



DIREITOS SOCIAIS E URBANISMO: O PAPEL DO ESTATUTO DA CIDADE NA LUTA PELA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Ana Cristina Alves Siqueira¹

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) inaugurou um novo paradigma jurídico ao consolidar os direitos sociais como parte integrante do núcleo dos direitos fundamentais. Ao lhes dedicar um capítulo próprio no Título II — “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” —, estabeleceu parâmetros normativos para a atuação do Estado na promoção da dignidade da pessoa humana e na redução das desigualdades sociais. Assim, o art. 6º da CRFB reconhece expressamente direitos como educação, saúde, moradia, trabalho, alimentação, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

Entretanto, a simples positivação desses direitos não garante sua efetividade, pois a realização concreta dos direitos sociais requer não apenas previsão constitucional, mas também a criação de políticas públicas estruturadas e eficazes. Nesse cenário, destaca-se a política urbana como uma ferramenta necessária para a concretização de diversos direitos sociais, especialmente em um país marcado por intensas desigualdades socioespaciais. A cidade, enquanto espaço coletivo por excelência, reúne as condições necessárias (e os desafios práticos) para a implementação desses direitos, sendo o local onde se concentram as atividades econômicas, sociais, políticas e culturais da população. Além disso, é na cidade que as pessoas vivem, estudam, trabalham, formam seus vínculos etc.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CRFB, estabelece as diretrizes gerais da política urbana nacional, conferindo centralidade à função social da propriedade e da cidade, à gestão democrática e ao direito à cidade sustentável. Por meio de seus instrumentos jurídicos e administrativos, o Estatuto organiza a ação municipal em torno de objetivos de justiça social, sustentabilidade ambiental e inclusão cidadã.

Diante desse panorama, o presente trabalho analisa em que medida o Estatuto da Cidade pode ser compreendido como instrumento jurídico e político de efetivação dos direitos sociais

¹ Mestra em Direito pelo UNIFIEO. Pesquisadora no UNIFIEO. Pesquisadora no UNINTER. Bacharelanda em Filosofia pelo UNINTER. Advogada. Professora. *E-mail*: anaalvespub@gmail.com.



garantidos pela CRFB, reconhecendo a cidade como espaço de concretização dos direitos fundamentais e a política urbana como ferramenta essencial à sua realização.

2. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio do método indutivo e classificada como descritiva. A abordagem se deu através da análise bibliográfica e documental, com apoio em doutrina, textos normativos e documentos históricos. Utilizou-se como base doutrinas, normas constitucionais e o Estatuto da Cidade, bem como os instrumentos de política urbana nele previstos e sua relação direta com os direitos sociais fundamentais.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O desenvolvimento histórico dos direitos sociais evidencia sua origem em lutas coletivas e em transformações na relação entre Estado e sociedade. Assim, pode-se dizer que o reconhecimento desses direitos no constitucionalismo moderno, tem notoriedade diante das Constituições do México (1917) e de Weimar (alemã, 1919), as quais expressam uma resposta às crescentes demandas por justiça material e igualdade substancial. Contudo, existem posicionamentos diferentes acerca da importância dessas constituições para o desenvolvimento dos direitos sociais.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em relação à Constituição mexicana, é equivocada a atribuição dessa importância para o desenvolvimento dos direitos sociais, especialmente ao considerar sua repercussão imediata, que foi mínima até mesmo na América Latina. A inovação trazida por essa Constituição reside mais no nacionalismo, na reforma agrária e na oposição ao poder econômico do que propriamente na consagração de direitos sociais, ainda que contenha um elenco de direitos dos trabalhadores. Assim, embora antecipe desdobramentos típicos do direito social, não representa uma nova versão dos direitos fundamentais. Para o autor, o verdadeiro marco nesse campo ocorre com o fim da Primeira Guerra Mundial, quando a Constituição alemã reconhece formalmente os direitos econômicos e sociais, especialmente em sua Parte II, que trata dos direitos e deveres fundamentais dos alemães, abordando temas como o indivíduo, a vida social, a religião, a educação e a economia.²

Por outro lado, Virgílio Afonso da Silva destaca a relevância da Constituição mexicana para o desenvolvimento dos direitos sociais, especialmente no contexto latino-americano e brasileiro. Assim, defende que, embora a Constituição alemã seja frequentemente apontada como o marco da transição do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social, a mudança já havia sido

