

RECEBIDO EM: 14/05/2018

APROVADO EM: 20/09/2018

# **OS PLEITOS PELA ZEIS E PELO TOMBAMENTO DA VILA VICENTINA, EM FORTALEZA-CE: SATISFAÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

***THE DEMANDS FOR THE SPECIAL AREA OF SOCIAL  
INTEREST ("ZEIS" IN PORTUGUESE) AND FOR  
THE RECOGNITION AS HISTORICAL SITE OF VILA  
VICENTINA, IN FORTALEZA-CE: SATISFACTION OF THE  
RIGHT TO THE CITY***

*Humberto Cardoso Pinto*

*Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR)*

*Especialista em Direito Internacional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR)*

*Advogado*

*Antonio Jorge Pereira Júnior*

*Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo de São Francisco (USP). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo de São Francisco (USP). Professor Adjunto do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (PPGD/UNIFOR). Professor da Graduação e Pós-Graduação Lato Sensu em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Definição e Natureza do Direito à Cidade; 2 O Direito à Cidade é Direito Subjetivo?; 3 Dois Exemplos de Pleitos Passíveis de Concretizar O Direito à Cidade em Fortaleza; 3.1 Do Direito à Moradia Digna; 3.2 O Pleito pelo Reconhecimento da Zeis da Vila Vicentina; 3.3 O Pleito pelo Tombamento da Vila Vicentina; 4 Considerações Finais; Referências

**RESUMO:** O direito à cidade é direito fundamental constituído por outros direitos e relaciona-se com o direito à moradia, sendo meio para consecução deste, enquanto este, em sentido reflexo, é necessário para a obtenção daquele. No contexto ora tratado, os pleitos pelo reconhecimento da Vila Vicentina como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e por seu tombamento, em Fortaleza, constituem-se em meios para satisfação do direito à moradia e, por conseguinte, à cidade. A problemática se refere à indagação se o reconhecimento da Vila Vicentina como integrante de ZEIS ou seu tombamento são meios para a satisfação do direito à cidade de seus residentes, e o objetivo geral é analisar se a satisfação do pleito do reconhecimento da Vila Vicentina como ZEIS ou de seu tombamento podem configurar meios hábeis para a satisfação do direito à cidade de seus residentes. A pesquisa é bibliográfica e documental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à cidade. Direito à Moradia. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Zona Especial de Interesse Social. Vila Vicentina.

**ABSTRACT:** The right to the city is a fundamental right constituted by other rights and relates with the right to housing, because it figures as a way to the accomplishment of this one, while this one, reflexively, is necessary to the accomplishment of that one. In this context, the demands for the recognizing of Vila Vicentina as a Special Area of Social Interest ("ZEIS" in Portuguese) and as a historical site, in Fortaleza, become ways for satisfaction of the right to housing and, therefore, the right to the city. The problem is referred to the questioning if the recognition of Vila Vicentina as a part of ZEIS or as a historical site are ways for the satisfaction of the right to the city of its residents, the main objective is to analyze if the satisfaction of the demand of recognition of Vila Vicentina as ZEIS as a historical site may constitute ways for the satisfaction of the right to the city of its residents. The research is bibliographical and documental.

**KEYWORDS:** Right to the City. Right to Housing. Principle of Human Dignity. Special Area of Social Interest. Vila Vicentina.

## **INTRODUÇÃO**

O direito fundamental à cidade, embora não previsto expressamente na Constituição Federal (CF), deve ser garantido como instrumento de busca da equidade do meio urbano, para que ele seja acessível à totalidade de seus residentes, evitando a segregação urbana, permitindo uma vida digna a todos.

Nesse contexto, é importante tratar da definição de direito à cidade e demonstrar, por meio de exemplos, a possibilidade de sua concretização. Mostra-se a relevância da análise de dois casos ocorridos na cidade de Fortaleza, Ceará, referentes à mesma área, quais sejam, os pleitos do reconhecimento da Vila Vicentina como pertencente a uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e do tombamento do mesmo local. Ambos têm relação com a busca pela salvaguarda do direito à moradia dos residentes nas casas da Vila Vicentina.

A proteção do direito à moradia e, por via reflexa, do direito à cidade, dos residentes na Vila Vicentina pode constituir-se em instrumento para proteção de princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, entre os quais o da redução das desigualdades sociais e o da justiça social.

A problemática a ser respondida é: o reconhecimento da Vila Vicentina como integrante de ZEIS ou seu tombamento são meios para a satisfação do direito à cidade de seus residentes? Quanto ao objetivo geral, trata-se de analisar se o reconhecimento da Vila Vicentina como ZEIS ou seu tombamento podem configurar meios hábeis para a satisfação do direito à cidade de seus residentes. Os objetivos específicos são: definir direito à cidade; analisar a relação entre direito à cidade e direito à moradia; analisar os aspectos do pleito de reconhecimento da Vila Vicentina como área de ZEIS, à luz do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, e expressar os aspectos do pleito de tombamento de Vila Vicentina e seus impactos sobre o direito à cidade e sobre o direito à propriedade.

