no “[...] modelo máquina de crescimento” apresentado por Logan e Molotch (1980), ou seja, movimento liderado pelos agentes privados, em prol do discurso do crescimento urbano.

6 O prefeito Silvio Magalhães Barros II esteve na gestão municipal de Maringá-PR durante os mandatos de 2004 e 2008.

Assim, em 2007, 30 anos após o processo de desfavelamento de Maringá, o Núcleo Habitacional Santa Felicidade entra na rota de intervenções do poder público. Em uma tentativa de “desfavelizar” o bairro, a área foi destacada nos documentos enviados ao Ministério das Cidades para solicitação do PAC, como “[...] muito carente e a mais violenta do município” (Souza, 2018). Dessa forma, com o intuito de aquisição dos recursos federais, a Prefeitura de Maringá aprovou em 2007 a Lei Complementar nº 697, transformando em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) dezoito áreas públicas do município, até então destinadas à implementação de equipamentos urbanos e sociais estariam, a partir desse momento, reservadas à construção de casas para as famílias que futuramente seriam retiradas do bairro (um dos objetivos do PAC). Aprovado o projeto do PAC, o município por meio da Lei Complementar nº 750/2008, transformou o Núcleo Habitacional Santa Felicidade em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), viabilizando a implementação do PAC no bairro (Jordão, 2012).

Desta forma, o município de Maringá obteve junto ao governo federal o investimento de 25 milhões de reais, sendo 20 milhões financiados pelo PAC e 5 milhões como contrapartida dos governos estadual e municipal (Jordão, 2012) - para implementação do Projeto de Requalificação Urbana PAC ZEIS Santa Felicidade, destinando a verba para a qualificação urbana do bairro, incluindo obras de saneamento e infraestrutura; recuperação e melhoria habitacional de casas contidas nos bairros Santa Felicidade e João de Barro I; remoção de famílias para outros bairros; construção de dois barracões, um deles para a cooperativa de catadores de materiais recicláveis presente no bairro na época, a COOP Materiais Reciclados, e outro para uma cooperativa de geração de empregos que seria implantada pela prefeitura; construção do Centro de Atendimento Psicossocial Infanto-juvenil (CAPS - I), de um centro de convivência comunitário; reforma do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Santa Felicidade e também a remodelação da Praça Zumbi dos Palmares (Jordão, 2012).

Com o processo de reurbanização, um a cada três lotes foram reagrupados, gerando um excedente de 72 famílias (Souza, 2018) que foram realocadas em bairros próximos (1km de distância do bairro de origem) e em regiões periféricas da cidade (até 18 km de distância do bairro

de origem) designadas pela gestão municipal. Os terrenos utilizados para a construção das 72 unidades habitacionais correspondiam aos contidos nas 18 áreas públicas do município desafetadas pela lei nº 697/2007, que transformou os referidos vazios urbanos em Zonas Especiais de Interesse Social para implementação do PAC em Maringá (Souza, 2018).

Com uma população estimada na época em 957 habitantes no Núcleo Habitacional Santa Felicidade e 482 habitantes no Conjunto Residencial João de Barro I (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012), as 72 famílias retiradas do bairro representavam uma parcela expressiva da comunidade, que a partir de então passou a ter maioria de idosos.

Após a implementação do PAC Santa Felicidade, percebe-se até hoje uma pressão para que os moradores deixem a área, em um movimento de higienização urbana conforme coloca Silva (2015), onde se nota a disparidade na oferta de equipamentos públicos e manutenção dos mesmos por parte da prefeitura, se comparado à porção da cidade planejada que condiz com a imagem propagada de Maringá, como a melhor cidade para se viver.

Atualmente, os Conjuntos Habitacionais Santa Felicidade e João de Barro I apresentam um cenário segregador, a começar pelo muro construído com recursos do PAC que, com seus 400 metros de extensão e 5 metros de altura, esconde e isola a comunidade. A respeito da ausência de equipamentos, as famílias dos bairros lutam para que a Escola Municipal Prof.<sup>a</sup> Maria Benedita Natália Lima, por exemplo, que suspendeu suas atividades para nova reforma e ampliação em 2018, volte a receber as crianças, este é somente um exemplo dentre os equipamentos contidos nos bairros (Figura 3).

