

Cidades saudáveis e a função social da propriedade

Bloes, Rodrigo Brandini

Universidade Estadual de Campinas

Guarnieri, Jussara

Universidade Estadual de Campinas

Sperandio, Ana Maria Girotti

Universidade Estadual de Campinas

Resumo

As transformações que o homem realiza no ambiente urbano podem ser determinantes quanto ao valor atribuído para a propriedade. A ocupação e uso do solo realizado no lócus urbano pode estar diretamente relacionado com a possibilidade ou não de promover a saúde do indivíduo, da comunidade e da cidade. O conceito ampliado de saúde estabelece características físicas e sociais da cidade como condicionantes e determinantes da saúde, tais como o transporte, o meio ambiente, o lazer, trabalho, entre outros. Este artigo tem o objetivo de estudar o planejamento urbano saudável e indicar sua potencialidade para o atendimento à função social da propriedade. A metodologia utilizada é a revisão dos documentos legais e norteadores na realidade brasileira, desde a Constituição Federal de 1988, no que concerne ao planejamento urbano e à promoção da saúde, e revisão bibliográfica. Foi identificado semelhanças entre ambos os campos (planejamento urbano e saúde) e desta maneira corroborando para a relevância de adotar o planejamento urbano saudável nas concepções do ambiente urbano para o atendimento da função social da propriedade. É indicado novos estudo que estejam relacionados com a investigação das similitudes e do potencial da concepção uníssona entre o planejamento urbano e a promoção da saúde para a conformação de novas propostas de realizar o planejamento urbano frente aos desafios existentes no século XXI.

Introdução

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) até o ano de 2050 haverá um aumento de 2,5 bilhões de pessoas no número da população urbana mundial (ONU 2019). Isto significa que dos atuais 55% (ONU 2019), haverá um salto para 70% dos habitantes vivendo nas cidades, configurando uma poder econômico urbano que representará 80% do PIB mundial (WORLD BANK 2019). Antes disso, no ano de 2030, segundo estudo realizado pela Oxford Economics (2018), 35% da população mundial estará vivendo nas 750 maiores aglomerações urbanas do mundo, onde serão necessário acréscimo de 540 milhões de metros quadrados de espaço para escritórios, e mais 260 milhões de novas casas. Estes dados apontam para a intensificação da ocupação urbana, definindo a cidade como o lócus predominante das atividades humanas.

A forma de ocupação do espaço urbano define os fluxos dos insumos e mercadorias, dos trabalhadores e consumidores, e como se realizarão as relações sociais. Assim, a forma do espaço urbano está relacionada com valor atribuído à propriedade e a possibilidade ou não de promover a saúde do indivíduo, da comunidade e da cidade (BRASIL 2002).

O conceito ampliado de saúde estabelece características físicas e sociais da cidade como condicionantes e determinantes da saúde, tais como o transporte, o meio ambiente, o lazer, trabalho, entre outros (BRASIL 1990). Segundo Sperandio (2013), para promover espaços que promovam a saúde, qualidade de vida e bem-estar na cidade, é necessário realizar o planejamento urbano saudável, conceito consubstanciado com equidade,

intersetorialidade, participação da comunidade e sustentabilidade.

Este estudo pode ser relevante ao possibilitar uma concepção ampliada das potencialidades da cidade e desta forma, ser um campo útil na compreensão dos meios existentes para a conformação de um planejamento que tenha relação direta com a promoção da saúde, posicionando as tomadas de decisões em direção da promoção da qualidade de vida da população.

Objetivo

Estudar o planejamento urbano saudável e indicar sua potencialidade para o atendimento à função social da propriedade.

Metodologia

Como metodologia, realizou a revisão de documentos legais e norteadores do planejamento urbano e da promoção da saúde, ambos delineados na realidade brasileira, desde a Constituição Federal de 1988, indicando as suas similitudes e aproximações, e utiliza também o resultado do monitoramento de cidades realizado pelo Laboratório de Investigações Urbanas (LABINUR) localizado na Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas (FEC/UNICAMP) e a revisão bibliográfica.

O Planejamento Urbano no contexto brasileiro

A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, apresentou novas conformações legais sobre os aspectos que gestam a política urbana brasileira. Por meio do artigo 182, a Carta Magna instituiu ao poder público municipal a responsabilidade de executar a política de desenvolvimento urbano, trazendo autonomia para a implementação de políticas que têm “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL 1988). Como principal instrumento da política urbana, instituiu o Plano Diretor e vincula o cumprimento da função social da propriedade ao seu atendimento (BRASIL 1988).