A pesquisa é bibliográfica, pois baseada no exposto em livros e artigos, e documental, devido à utilização, como fontes, de legislação e de documentos originários de órgãos públicos municipais (GIL, 2002, p. 44-45) não sujeitos a tratamento analítico, tendo, como meio, a análise dos dois casos mencionados.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: primeiramente, define o direito à cidade, expressando sua natureza; depois, analisa se o direito

à cidade é direito subjetivo, ou seja, se comporta exigência de sua satisfação imediata pelo Poder Público; enfim, abordam-se as duas situações práticas observadas em Fortaleza, discorrendo sobre as possibilidades de serem satisfeitas as demandas e acerca de como a solução positiva pode contribuir para satisfação dos direitos à moradia e à cidade dos residentes na Vila Vicentina.

## **1 DEFINIÇÃO E NATUREZA DO DIREITO À CIDADE**

A definição clássica de direito à cidade, por Henri Lefebvre, é relevante para que se observe o delineamento das razões e características precípuas da conceituação do objeto. Entretanto, antes da busca por essa definição clássica, deve-se abordar o entendimento autoral que ofereceu o substrato para esse fim.

No entendimento de Henri Lefebvre, a ciência da cidade tende a realizar análise do objeto a partir de uma conotação histórica, e esta, por sua vez, limita a compreensão do próprio objeto de estudo, o qual não se mostra acabado, mas é virtual, em face mesmo de sua dinâmica, de seu caráter mutável. As transformações ocorridas no interior da cidade seguem a busca da satisfação dos interesses e das demandas sociais (LEFEBVRE, 2008, p. 105-107).

Um projeto de reforma urbana, seguindo-se Lefebvre, não só expõe questões referentes às estruturas da sociedade já existente, mas tem como propósito expor as estruturas que se buscam impor, por via coatora e institucional, sobre a realidade urbana. A estratégia de renovação urbana, naturalmente reformista e obrigatoriamente revolucionária, demanda ação e presença da classe operária, à qual cabe, na atividade reformista, subverter a ordem segregacionista que contra ela se dirige. Dessa forma, o direito à cidade é o direito à transformada e renovada vida urbana (LEFEBVRE, 2008, p. 113-118).

Extraem-se características inerentes à conceituação do direito à cidade de Lefebvre, quais sejam: a participação necessária dos diversos estratos sociais, disso decorrente a necessidade de participação da classe operária, na atividade de reforma urbana, na busca da obtenção de um meio urbano mais equânime, e a virtualidade constante do cenário urbano, como importante requisito para perfazimento do direito à cidade, uma vez que a disposição do meio citadino deve satisfazer os desígnios sociais mutáveis.

Dessa forma, o conceito construído por Henri Lefebvre retrata que o direito à cidade deve ser obtido por todos os agentes urbanos,

mediante combate à segregação socioespacial, devendo-se garantir a todos o aproveitamento integral da vida urbana, com acesso ao fornecimento de serviços públicos essenciais, como fornecimento de água e serviço de esgotamento sanitário, cuja observância constitui o mínimo para garantia da dignidade, e vantagens decorrentes do processo de urbanização. Engloba os direitos à moradia digna e à participação direta e democrática na gestão urbana, e isso só ocorre quando do reconhecimento total dos valores de uso, os quais devem substituir os valores de troca (FERNANDES, 2007, p. 208).

O direito à cidade é tema de crescente relevância internacional. Adveio, então, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (*World Charter for the Right to the City*), elaborada com a participação da ONG brasileira FASE e outras ONGs e movimentos sociais urbanos (FERNANDES, 2007, p. 216). Foi discutida e ampliada em 2004, no Fórum Social das Américas, em Quito, e no Fórum Urbano Mundial, em 2005, em Barcelona. O artigo I, inciso 2, do documento, define o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades, baseado nos princípios da justiça social, da democracia, da equidade e da sustentabilidade. É, pois, direito coletivo dos habitantes urbanos, especialmente dos grupos vulneráveis e marginalizados, grupos aos quais se nega o gozo do direito à cidade por motivos sociais, econômicos ou de iniquidades advindas da urbanização, que lhes confere legitimidade de organização e de ação, com o devido respeito a seus usos e costumes, que lhes possibilitam o exercício da autodeterminação e o alcance de padrão de vida adequado, condigno (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

Conforme o dispositivo abordado acima, o direito à cidade inclui, dentre outros, os direitos: de trabalhar em condições satisfatórias e equitativas; à saúde pública; à água potável; ao transporte público; à energia; aos variados serviços sociais; ao abrigo adequado; à educação pública de qualidade; à participação política; à cultura; à participação no planejamento e na gestão urbana, e de respeito às diferenças das minorias (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

É relevante trazer à baila que, para consecução do direito à cidade, há necessidade de presença dos princípios da equidade e da justiça social, porquanto não se há de entender pela obtenção do direito à cidade se a cidade não se mostrar equânime e socialmente justa. Os princípios da equidade e da justiça social, por seu lado, são princípios fundamentais, de forma mais precisa, objetivos fundamentais federativos previstos na CF. Nela, o artigo 3º, incisos I e III, no âmbito do Título I – “Dos Princípios Fundamentais”, estabelece, como objetivos fundamentais: a construção de uma sociedade

justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização, além da minoração das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, a definição de direito à cidade ofertada pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade condiz com a elaborada por Henri Lefebvre, por dizer respeito aos direitos obtidos pela totalidade dos agentes urbanos quanto ao gozo dos benefícios citadinos, da pluralidade cultural e da diversidade social, das vantagens econômicas e oportunidades da vida urbana, além da garantia à participação ativa no processo de gestão urbana. O conceito é abrangente e engloba a noção da função socioambiental da propriedade e da cidade, e a cidadania, nesse contexto, tem, em seu ínterim, a necessidade de garantir a efetiva participação do povo no planejamento, no processo decisório e na gestão do meio urbano (FERNANDES, 2007, p. 217).

