

# CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES EXEMPLIFICATIVAS DA CONSTITUIÇÃO DA CIDADE DEMOCRÁTICA DE DIREITO NO BRASIL

Bárbara Santiago de Lima<sup>1</sup>

Rogério Gesta Leal<sup>2</sup>

Resumo: A cidade democrática de direito é aquela em que a democracia, os direitos humanos, a justiça social e a cidadania são conceitos promovidos e valorizados. No Brasil, considerando o significativo número de ocupações irregulares, o Estatuto da Cidade surge como uma ferramenta importante para mudar essa realidade. Assim, questiona-se quais seriam as condições e possibilidades para a constituição de uma cidade democrática de direito no Brasil através da aplicação do Estatuto da Cidade? Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, bem como a técnica de pesquisa bibliográfica. No primeiro capítulo, analisa-se os aspectos intrínsecos à função social da propriedade e da cidade, no segundo, discorre-se acerca da constituição democrática do espaço urbano e, por fim, no terceiro capítulo é feita uma análise da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e como se aplica no contexto brasileiro. Por fim, entende-se que o Estatuto da cidade prevê as condições necessárias para que seja possível a constituição da cidade democrática de direito no Brasil, contando com a participação ativa do cidadão nas demandas sociais junto ao Poder Público.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP).

Palavras-Chave: Cidade democrática. Espaço urbano. Estatuto da Cidade. Função social. Urbanização.

## EXEMPLARY CONDITIONS AND POSSIBILITIES FOR THE CONSTITUTION OF THE DEMOCRATIC CITY OF LAW IN BRAZIL

**Abstract:** A democratic city under the rule of law is one in which democracy, human rights, social justice and citizenship are promoted and valued. In Brazil, considering the significant number of irregular occupations, the City Statute is an important tool for changing this reality. The question is: what are the conditions and possibilities for the constitution of a democratic city under the rule of law in Brazil through the application of the City Statute? To this end, the deductive approach method is used, as well as the bibliographical research technique. The first chapter analyzes the intrinsic aspects of the social function of property and the city, the second discusses the democratic constitution of urban space and, finally, the third chapter analyzes Law 10.257/2001 - the City Statute and how it is applied in the Brazilian context. Finally, it is understood that the City Statute provides the necessary conditions for the constitution of a democratic city under the rule of law in Brazil, relying on the active participation of citizens in social demands to the public authorities.

**Keywords:** Democratic city. Urban space. City Statute. Social function. Urbanization.

## INTRODUÇÃO



o Brasil, o número de imóveis em situação irregular é expressivo. Diante desse cenário, surge a necessidade, na condição de operador do Direito, de conhecer de forma aprofundada os institutos existentes na legislação. Além disso, com base na evolução histórica das cidades, percebe-se a necessidade de estas acompanhem a evolução da sociedade, utilizando-se dos instrumentos criados pela Administração Pública.

Para que uma cidade seja considerada democrática, deve primeiramente ser uma cidade sustentável, que respeite e garanta direitos fundamentais, além de seguir algumas condições que são indispensáveis nesse processo, conforme será trabalhado no decorrer do texto. No Brasil, dado o contexto histórico de formação de formação do espaço urbano, torna-se um desafio a construção de cidades sustentáveis e democráticas, uma vez que o número de áreas irregulares é significativo, bem como a população carece de participação nas decisões que envolvem a cidade.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU no Brasil visam a redução das desigualdades e a promoção de cidades e comunidades sustentáveis. Esses objetivos podem ser alcançados através da implementação de projetos de Regularização Fundiária Urbana, garantindo assim a efetivação dos Direitos Fundamentais na prática e trabalhando para "tornar as cidades e as comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis" (ONU, 2022).

Ao exercer o direito à cidade, proporciona-se acesso a moradia digna, infraestrutura, lazer e saneamento básico, entre outros aspectos essenciais para uma vida urbana de qualidade, contribuindo não apenas para a promoção da igualdade e justiça social, mas também para a preservação do meio ambiente e do bem-estar. Assim, investir em Regularização Fundiária Urbana não só fortalece os Direitos Fundamentais, mas também impulsiona o desenvolvimento integrado e sustentável das cidades.