Após dez anos da promulgação da CF, foi conquistado o consenso à nível do Congresso

Nacional, sob tensão do movimento de reforma urbana, e instituído o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, o qual segundo Rolnik (2006) estabeleceu uma nova forma de relações jurídicas-urbanísticas relacionadas à função social da propriedade (ROLNIK 2006).

O Estatuto da Cidade, no parágrafo único de seu artigo primeiro, define como objetivos principais, o uso da propriedade urbana “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL 2001). No seu artigo segundo, define dezenove incisos, os quais são as diretrizes gerais da política urbana com o objetivo de atender à função social da cidade e da propriedade urbana, dentre eles, o inciso I, considera a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer [...]” (BRASIL 2001) e o inciso II, “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL 2001).

A criação do Ministério das Cidades (MC) em 2003 representou vitória dos movimentos sociais na luta pela reforma urbana (este ministério foi extinto no Governo do atual Presidente Jair Bolsonaro e fundido com o Ministério da Integração Nacional para formar o Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR). Em 2004, vinculado ao MC, foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), o qual tem caráter consultivo e deliberativo, representado por 86 colegiados das diversas esferas e setores da sociedade. Dentre as resoluções deste conselho, a de número 34, posteriormente alterada pela resolução de número 164 de 26 de março de 2014, traz recomendações e orientação quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. O item “f” das considerações iniciais da resolução 34 indica como um dos fundamentos legitimadores das recomendações, a lei 8.080/90, a qual traz os fatores determinantes e condicionantes da saúde (CONCIDADES 2014).

Desta forma, é possível fazer um delineamento das leis norteadoras do processo de planejamento urbano brasileiro, as quais representam avanços importantes na conquista

pela legitimidade do acesso ao espaço urbano, por meio de mecanismos participativos, que possibilitam a aproximação entre os cidadãos e a gestão urbana.

A Promoção da Saúde e seus documentos legais no Brasil

O campo da Saúde Pública, assim como do Planejamento Urbano, viveu transformações significativas na história do Brasil. O término da ditadura militar e a nova constituinte formaram a contextualização do movimento sanitarista para a “democratização da saúde” (PAIM 2013), atribuindo uma nova conquista na busca de atender às “questões sociais”, termo este observado por Paim (2013), referente à intensificação das desigualdades, tais como pobreza e falta de acesso à serviços, ocorrida com o surgimento e desdobramentos das revoluções industriais e as cidades modernas.

Os esforços para a reforma sanitária se materializaram com a CF de 1988. Na Seção II “da saúde” da CF é instituído no artigo 196 a saúde como um “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas” (BRASIL 1988) e ainda, no artigo 198, define a rede que integra o sistema único e dentre suas diretrizes, define a descentralização e a participação da comunidade (BRASIL 1988), posicionando a questão da saúde relacionada a autonomia dos cidadãos e o direito de exercerem suas capacidades, e desta forma conquistarem a saúde.

Em 1990 foi instituída a Lei nº 8.080, a qual regulamenta os artigos constitucionais supracitados referentes à saúde e define a Lei Orgânica da Saúde. Segundo Malta et al. (2016), ao instituir o conceito amplo de saúde a CF aponta para o caráter intersetorial da saúde e manifesta a superação hegemônica, posicionando a saúde para além da cura da doença. A partir da Lei 8.080/90, após um processo que durou mais de 15 anos, foi criada a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), no ano de 2006, que teve como objetivo principal reconhecer as condicionantes e determinantes da saúde e formar redes para a melhoria da qualidade de vida.

Redefinida em 2014 pela portaria nº 2.446/2014 a PNPS traz como características

da promoção da saúde o desenvolvimento de estratégias intra e intersetoriais, as quais devem ser desenvolvidas no âmbito individual e coletivo. As ações realizadas no sentido da promoção da saúde são alicerçadas em valores tal como a solidariedade, a felicidade, a ética, o respeito às diversidades, a humanização, a corresponsabilidade, a justiça social, a inclusão social, e em princípios, tal como a equidade, a participação social, a autonomia, o empoderamento, a intersetorialidade, a intrasetorialidade, a sustentabilidade, a integralidade e a territorialidade (BRASIL 2014).

O documento estabelece as diretrizes necessárias a serem seguidas para que haja efetividade nas ações de promoção da saúde, e desta forma, aponta a necessidade de realizar ações por meio de um planejamento com foco no território, para que haja a “construção de espaços de produção social, ambientes saudáveis e a busca da equidade, da garantia dos direitos humanos e da justiça social” (BRASIL 2014) e que esteja incluindo no processo a participação da sociedade na gestão, de maneira democrática e transparente (BRASIL 2014).