As funções socioambientais (ou sociais) da cidade são fins resultantes do cumprimento necessário das diretrizes da política urbana previstas na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em seu artigo 2º, como delineado no §1º do artigo 3º do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (FORTALEZA, 2009), que buscam o perfazimento de um ambiente urbano mais justo e sustentável.

A propósito da democratização da gestão urbana, mediante mecanismos que possibilitem a participação popular, relaciona-se ao exercício do poder pelo povo, o qual está subscrito, na CF, em seu parágrafo único do artigo 1º, que prevê, como fundamento do Estado Democrático de Direito, a possibilidade do exercício de poder pelo povo, do qual esse poder emana, uma vez que ao povo é assegurado seu exercício direto ou mediante os representantes eleitos (BRASIL, 1988). O povo exerce, pelo direito de gestão urbana, controle social, de modo a buscar a conformação da gestão urbana citadina ao disposto no planejamento urbano, além de ser agente influenciador no âmbito legislativo, mediante sua representação, para garantir uma cidade mais justa, igualitária.

Quanto à natureza do direito à cidade, as posições doutrinárias divergem. Por um lado, há doutrina que não o percebe como direito humano, por falta de previsão em tratados internacionais, nem como direito social específico, por dizer respeito a uma pléiade de direitos sociais (MASTRODI; ISAAC, 2016, p. 730). Por outro lado, há os que percebem o direito à cidade como direito social que denota obrigação estatal positiva e cujo fim é a garantia da segurança material e do bem-estar coletivo no meio urbano (TRINDADE, 2012, p. 155-156). Há, ainda, os que veem o direito à cidade como o direito de mudar e reinventar o ambiente citadino

conforme os desígnios humanos, o que condiz com a doutrina de Lefebvre. Segundo essa ideia, o direito ao fazimento e perfazimento da cidade é direito humano, de natureza mais coletiva que individual (HARVEY, 2014, p. 28).

Havendo a evidência da busca por uma reforma urbana no seio da CF, a qual positivou a política urbana, no Título VII – “Da Ordem Econômica e Financeira”, traçaram-se os parâmetros constitutivos do que se deve compreender como cidade sustentável, por intermédio de seu fim social, o bem-estar dos habitantes. O direito à cidade passa a ser tomado como representativo de nova dimensão dos direitos sociais coletivos (PORTO, 2012, p. 137).

O direito à cidade é formado por direitos que resguardam, em último caso, a dignidade da pessoa humana, que, segundo artigo 1º, inciso III, da CF, é princípio e fundamento do Estado Democrático de Direito. Não obstante o direito à cidade não se encontrar expresso entre os direitos fundamentais no âmbito da CF, seu §2º do artigo 5º, verdadeira cláusula de abertura constitucional, serve de guarida para a concepção do direito à cidade como direito fundamental, por dispor A referida cláusula de abertura dispõe que os direitos e garantias expressamente previstos no texto constitucional não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana, ou dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil (BRASIL, 1988).

O Constituinte brasileiro demonstrou sua intenção de conceder aos princípios fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana, o caráter de normas que embasam toda a ordem constitucional, especialmente as normas referentes aos direitos e garantias fundamentais. Não foi por outro motivo que dispôs o princípio da dignidade da pessoa humana no título constitucional referente aos princípios fundamentais, logo após o preâmbulo da CF e antes das disposições sobre direitos fundamentais. Isso posto, os princípios fundamentais, como o da dignidade da pessoa humana, formam, com as normas de direitos e garantias fundamentais, o núcleo essencial da CF. O princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento dos direitos fundamentais, origina direitos fundamentais autônomos (SARLET, 2009a, p. 69-77), como o direito à cidade.

O direito à cidade, por conseguinte, é a conjunção de direitos sociais e fundamentais, garantidores do adequado acesso à cidade e do amplo gozo aos benefícios provenientes da urbanização, especialmente o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como da democratização da gestão urbana, e que consagram o direito à moradia e à vivência urbana dignas para a coletividade dos habitantes urbanos.

## 2 O DIREITO À CIDADE É DIREITO SUBJETIVO?

Como o direito à cidade é formado por um conjunto de direitos sociais e fundamentais, é mister que se trate sobre a existência ou inexistência da possibilidade de reivindicar sua satisfação, como direito subjetivo, por atividade prestacional do Estado. Dado questionamento é cabível, em especial, em face do disposto no §1º do artigo 5º da CF (BRASIL, 1988), o qual ressalta que as normas de direitos e garantias fundamentais gozam de imediata aplicação.

Conforme exposto anteriormente, o direito à cidade é formado por direitos fundamentais e sociais. Quanto aos direitos sociais expressos na parte inicial da CF, estão situados no Capítulo II do Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, no artigo 6º. A cláusula que determina a aplicação imediata dos direitos e garantias fundamentais, por sua vez, está situada no §1º do artigo 5º. Devido a este fato, a melhor técnica legislativa conduziria à conclusão de que referido dispositivo se aplicaria somente ao disposto no artigo 5º, em seus incisos e parágrafos, ou seja, ao expresso no Capítulo I – “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” do mesmo Título II onde situado o Capítulo II, referente aos direitos sociais (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido da lógica prevalecente da aplicação da melhor técnica legislativa, tratada acima, há doutrina que afirma que os direitos sociais, como o direito à moradia, integrante do direito à cidade, têm sua concretização dependente da atuação efetiva do Estado, mas não gozam de liquidez nem certeza por parte do cidadão, e, nesse contexto, não são direitos subjetivos, pois dependentes de previsão orçamentária e, por conseguinte, de autorização legislativa, nas leis orçamentárias (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1.482).

