



## **ESTATUTO DA CIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER: CAMPINAS/SP**

Sílvia Cristina Franco Amaral<sup>1</sup>

### **RESUMO**

*O objetivo foi de analisar o estatuto das cidades e alguns de seus impactos em relação às políticas públicas de lazer na cidade de Campinas. Metodologicamente foi realizada uma análise do conteúdo do estatuto e o estudo de dois casos em empreendimentos imobiliários e a contrapartida para o setor público. O Estatuto da Cidade, legislação aprovada para balizar a urbanização das cidades brasileiras tem pautado diferentes planos diretores em Campinas. Os últimos anos tem sido de avanço do capital privado sobre o interesse público. Dois casos são explorados em relação as políticas públicas de lazer: a construção do maior shopping da região à época e a criação de condomínios fechados e seus impactos nas áreas circunscritas ao seu entorno.*

*PALAVRAS CHAVE: estatuto das cidades; políticas públicas;lazer.*

O objetivo foi analisar o estatuto das cidades e alguns de seus impactos em relação às políticas públicas de lazer na cidade de Campinas. Realizou-se análise do conteúdo do Estatuto da Cidade, legislação aprovada pelo governo brasileiro para balizar a urbanização das cidades. Discuto virtudes e limites desta legislação olhando-a sob a ótica das políticas públicas de lazer. Depois identifiquei impactos da aprovação de alguns empreendimentos imobiliários, autorizados pelo plano diretor da cidade de Campinas para as políticas públicas de lazer, verificando avanços e limites.

Nesta parte do texto exploro alguns aspectos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), entendendo-o como política pública de Estado instituída para dar organicidade ao urbanismo brasileiro, respeitando os acordos mundiais em prol de um desenvolvimento sustentável.

Além disso, Maricato (2010) nos informa que a política urbana, decorrente do processo deflagrado pelo Estatuto “deve ser desenvolvida pelos municípios, conforme atribuição da Constituição Federal, cabendo aos estados legislarem sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas e à União, a instituição das normas gerais para o desenvolvimento urbano” (s.p.)

O artigo 2º do estatuto discorre sobre como deve ser elaborada tal política

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), scfa@fef.unicamp.br

transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II. gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O principal instrumento para concretizar as mudanças propostas pelo estatuto é o plano diretor. Este deve ser garantido por uma lei municipal que deve ser revista pelo menos a cada dez anos e deve expressar a constituição de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros. A concepção de Plano Diretor presente no estatuto (em seu artigo 40) pressupõe enfrentamentos dos principais problemas existentes nas cidades brasileiras, sobretudo para dirimir as desigualdades sociais.

Certamente o estatuto representou um enorme avanço para a política urbana brasileira e para garantia dos direitos sociais constantes na Constituição Federal de 1988, contudo há grandes desafios a serem vencidos para que haja um ganho real nos termos que o estatuto prevê. O primeiro deles, que se constitui como uma grande incongruência quando se pensa em sustentabilidade e em espaços urbanos para atender políticas públicas de lazer, é que os municípios que devem ter plano diretor são aqueles com uma população maior que 20 mil habitantes ou que tenham interesse turístico, como descrito no artigo 41.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Ora, num País cuja estimativa, segundo o IBGE, é de que as populações residentes nos 5.570 municípios brasileiros, com data de referência em 1º de julho de 2016, seja de 206,1 milhões de habitantes e uma taxa de crescimento de 0,80% entre 2015 e 2016, um pouco menor do que a calculada entre 2014 e 2015 (0,83%), seja distribuída da seguinte forma:

Em 2016, pouco mais da metade da população brasileira (56,4% ou 116,1 milhões de habitantes) vive em apenas 5,5% dos municípios (309), que são aqueles com mais de 100 mil habitantes. Os municípios com mais de 500 mil habitantes (41) concentram 29,9% da população do país (61,6 milhões de habitantes). Por outro lado, a maior parte dos municípios brasileiros (68,4%) possuem até 20 mil habitantes e representam apenas 15,8% da população do país (32,3 milhões de habitantes).