Em razão disso, busca-se responder ao seguinte questionamento: Quais as condições e possibilidades para a constituição de uma cidade democrática de direito no Brasil através da aplicação do Estatuto da Cidade? Para responder ao questionamento, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo de uma premissa geral em busca de uma conclusão particular, bem como a técnica de pesquisa bibliográfica, partindo da leitura de livros e artigos que discorrem sobre a temática, bem como da legislação brasileira que regulamenta o assunto abordado.

No primeiro capítulo, analisa-se os aspectos intrínsecos à função social da propriedade e da cidade, partindo da contextualização histórica do surgimento dos conceitos de propriedade, cidade e urbanismo. Já no segundo capítulo, discorre-se acerca da urbanização dos espaços, considerando o surgimento do Estado Democrático de Direito e como esses conceitos são indispensáveis para a constituição de uma cidade sustentável e democrática. Por fim, no terceiro capítulo é feita uma análise da Lei 10.257/2001 – denominada Estatuto da Cidade – observando de que forma ela contribui (ou não) para constituição da cidade democrática de direito no contexto brasileiro.

Dito isso, devendo a cidade ser um espaço de todos, onde a vida humana acontece do início ao fim, importante pensá-la de uma forma que se torne acessível, principalmente no que diz respeito a decisões de cunho político, cultural e econômico, garantindo os preceitos trazidos pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o Poder Público institui o Estatuto da Cidade, como forma de ajustar a política urbana aos preceitos constitucionais e regulamentar a urbanização no país.

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

Neste capítulo, serão analisados os aspectos intrínsecos à função social da propriedade e da cidade, partindo da

contextualização histórica do surgimento dos conceitos de propriedade e de cidade e qual a relação presente entre estes termos.

Após a Segunda Guerra Mundial, dada as atrocidades cometidas, os direitos humanos passaram a constar nas Constituições dos países, entre eles o direito à propriedade, com o propósito de evitar novas violações, o que contribuiu para que as constituições assumissem um *status* de superioridade, irradiando seus princípios por toda norma tida como infraconstitucional.

Assim, o Estado passou a assumir a importante função de proteger e garantir os direitos fundamentais, até mesmo nas relações privadas, como era o caso da propriedade, assumindo uma responsabilidade objetiva. No mesmo sentido, assume também um “dever de proteção Estatal”, que o direciona para que intervenha, caso necessário, em qualquer tipo de relação, seja entre Estado e particular ou entre particulares, visando evitar a violação de direitos fundamentais, encaminhando-se para uma ideia menos individualista para alcançar ideais de comunidade.

Como decorrência dessa dimensão objetiva, encontra-se a noção de “dever de proteção estatal” (Schutzpflicht), ou seja, a ideia de que há um dever de proteção do Estado em relação aos direitos fundamentais, cabendo ao Estado protegê-los mesmo quando ele não fizer, diretamente, parte dessa relação. (Maas; Leal, 2022, p. 49).

A propriedade surge nas organizações sociais como um dos primeiros direitos garantidos, possuindo extrema importância e relevância para os povos da antiguidade, uma vez que a terra ocupada servia como fonte de sustento, por meio da agricultura ou até mesmo da proximidade com rios, era o local onde se instalavam as moradias, onde a vida acontecia e as manifestações culturais e religiosas eram colocadas em prática, além de servir também como local sagrado para algumas religiões, que foram as pioneiras na garantia do direito à propriedade. (Coulanges, 1998, p.63-64).

Nesse contexto, inúmeros conflitos ocorriam, e ocorrem até hoje, em razão de disputas pelo domínio de determinada área

de terras, muitas vezes também por ser o local onde se enterravam os familiares já falecidos, sendo a propriedade, muitas vezes, tida como superior até mesmo ao direito à vida.

“Dentro da cidade, os direitos de propriedade adquiriram uma santidade especial, tornando-se mais importantes à medida que a diferenciação de classes aumentava; muitas vezes, a propriedade acabou sendo mais sagrada do que a própria vida humana”. (Leal, 2003, p. 11).