No sentido contrário, há o entendimento segundo o qual uma incursão na interpretação literal do dispositivo constitucional é suficiente para afastar a tese de que o dispositivo em liça só se aplica aos direitos individuais e coletivos, do Capítulo I do Título II do ordenamento constitucional. Por essa compreensão, a aplicação imediata dá-se para todos os direitos e garantias fundamentais. O mesmo resultado seria obtido pelas interpretações sistemática e teleológica, as quais conduziriam à exegese de que o Constituinte brasileiro não teve intenção de excluir do referido parágrafo os direitos sociais, de nacionalidade e políticos, elencados nos Capítulos II, III e IV, respectivamente, do mesmo Título II. Todos eles são espécies do gênero direitos e garantias fundamentais.

Seguindo-se essa interpretação, na CF não há distinção expressa, quanto à aplicabilidade, entre os direitos de liberdade, consagrados sobretudo no artigo 5º, e os direitos sociais, estabelecidos especialmente do artigo 6º ao 9º (SARLET, 2009b, p. 262-263).

Pela simples leitura do texto do §1º do artigo 5º é possível compreender que o Constituinte desejou dotar de aplicação imediata todas as normas de direitos e garantias fundamentais. A despeito da intenção de os direitos sociais terem aplicação imediata, na prática, não ocorre dessa forma. Eles não constituem direito subjetivo, e, portanto, não se há de falar em obrigatoriedade satisfação imediata pela atividade prestacional do Estado. Como o direito à cidade é integrado por vários direitos sociais, não é direito subjetivo.

Por outro lado, decerto que, entre as características dos direitos fundamentais em geral, está a de serem normas de otimização, por deterem também natureza principiológica. Nesse diapasão, requerem a solução que enseja a melhor satisfação desses direitos, nos casos concretos. Não se pode olvidar que a esses direitos é assegurada função dignificadora, ou seja, eles têm por escopo a salvaguarda da dignidade da pessoa humana (LOPES, 2001, p. 37).

Complementando a lição trazida acima, nota-se que, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, o Estado Constitucional de Direito passou a prevalecer sobre o Estado Legislativo de Direito. Maior relevância foi concedida aos dispositivos constitucionais, com previsão de proibições e obrigações ao Poder Público, e maior força ganharam os princípios e direitos fundamentais, possuidores de papel contramajoritário, e, assim, impondo-se até às maiorias (FERRAJOLI, 2006, p. 114).

O garantismo, nesse cenário, apresenta técnicas que buscam a maximização da efetividade dos direitos previstos na Constituição. Isso posto, o paradigma da democracia constitucional apresenta três sentidos: a garantia dos direitos constitucionais; a sobreposição desse fenômeno a todos os poderes, públicos ou privados, e, ademais, em todos os níveis, interno e internacional (FERRAJOLI, 2006, p. 115).

Segundo essa compreensão, apesar de os direitos sociais não conformarem a imediata obrigação estatal de fazer frente às demandas sociais pela prestação do direito, uma vez que dependem, muitas vezes, de dotação orçamentária, ou mesmo de legislação regulamentar, é cabível a demanda pela otimização desses direitos, mediante aplicações que denotam a maior eficácia e efetividade possível, em cada caso concreto.

### **3 DOIS EXEMPLOS DE PLEITOS PASSÍVEIS DE CONCRETIZAR O DIREITO À CIDADE EM FORTALEZA**

Recorre-se, por ora, a exemplos de duas situações, referentes a dois pleitos passíveis de garantirem a persecução ao direito à cidade. São eles: os pleitos pelo reconhecimento como integrante de área de ZEIS e pelo tombamento, ambos relacionados à Vila Vicentina, em Fortaleza, Ceará.

#### **3.1 DO DIREITO À MORADIA DIGNA**

Antes de abordar diretamente o delineamento do pleito da ZEIS da Vila Vicentina, é necessário que se trate do contorno do direito à moradia digna, o qual integra o direito à cidade, e é condição necessária para que se alcance efetividade deste, enquanto a satisfação deste é imperativa para que se tenha moradia digna.

O direito à moradia está previsto no artigo 6º da CF entre os direitos sociais e, portanto, é direito fundamental, incluso no Capítulo II do Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (BRASIL, 1988). O direito humano e fundamental à moradia é indissociável do princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, trata do acesso à moradia digna. As características dessa moradia estão estabelecidas no ordenamento internacional, especificamente na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e Agenda Habitat (STEFANIAK, 2010, p. 240).

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (*Istanbul Declaration on Human Settlements*) foi produzida no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ou Habitat II, realizada em Istambul, na Turquia, em junho de 1996. Seu item 1 estabelece o compromisso dos Chefes de Estado presentes ao evento com seus objetivos, princípios e recomendações, estabelecidos na Agenda Habitat (UNITED NATIONS, 1996).