Isto significa que a grande maioria dos municípios não tem obrigação de se adequar ao estatuto das cidades e aprovar plano diretor, ou seja, irão crescer provavelmente sem qualquer debate sobre os usos do território. O fato é que tal

situação levará há usos inadequados tanto em termos de sustentabilidade, quanto de garantia de políticas sociais mais equânimes.

Alguns pontos do Estatuto tocam frontalmente em questões relativas às políticas públicas de lazer ou que poderiam incentivar a criação de espaços públicos para o esporte e lazer. No artigo 2 há referencia a isto

VI. ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

... f. a deterioração das áreas urbanizadas;

g. a poluição e a degradação ambiental;

XII. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

A partir desta análise do conteúdo do estatuto da Cidade estudamos alguns aspectos da implementação do plano diretor em vigência da cidade de Campinas, especialmente aqui destacarei dois casos icônicos em relação as políticas públicas de lazer do município.

Analisando o município de Campinas, especialmente após a aprovação do estatuto das cidades, é possível notar a autorização de vários empreendimentos imobiliários privados. Estudamos dois deles, explorando as virtudes e limites em relação às políticas públicas de lazer.

Nos últimos dez anos houve a aprovação de grandes empreendimentos imobiliários na cidade tais como condomínios fechados em diversas áreas que são/eram de preservação ambiental, grandes *shopping centers* em áreas com grandes espaços verdes. Estas aprovações se fazem mediante acordos em que os empreendimentos devem criar espaços públicos e áreas de replantio de árvores e parques de uso coletivo como contrapartida destas autorizações. Neste sentido, destacamos aqui dois pontos para pensarmos: primeiro que em Campinas muitos destes empreendimentos foram autorizados em áreas verdes que possuíam reservas florestais nativas, com árvores seculares e, segundo, após as ditas áreas de contrapartidas serem criadas há um “jogo de empurra”, cujo vácuo é a degradação das áreas em termos de preservação e segurança, o que inviabiliza seus usos. Este jogo ocorre entre empreendimento e poder público.

O primeiro caso que exploro aqui é a construção de um dos maiores shoppings da região. Para sua construção foi derrubada uma mata nativa, cujas árvores seculares eram tão grandes que foi preciso muita dinamitação, durante meses, duas vezes por dia, havia explosão para conseguir derrubar as árvores. O empreendimento “criou” em seu entorno um parque que deve/deveria atender aos requisitos antes mencionados, mas que constantemente está em estado de abandono. Trago algumas imagens para ilustrar o que relato:

