

# Princípios e Valores de um Plano Diretor para uma Cidade Saudável

**Ana Maria Girotti Sperandio**  
Universidade Estadual de Campinas

**Maria de Lourdes Batista da Silva**  
Universidade Estadual de Campinas

**Taynara Letícia Barbosa**  
Universidade Estadual de Campinas

## Resumo

**Nas últimas décadas, com objetivo de combater as iniquidades urbanas, ganhou força uma corrente de pensamento que defende a utilização de novas estratégias de planejamento urbano para o desenvolvimento de uma Cidade Saudável. Tendo em vista o caráter multissetorial do Plano Diretor Municipal, instituído pela Constituição Federal de 1988 como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal, este é visto como peça-chave para a incorporação de princípios para promoção da saúde das cidades em todas as áreas do planejamento urbano. Frente a isto, este estudo buscou identificar, por meio do estudo das legislações e outros documentos relevantes relacionados à saúde e ao planejamento urbano, quais são os princípios e valores que devem ser adotados por Planos Diretores Municipais para promoverem Cidades Saudáveis. Os resultados desta pesquisa geram dados úteis às prefeituras municipais que queiram incorporar estes princípios e valores durante a elaboração ou revisão de seus Planos Diretores.**

## Introdução

A saúde é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, sendo dever do Estado prezar pela garantia deste direito, assegurando o acesso universal e igualitário às ações e serviço de saúde, por meio da reformulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças, conforme previsto pela Lei 8.080 (Brasil 1988; Brasil 1990).

As preocupações acerca da saúde da cidade e de seus habitantes permearam o desenvolvimento das civilizações humana e se acentuaram após estudiosos constatarem que a forma de pensar e planejar as cidades interfere diretamente na saúde de seus habitantes, passando a considerar a necessidade de superar as análises fragmentadas entre o setor da saúde e o planejamento urbano que, historicamente, foram insuficientes para solucionar os problemas de saúde nas cidades. Nas últimas décadas, a fim de combater as demandas urbanas resultantes do antigo paradigma de produção de cidade que priorizava o desejo de minorias em detrimento das aspirações coletivas, ganhou força uma corrente de pensamento que defende a utilização de novas estratégias de planejamento urbano para o desenvolvimento de uma Cidade Saudável (Leeuw and Simos 2017).

Para além do pensamento tradicional onde a saúde consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade, esta deve ser vista como sendo um estado de completo bem-estar físico, mental, social e espiritual. Assim, a Cidade Saudável é aquela onde o desenho urbano e as políticas públicas são pensadas de forma a promover a saúde dos cidadãos. Para tanto, o planejamento deve trabalhar junto com os atores sociais para criar soluções e possibilidades para as pessoas se relacionarem e desenvolverem sua

autonomia, onde o indivíduo veja o seu próprio desejo refletido e contemplado pelo desejo coletivo (OMS 1946).

As estratégias para promoção da Cidade Saudável são inúmeras e devem estar solidamente baseadas na contemplação das condições e recursos fundamentais para saúde: habitação, educação, alimentação, renda, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade (Carta de Ottawa 1986).

Tendo em vista o caráter multisetorial do Plano Diretor Municipal, instituído pela Constituição Federal de 1988 como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, este é visto como elemento fundamental para a incorporação de princípios para promoção da saúde das cidades em todas as áreas do planejamento urbano (Brasil 1988).

### **Objetivo**

Identificar princípios e valores a serem adotados por Planos Diretores para promover Cidades Saudáveis.

### **Método**

Os procedimentos metodológicos deste estudo consistiram de leitura com profundidade da bibliografia disponível e sistematização dos dados, sobretudo abordando os seguintes temas-chave: 1) Cidade Saudável, 2) Planejamento Urbano e 3) Plano Diretor. A bibliografia utilizada foi constituída de livros, artigos em periódicos científicos, documentos e legislações, nacionais e internacionais, bem como registros de eventos e publicações de instituições, disponibilizados durante a disciplina “Estratégias de Planejamento Urbano para o Desenvolvimento de Cidades Saudáveis”, oferecida na Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo (FEC – UNICAMP) e dos conhecimentos construídos em visita técnica ao município de Conchal, no interior do Estado de São Paulo, pertencente à Rede Municípios Potencialmente Saudáveis (RMPS).

### **Resultados**

A Lei 8.080 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, abordando sobre saúde e todas as condicionantes e condicionadoras para a mesma se, no entanto, fazer menção ao

planejamento urbano ou a territorialização da mesma (Brasil 1990).

Trazendo ao planejamento urbano uma concepção de saúde ampliada, a Política Nacional de Promoção à Saúde aponta que, para alcançar a saúde coletiva, é necessário o fortalecimento da política de saúde por meio da articulação desta com as demais políticas públicas, devido a impossibilidade do setor sanitário em responder de forma isolada os enfrentamentos dos determinantes e condicionantes da saúde: moradia, alimentação, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte, lazer, atividade física e acesso a bens e serviços essenciais (Brasil 2015).