A Agenda Habitat, em seu Capítulo III, que aborda os compromissos estatais, em seu item A, sobre o compromisso da concessão de abrigo adequado a todos, em seu §39, acerca do assentamento adequado, ratifica o compromisso dos Estados Membros em realizar, de maneira progressiva e completa, o direito à moradia adequada. Retrata a obrigação governamental de possibilitar a obtenção de abrigo pelo povo, bem como a melhoria e a proteção de suas habitações e vizinhanças. Aborda-se, como compromisso estatal, a busca da melhoria de condições de habitação e trabalho, em bases equitativas e sustentáveis. O abrigo deve ser saudável, seguro, protegido,

acessível e seu custeio não pode ser meio impeditivo de acesso a ele, além de contar com fornecimento de serviços básicos e segurança na posse (UNITED NATIONS, 1996).

Já o direito humano e fundamental à moradia é definido na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (STEFANIAK, 2010, p. 246-247), que, em seu artigo XIV, dispõe que o esse direito abrange, dentre vários pontos: a adoção de medidas, pelas cidades, para garantir a acessibilidade em relação às despesas com moradia; a moradia em condições de vida e localização adequadas; a adequação da moradia às características étnico-culturais do grupo social em análise; acesso às facilidades urbanas; atuação estatal na promoção de melhorias em vizinhanças precárias e nos assentamentos informais; segurança na posse da moradia, e reconhecimento, como interlocutores, de movimentos e organizações sociais defensores do direito à moradia (WORLD SOCIAL FORUM, 2005).

Para que a moradia citadina seja considerada adequada e digna, deve ser integrada à cidade. As moradias urbanas adequadas existem quando sua posse se mostra segura e há “disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural” (MASTRODI; CONCEIÇÃO, 2016, p. 1.475). Acessibilidade, nesse contexto, refere-se à integração da moradia ao entorno urbano, mais precisamente a seus equipamentos, também mediante fornecimento de serviços de transporte.

Conclui-se que o direito à moradia digna, em ambiente urbano, não é somente aspecto integrante do direito à cidade, mas há relação reflexiva entre ambos os direitos. O direito à moradia digna só é cumprido, em meio citadino, quando garantido o direito à cidade, o qual se conforma não somente a partir do fornecimento de serviços públicos essenciais, mas quando permitido o acesso ao trabalho e ao lazer, à manutenção das relações sociais dos diversos grupos, e, igualmente, com a salvaguarda da participação social na gestão urbana e na possibilidade consequente de promoção de reforma urbana para garantia das melhorias de condições de vida a todos os habitantes urbanos.

### **3.2 O PLEITO PELO RECONHECIMENTO DA ZEIS DA VILA VICENTINA**

O instrumento legislativo adequado para análise inicial das questões referentes à ZEIS da Vila Vicentina é o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (Lei Complementar nº 062/2009). Isso se dá porque a CF, em seu artigo 182, §1º, estabelece que, no caso de cidades

que detenham mais de vinte mil habitantes, o plano diretor aprovado pela Câmara Municipal é instrumento obrigatório que se constitui em basilar para delineamento da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), segundo seu preâmbulo, “estabelece diretrizes gerais da política urbana” e regulamenta os dois artigos constitucionais sobre a temática (artigos 182 e 183). Estabelece, igualmente, dentre os instrumentos da política urbana, em seu artigo 4º, inciso III, alínea “a”, o planejamento municipal, no qual está inserido o plano diretor (BRASIL, 2001). O Plano Diretor é, assim, o meio legislativo adequado para delineamento das condições necessárias para estabelecimento das ZEIS em uma cidade.

O Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza, no inciso I do §6º do artigo 3º, atribui ao Município a obrigação de providenciar mecanismos para a redução da desigualdade social, pelo uso de legislações, políticas públicas e programas específicos com o fim, dentre outros, de garantir condições dignas de habitabilidade para os cidadãos de baixa renda. Quanto à política habitacional, o mesmo instrumento legal elenca ações estratégicas prioritárias, dentre as quais, segundo artigo 6º, inciso VIII, está a instituição das ZEIS, consoante os critérios e procedimentos delineados no Plano Diretor (FORTALEZA, 2009).

Segundo o artigo 123 do mesmo Plano Diretor, as ZEIS são parcelas territoriais prioritariamente destinadas “à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular” em áreas destituídas de edificação ou subutilizadas ou não utilizadas. Sujeitam-se “a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo”. De acordo com o artigo subsequente, as ZEIS subdividem-se em ZEIS 1, ZEIS 2 e ZEIS 3, e, ainda, segundo o *caput* do artigo 125, a instituição de nova ZEIS é realizada mediante lei municipal específica, que deve levar em consideração as demandas comunitárias (FORTALEZA, 2009).

O Relatório das ZEIS, elaborado, no âmbito municipal fortalezense, pelo Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS, no interior do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), reconhece que o “Plano Diretor Participativo de Fortaleza identifica 45 ZEIS 1 (ZEIS de Ocupação)”, das quais três são destituídas de assentamentos precários, como a ZEIS do bairro Dionísio Torres (IPLANFOR, 2015, p. 26-27), prevista no Anexo 5-A do Plano Diretor (FORTALEZA, 2009).