Posteriormente, a propriedade passou a ser vista de forma diferente, não mais como um direito privado e individual, que era exercido conforme apenas a vontade do proprietário, mesmo que esta ferisse direitos de outrem, surgindo então a concepção de função social da propriedade. Essa função social estava em conformidade com as mudanças sociais que vinham ocorrendo em todo o mundo, após a Segunda Guerra Mundial, fazendo com que propriedade passasse a ser interpretada em consonância com os princípios constitucionais, uma vez que “não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário”. (Leal, 1998, p. 120).

A propriedade e sua função social possuem previsão no ordenamento jurídico brasileiro, no rol de direitos fundamentais do *caput* do artigo quinto da Constituição Federal brasileira de 1988, bem como nos incisos vinte e dois e vinte e três do mesmo artigo, sendo garantida a propriedade e sua função social a todos, sem distinção de qualquer natureza. (BRASIL, 1988). Aliado ao conceito de propriedade, tem-se o conceito de cidade, também garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro. A cidade é entendida não apenas como um lugar no mapa, pois é nela que se pode encontrar as condições e os produtos resultantes da dinâmica das relações sociais, das forças políticas e econômicas e das produções culturais. (Leal, 1998, p. 115).

Para compreender o conceito de cidade, é necessário inicialmente distinguir o que é considerado urbano e o que é considerado rural, uma vez que nem todo aglomerado humano pode

ser classificado como urbano. É a legislação nacional que estabelece os requisitos específicos para a caracterização de um núcleo como urbano, incluindo-se a presença de uma densidade demográfica mínima, atividades econômicas baseadas em comércio e manufatura, uma diversidade econômica significativa, a existência de uma economia urbana estável que se relaciona com áreas rurais e, por fim, a concessão de direitos e o consumo próprios das produções urbanas (Silva, 1997, p. 18).

Também, o direito a cidade está relacionado a inúmeros outros direitos, entre eles a moradia, a dignidade humana, a diversidade, a cultura, ao trabalho, ao lazer, à saúde, entre tantos outros, que quando observados, garantem que a cidade cumpra com sua função social, “afinal, é na cidade que as pessoas, mal ou bem, constroem seus vínculos de afetividade e de identidade mais imediatos, travando com seus pares relações de integração ou de afastamento cotidianos”. (Leal, 2003, p. 69).

A função social da propriedade trouxe uma mudança significativa na concepção de posse, alterando-a de um espaço de liberdade individual sujeito a poucas restrições em prol do interesse coletivo. Em razão disso, a propriedade passa a não ser mais vista como um direito absoluto, mas sim como uma responsabilidade constante de atender e promover os interesses sociais, ou seja, passível de restrições ou limites, passando o proprietário a assumir diversos deveres em relação à sua propriedade, os quais não são apenas restrições ao direito em si, mas sim de uma parte essencial da complexa situação jurídica que o detém (Schreiber, 2021, p.1829).

Portanto, a cidade constitui também um espaço de convívio cultural e social, o qual deve respeitar a dignidade humana de seus habitantes, revestido de natureza política, cultural e social definido como um espaço público de todos. Assim, levando em conta todos esses conceitos, pode-se dizer que a cidade cumpre com a sua função social e se torna sustentável quando os concretiza e, quando possui significativa participação de seus

habitantes com o exercício efetivo da cidadania, torna-se então uma cidade democrática de direito.

“A cidade não é uma criação meramente material, de cimento, ferro e asfalto, mas uma expressão da civilização que abarca desde os aspectos do êxodo rural aos da mais requintada sofisticação cultural que os centros adensados e de recursos concentrados podem propiciar”. (Leal, 2003, p. 150).