Outro caso é o Centro de Convivência Angela M. Pires Caniato (Figura 3) que prestava serviços de recreação, sobretudo, voltado aos idosos e, após a construção com recursos do PAC (2007), foi desativado em 2020, reaberto com poucas condições de uso após reivindicação dos moradores em 2022, e atualmente, encontra-se novamente fechado, sofrendo com saques e falta de manutenção.

Figura 3 – Localização dos equipamentos públicos existentes após PAC no Conjunto Residencial João de Barro I e Núcleo Habitacional Santa Felicidade, mas parcialmente em funcionamento, 2023.



Fonte: Plano de Bairro Piloto - Santa Felicidade, 2023.

## Metodologia

Como já mencionado a experiência do Plano de Bairro aqui relatada, teve como referência o PDE do município de São Paulo, que no seu art. 349 elenca três principais pontos: identificação de diferentes demandas urbanas, sociais e ambientais; utilização de metodologias participativas nas diferentes etapas de elaboração e utilização de abordagens interdisciplinares, ou seja, além da escala, esse instrumento é caracterizado por sua construção coletiva. A elaboração de um Plano de Bairro, por essência, como já dito deve contemplar total envolvimento da comunidade para a sua execução e, posteriormente, na implementação de propostas junto à prefeitura e ao setor privado. É um instrumento que possui como objetivo o planejamento e implementação de pequenas

iniciativas e ações essencialmente ligadas à melhoria da qualidade de vida da comunidade na escala local.

Além das informações constantes no PDE de São Paulo, o projeto utilizou como referência dois Planos já elaborados no município – Jardim Pantanal e Jardim Lapenna, que embora resultantes de organizações não governamentais, apresentam-se como referência metodológica através de etapas e procedimentos detalhados, uma vez que o instrumento ainda não havia sido institucionalizado pelo município de Maringá<sup>7</sup>. Considerando que Maringá se compõe de escala e realidade distinta, pertencendo a uma cidade de médio porte, é natural que as demandas e dinâmicas dos moradores também se apresentem de tal maneira, portanto aquelas referências foram adaptadas a esta realidade e escala.

#### A experiência piloto do instrumento urbanístico Plano de Bairro nos bairros Santa Felicidade e João de Barro I em Maringá/PR

As atividades para elaboração da primeira etapa iniciaram-se no final de 2022, com uma visita de reconhecimento aos bairros, ocasião onde ocorreu o primeiro contato com os representantes da comunidade, seguida da discussão de textos de apoio (Miraftab, 2016; Montoya, 2022; Íñiguez-Rueda, 2022) e casos correlatos. A visita inicial teve como objetivo promover um primeiro contato com as comunidades, que apesar do histórico de luta, há tempos passava por conflito social e assim, considerou-se importante uma aproximação não imposta e cuidadosa, como coloca Íñiguez-Rueda (2022, p.3) “[...] en aquellos contextos de conflicto social donde convergen personas, colectivos, asociaciones, expertos e instituciones, ¿cómo las investigadoras e investigadores pueden contribuir de manera no invasiva ni autoritaria?

Em 2023, iniciou-se a aplicação das dinâmicas denominadas: 1. a cidade sentida; 2. a cidade percebida; 3. a cidade real; 4. a cidade viva e desejada, ocorridas em encontros entre os meses de maio e junho. A cada encontro, uma das dinâmicas era aplicada com o intuito de

<sup>7</sup> O instrumento Plano de Bairro foi incorporado ao Plano Diretor de Maringá durante a sua revisão, finalizada em 2024, através da Lei Municipal nº 1.424/2024.

promover a participação da comunidade e colher depoimentos, identificando assim, as relações dos moradores com a cidade, com o bairro e entre si.