Entretanto, é necessário que quatro requisitos sejam cumpridos para reconhecimento da área do Dionísio Torres e da Vila Vicentina como ZEIS, os quais não foram ainda realizados. São eles, referenciando-se aos respectivos dispositivos no Plano Diretor de Fortaleza: suas demarcações no Plano Diretor, como as áreas já previstas no Anexo 5-A do instrumento fortalezense, consoante parágrafo único do artigo 124; a criação e eleição do Conselho Gestor das ZEIS, segundo artigo 268; a realização de um diagnóstico sobre a área ou a utilização de um diagnóstico recente, no interior do Plano Integrado de Regularização Fundiária, conforme artigo 270, I, e o estabelecimento de Lei específica ou Decreto que preveja novos parâmetros urbanísticos e outras definições para as ZEIS, conforme *caput* do artigo 125 (IPLANFOR, 2016, p. 81; FORTALEZA, 2009). O único requisito cumprido, e só em relação ao bairro Dionísio Torres, excluída a Vila Vicentina, é a previsão do bairro como ZEIS no Plano Diretor.

A Vila Vicentina está localizada justamente no bairro Dionísio Torres, nas proximidades do bairro Aldeota (ARAÚJO, 2016), “no quadrilátero definido pelas ruas Dom Expedito Lopes (norte), Tibúrcio Cavalcante (leste) e Nunes Valente (oeste) e a Av. Antônio Sales (sul)” (SECULTFOR, 2016). A disputa pelo reconhecimento da integração da Vila Vicentina à ZEIS 1 do local, por movimentos sociais, remonta a 2009, quando ocorreu a venda do terreno, pelo Conselho Central de Fortaleza da Sociedade São Vicente de Paulo, a uma construtora. A Vila foi construída na década de 40 do século XX e foi destinada ao acolhimento de viúvas idosas carentes e, desde então, promove habitação popular (ARAÚJO, 2016).

O secretário do mencionado conselho da Sociedade São Vicente de Paulo, Antônio Roberto Figueiredo, defende a venda do imóvel, que abriga quarenta e duas casas, sob alegação de que ele fora doado à Sociedade São Vicente de Paulo, cuja confirmação é, para ele, passível de ser feita por escritura, ao passo que a Prefeitura de Fortaleza expressa que o terreno pertence à regularizada área particular e sobre ela não há incidência de ZEIS. Especificamente sobre o pleito pelo reconhecimento da área como ZEIS 1, a Prefeitura de Fortaleza defendeu sua impossibilidade, devido ao disposto no artigo 126, §1º, inciso II, do Plano Diretor do Município (ARAÚJO, 2016).

O supracitado dispositivo legal estabelece serem inválidas e sem eficácia como ZEIS 1, as áreas que, não obstante localizadas no interior dos limites de ZEIS 1, são constituídas por imóveis ocupados por qualquer atividade sem aproveitamento pecuniário pela população do assentamento irregular, uma vez que se comprove a regularização da ocupação (FORTALEZA, 2009).

Em sentido oposto, a advogada Mayara Justa defende o interesse da comunidade ocupante do local, ao afirmar que, embora a propriedade, de fato, coubesse aos vicentinos, o terreno foi doado à sociedade. Acrescenta inexiste título de propriedade e que muitos moradores do local trabalham próximo a suas residências (ARAÚJO, 2016).

O bairro Aldeota, um dos mais valorizados da capital cearense, atraindo interesse do mercado imobiliário, é o sexto bairro de Fortaleza com metro quadrado mais caro para venda e o quinto com metro quadrado mais valorizado para aluguel (MEIRELES..., 2017). Assim, dispõe de bons serviços públicos e é localizado próximo a opções de lazer e trabalho, apresentando atrativos que podem consubstanciar o direito à cidade.

Entre os objetivos estabelecidos para área de ZEIS 1, estão, de acordo com artigo 127, incisos I e II do Plano Diretor fortalezense, a efetivação do “cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” e a promoção da “regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda” (FORTALEZA, 2009), obedecendo-se a lógica sobre Política Urbana presente na CF e no Estatuto da Cidade. Entre as funções sociais da cidade, estão as previstas nos incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, como: democratização da gestão urbana, por participação dos diversos segmentos da comunidade na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (inciso II); adequada “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos” (inciso V); e a distribuição equânime “dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (inciso IX) (BRASIL, 2001).

O direito de propriedade, por outro lado, não é mais tomado como absoluto, pois limitado pela necessidade de cumprimento de função social. A CF, em seu artigo 5º, *caput*, e inciso XXII, elenca, entre os direitos fundamentais de natureza individual, o direito à propriedade e, no inciso seguinte, estabelece que a propriedade deve atender sua função social (BRASIL, 1988). O Código Civil de 2002 reafirma essa necessidade, ao dispor, em seu artigo 1.228, §1º, que o uso e gozo do direito de propriedade devem efetuar-se de acordo com seus fins econômicos e sociais, ou seja, em conformidade com as limitações impostas pela função social da propriedade. Ainda segundo esse dispositivo, o exercício do direito de propriedade deve respeitar a preservação, como estabelecido em lei especial, da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio histórico e artístico, sendo mister evitar, também, a poluição da água e do ar (BRASIL, 2002).

O §3º do artigo 1.228 do Código Civil, por sua vez, prevê a possibilidade de privação do proprietário de sua coisa, quando decorrente de necessidade ou utilidade pública ou quando exista interesse social que o justifique, ou, ainda, em face de circunstância de requisição provocada por iminente perigo público (BRASIL, 2002). Em sentido complementar, percebe-se o objetivo de combate à especulação imobiliária. Já o artigo 2º, inciso VI, alínea “e” do Estatuto da Cidade, prevê como objetivo da política urbana a ordenação do desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade, que são fins decorrentes do necessário respeito às diretrizes expostas na política urbana constitucional, e da propriedade urbana e, para isso, há, entre as diretrizes gerais, a ordenação e o controle do uso do solo para combater “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (BRASIL, 2001).