Assim, surge a necessidade de criação da cidade sustentável, com previsão trazida pelo Estatuto da Cidade, no inciso primeiro do artigo segundo, quando refere ser a garantia do direito a cidades sustentáveis uma das diretrizes da política urbana. Para que uma cidade seja considerada sustentável, deve ter sua constituição pautada em diretrizes como: infraestrutura urbana, criação de redes de transporte público, saúde pública, moradia digna, trabalho, lazer, redução das desigualdades e muitos outros, tarefa que cabe tanto ao Poder Público, quanto a sociedade, que deve participar das decisões que envolvem a cidade de forma democrática, exercendo seus direitos como cidadãos.

“[...] um dos componentes do desenvolvimento urbano é o princípio do desenvolvimento sustentável, pelo qual as pessoas humanas são o centro das preocupações. O que se deve nortear, pois, essa política governamental é o direito a uma vida digna nas cidades e de viver com qualidade de vida (acima do direito de sobrevivência)”. (Leal, 1998, p. 122).

Foi assim, buscando a efetivação de direitos fundamentais e a construção de uma cidade sustentável que o Estado se utilizou de sua atribuição para intervir nas relações privadas, garantindo direitos anteriormente violados. Essa proteção estatal resultou na possibilidade de criação de mecanismos que facilitassem a melhorassem a estrutura das cidades e, conseqüentemente, a melhorassem a qualidade de vida da população que nela vivia, sendo a função social da propriedade e da cidade um desses mecanismos.

No próximo capítulo, seguindo a evolução histórica das cidades, serão trabalhados alguns pressupostos necessários para a constituição de uma cidade democrática de direito e como os



mecanismos criados pelo poder público para garantia dessa forma de cidade contribuem para o melhor planejamento organização do espaço urbano.

## A CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO

Considerando a evolução da propriedade e da cidade, neste capítulo, será abordada a urbanização e a constituição do espaço urbano como local de desenvolvimento humano, sendo a cidade o local onde o cidadão deve exercer os atos de sua vida de forma digna. Conforme visto no capítulo anterior, a cidade passou por profundas transformações após a Revolução Industrial, sendo esse um marco inicial do processo de urbanização.

O termo “urbanização” está fortemente relacionado como crescimento e com o desenvolvimento das cidades, abrangendo as transformações ocorridas na sociedade e no espaço urbano. Considera-se que a urbanização teve início com a Revolução Industrial, uma vez que as pessoas migraram do campo para a cidade em busca de trabalho nas indústrias e, conseqüentemente, passaram a residir no entorno delas, resultando em um aumento significativo da população urbana quando comparada com a população rural, fenômeno conhecido como êxodo rural.

Esse aumento significativo da população urbana traz como consequência o aumento da demanda nos serviços públicos, gerando desafios como o crescimento desordenado das cidades, habitação inadequada ou irregular, aumento da poluição, desigualdades socioeconômicas acentuadas, entre outros, uma vez que “a dinâmica capitalista de produção das cidades é marcada pela desigualdade, não apenas econômica, mas também social e jurídica” (Alfonsin, 2008, p. 22).

Atualmente, no Brasil, diversos desses desafios podem ser percebidos no cotidiano, principalmente em relação à ocupação desordenada e moradia irregular. Por esse motivo, o Estatuto

da Cidade traz em sua redação alguns dispositivos que buscam amenizar o problema, tornando o ambiente urbano mais ordenado, tendo como exemplo os projetos de regularização fundiária urbana, que são realizados em locais em que a ocupação é feita predominantemente por populações de baixa renda, conforme inciso quatorze do artigo segundo da Lei 10.257/200, efetivando seu fim social (Brasil, 2001).

Dessa forma, visando garantir a efetivação das medidas que visam ordenar o espaço urbano, necessita-se de uma gestão adequada e transparente, preocupada com as demandas da sociedade, tendo como resultado a melhoria da qualidade de vida da população das cidades. A partir disso, surge então o Direito Urbanístico, visando regulamentar o desenvolvimento das cidades para que ocorra em benefício da população, abrangendo normas e princípios jurídicos relacionados ao planejamento urbano, à ocupação e uso correto do solo, à preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural dos centros urbanos.