Antes de cada encontro uma reunião de alinhamento com os componentes do grupo foi realizada para definição da abordagem e esclarecimentos quanto aos objetivos de cada entrevista. Assim, no primeiro dia, a aproximação do grupo com os moradores procurou levantar afetos entre os moradores e o bairro, suas rotinas e necessidades cotidianas, quais eram os principais agentes e atores dos bairros e como a rede de participação se configurava na comunidade, através da dinâmica denominada **a cidade sentida**.

Nesse encontro o projeto do PAC surgiu como tema estrutural, com relatos sobre o impacto nos laços da comunidade, principalmente dos moradores retirados do local através da implementação do projeto, sobre as obras inacabadas, como calçamento e a documentação de regularização fundiária de alguns moradores que ainda não havia sido entregue. Exemplificado através do processo de desativação/abandono dos equipamentos públicos, os moradores relataram o descaso por parte da Prefeitura. Entretanto, além dos pontos negativos citados, a união da comunidade foi constantemente mencionada.

No segundo encontro, a atividade consistiu na elaboração de um mapa afetivo indicando **a cidade percebida**, onde os moradores recortaram imagens que representassem os bairros buscando ampliar o entendimento sobre o vínculo dos moradores com o local, porém, agora com o auxílio de novas ferramentas como mapas, desenhos e colagem. O objetivo foi incentivar a troca de saberes e experiências entre os participantes e identificar como percebem seu território. Na ocasião, a relação amigável entre os moradores continuou predominante nos apontamentos, acompanhada de lembranças de décadas passadas, como a infância e vivências no bairro. A relação do bairro com o entorno também foi abordada, com comentários sobre a qualidade do comércio local e do transporte público que, segundo os participantes, está melhor atualmente.

Investigando o entendimento sobre **a cidade real** através da cartografia social, os participantes localizaram, por meio da construção de um mapa colaborativo que incluisse os locais mais importantes, seus problemas e suas vocações, bem como os lugares de afeto e desafeto, as

demandas e potencialidades dos bairros. Assim, notou-se que os espaços de convívio e equipamentos públicos comunitários foram apontados como os pontos positivos, seguidos pelo comércio e ruas que passaram pelas obras do PAC. Quanto aos pontos negativos, as questões relacionadas à gestão municipal, como a manutenção dos equipamentos públicos - em estado de abandono - a doação do edifício construído para abrigar o Centro Municipal de Educação Infantil Pioneiro Vanor Henriques e as calçadas irregulares foram predominantes.

O último encontro, denominado **a cidade viva e desejada**, consistiu em uma roda de conversa com o objetivo de identificar as potencialidades dos bairros, apontar os desafios para melhorias ocorrerem, indicar quais desses apontamentos dependiam da população, da gestão ou seriam possíveis realizar em conjunto. Novamente, os indivíduos relataram suas relações e a história do bairro como potencialidades, percebeu-se a valorização contínua do espírito de boa vizinhança e convivência entre os moradores, reconheceram a recente diminuição na criminalidade após a remoção de 1/3 das famílias em decorrência do PAC. Assim, foram propostas melhorias para o bairro com base na participação da comunidade e dos órgãos públicos, elencando serviços como: pintura dos muros das casas adjacentes à praça Zumbi dos Palmares; execução de paisagismo nos espaços públicos; mobilização comunitária e nova eleição para a presidência de bairro. Sob responsabilidade da gestão municipal foram propostas: a reforma, manutenção e/ou reativação dos equipamentos públicos comunitários.

Nessa primeira etapa, o principal desafio foi reatar o engajamento da comunidade dos bairros Santa Felicidade e João de Barro I, pois apesar de ter-se escolhido a região para aplicação do Plano de Bairro Piloto em razão do histórico de participação dos moradores na construção dos referidos bairros, nos deparamos com uma comunidade desagregada e desacreditada após anos de intervenções.