De modo a restarem cumpridas as funções sociais da cidade e a função social da propriedade, o reconhecimento da Vila Vicentina como pertencente à ZEIS ganha maior força. Ainda que comprovada a propriedade da Sociedade São Vicente de Paulo sobre o imóvel, este direito de propriedade, de acordo com o exposto na legislação civilista, é relativo. Como se destina, há muito, à moradia, em bairro com acesso à prestação de serviços públicos essenciais, nada mais natural do que o reconhecimento da ZEIS da Vila Vicentina, desde que respeitados os requisitos legais para isso, ao contrário do que ocorre atualmente.

### **3.3 O PLEITO PELO TOMBAMENTO DA VILA VICENTINA**

O pedido de tombamento da Vila Vicentina, realizado em 27 de outubro de 2016, pelo professor e arquiteto Romeu Duarte Junior, foi direcionado ao Secretário Municipal de Cultura de Fortaleza, jornalista Magela Lima. Integra o processo P430950/2016, perante a Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR, 2016).

O pleiteante alegou que o imóvel da Vila Vicentina é cenário do início do “processo sócio-histórico de ocupação do lado leste de Fortaleza, fazendo parte, originalmente, das terras do antigo bairro da Estância, de propriedade de Dionísio Torres”. Acrescenta o destaque obtido pela Vila Vicentina no contexto urbano da circunvizinhança, uma vez que apresenta construções horizontais em meio à verticalização residencial característica do processo de ampliação em curso no bairro. O pátio arborizado em sua área central funciona como quintal comunitário amplo, e as áreas de passeio que a circundam foram recentemente beneficiadas com arborização de médio porte (SECULTFOR, 2016, p. 2-3).

Romeu Duarte Junior alegou que os moradores da Vila Vicentina, muitos dos quais idosos e aposentados, são de classes socioeconômicas baixa e média-baixa, e sua presença permite a convivência entre as diversas classes sociais da vizinhança (SECULTFOR, 2016, p. 3).

O pleiteante alerta que a qualidade ambiental do bairro Dionísio Torres está em risco, em decorrência de rápida valorização imobiliária e da verticalização das residências, decorrentes da “implantação de grandes equipamentos públicos e privados e de obras de infraestrutura viária”, que contribuem para a transformação constante da paisagem. Nesse tocante, há impermeabilização contínua do solo e a supressão da cobertura vegetal, retirando do local a sensação de conforto ambiental (SECULTFOR, 2016, p. 3).

Ao fim e ao cabo, os argumentos favoráveis ao tombamento da Vila Vicentina elencam as razões para prevalecimento do pedido. São elas: o direito à cidade; a relevância sócio-histórica inerente ao bem imóvel em liça; “sua pitoresca implantação em bairro alvo de intensa verticalização”; o conforto ambiental que o imóvel oferece, devido à sua horizontalidade e à área verde que o caracteriza; a tipologia arquitetônica rara que a Vila Vicentina apresenta no âmbito fortalezense, e, por fim, o cumprimento dos requisitos elencados nos artigos 9º e 10 da Lei Municipal nº 9.347/2008 (SECULTFOR, 2016, p. 4).

Os artigos ora tratados revelam os aspectos formais do pedido de tombamento. O artigo 9º explica que o pedido de tombamento pode ser realizado por cidadão ou pelo próprio Município de Fortaleza, cabendo à SECULTFOR o recebimento do pedido, além da abertura e autuação do processo administrativo gerado desse procedimento, para proceder à análise e ao parecer, mediante apresentação dos documentos elencados no artigo 10, como a justificativa do pedido e os documentos referentes ao bem (FORTALEZA, 2008).

Ao pedido pelo tombamento da Vila Vicentina, sobreveio o Parecer Técnico nº 258/2016, pela Coordenação de Patrimônio Histórico e Cultural da SECULTFOR. Nesse parecer, restou expresso que a Vila Vicentina foi fruto de experiências de urbanização pioneiras, na porção leste de Fortaleza, realizadas por Dionísio Torres. Além das casas, havia a presença de “ambulatório médico, gabinete dentário, enfermaria, sala do administrador, tesouraria, secretaria, salão de recreação e uma capela”. O Parecer Técnico foi favorável “à abertura dos estudos técnicos para tombamento da vila” (SECULTFOR, 2016, p. 13-14). Não há, contudo, ainda, resultado do pedido.

Apesar da falta de julgamento do pedido, é possível perceber a importância histórico-cultural que a Vila Vicentina tem na cidade, devido não só à sua relevância arquitetônica rara, mas em razão do fato de que se constituiu em experimento de urbanização pioneiro realizado por Dionísio Torres. De mais a mais, como detém importância na obtenção de conforto ambiental ao bairro, devido à sua horizontalidade e à arborização presente no local, há limitação a um alegado direito de propriedade da Sociedade São Vicente de Paulo, cuja pretensão é a obtenção de renda decorrente da venda do imóvel a uma construtora. Nesse contexto, o objetivo da construtora adquirente é, possivelmente, a construção de edifícios verticais ou mesmo de condomínio de casas, mas poderia advir, de sua ação, derrubada das árvores, o que implicaria em prejuízo ambiental, em desrespeito aos limites de gozo do direito de propriedade, estipulados sobretudo no já mencionado §1º do artigo 1.228 do Código Civil, a qual deve respeitar a função social da propriedade.