A PNPS estabelece elementos necessários para atender aos seus objetivos específicos, que pretendem contribuir para atividades, intervenções e condutas pautadas na equidade, com o propósito de “reduzir as desigualdades sistemáticas, injustas e evitáveis” (BRASIL 2014), e amplia a atuação para outras áreas, tais como a mobilidade e segurança urbana, e o suporte de oportunizar o desenvolvimento de ambientes saudáveis (BRASIL 2014).

Observar quais são as correlações entre o Planejamento Urbano e a promoção da saúde e quais as projeções que estes apresentam para o atendimento da função social da propriedade é relevante para conquistar a qualidade de vida e o bem-estar social.

A função social da propriedade

A cidade ao mesmo tempo que expressa as relações e desejos dos seres que a habitam é a expressão destas dinâmicas (LEFEBVRE 2008). Contudo, o sistema econômico dominante expressa seu poder e seus agentes se sobrepõe aos demais. O resultado é a exclusão social e manutenção da elite com a utilização dos meios burocráticos para

promover a especulação imobiliária, a atuação sobre imóveis gerando o processo de gentrificação e apropriação indevida do uso da terra, entre outros (ALFONSIN 2004). Desta forma desvirtua o uso do território e vincula-o a apenas a uma classe, formando a hegemonia colonizadora dos demais campos de atuação da dinâmica social. O espaço de propriedade, pode se tornar um espaço mercador, o que Alfonsin (2004) alerta sobre o potencial que a propriedade urbana tem para se tornar um espaço que não conduza à dignidade humana.

As ações realizadas pelos agentes dominantes do sistema capitalista excluem as classes menos abastadas da oportunidade de usufruírem da cidade. Os espaços não são aproveitados para as atividades de lazer, para trocas de experiências, vivências e expressões culturais, mas sim se tornam objeto de desenvolvimento das atividades econômicas (LEFEBVRE 2008).

Segundo o parágrafo segundo do artigo 182 da CF, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL 1988). A existência de instrumentos no Estatuto da Cidade e as diretrizes estabelecidas no seu artigo segundo, representam uma oportunidade para haver a regulação e justa distribuição do uso da terra no ambiente urbano (MARICATO 2006).

Discussões

A institucionalização de leis, estatutos e a obrigatoriedade de planos não garantem o cumprimento e o atendimento de seus objetivos. No que concerne aos instrumentos legais disponíveis para o ordenamento da ocupação do território, o Estatuto da Cidade apresenta avanços significativos, atribuindo carácter jurídico no atendimento à função social da propriedade (ROLNIK 2006).

Estratégias devem ser utilizadas pelos agentes públicos para promover oportunidades à sociedade, gerando espaços de desenvolvimento das potencialidades de cada indivíduo e do conjunto (SPERANDIO and BLOES 2020). Nesta direção se justifica a importância do acesso à informação para que os cidadãos possam se apropriar da legislação existente e participar do processo de tomada de decisão.

A utilização de horta urbana comunitária para como ocupação de um vazio urbano pode ser uma prática que atende à função social da propriedade e ser considerada uma ferramenta relevante instituída no Plano Direto, ao mesmo tempo que realiza o atendimento aos temas da PNPS. Por meio de monitoramento realizado pelo Laboratório de Investigações Urbanas (LABINUR) em uma horta comunitária implantada no Município de Conchal, interior do Estado de São Paulo, foi possível observar geração de renda com a venda do excedente produzido, cooperação nas atividades, aumento da qualidade de vida, melhora no bem-estar, e a participação social (SPERANDIO et al. 2015) da comunidade na realização de uma prática urbana.

A aproximação da promoção da saúde com o planejamento urbano, segundo Corburn (2017), ocorre devido ao planejamento urbano ser um determinante estrutural da saúde, uma vez que suas instituições, políticas locais e regionais estão relacionadas com as atividades diárias da cidade, no acesso ao emprego, à alimentação, atividades sociais e aos serviços.

Conclusões finais

A relação intrínseca entre promoção da saúde e planejamento urbano mostra-se evidente quando observa-se os determinantes e condicionantes da saúde (BRASIL 1990) e as leis de uso e ocupação do solo e diretrizes de ordenamento, tais como o zoneamento urbano; a oferta de moradias relacionadas às políticas habitacionais; as atividades físicas e de lazer vinculadas à infraestrutura urbana; e o transporte de pessoas e mercadorias.

Considerando que o cumprimento das funções sociais da propriedade está diretamente relacionado com os objetivos de uso da propriedade, o planejamento urbano saudável pode ser um método relevante para que o uso da propriedade esteja relacionado com a promoção da saúde nos cidadãos, corroborando para a conquista de espaços urbanos, públicos e privados, que conflua na direção da equidade, cidadania e sustentabilidade das ações realizadas para a conquista do bem-estar social e do aumento da qualidade de vida, configurando a cidade saudável.

O planejamento urbano saudável representa a interdependência entre o planejamento urbano e a promoção da saúde e apresenta potencial da sociedade sobrepor-se ao controle hegemônico do capital, atribuindo diferentes instrumentos de gestão do território para a construção de oportunidades equitativas, que posicionem as pessoas no centro da tomada de decisões e as aproximem dos gestores e dos mecanismos de gestão, para que se sintam empoderadas e realizem suas atuações de acordo com os seus desejos, resultando em um novo espaço urbano, saudável.

Referências Bibliográficas

- ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções, DIREITO À MORADIA E SEGURANÇA DA POSSE NO ESTATUTO DA CIDADE – Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Editora Fórum, 1 ed., 2004, p.41 – 79.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo S.A., MESP, 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL, Casa Civil. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, v. 20, 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm
- BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 1. ed., 2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm
- BRASIL, 1ª Conferência Nacional das Cidades, Resoluções. Missão do Ministério das Cidades. Governo Federal, Ministério das Cidades, Brasília, 2003. Disponível em: http://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ArquivosPDF/1_CNC_-_Caderno_de_Resolucoes_-_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf
- BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Projeto Promoção da Saúde. As Cartas da Promoção da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- BRASIL, Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades. Conselho das Cidades. Governo Federal, Ministério das Cidades, Brasília, 2006. Disponível em: http://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/2_CNC_-_Resolucoes_da_2_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf
- BRASIL. Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Diário Oficial da União, 2014. https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html
- CONCIDADES, Conselho das cidades, RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 34 DE 01 DE JULHO DE 2005 ALTERADA PELA RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº 164 DE 26 DE MARÇO DE 2014.
- CORBURN, Jason, Equitable and Healthy City Planning: Towards Healthy Urban Governance in the Century of the City, Springer Science Business Media LLC, E. de Leeuw, J. Simos (eds.), Healthy Cities, 2017, p-31. DOI 10.1007/978-1-4939-6694-3_2.
- LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2016. p. 139.
- MALTA, Debora Carvalho et al.. Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS): capítulos de uma caminhada ainda em construção. Ciência & Saúde Coletiva, v.21, 2016, p. 1683-1694. DOI: 10.1590/1413-81232015216.07572016
- MARICATO, Ermínia. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DESENVOLVIMENTO URBANO. Políticas sociais – acompanhamento e análise, v. 12, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA, Diretoria de Estudos Sociais, Governo Federal, 2006, p. 211 – 220, ISSN 1518-42852006.
- ONU. No Dia Mundial das Cidades, ONU propõe debate acerca dos desafios da urbanização global. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, Organização das Nações Unidas, Brasil, 31 de outubro de 2019. <https://nacoesunidas.org/no-dia-mundial-das-cidades-onu-propoe-debate-acerca-dos-desafios-da-urbanizacao-global/>
- ONU. ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050. Mudança Climática, Organização das Nações Unidas, Brasil, 19 de fevereiro de 2019. <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>
- OXFORD ECONOMICS (2018). The Oxford Economics Global Cities 2030 (Executive Summary). Londres, Oxford Economics,. Disponível em: <https://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/landingpages/cities/OE-cities-summary.pdf>.
- ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. Políticas sociais – acompanhamento e análise, v. 12, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA, Diretoria de Estudos Sociais, Governo Federal, 2006, p. 199 - 210. ISSN 1518-42852006.
- PAIM, Jairnilson Silva. A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). Cadernos de Saúde Pública, v. 29, 2013, p. 1927-1936.
- SPERANDIO, Ana Maria Girotti et al. Utilização dos vazios urbanos como estratégia para a promoção da saúde: relato de experiência, Revista Intellectus, ano 9, n.25, 2013, p. 38 - 55. ISSN 1679-8902
- SPERANDIO, Ana Maria Girotti et al. Ocupação de vazio urbano como promotor do planejamento para cidade saudável. PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção, Campinas, SP, v. 6, n. 3, 2015, p. 205-215. ISSN 1980-6809.
- SPERANDIO, A.M.G.; BLOES, R.B.. Community Urban Gardens: Social Instrument for Healthy and Health-Promoting Cities. In: Leal Filho W., Wall T., Azul A., Brandli L., Özuyar P. (eds), Good Health and Well-Being. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals, Springer, Cham, 07 mar 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-69627-0>. ISBN: 978-3-319-69627-0.
- WORLD BANK. Urban Development, Topics, Understanding Poverty. World Bank, 2019. <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>