Para a segunda etapa dos encontros, discutiram-se bibliografias que orientassem o processo participativo (Valença, 2022; Tavares e Gonzaga, 2021), a fim de gerar maior participação da comunidade. Desta forma, decidiu-se por um novo rumo para os próximos encontros, com o

objetivo de demonstrar para a comunidade que a mobilização popular se revelou como um caminho viável.

Assim, em novembro de 2023, realizou-se três encontros sobre política urbana com o objetivo de instrumentalizar os moradores, resgatando conceitos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade Lei 10257/01. No primeiro encontro, realizou-se uma retrospectiva da primeira etapa e dos assuntos discutidos, após a referida exposição, uma discussão acerca do histórico de mobilização dos bairros trouxe relatos dos moradores sobre o seu descontentamento com a gestão municipal e representação, como o mesmo presidente de bairro no cargo há 20 anos, por exemplo.

Apresentando o tema de direitos humanos e Plano Diretor, expondo os direitos básicos com o objetivo de movimentar e instigar a comunidade a voltar a se organizar em busca de seus próprios direitos, deu-se início ao segundo encontro (sem aplicação de dinâmicas), gerando grande participação dos moradores no decorrer da apresentação, que neste encontro, demonstraram-se indignados com a escassez de direitos ofertados à comunidade. Neste sentido, ao final da reunião, foi sugerido pelo grupo de extensão realizar algumas manifestações nos bairros como encerramento da segunda etapa, ideia bem recebida pelos moradores.

No último encontro com a comunidade, um representante de uma associação de moradores de outro bairro foi convidado a relatar a sua experiência. Em sua fala, o representante reforçou a importância da participação popular e também de reivindicar suas demandas para os interlocutores do poder público como estratégia de mobilização. Sobre sua própria experiência, evidenciou que na época, a associação de moradores fez reivindicações logo no primeiro mandato do prefeito, momento favorável segundo ele, além de procurarem ampliar sua rede através de vereadores e lideranças do próprio bairro.

Assim, com o encerramento dos encontros, organizou-se três dias de manifestações nos três locais com maior demanda indicada pelos moradores: na Escola Municipal Prof.<sup>a</sup> Maria Benedita Natália Lima, no Centro de Convivência Angela M. Pires Caniato e na Praça Zumbi dos Palmares.

Apesar do número reduzido de moradores nas manifestações, o resultado teve impacto, pois a estratégia de registrar depoimentos em vídeo e posteriormente divulgá-los em redes sociais como o Instagram e Facebook provocou algumas reações, a mais importante delas foi o anúncio da Prefeitura, sobre o retorno das obras na E. M. Benedita N. de Lima, fato constatado na semana seguinte às manifestações.

## Resultados e discussões

A implementação do Projeto de Requalificação Urbana PAC ZEIS Santa Felicidade reproduziu o modelo segregador visto em Maringá desde sua gênese, desta vez revestido de projeto de “renovação” urbana. Dos 246 lotes do Conjunto Habitacional Santa Felicidade, 174 haviam sido “reconfigurados”, gerando o excedente de 72 famílias que foram removidas e realocadas em outros bairros de Maringá, restando ao território dos bairros Santa Felicidade e João de Barro I cerca de  $\frac{2}{3}$  da população, configurada majoritariamente por idosos. Atualmente, com os documentos de regularização fundiária ainda não entregues a alguns moradores (Souza, 2018), a gestão municipal permanece sem respostas quanto à reabertura do Centro de Convivência, além de muitos pontos do bairro sem serviços de manutenção, como roçada e calçadas ainda sem pavimentação.

Durante o desenvolvimento do projeto piloto de Plano de Bairro, as pendências acima citadas, foram as demandas reclamadas pelos moradores e acredita-se ser esse um dos fatores essenciais para a desagregação da comunidade. Após a intervenção municipal através do PAC (2007), restaram em sua maioria os idosos, os quais tiveram retirados seus equipamentos públicos, assim, de forma incansável, a comunidade reivindica seus direitos há mais de 10 anos.