Ademais, o pleito merece ser favorável por permitir a manutenção das residências restantes e o gozo do direito à moradia e, por conseguinte, à cidade, dos atuais residentes, os quais manterão, se houver entendimento favorável à demanda, sua relação com a vizinhança e entre eles mesmos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito à cidade, como direito fundamental, requer sua otimização, apesar de não ser direito subjetivo. Ademais, relaciona-se com o direito à moradia digna, pois este está inserido naquele, e sua concretização depende da prevalência do direito à cidade, enquanto este depende da efetividade daquele. Se respeitados ambos os direitos da totalidade dos residentes nas áreas urbanas, tem-se a concretização da justiça social e da redução das desigualdades, objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Apresentam-se, nessa linha, as questões referentes aos pedidos pelo reconhecimento da Vila Vicentina como pertencente à área da ZEIS do Dionísio Torres e pelo seu tombamento. Como a área da Vila Vicentina está há muito tempo destinada à residência de integrantes das classes sociais média-baixa e baixa, e o direito à propriedade, no seio da Constituição Federal e do Código Civil hodierno, é relativizado, por ser necessário o cumprimento da função social pela propriedade, o direito ao reconhecimento da ZEIS deve prevalecer, por ser meio de garantir os direitos à moradia digna e à cidade dos habitantes do local. Entretanto, os requisitos legais necessários para reconhecimento da ZEIS não estão presentes.

Igualmente, o reconhecimento da necessidade de tombamento da Vila Vicentina, por constituir-se em marco histórico do princípio da ocupação da porção leste da cidade de Fortaleza, é meio que conduz ao gozo dos direitos à moradia e à cidade de seus residentes, pois retira da construtora adquirente do local, a possibilidade de modificar sua arquitetura, o que provoca perda de valor imobiliário da área, enfrentando-se os resultados da especulação imobiliária.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Amanda. Vila na Aldeota é alvo de disputa. *O Povo online*, Fortaleza, 20 out. 2016. Fortaleza, online. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2016/10/vila-na-aldeota-e-alvo-de-disputa.html>>. Acesso em: 22 fev. 2018.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan.2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001. *Estatuto da Cidade*. Brasília, DF, Presidência da República, 2001.
- FERNANDES, Edésio. Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil. *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0964663907076529>>. Acesso em: 11 nov. 2017.
- FERRAJOLI, Luigi. Sobre los derechos fundamentales. Tradução de Miguel Carbonell. *Cuestiones constitucionales*, Distrito Federal, n. 15, p. 113-136, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/885/88501505.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- FORTALEZA. Lei Complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. *Plano Diretor Participativo de Fortaleza*. Fortaleza, Prefeitura Municipal, 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.347, de 11 de março de 2008. *Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico-cultural e natural do Município de Fortaleza, por meio do tombamento ou registro, cria o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural (COMPATIC) e dá outras providências*. Fortaleza, Prefeitura Municipal, 2008.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IPLANFOR. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA. *Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica*, v. 2. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B5luNH3swV8CVzhRUFh0QXFTM2c>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Relatório das ZEIS: Comitê Técnico Intersetorial e Comunitário das ZEIS*. Fortaleza, out. 2015. Disponível em: <[http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_relat/orio-das-zeis\\_14-10-2016.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relat/orio-das-zeis_14-10-2016.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2008.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *Os Direitos Fundamentais como limites ao poder de legislar*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MASTRODI, Josué; CONCEIÇÃO, Paula Gomes da. Da carga normativa do direito à moradia e sua eficácia social: análise a partir de estudo de caso na cidade de Campinas, SP. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p. 1468-1494, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/24711/19151>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

\_\_\_\_\_; ISAAC, Gabriela Martins. A construção do direito à cidade entre o interesse público e o interesse dos agentes do mercado imobiliário: um estudo de caso a partir do plano local de gestão de Barão Geraldo, em Campinas. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 8, n.2, p. 729-748, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/21772/16256>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

MEIRELES é o bairro com o valor de venda mais caro da Capital; Mucuripe é o maior custo de aluguel. *O Povo online*, Fortaleza, 16 out. 2017. Economia, online. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2017/10/meirelles-e-o-bairro-com-o-valor-de-venda-mais-caro-da-capital-mucuri.html>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

PORTE, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. *Revista de Direito da Cidade*,

Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 129-165, 2012. Disponível em: <[http://www.e-publicacoes\\_teste.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614](http://www.e-publicacoes_teste.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614)>. Acesso em: 04 ago. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009b.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009a.

SECULTFOR. SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DE FORTALEZA. *Processo P430950/2016*. Fortaleza, SECULTFOR, 2016.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. *Revista eletrônica Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v.8, p. 237-256, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/24/23>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/673/67325208007.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

UNITED NATIONS (1996). *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*, Istambul, [s.n.], 1996. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.165/14](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.165/14)>. Acesso em: 01 dez. 2017.

WORLD SOCIAL FORUM (2005). *World Charter for the Right to the City* (Carta Mundial pelo Direito à Cidade), Bamako, [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/World%20Charter%20for%20the%20Right%20to%20the%20City.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2017.