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 57, 62-64.



iniciada pela Constituição mexicana. Ambas, juntamente com outras constituições, exerceram influência significativa sobre os debates da Assembleia Constituinte brasileira responsável pela elaboração da Constituição de 1934. Isso se evidencia na semelhança de diversos dispositivos presentes nessa constituição com os das constituições mexicana e alemã, mesmo considerando que, à época, a Constituição de Weimar já havia sido praticamente anulada com a ascensão do regime nazista em 1933.³

A CRFB insere-se nesse contexto histórico e normativo ao reconhecer os direitos sociais como fundamentais, expressos no art. 6º. Entre eles, destacam-se os direitos à moradia, saúde, educação e transporte, todos intimamente vinculados à vida urbana e à organização das cidades.⁴ A importância desses direitos se molda na medida em que eles se voltam à assegurar condições mínimas de vida digna a todos, independentemente de vínculos laborais.

Por seu turno, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) traduz os compromissos constitucionais em diretrizes e instrumentos concretos de política urbana, estruturando a atuação municipal em torno da função social da cidade e da propriedade. Seu art. 2º estabelece como objetivo o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, incluindo entre suas diretrizes a “garantia do direito a cidades sustentáveis” (art. 2º, I), com acesso à terra, moradia, saneamento ambiental, transporte, infraestrutura e serviços públicos.

Essa função social não deve ser vista como um princípio genérico ou abstrato, mas como um comando jurídico que exige ação estatal. Como observa José Afonso da Silva, por exemplo, “a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica[...]”.⁵

Além disso, há o plano diretor, previsto no art. 40 do Estatuto da Cidade, que é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano. Ele organiza o uso e ocupação do solo e define estratégias para garantir a função social da cidade. Sua eficácia, contudo, depende de sua implementação concreta e contínua. Como advertido, “ainda que o plano diretor seja bem elaborado (...), de nada adiantará se os responsáveis por sua implementação nada executam *in concreto* visando à realização de seus objetivos.”⁶

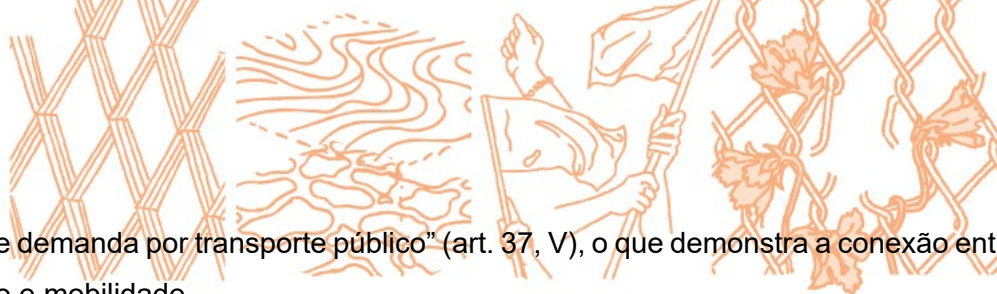
Outro eixo essencial do Estatuto da Cidade é o da mobilidade urbana. O transporte, além de direito social autônomo, é condição para o acesso a outros direitos como saúde, trabalho e educação. O Estatuto exige, por meio do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a análise de

³ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. 1. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 259.

⁴ Destaca-se que o art. 6º da CRFB foi alterado por três emendas constitucionais, as quais incluíram os direitos à moradia (EC n.º 26/2000), à alimentação (EC n.º 64/2010) e ao transporte (EC n.º 90/2015).

⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito Constitucional positivo*. 21. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 793.

⁶ MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. *O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr, 2002, p. 18.



“geração de tráfego e demanda por transporte público” (art. 37, V), o que demonstra a conexão entre planejamento urbano e mobilidade.

No campo da saúde, a cidade precisa ser compreendida como promotora de bem-estar coletivo. A saúde urbana depende da infraestrutura, da organização do espaço urbano, do saneamento e da redução de desigualdades territoriais. Assim, “a saúde urbana pode ser considerada como um ramo da saúde pública que estuda os fatores de riscos das cidades, seus efeitos sobre a saúde e as relações sociais urbanas.”⁷

A moradia também figura como um direito estrutural. Assim, o Estatuto da Cidade busca enfrentar o déficit habitacional e a precariedade de assentamentos urbanos com instrumentos como a usucapião especial urbana, o parcelamento, a edificação e utilização compulsórios, bem como a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. O art. 2º, XIX, determina que edificações destinadas à moradia devem observar critérios mínimos de conforto, acessibilidade e privacidade. Apesar disso, ainda se verifica que milhões de pessoas ainda não possuem moradia.⁸

A gestão democrática da cidade, por fim, é condição para a construção de políticas urbanas justas e inclusivas. O Estatuto estabelece no art. 43 que a participação popular deve orientar todas as fases da política urbana. Instrumentos como audiências públicas, consultas populares, conferências e iniciativas legislativas populares fortalecem o direito à cidade e o exercício da cidadania. Como sintetizado, “a cidadania só é plena na medida em que os direitos fundamentais são assegurados, sendo que o principal deles é o direito à diferença.”⁹

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade constitui um marco jurídico e político essencial para a efetivação dos direitos sociais previstos na CRFB. Com isso, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CRFB, a lei estabelece as diretrizes gerais da política urbana, articulando instrumentos que possibilitam ao poder público municipal promover o bem-estar coletivo, garantir a função social da propriedade e realizar, de forma integrada e sustentável, os direitos à moradia, ao transporte, à saúde, à educação e à cidade.

⁷ CAIAFFA, Waleska Teixeira; *et al.* *Saúde urbana: a cidade é uma estranha senhora, que hoje sorri e amanhã te devora*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 13(6), 2008, p. 1785-1796. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/srRHtBYkS37HxvW64pyGXPD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 jul. 2025.

⁸ Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil é de 5,9 milhões, apresentando uma queda de 4,8% em relação a 2022. BRASIL. Agência Câmara de Notícias. Pesquisa aponta que o déficit habitacional brasileiro está em 5,9 milhões de unidades. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1164400-pesquisa-aponta-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-esta-em-59-milhoes-de-unidades/>. Acesso em: 05 jul. 2025.

⁹ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. Cidadania e direitos sociais. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. (org.). *Políticas públicas da previsibilidade a obrigatoriedade: uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos*. Birigui: Editora Boreal, 2011, p. 170.



Contudo, a mera existência de normas jurídicas e de instrumentos urbanísticos não assegura, por si só, a efetivação dos direitos sociais. E, dessa forma, a concretização desses direitos depende da atuação coordenada dos entes públicos, da capacidade técnica das administrações municipais, da participação ativa da sociedade civil e de um compromisso institucional real com os princípios da função social da cidade. Isso porque, a cidade deve ser compreendida como espaço coletivo, plural e democrático, onde todas as pessoas possam viver com dignidade.

Sendo assim, o fortalecimento da gestão democrática, a aplicação efetiva do plano diretor, a fiscalização contínua do cumprimento da função social da propriedade e a priorização de investimentos em infraestrutura urbana são medidas fundamentais para transformar direitos reconhecidos em experiências cotidianas concretas. Nesse sentido, a articulação entre o Estatuto da Cidade e os direitos sociais garantidos pela CRFB representa não apenas uma possibilidade jurídica, mas uma necessidade política e social para o enfrentamento das desigualdades urbanas, o fortalecimento do pacto federativo e a construção de cidades mais justas, inclusivas e cidadãs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Agência Câmara de Notícias**. Pesquisa aponta que o déficit habitacional brasileiro está em 5,9 milhões de unidades. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1164400-pesquisa-aponta-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-esta-em-59-milhoes-de-unidades/>. Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de out. de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/. Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 11 de jul. de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 05 jul. 2025.

CAIAFFA, Waleska Teixeira; *et al.* Saúde urbana: a cidade é uma estranha senhora, que hoje sorri e amanhã te devora. **Ciência & Saúde Coletiva**, 13(6), 2008, p. 1785-1796. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/srRHtBYkS37HxvW64pyGXPD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 jul. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. **O estatuto da cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 21. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

XII CBDU

CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO URBANÍSTICO



IBDU



UnB

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. Cidadania e direitos sociais. *In*: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. (org.). **Políticas públicas da previsibilidade a obrigatoriedade: uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos**. Birigui: Editora Boreal, 2011.