Assim, percebe-se que o direito urbanístico e o direito à cidade estão profundamente relacionados, buscando a garantia da habitação adequada e regular, da infraestrutura urbana funcional, da prestação adequada dos serviços públicos, entre outros. Ainda, cabe ao poder público implementar e fiscalizar essas normas de gestão e planejamento urbano, contanto com a participação popular na tomada de decisões, garantindo uma cidade mais organizada, sustentável e democrática a todos os habitantes, pois “o desenvolvimento da sociedade só pode ser concebido na vida urbana, pela realização da sociedade urbana” (Lefebvre, 2016, p. 151).

Nesse sentido, surge o conceito de cidadão social, o qual vai além de apenas ser um habitante da cidade; ele é visto como alguém dotado de direitos e, por consequência, de deveres. Nesse contexto, a noção de cidadania busca estabelecer uma base igualitária que permita eliminar barreiras que possam prejudicar a independência pessoal necessária para ser considerado

cidadão, necessitando de uma intervenção do Estado para garantir os direitos essenciais que possibilitam esse exercício pleno de cidadania (Gorczevski, 2018, p.40).

Nessa perspectiva, o Município passa a desempenhar um papel crucial como o nível institucional mais próximo do cidadão, sendo considerado o poder local enquanto Estado. Isso se deve ao fato de que a garantia de direitos deve ser prioritariamente realizada no âmbito local, mais próximo do cidadão que detém esses direitos (Hermany; Giacobbo, 2017, p.45).

A participação da população na gestão contribui para que esta seja realizada em conformidade com as necessidades dos habitantes da cidade. Assim, considera-se cidade democrática de direito aquela em que democracia, os direitos humanos, a justiça social e a cidadania são conceitos promovidos e valorizados. Ela é construída por meio de diversas ações, políticas públicas e iniciativas da sociedade civil, que objetivam garantir a participação ativa dos cidadãos na vida política e social da cidade, bem como assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais de todos os cidadãos. Trata-se de uma aspiração da sociedade moderna, que busca uma forma de organização social mais justa, igualitária e participativa, baseada em algumas condições como o exercício da cidadania; a participação popular; a gestão pública transparente; o planejamento urbano participativo e sustentável e a garantia de direitos fundamentais.

“[...] pensar as possibilidades de uma Cidade Democrática de Direito só é possível a partir de uma Sociedade Democrática de Direito, concebida como resultado de um novo projeto de racionalidade e de civilidade social não meramente instrumental”. (Leal, 2003, p. 44).

O exercício da cidadania, elemento essencial na constituição da cidade democrática de direito, se encontra em constante transformação, estando relacionado ao sentimento de pertencimento a uma comunidade, que participa ativamente nas decisões que ocorrem em todas as áreas, adquirindo características diferentes em relação ao tempo, o lugar e as condições

socioeconômicas dessa comunidade. (Gorczewski, 2009, p. 37). Além disso, a cidadania somente pode ser exercida dentro de um determinado Estado, pois como referido anteriormente, depende das características do local em que este cidadão se encontra inserido, diferentemente dos direitos humanos, que são universais e intrínsecos, pois os direitos de cidadania são conquistados em uma sociedade política (Gorczewski, 2009, p. 42).

Assim como o exercício da cidadania, a participação popular e a transparência na gestão pública também são condições indispensáveis para a constituição de cidades democráticas de direito, uma vez que a democracia é construída a partir das necessidades da população, que possuem acesso ao Poder Público quando este pratica os seus atos de forma transparente. Portanto, por meio dos conselhos municipais, das audiências públicas, das consultas populares e por todas as formas de participação da sociedade na tomada de decisões é que a participação social é promovida, devendo existir, aliada a essa participação, a garantia do acesso à informação, a prestação de contas, entre outros mecanismos que garantem um serviço público democrático e transparente.

Outra condição constitutiva da cidade democrática de direito é o planejamento urbano pensado de forma participativa e sustentável. Para tanto, utiliza-se os conceitos estudados anteriormente para a constituição de uma cidade sustentável, como a preservação do meio ambiente e do bem estar social daqueles que habitam as cidades. Ainda, necessária a promoção da participação popular, garantindo que as decisões sejam tomadas conforme as demandas da população.