De acordo com os relatos da comunidade, os moradores encontram-se desacreditados e sentem-se invisibilizados pela gestão municipal, o principal desejo era de ter suas demandas ouvidas e atendidas. Com o encerramento da segunda etapa e o retorno das obras na E. M. Benedita N. de Lima, percebe-se maior interesse por parte dos moradores. Esse passo revelou-se essencial para início de uma reativação da comunidade, que aos poucos passa a compreender a importância da participação popular para a construção coletiva de cidades mais justas.

Para a terceira etapa, iniciada em abril de 2024, um caderno composto pelas reivindicações dos moradores, onde estarão descritos o histórico dos bairros, os dados levantados durante o período de aplicação das dinâmicas e o processo metodológico utilizado, será produzido pelo grupo do projeto de extensão. Assim, através da exposição dos resultados e propostas para a gestão municipal, a comunidade, acompanhada do grupo de extensão e em parceria com a Prefeitura, poderá, enfim, traçar um planejamento para implementação do Plano elaborado coletivamente.

### **Considerações finais**

Os espaços participativos insurgentes, como é a natureza dos espaços estimulados pelos Planos de Bairro, expõem uma independência e, ao mesmo tempo uma reação ao Estado e assim, às determinadas ações institucionalizadas. Contudo, não devem estabelecer uma relação dicotômica ou de exclusão, pois conforme mostra Miraftab (2016, p. 368), os dois tipos de espaços encontram-se em uma relação dialética e de interação mutuamente constituída, não em uma relação binária. Ou seja, as ações desencadeadas pelos Planos de Bairro, devem subsidiar as ações institucionais, qualificá-las e não as ignorar ou negá-las, à medida que são ações que partem do território e para o território.

Contudo, o Plano de Bairro, por ser um instrumento de construção coletiva, demanda um alto nível de participação por parte da comunidade escolhida para seu desenvolvimento. Esta participação, como aborda Dongo-Montoya (2022, p.19), prevê uma tomada de consciência pela comunidade, processo ativo pelo qual se volta reflexivamente sobre sua prática para compreendê-la. Dessa forma, o processo metodológico necessita contemplar processos que visem incluir e movimentar o maior número de moradores possível, o que ainda não foi possível na experiência aqui relatada, haja vista desmobilização da comunidade exposta anteriormente. Porém, a desagregação não poderia ser considerada um impedimento para a realização do projeto, dado o histórico de luta das comunidades e demandas do bairro. Assim, o principal objetivo das etapas 1 e 2 deste piloto de Plano de Bairro, foi o de realizar uma leitura fiel da e com a comunidade,

contemplando suas demandas e possibilidades de reação frente ao afastamento da gestão pública, além de ajudá-los, novamente, a se identificarem enquanto comunidade.

Sendo a mobilização social para a participação popular, a principal motivação do Projeto de Extensão “Brcidades Maringá” e em especial a experiência de um piloto de Plano de Bairro para as comunidades João de Barro I e Santa Felicidade, pode-se afirmar que foi dado o início para uma reorganização das comunidades, tendo na construção coletiva o fator agregador.

### Agradecimentos

Agradecemos aos participantes do projeto de extensão “Construindo a cidade coletivamente: o protagonismo social nas políticas públicas em Maringá, em direção ao direito à cidade” – institucionalizado através do denominado BrCidades - núcleo de Maringá/PR e à comunidade dos conjuntos habitacionais Santa Felicidade e João de Barro I, os quais têm possibilitado o desenvolvimento do projeto piloto Plano de Bairro naqueles bairros.

### Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico. 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/3277#resultado>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BATTISTAM, Maysa Pinhata. Ação virtual na cidade real: o marketing urbano e seu impacto na (re)produção do espaço urbano – o caso Eurogarden. 2020. 287 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa Associado de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1PXOd9TYXSohkOuo0asRZDAwAMRFBaiqL>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BONDKI, N. G. **A luta pela reforma urbana no Brasil:** do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. [S.l: s.n.], 2018.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. A aventura planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR, 1947 a 1982. 2010. 640 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-25042011-103049/pt-br.php>. Acesso: em 12 nov. 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Plano de Bairro Jardim Lapenna: a rota para um território de direitos. São Paulo, [s. n.], [2019?], 80 p. Disponível em: <https://fgvcidades.fgv.br/projeto/plano-de-bairro-jardim-lapenna-rota-para-um-territorio-de-direitos>. Acesso em: 18 mar. 2022.

GARCIA, Tatiane Boisa. A trajetória das ações estatais na habitação em Maringá de 1947 a 1986. 2018. 241p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa Associado de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/folders/1PRJ5oICVAZg7wtM8bsT\\_-Mo3cocEe5LQ](https://drive.google.com/drive/folders/1PRJ5oICVAZg7wtM8bsT_-Mo3cocEe5LQ). Acesso em 10 set. 2022.

ÍÑIGUEZ-RUEDA, L. Sobre ser colaboradores no invasivos en escenarios de conflicto social. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 113-137, jan./abr., 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadufmg/article/view/41648>. Acesso em: 15 jul. 2022

JORDÃO, Vitor Luis Colli. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região Metropolitana de Maringá/PR. 2012. 109 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/3164>. Acesso em: 1 jul. 2023.

MARINGÁ (PR). Lei Complementar nº 657, de 12 de dezembro de 2007. Desafeta áreas de terras do município de Maringá e transforma em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, para a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2007/70/697/lei-complementar-n-697-2007-desafeta-areas-de-terras-do-municipio-de-maringa-e-transforma-em-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-para-a-implantacao-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac?q=697%2F2007>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MARINGÁ (PR). Lei Complementar nº 750, de 17 de dezembro de 2008. Transforma o loteamento denominado “núcleo habitacional Santa Felicidade” em zona especial de interesse social, para implantação do programa de aceleração do crescimento (PAC), e dá outras providências. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2023. Disponível em: <http://sapl.cmm.pr.gov.br:3001/norma/10224>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MARINGÁ (PR). Lei Complementar nº 1.424, de 23 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, conforme estabelecido pela Lei Complementar n. 632, de 06 de outubro de 2006 [...]. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2024. Disponível em: [http://www.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/040424150806\\_lc\\_14242024\\_plano\\_diretor\\_pdf.pdf](http://www.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/040424150806_lc_14242024_plano_diretor_pdf.pdf). Acesso em: 16 fev. 2024.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**. (online). Recife, v.18, n.3, p.363-377, 2016. Disponível em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em 08 dez. 2023.

MONTOYA, Adrian Oscar Dongo. **Freire e Piaget no Século XXI**: personalidade autônoma, práxis e educação. Curitiba: Appris, 2022.

NUNES, Layane Alves. Para além do plano de Jorge de Macedo Vieira: a expansão urbana de Maringá de 1945 a 1963. 2016. 269 p. Tese (Doutorado em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102131/tde-30062016-113515/pt-br.php>. Acesso em: 16 abr. 2023.

SÃO PAULO (SP). Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>. Acesso em: 12 abr. 2022

SILVA, Beatriz Fleury e. A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paiçandu-Maringá-Sarandi: novos arranjos, velha lógica. 2015. 295 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-03102015-100011/pt-br.php>. Acesso em: 24 out 2023.

SOUZA, Priscila de Almeida. A desfavelização na cidade sem favelas: uma análise do PAC Santa Felicidade em Maringá-PR. 2018. 174 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/browse?type=author&value=Souza%2C+Priscila+de+Almeida>. Acesso em: 1 jul. 2023.

TAVARES, Flávio; GONZAGA, Priscila (org.). **Agir local**: gestão territorial e democracia, uma experiência em Conde – Paraíba – Brasil. João Pessoa: Instituto Território, 2021.

VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Arquitetura e criatividade**. Natal: EDUFRN, 2022.