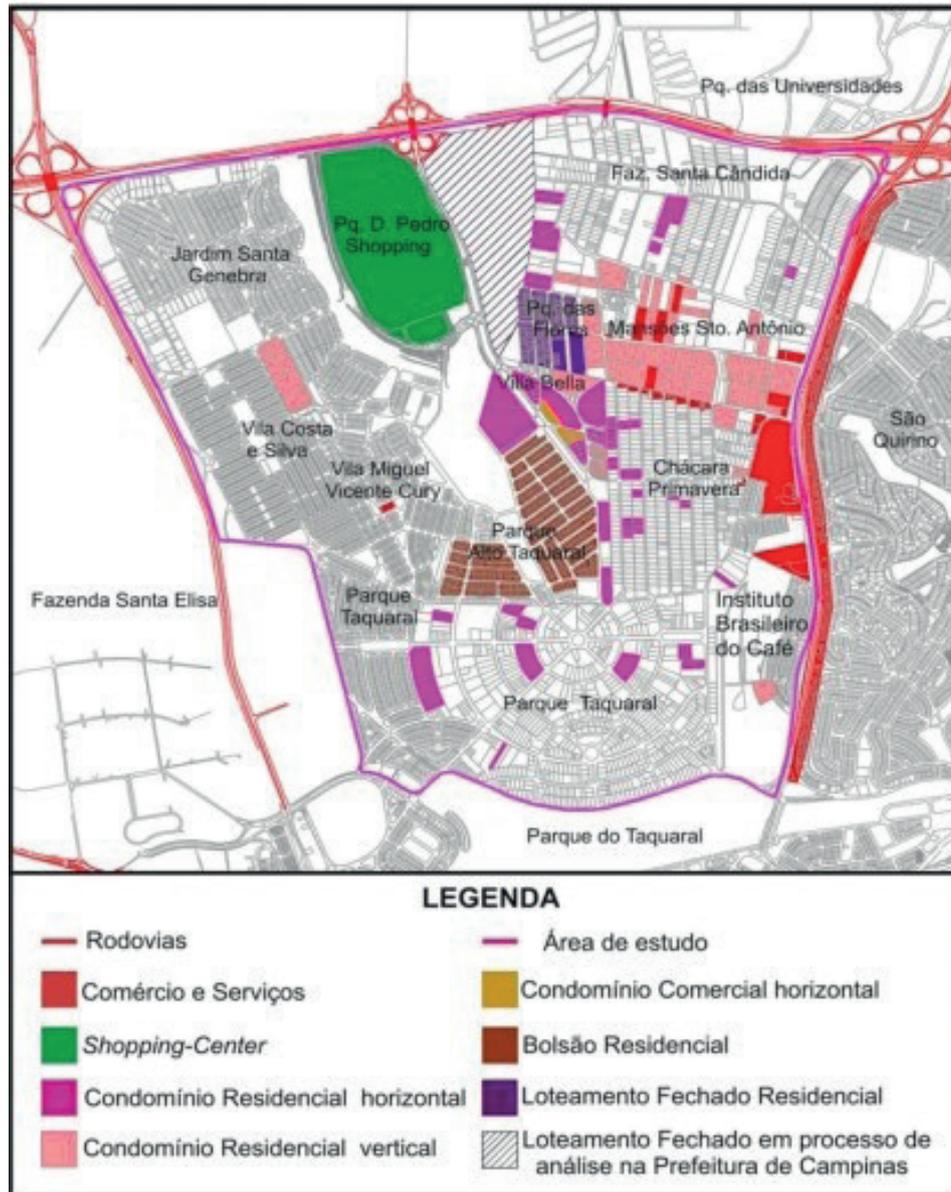


Imagem 1: Mapa do entorno do empreendimento

Como é possível notar ao redor do shopping há uma área destinada a criação de um parque, que em tese deveria ser usado para fins públicos. Além de muitas vezes a área estar pouco preservada, é possível observar que há pouco uso, motivado provavelmente pela precária segurança oferecida aos seus usuários, bem como a pouca atratividade existente nele mesmo. Além disso, tal empreendimento ocasionou a gentrificação no entorno, trazendo vários empreendimentos de alto custo, gerando a expulsão de antigos moradores ou a precarização de suas residências, o que com o tempo os levou a um movimento de retirar-se para zonas mais periféricas e baratas. Segundo Smith (1996) há duas lógicas do entendimento da gentrificação: uma que o coloca na ordem do individual e da produção do espaço pela lógica da vontade individual de estar ou não em tal lugar. E a segunda, da qual o autor se afilia, de pensar que a produção do espaço urbano é feita pelos agentes do Estado e imobiliários com investimento/desinvestimento e grande movimentos do capital. Primeiro se gera uma degradação do espaço urbano em questão, no qual nem Estado, nem iniciativa privada, buscam solucionar problemas emergentes naquelas áreas, levando-as a uma desvalorização. Depois, se oferece projetos de grande impacto,

que demandam a remoção da população. Posteriormente, os espaços que serviram a projetos de impacto são elevados a um alto valor de exploração imobiliária. Neste caso é desta segunda lógica que aqui nos referimos.