Por fim, para que uma cidade seja de fato democrática, deve garantir os preceitos trazidos pela Constituição Federal pátria, elencados no artigo quinto como direitos fundamentais. Entre os direitos fundamentais que devem ser garantidos no âmbito de uma cidade democrática de direito estão direitos econômicos e sociais, como educação, saúde, moradia, lazer, transporte,

dignidade humana, propriedade, entre outros. Dessa forma, torna-se evidente que as cidades devem acompanhar as evoluções sociais, pois a cidade democrática de direito é fruto de uma sociedade plural, heterogênea, que respeita as diferenças e é mutável, que se adapta ao mundo globalizado, que possui rápida informação e transformação.

“[...] a modernidade que nos apresenta é considerada paradoxal, pois concomitantemente à desigualdade social, leva à transnacionalização dos espaços econômicos nacionais, rompendo com os limites fronteiriços do capital financeiro e superando a noção de territorialidade física e geográfica, num avanço à denominada flexibilidade mundial”. (Leal, 1998, p. 157).

Importante também neste cenário a garantia dos direitos fundamentais e da cidadania, estudados anteriormente, buscando a igualdade e a promoção de políticas públicas que combatam a discriminação e garantam o acesso de todos os habitantes de forma igualitária, tanto aos serviços públicos, quanto aos serviços privados, pelo fato de que a dignidade encontrar-se ligada à condição humana de cada indivíduo, destacada por uma dimensão comunitária (ou social), sendo todos iguais em dignidade e direitos (Sarlet, 2011, p. 26).

Em síntese, a busca por uma organização social eficiente e pela constituição da cidade democrática é um desafio para a sociedade moderna, pois deve estar atenta às necessidades e demandas dos habitantes das cidades por meio da cooperação entre sociedade e Poder Público. Dessa forma, diante do significativo número de áreas irregulares resultantes da urbanização acelerada, da busca do Estado brasileiro em colocar em prática os princípios constitucionais e ainda da tentativa de constituir, no Brasil, cidades democráticas de direito, criou-se o Estatuto da Cidade, alinhado aos preceitos fundamentais aplicados no âmbito das cidades, assunto que será estudado no próximo capítulo.

A CIDADE DEMOCRÁTICA DE DIREITO E O ESTATUTO DA CIDADE NO BRASIL

Considerando que no capítulo anterior foi estudada a constituição democrática do espaço urbano, a partir da urbanização das cidades, valorizando o papel do cidadão no exercício de sua cidadania, neste capítulo, será analisada a Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e suas implicações no ordenamento jurídico brasileiro para construção de uma cidade democrática de direito.

O Estatuto da Cidade foi uma espécie de revolução normativa que trouxe diretrizes para o tratamento do espaço urbano no Brasil, o qual se encontra formado, em grande parte, por irregularidades. Essas diretrizes contam com princípios informativos à constituição do espaço urbano e sua fruição individual e social, na busca pela regularização de áreas da cidade que se encontram na informalidade e pela construção de cidades que respeitem e garantam direitos fundamentais.

“[...] o Estatuto trabalha com a noção de sistema jurídico integrado, exigindo-se para o trato da norma sob comento uma noção de integralidade dos ordenamentos jurídicos nacionais, todos contribuindo à constituição do sistema e dos seus significados possíveis, o que demanda também e sempre uma unidade entre interpretação e aplicação, de modo que tudo está implicado”. (LEAL, 2003, p. 100).

Antes de adentrar nos dispositivos legais trazidos pelo Estatuto da Cidade, cabe, inicialmente, analisar o texto constitucional brasileiro em relação à política urbana, temática referida nos artigos 182 e 183. Enquanto o artigo 182 atribui aos Municípios a competência para criação das políticas de desenvolvimento urbano, as quais devem ter como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, o artigo 183 trata da usucapião especial urbana, criada a fim de garantir a propriedade ao ocupante de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a como sua moradia ou de sua família, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que não possua outro imóvel (Brasil, 1988).