Tendo em mente esta concepção de saúde ampliada, nota-se que as bases da saúde e do bem-estar se encontram fora do setor da Saúde, propriamente dito, sendo formadas por estratégias sociais e econômicas que devem estar embutidas no âmago do planejamento urbano. Para tanto, a legislação brasileira nos fornece um poderoso instrumento capaz de direcionar todos os setores do planejamento urbano a considerar, na construção de suas políticas específicas, os fatores, condições e potencialidades afetam a vida da população: o Plano Diretor Municipal (Brasil 1990).

Algumas correntes de pensamento enfatizam a importância da Promoção e Responsabilidade da Saúde em âmbito local, com um enfoque nas demandas e potencialidades regionais e, especialmente, em hibridizar relações e ações para a Governança da Saúde. Em alguns países europeus e norte-americanos essa aplicação se mostra eficaz e com bons resultados, mesmo com os desafios e a barreira do método tradicional de se pensar cidades e saúde. Sendo assim, esta vertente é o cerne do movimento para hibridizar Plano Diretor, Saúde e a Promoção da Saúde, uma vez que esta permite efetivar a governança com o foco na população, bem-estar e qualidade vida dos municípios (Leeuw and Lin 2017).

### **O Plano Diretor como instrumento para promoção da Cidade Saudável**

O Plano Diretor, instituído pela Constituição Federal de 1988 e reforçado pelo Estatuto da Cidade como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, deve apresentar objetivos e diretrizes norteadoras

para todos os setores que compõe o planejamento urbano da cidade e tem elaboração compulsória para municípios com mais de 20 mil habitantes, aos integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, aqueles inseridos em áreas de especiais, como de interesse turístico e em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (Brasil 1988; Brasil 2001).

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser elaborado contando com a participação efetiva de todo o conjunto da sociedade para que a destinação de cada porção do território considere o bem-estar coletivo. Sendo assim, durante o processo de elaboração ou revisão de um Plano Diretor Municipal, a estratégia ou método a ser adotado para promoção de uma Cidade Saudável se inicia com um diagnóstico físico territorial que contemple, além das questões técnicas, uma leitura do território que parta das características dos micro sistemas que constituem a cidade com a finalidade de entendê-los e integrá-los, de forma a levar em consideração as particularidades do território, respeitando a diversidade no momento da elaboração de propostas para atendimento dos desejos coletivos (Brasil 2001; Ministério das Cidades 2004).

Para que esta interligação de fato ocorra é necessária a atuação conjunta de todos os atores sociais, de forma equilibrada e estruturada em rede, sendo estes atores: a população, com consciência de classe e desejos particulares constituintes de um desejo coletivo; o Poder Público, do qual depende a elaboração e aprovação das políticas públicas; e os instrumentos e legislações que viabilizarão a união dos anteriores.

Os preceitos da Cidade Saudável podem ser adotados por Planos Diretores independentemente do porte da cidade, uma vez que são considerados universais e de forma geral, podem ser incorporados na forma de princípios e valores, tais como:

- **Garantir o acesso à terra segura e regularizada, seja urbana ou rural, a todos os segmentos sociais:** garantindo o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, com garantias da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de

urbanização e priorizando a equidade no atendimento (Brasil 1988; Brasil 2001);

- **Implementar a gestão democrática e participativa:** prevendo mecanismos que promovam a participação popular em todos os níveis de decisão no tocante a planos, programas e projetos de interesse social. Promover ações que resguardem a identidade comunitária e espaços onde os indivíduos possam desenvolver suas autonomias, serem ouvidos e exercerem seu papel social (Brasil 2001; Brandão 2011);

- **Promover o acesso à cidade justa e inclusiva:** prevendo acessibilidade física e social, a democratização do espaço público e das vias por meio do incentivo ao uso dos modos coletivos e não motorizados de transporte em detrimento dos modos individuais motorizados, de forma que a cidade atenda às necessidades das pessoas e não dos veículos, prevendo também a mobilidade de pessoas com deficiência física ou com mobilidade reduzida, como idosos, gestantes e crianças, para que o tecido urbano não seja uma barreira ao acesso à empregos, serviços e oportunidades para viver com qualidade e autonomia (Brasil 2001);

- **Promover o desenvolvimento sustentável do município:** assegurando o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, por meio do incentivo às práticas sustentáveis e uso racional dos recursos naturais de forma a garantir a qualidade do ar, do solo e da água bem como a preservação de áreas verdes urbanas que sirvam como patrimônio ambiental e paisagístico, abrigando atividades de lazer e descanso para a população (Brasil 1988; Sperandio and Francisco Filho 2011);

- **Garantir a qualidade de saneamento básico e do abastecimento de água potável a toda a população:** prevendo o atendimento universal em todo território municipal com água potável e sistema de esgoto, bem como uma gestão de resíduos sólidos que priorize os sistemas de reciclagem e ações de conscientização que orientem à redução, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos (Brasil 1990; Sperandio and Francisco Filho 2011);