Outra imagem icônica é encontrada nas entradas do shopping construído. Há raízes das árvores que foram retiradas para dar lugar ao empreendimento como esta na imagem abaixo:



Imagem 2: raiz de árvores retiradas para construção do shopping Center em Campinas.

O outro empreendimento analisado no estudo esta relacionado a educação para cidadania, ou seja, a formação do cidadão afim de entender que os usos dos espaços públicos são primordiais para manutenção de uma vida coletiva e para preservação do meio ambiente. Neste sentido, não é só a classe social mais baixa que transgride normas de boa convivência e de entender o espaço público como seu, como coletivo.

Quando analisamos áreas de condomínios fechados na cidade de Campinas via de regra é possível perceber a degradação de área no entorno dos condomínios. Parece prevalecer que o público é de ninguém. Abaixo algumas imagens tomadas recentemente na área em questão:



Imagens 3,4 e 5 - reserva ambiental e de preservação - contrapartida de empreendimentos fechados.

Além disso, a maior propaganda de tais empreendimentos é justamente a possibilidade de acessar áreas de lazer completas e usufruí-las. Mas fica a pergunta: como educar para e pelo lazer pessoas que não tem educação para cidadania? Primeiro ponto, é que a educação para o lazer e pelo lazer, se encaradas como prioridade poderiam colaborar e muito na mudança gradual deste tipo de mentalidade.

Por fim, as políticas públicas de lazer são um desafio que a meu ver condizem à soma de todos os desafios anteriores. Ou seja, resultaria da inversão de prioridades, na qual o poder público poderia investir em áreas degradadas com políticas sociais e com a construção de espaços coletivos e condições de vida decentes. Também de pensar um currículo educacional quer eduque para vida e não só para o trabalho.

## CITY STATUTE AND LEISURE PUBLIC POLICIES: THE CAMPINAS CASE

*ABSTRACT: The aim was to analyse the city statute and the some impacts in the leisure public policies in Campinas city. The methodology were content analysis and the observation in two cases in relation to imobiliary sector and the counterpart of public sector because the urban territory uses. The city statute, brazilian law aproved by braziliangovernment to mark the urbanization of brazilian cities, was used by Campinas urban diretor plan. The past few years has been the advance of private capital over the public interest. Two cases are explored in relation to public leisure policies: the construction of the largest mall in the region at the time and the creation of closed condominiums and their impacts in the areas circumscribed to their surroundings.*

*KEYWORDS: city statute; public policies; leisure*

## ESTATUTO DE LAS CIUDADES Y LAS POLITICAS PUBLICAS DE OCIO: ENTIENDENDO EL CASO DE CAMPINAS

*RESUMEN: El objetivo fue analizar el estatuto de las ciudades y algunos de sus efectos en relación con las políticas públicas de ocio en la ciudad de Campinas. Metodológicamente se llevó a cabo un análisis del contenido y el estudio de dos casos en el sector inmobiliario y La donación de áreas públicas del territorio urbano al sector público. El Estatuto de La Ciudad, La legislación aprobada por el gobierno brasileño para marcar La urbanización de las ciudades brasileñas han orientado diferentes planes maestros de La ciudad de Campinas. En los últimos años ha estado el capital privado delante y prorrizado del interés público. Dos casos se analizan en relación con las políticas públicas de ocio: La construcción Del mayor centro comercial del País y La creación de comunidades cerradas y su impacto en las áreas circunscritas a su entorno.*

*PALABRAS CLAVE: Estatuto de las ciudades; políticas públicas; ocio.*

### REFERENCIAS:

DA CRUZ SANTOS, Flávia; AMARAL, Sílvia Cristina Franco. Sobre lazer e políticas sociais: questões teórico-conceituais. **Pensar a Prática**, v. 13, n. 3, 2010.

MARICATO, Erminia. O estatuto da Cidade periférica In: **O Estatuto da Cidade: comentado** = The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

DAS GRAÇAS RUA, Maria. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES*, 1997.

SCHMITTER, Phillip. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: BOBBIO, Norberto et al. *Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília: UnB, 1984.