Ainda, o artigo 182 traz algumas diretrizes importantes,

como a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, em seu parágrafo primeiro, servindo como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. (BRASIL, 1988). No parágrafo segundo do mesmo artigo, percebe-se a indicação das condições necessárias a serem cumpridas pela propriedade para que cumpra com a sua função social, ou seja, atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade, instituídas pelo Plano Diretor, considera-se cumprida sua função social.

Ainda, a temática da desapropriação é abordada no parágrafo terceiro do artigo 182 da Constituição Federal pátria, tendo estas o dever de serem realizadas por meio de prévia e justa indenização. Por fim, o parágrafo quarto institui a faculdade de o Poder Público Municipal exigir do proprietário a promoção e adequado aproveitamento da terra, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, quando se tratar de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, tendo como penalidades o parcelamento ou edificação compulsória; a progressão temporal do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (Brasil, 1988).

Portanto, em razão desses dois dispositivos constitucionais, surge o Estatuto da Cidade, com o objetivo de regulamentá-los, além de estabelecer diretrizes gerais da política urbana. O Estatuto da Cidade é dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro deles referente às diretrizes gerais, dos artigos primeiro, segundo e terceiro. No parágrafo único artigo primeiro, o principal objetivo da lei é determinado, qual seja, estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam 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).

[...] com a promulgação do Estatuto da Cidade inaugura-se indubitavelmente uma nova ordem jurídico-urbanística, na qual um princípio como o da função social da propriedade é

ressignificado, não apenas por estar articulado ao princípio da função social da Cidade, mas especialmente pelo fato de que ambos surgem agora acompanhados de um vasto elenco de instrumentos incorporados pela lei para dar efeitos jurídicos concretos, enfim, a estes princípios jurídicos (Alfonsin, 2008, p. 39).

As diretrizes da política urbana, cujo objetivo é o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, constam no artigo segundo da lei e em seus incisos. Entre essas diretrizes estão: a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; a cooperação entre governos; o planejamento do desenvolvimento das cidades; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários; a ordenação e controle do uso do solo; a integração das atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo; a distribuição justa dos benefícios da urbanização; a adequação dos instrumentos de política e a recuperação de investimentos advindos da valorização de imóveis urbanos (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade tem como objetivo principal regulamentar a política de desenvolvimento urbano, bem como certas modalidades de usucapião, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, conforme destacado por Lobo (2021, p.360). Ainda, o Estatuto da Cidade concretiza o direito constitucional de acesso à moradia, o qual se sobrepõe ao direito individual de propriedade em situações de conflito entre ambos, uma vez que com esse objetivo, o Estatuto concede à cidade instrumentos de política urbana que capacitam a intervenção pública, afetando, limitando e restringindo o direito individual de propriedade, buscando dar prioridade ao direito à propriedade-moradia em detrimento do direito de propriedade individual.

Ainda, refere a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; audiência do Poder Público e da população; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias; isonomia



de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização; estímulo à utilização de padrões construtivos que reduzam os impactos ambientais; tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento; garantia de condições dignas de acessibilidade e a promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público (Brasil, 2001).

Ademais, o artigo terceiro define as competências e atribuições da União na política urbana, sendo elas: legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; legislar sobre normas de cooperação entre os entes públicos; promover programas de construção de moradias e melhorias habitacionais de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e também elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2001).

No segundo capítulo do Estatuto, constam os instrumentos da política urbana, em seu artigo quarto, sendo eles: os planos de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões; o planejamento municipal, dentro de suas competências constitucionais; os institutos tributários, financeiros, políticos e jurídicos bem como o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (Brasil, 2001)

Em continuidade, no capítulo terceiro, entre os artigos 39 e 42B, são trazidas algumas diretrizes a respeito do Plano Diretor, que terá aprovação mediante lei municipal como parte integrante do planejamento urbano, devendo ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. Além disso, em seu processo de elaboração, a população deve ser ouvida, o que exemplifica a democratização das cidades. Também nesse capítulo, são instituídas as características das cidades em que se torna obrigatória a

elaboração de um plano diretor, além do conteúdo mínimo necessário que deve conter nesse plano (Brasil, 2001).