- **Garantir o acesso à educação, emprego e cultura à todos os segmentos sociais:** assegurando educação de qualidade, inclusiva e que respeite as diversidades sociais, raciais e de

gênero, em todos os níveis de ensino; promovendo a preservação e disseminação do patrimônio cultural e prevendo espaços para manifestações culturais próprias da comunidade; promovendo uma economia saudável, que possibilite o crescimento econômico municipal no contexto em que se insere e a geração de emprego e renda para a população (Brasil 1988; Brasil 1990; Sperandio and Francisco Filho 2011);

- **Garantir a dignidade e a equidade:** implantando políticas sociais de amparo habitacional, social e médico que possam atender prioritariamente pessoas em situação de vulnerabilidade (residentes em áreas de risco ou em situação de rua) (Brasil 2015);

- **Garantir a segurança e o bem-estar aos cidadãos:** adotando políticas que promovam o resgate e a ocupação dos espaços públicos com atividades sociais, de encontro e troca, que estimulem um cenário de rua vibrante e fomentem a sensação de pertencimento na comunidade (Brasil 1988, Brasil 2001; Brasil 2015; Sperandio and Francisco Filho 2011).

- **Prever a integração dos planos setoriais:** estimulando a articulação intersetorial para que a saúde compunha a agenda de todos os setores na construção de suas políticas específicas de forma que, trabalhando em conjunto, atinge mais facilmente o objetivo de promover o bem-estar coletivo (Brasil 2015; Carta de Ottawa 2001).

## Conclusão

O Plano Diretor, enquanto principal instrumento de gestão do território municipal, deve ser elaborado e revisado, não somente para cumprir uma imposição feita pela Constituição Federal, mas também para promover melhorias nas condições de vida nas cidades. Para tanto, é importante destacar também o papel fundamental que a participação popular tem no processo de planejamento urbano, sendo por meio dela que o poder público tomará conhecimento dos desejos coletivos e os princípios para promoção de uma Cidade Saudável passarão a fazer parte do Plano Diretor Municipal e, conseqüentemente, de outros planos setoriais.

Os resultados deste trabalho geram dados úteis às prefeituras municipais que queiram incorporar estes princípios e valores durante a

elaboração ou revisão de seus Planos Diretores. Cabe ressaltar, no entanto, que, em se tratando de saúde, os benefícios não serão notados de imediato, eles serão construídos por meio da somatória das ações, traduzindo os princípios aqui elencados em tecnologias leves. Sendo assim, é de vital importância, para a promoção de Cidades Saudáveis, que a saúde e o planejamento urbano se aliem, trabalhando de forma integrada e trazendo estes princípios e valores como base para o processo de planejamento municipal, tendo em vista que a efetividade do investimento feito para promover a saúde é maior do que aquele feito para o tratamento de doenças.

## Referências

1. Brandão, Israel Rocha. "Na Trilha do Município Saudável." In *Políticas Integradas em Rede e Construção de Espaços Saudáveis*, organizado by Ana Maria Girotti Sperandio, Diego Gonzalez Machin & Maria Alice Barbosa Fortunato, 31-57. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2011.
2. Brasil. "Constituição (1988)." *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
3. Brasil. "Lei nº 8080, 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. Brasília, 1990.
4. Brasil. "Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001." *Estatuto da Cidade*. Brasília, 2001.
5. BRASIL. "Política Nacional de Promoção da Saúde." *PNPS: Revisão da Portaria MS/GM nº 687, de 30 de março de 2006/ Ministério da Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.
6. Carta de Ottawa. In *1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde*. Ottawa, CA, 1986. Disponível em: [http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/carta\\_ottawa.pdf](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/carta_ottawa.pdf). Acesso em dezembro de 2019.
7. Leeuw, Evelyne and Vivian Lin. "Healthy cities – Local Health Planning And Governance." In: *Healthy Cities: The Theory, Policy, and Practice of Value-Based Urban Planning*, edited by Evelyne de Leeuw and Jean Simos, 395-406. New York: Springer, 2017.
8. Leeuw, Evelyne and Jean Simos, ed. *Healthy cities – The Theory, Policy, And Practice Of Value-Based Urban Health Planning*. New York: Springer, 2017.
9. Organização Mundial da Saúde (OMS). "Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO)." New York, 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: novembro de 2019.
10. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, organizado by Raquel Rolnik and Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2004.
11. Sperandio, Ana Maria Girotti and Lauro Luiz Francisco Filho. "Plano Diretor para Municípios Potencialmente

Saudáveis.” In *Políticas Integradas em Rede e Construção de Espaços Saudáveis*, organized by Ana Maria Girotti Sperandio, Diego Gonzalez Machin & Maria Alice Barbosa Fortunato, 157-176. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2011.