No quarto capítulo da lei, a temática abordada é a da gestão democrática da cidade, referindo nos artigos 43 a 45 os instrumentos que devem ser utilizados para garanti-la, entre eles órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências e projetos de lei criados por iniciativa popular. Além disso, o exercício da cidadania é citado, de modo que a participação popular na comunidade se torna obrigatória nas regiões metropolitanas, e, por fim, em seu quinto capítulo, a lei traz algumas disposições gerais e algumas inovações jurídicas (Brasil, 2001).

Dessa forma, a partir na análise de alguns institutos e diretrizes trazidos pelo Estatuto da Cidade, percebe-se a busca do legislador pela regulamentação dos preceitos constitucionais, a fim de garantir maior aplicação prática. Assim, a lei 10.275/2001 permite que o poder público, com a sua aplicação prática, efetive a construção de uma cidade democrática de direito.

## CONCLUSÃO

A cidade democrática de direito é aquela em que democracia, os direitos humanos, a justiça social e a cidadania são conceitos promovidos e valorizados. Ela é construída por meio de diversas ações, políticas públicas e iniciativas da sociedade civil, que objetivam garantir a participação ativa dos cidadãos na vida política e social da cidade, bem como assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, conforme estudado anteriormente.

O exercício do direito à cidade é uma forma fundamental de concretizar os Direitos Fundamentais, pois abarca preceitos essenciais para garantir uma vida digna, o que é um princípio central do ordenamento jurídico brasileiro. O acesso a uma cidade adequada, que ofereça moradia digna, infraestrutura básica,

transporte, lazer e serviços públicos, é fundamental para o pleno desenvolvimento humano e para a garantia da igualdade e justiça social. Portanto, ao promover o exercício desse direito, contribuímos para a efetivação dos Direitos Fundamentais e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Por essa razão, consideram-se condições e possibilidades exemplificativas, que contribuem para a construção de uma cidade democrática de direito, a garantia da participação popular, a transparência na gestão pública, o planejamento urbano participativo e sustentável e o fortalecimento da sociedade civil, os quais permitem que a cidade seja planejada da melhor forma possível para seus habitantes, contanto com a participação democrática de todos nas decisões que envolvem a cidade.

Por fim, entende-se que, no Brasil, o Estatuto da cidade prevê as condições necessárias para que seja possível a constituição da cidade democrática de direito, com a participação ativa do cidadão nas demandas sociais, junto ao Poder Público. O Estatuto da Cidade está em conformidade com as condições exemplificativas anteriormente citadas, buscando constituir uma cidade democrática de direito, pautada na participação do cidadão nas decisões acerca do planejamento urbano no território brasileiro.



## REFERÊNCIAS

Alfonsin, Betânia de Moraes. 2008. A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). *Tese de Doutorado*. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio

de Janeiro.

- Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: 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).
- Brasil. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.
- Coulanges, Fustel de. 1998. *A cidade antiga*. Tradução: Fernando de Aguiar. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- Gorczewski, Clóvis. 2009. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar e praticar*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Maas, Rosana Helena; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. jul./dez. 2022. “Dever de proteção estatal”, “proibição de proteção insuficiente” e “proibição de excesso”: espectro de sua conformação e desenvolvimento pela teoria constitucional alemã. *Revista brasileira de estudos políticos*, Belo Horizonte, n. 125, p. 397-438.
- Leal, Rogério Gesta. 1998. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Leal, Rogério Gesta. 2003. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Lefebvre, Henri. 2016. *O direito à cidade*. Tradução: Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli.
- Organização das nações unidas - ONU. 2022. *Os objetivos do desenvolvimento sustentável no Brasil*. Brasília. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.
- Sarlet, Ingo Wolfgang. 2011. *Dignidade da pessoa humana e*

*direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.*  
9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.

SCHREIBER, Anderson. 2021. *Manual de Direito Civil Contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva. E-book. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/759306?title=Manual%20de%20direito%20civil%20contempor%C3%A2neo>.

Silva, José Afonso da. 1997. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores.