

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA TOMBADA**

**AUTORIA**

**Michelli Caldas Ramos**

**E-mail: mica.caldas@hotmail.com**

**UNISA/Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA**

**Eymmy Gabrielly Silva**

**E-mail: eymmy.gabrielly@gmail.com**

**Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA**

**Luly Rodrigues Fischer**

**E-mail: lulyfischer@yahoo.com**

**Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA**

**RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo verificar como a regularização fundiária urbana pode ser um instrumento de gestão democrática das cidades e para a efetivação da função social da propriedade pública tombada. Justifica-se a pesquisa tendo em vista que a urbanização acelerada e desigual que ocorreu no Brasil nas últimas décadas ocasionou entraves para a democratização do uso e ocupação do solo urbano e do acesso à moradia digna. O fator pode levar a ocupação de imóveis vazios ou subutilizados em áreas tombadas pertencentes ao poder público. Por outro lado, o intuito de se preservar a memória de um sítio acaba por não colaborar com a efetivação do direito social à moradia, fazendo com que a função social de bens públicos tombados seja questionada. Para tanto, analisa-se o instituto do tombamento no direito brasileiro e a alienação de bens públicos tombados com base no Decreto-Lei 25/1937, Constituição Federal de 1988, dentre outras legislações, nas quais instrumentos de regularização fundiária podem ser aplicados para a concessão de posse aos ocupantes de áreas públicas tombadas. O método utilizado para a revisão de literatura e coleta de dados foi o bibliográfico e o documental. Conclui-se que a regularização fundiária urbana, especialmente a de interesse social, em bens públicos imóveis tombados, ao reconhecer o ocupante como possuidor, a partir de sua relação simbólica e física com o bem preservado, cumpre com a função social do bem público e concretiza a gestão democrática da cidade.

**Palavras-chave:** Bens Públicos; Cidades; Gestão Democrática; Regularização Fundiária Urbana; Tombamento.

**Jovens Pesquisadores**

## **1. INTRODUÇÃO**

Há algumas décadas o Brasil era um país de economia agrária e população majoritariamente rural. No entanto, na metade do século XX, este panorama sofreu modificações: o êxodo rural associado às novas políticas de desenvolvimento econômico, foram essenciais no processo de crescimento urbano. Desse modo, a população das cidades começa a crescer em um ritmo superior ao da população rural<sup>1</sup>. Contudo, essa urbanização acelerada e desigual ocasionou entraves para a democratização do uso e ocupação do solo urbano e do acesso à moradia digna. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2018), o Brasil possui 6,9 milhões de famílias sem casa para morar. Todavia, dispõe de 6,05 milhões de imóveis desocupados há décadas. Neste contexto, observa-se a formação de ocupações irregulares em imóveis vazios ou subutilizados, principalmente em áreas centrais das grandes cidades do país. Essas áreas são protegidas por seu valor histórico-cultural, as chamadas áreas tombadas, que na maioria pertencem ao poder público.

De acordo com Godinho (2017), nelas há um acúmulo de trabalhos, estruturas, maior relevância histórico-cultural e econômica, fazendo com que essas áreas sejam consideradas relevantes pelo poder local e pelos governos regionais e nacionais.

Por outro lado, as políticas públicas pensadas para a “requalificação ou reabilitação” destas áreas, raramente “oferecem oportunidade de conjugar as soluções necessárias para preservar o rico acervo da arquitetura e ao mesmo tempo, minorar o agudo déficit habitacional” (ANDRÉS, 1998, p. 72). A gestão urbana desses bens é acompanhada de um planejamento voltado apenas para o mercado imobiliário ou turístico, na qual o uso habitacional é uma alternativa pouco explorada.

Ademais, nos atos de planejamento urbano para a gestão urbana “a utilização de bens tombados está dissociada da habitação, dada a existência de políticas habitacionais voltadas às construções novas, em áreas periféricas; e a política preservacionista que ainda privilegia, com raras exceções, os grandes monumentos”. (PICANÇO, 2009, p.18).

Diante disso, as ocupações situadas em bens imóveis públicos tombados se consolidam sem que a população que nela habita tenha a sua posse reconhecida pelo poder público. Assim os bens públicos tombados têm a sua função social questionada, pois o intuito de se preservar a memória acaba por colaborar com a não efetivação do direito social à moradia.

Por outro lado, apesar do aparente descompasso no que tange a preservação e uso habitacional em bens imóveis tombados, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), elenca a regularização fundiária urbana como um elemento essencial para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, cuja aplicação pode incidir também em bens públicos tombados. Nesse sentido, as políticas de regularização fundiária urbana de interesse social<sup>2</sup> seriam essenciais para efetivar a cidadania da população de baixa renda nesses locais.

O cenário aqui exposto nos leva a reflexão de como a falta de moradia digna contribui para a ocupação de imóveis tombados, que ao serem afetados pelas intervenções urbanas<sup>3</sup> e pela

---

<sup>1</sup> Em 1960 as áreas urbanas já concentravam 56% do total de habitantes do país, sendo que de acordo com os dados do último censo demográfico brasileiro (IBGE, 2010) esse percentual cresce para 84%.

<sup>2</sup> É importante destacar que a expressão interesse social, no cenário das políticas de regularização fundiária urbana, relaciona-se com o reconhecimento, pela administração pública, da desigualdade socioeconômica existente entre os seus administrados no que se refere ao acesso à habitação digna. As ações do poder público voltam-se para inserção da população que ocupa assentamentos precários na cidade informal, oportunizando acesso a melhor infraestrutura e a serviços públicos, tornando a gestão das cidades mais justas e democráticas.

<sup>3</sup> Sobre as intervenções urbanas por parte do poder público, Zanolli (2017) elucida que a retomada de áreas, especialmente as centrais, criou intervenções urbanas, políticas públicas consideradas higienistas e em grande parte fracassadas.

dificuldade de preservação, formam um grande conjunto de prédios e casarões abandonados especialmente nas áreas centrais. Portanto o presente artigo se justifica pela necessidade de investigar novos usos para bens públicos tombados, com instrumentos de políticas públicas que possam adequar preservação do patrimônio histórico-cultural construído e direito à moradia. Do mesmo modo, o estudo da regularização fundiária urbana de bens públicos tombados mostra-se essencial para que a falta de legalização de núcleos urbanos informais seja enfrentada pelo poder público. Assim, vislumbra-se a necessidade de se discutir o uso habitacional ou simplesmente popular de um bem público tombado, que muitas vezes se encontra degradado, sendo de grande importância tanto para a consolidação de gestões democráticas para as cidades como para novas reflexões sobre a inefetividade da função social desses bens na atualidade.

Ante o exposto, a pesquisa foi realizada a partir da seguinte problemática: como a regularização fundiária urbana pode ser um instrumento de gestão democrática das cidades e para a efetivação da função social da propriedade pública tombada?

Para elucidar a questão problema, foram utilizados como recursos metodológicos a pesquisa documental e bibliográfica, apoiada em outros instrumentos para a coleta de dados. Realizou-se um levantamento bibliográfico de textos analítico-reflexivos que abordam os conceitos de regularização fundiária urbana de interesse social e patrimônio histórico, enfatizando o instituto do tombamento, para compreender as questões socioeconômicas e ambientais que norteiam o projeto de regularização fundiária de interesse social.

Este trabalho está dividido, além desta introdução, em três seções. A primeira objetiva explicar sobre a regularização fundiária urbana de interesse social e sobre a gestão das cidades justas e democráticas. A segunda apresenta o sistema de tombamento e suas implicações para a regularização fundiária urbana e a terceira trata sobre os instrumentos de regularização fundiária em imóveis públicos tombados, de modo a concluir como a regularização fundiária urbana pode ser um instrumento de gestão democrática das cidades e para a efetivação da função social da propriedade pública tombada.

## **2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL E A GESTÃO DAS CIDADES JUSTAS E DEMOCRÁTICAS**

A regularização fundiária, inserida, pelo Estatuto da Cidade, como uma das diretrizes gerais da política urbana, é um importante instrumento jurídico-político para a concretização dos direitos sociais e individuais enraizados no Estado Democrático de Direito, como o direito à moradia e a justiça social.

No entanto, para que esses direitos possam ser assegurados a todos, é necessário que as normas brasileiras sejam fomentadas com base nos fundamentos e finalidades constitucionais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Valores como a dignidade da pessoa humana e objetivos como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, são preceitos que ordenam as legislações urbanísticas.

O termo “gestão democrática das cidades” compreende a participação dos cidadãos e habitantes nas funções de planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas, sendo uma condição de realização do Plano Diretor. Assim, a realização da gestão democrática é uma garantia fundamental de que os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da cidade “não serão ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas e excludentes, mas sim, instrumentos de promoção do direito à cidade para todos” (MIRANDA; CAVALLAZI, 2006, p. 7).

Portanto, função social da propriedade pública e gestão democrática das cidades são chaves que atravessam o Estatuto da Cidade orientando a fixação de diretrizes gerais e a especificação dos instrumentos da política urbana.

Nesta perspectiva, Nelson Sale Junior (2007) traz à baila que as políticas urbanas e as normas de direito urbanístico devem atender aos fundamentos e princípios constitucionais, para que se garanta o pleno exercício da cidadania e a dignidade da pessoa humana, reduzindo as desigualdades sociais. Neste viés, para se verificar a possibilidade de regularização fundiária urbana de particulares em bens públicos tombados, é necessário expor os princípios que regem essa política urbana

O Estatuto da Cidade elenca diretrizes e estabelece instrumentos que corroboram para o desenvolvimento de uma cidade mais justa e adequada aos preceitos constitucionais. Segundo Fiorillo (2013) com a vigência do Estatuto da Cidade, o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata, fundada na proteção geral do meio ambiente, consubstanciada na valorização do princípio da dignidade da pessoa humana. Também recebe uma tutela imediata, pautada em um tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos artigos 182 e 184 da CRFB/1988.

O mesmo Estatuto apresenta diretrizes gerais da política urbana como a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, consoante o artigo 2º, XIV. Percebe-se que o diploma legal em questão, trata com prioridade situações especiais de ocupação urbana, legitimando a aplicação do aludido instituto.

A regularização fundiária urbana tem princípios próprios que nascem da ligação do instrumento com as demais diretrizes da política urbana. A Lei nº 11.977/2009, antigo regimento da Regularização Fundiária Urbana, estabelecia que a aplicação do instrumento se baseava nos seguintes princípios: ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e concessão do título preferencialmente para a mulher (art. 48, I à V).

O novo marco legal, a Lei nº 13.465/2017, no artigo 10, I a XII, ampliou os princípios da regularização fundiária urbana, revalidando alguns do antigo regimento e acrescentando novos, quais sejam: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano constituindo sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; efetivar a função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais.

Nota-se que a garantia da função social da cidade atinge todos os extratos sociais, não se limitando a efetivar tal princípio apenas pela regularização formal dos assentamentos precários. A preocupação em assegurar a prestação de serviços públicos aos ocupantes de núcleos urbanos informais, melhorando assim sua qualidade de vida, é princípio posto na Lei, que poderá solucionar o problema de inserção social dos assentamentos regularizados. Integrar-se-á, assim, a cidade informal à cidade formal.

O princípio de ampliar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, dando preferência a permanência dos ocupantes no próprio núcleo demonstra que a “tradicional

solução de retirar as pessoas do centro urbano e colocá-las em conjuntos habitacionais situados na periferia – medida sempre criticada por urbanistas - é rechaçada pela lei”. (SÃO PAULO, 2017, p. 20).

As novas diretrizes elencadas na Lei nº 13.465/2017 são essenciais para orientar as políticas de regularização fundiária urbana, uma vez que estão em consonância com os preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade. Todavia, salienta-se que não há no referido Estatuto qualquer disciplina acerca da regularização de interesse social em bens públicos tombados. A lei apenas os elenca, como institutos necessários ao desenvolvimento da política urbana. O tema, igualmente, não era tratado na Lei nº 11.977/2009.

De outra parte, apesar da nova lei também não ter dispositivo sobre a matéria, os princípios constantes em seu texto podem direcionar o desenvolvimento de políticas de melhorias urbanísticas articuladas com a necessidade de preservação do patrimônio cultural e de acesso à moradia. Isto posto, a função social da propriedade pública urbana, deve estar alinhada com a função social da cidade, reconhecendo a permanência da população de baixa em bens imóveis públicos tombados.

Portanto, os princípios da regularização fundiária urbana, além de nortear a aplicação do instituto, devem orientar os tipos de instrumento a ser utilizado para regularizar a população residente nas ocupações. Em se tratando de bens tombados, a escolha do instrumento será pautada em alguns critérios, como explicitar-se-á na seção seguinte.

### **3 SISTEMA DE TOMBAMENTO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

O Estado, no uso e gozo de suas atribuições, determina, por intermédio de seu poder de polícia, quais são os bens passíveis de proteção. Desse modo, Cretella Júnior (1975) leciona que o titular do direito de propriedade tem uma restrição parcial de seu domínio, quanto ao uso e a fruição do bem.

Neste contexto, o tombamento é considerado um dos instrumentos de tutela do patrimônio cultural, pois estabelece um transpasse do exercício individual do direito de propriedade para a esfera coletiva, desenvolvendo-se por uma sucessão de procedimentos que termina com a inscrição do bem no Livro do Tombo.

Para Di Pietro (2017) o tombamento é forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. A competência para praticá-lo foi atribuída pela Lei a órgãos do poder executivo. Já Amado (2014) define tombamento como um procedimento administrativo que veicula uma mobilidade não supressiva de intervenção concreta do Estado na propriedade privada ou mesmo pública, de índole declaratória, que tem o condão de limitar o uso, o gozo, e a disposição de um bem, gratuito (em regra), permanente e indelegável, destinado à preservação do patrimônio cultural material (tangíveis) e imaterial (intangíveis), privados ou públicos, de interesse cultural e ambiental.

Desse modo, sendo o cerne fundamental do tema proposto, o estudo do instituto do tombamento deve ser elucidado em todos os seus aspectos, uma vez que possui características, modalidades, procedimentos e efeitos que lhe são próprios, assim como o contexto histórico em que o instrumento foi inserido no Brasil, como veremos a seguir.

A partir da promulgação da CRFB/1988, a preservação passa a abranger como patrimônio histórico-artístico não apenas bens culturais materiais móveis ou imóveis, como também os imateriais: crenças, danças etc. Inaugura-se assim o conceito de patrimônio cultural brasileiro (art. 216). Nesse contexto, o tombamento, que até então era o mais usado instrumento de

preservação de bens culturais, passa a ser oficialmente espécie do gênero preservação, em conjunto com outros instrumentos, como o inventário, o registro, a vigilância e a desapropriação (DI PIETRO, 2017).

Apesar da CRFB/1988 ter instituído diversos meios de preservação do patrimônio cultural, o tombamento continua sendo o instrumento mais utilizado para esta finalidade. Frisa-se que o artigo tratará de bens imóveis tombados de forma geral, bem como é necessário diferenciar, brevemente, o bem público do bem privado para melhor compreensão do instrumento em questão.

Considera-se bem público, com base no artigo 98 do Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/2002), os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Desta forma o tombamento, quando aplicado, irá incidir sobre os imóveis da União, Estados, Distrito Federal e Territórios, Municípios, Autarquias, inclusive as Associações Públicas.

O bem privado é aquele que pertence às pessoas jurídicas de direito privado ou aqueles que não pertençam às pessoas jurídicas de direito público interno. Portanto, o tombamento irá incidir, por exemplo, sobre os imóveis de associações, fundações, organizações religiosas e sobre a propriedade de pessoas físicas.

Ao conceituar bem público, o CCB/2002 toma por base a titularidade do bem e não sua utilização, ainda que seja para atender a um interesse coletivo. Assim, para a lei não se consideram bens públicos aqueles pertencentes a pessoas de direito privado, ainda que estejam atrelados à prestação de serviços de interesse público.

O instrumento em tela também apresenta diferentes modalidades, que variam de acordo com a sua constituição, eficácia e destinatário, e sua aplicação leva em consideração a natureza jurídica do bem objeto do tombamento.

Quanto ao procedimento administrativo do tombamento, pontua-se que a finalidade dos atos consecutivos constantes no processo de tombamento, em qualquer das modalidades, é a inscrição do bem que se quer preservar em um dos livros do tomo, feito por órgão técnico responsável pela preservação do patrimônio cultural. Destaca-se que “o processo ou rito do tombamento, como um conjunto de operações, determinadas pela Administração, tem a finalidade de colocar o bem privado sob a custódia do Estado” (CRETELLA JUNIOR, 1975, p. 82). Dos elementos que compõem o procedimento de tombamento tem-se como sujeitos a administração pública, que pode ser tanto o sujeito ativo como o passivo, e o particular proprietário do bem, enquanto sujeito passivo. Também há outros elementos que compõem o referido procedimento administrativo:

O bem a ser tombado: objeto, móvel ou imóvel, de valor histórico, estético, etnográfico, paisagístico, arqueológico; texto de lei, emanado do legislativo, possibilitando a restrição, e enumerando os bens que devem ser preservados; o livro do registro ou tomo; a operação material da inscrição, consistente no registro e inventário pormenorizado do bem tombado; parecer, opinião, ou juízo de valor de órgão competente, em geral, colegiado, que aponta, define e descreve o bem, objeto da proteção do poder público. (CRETELLA JUNIOR, 1975, p. 83)

No entanto, o procedimento do tombamento de bens privados apresenta algumas diferenças. Rabello (2009) explica que no tombamento voluntário o órgão técnico emite opinião sobre o enquadramento do bem nos requisitos exigidos, ou seja, deve ter valor histórico, artístico, etnográfico, arqueológico ou bibliográfico. Uma vez expedido o parecer favorável, é determinado a inscrição do bem no livro do tomo. Se for um bem imóvel é exigido a transcrição no registro de imóveis.

### **3.1 Restrição Da Destinação Do Patrimônio Tombado**

O tombamento gera efeitos específicos sobre o bem. No caso dos bens públicos imóveis, quando tombados, tornam-se inalienáveis, conforme artigo 11 do Decreto-Lei nº 25/1937, o qual dispõe que: “as coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios [...] só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades”. Uma vez feita a transferência, a entidade que adquiriu o bem deve dar conhecimento imediato ao IPHAN.

No entanto, esta regra não é aplicada às pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo poder público, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Devido à natureza jurídica, as regras que regem seu patrimônio são as aplicáveis a bens privados. Do mesmo modo “por não estarem explicitamente mencionados no artigo 11 do Decreto-Lei em questão, a inalienabilidade não se estende, por analogia a estas pessoas jurídicas” (RABELLO, 2009, p. 106). Ademais, um bem tombado somente poderá ser alienado se houver uma lei autorizadora emitida pelo ente que efetuou o tombamento. Nesse sentido, Rabello (2009) reforça que ocorrendo tombamento de um bem imóvel, seja federal, estadual ou municipal, pela União, sua inalienabilidade só poderá ocorrer por lei federal específica em relação a este bem, que autorize a alienação.

A restrição aqui elucidada é impedimento para que imóveis públicos tombados sejam destinados a políticas de Regularização Fundiária Urbana, especialmente aqueles localizados em áreas que, por Lei, são passíveis de alienação como os bens dominicais. Essa situação gera a ociosidade do bem, consequências negativas para a preservação do mesmo e para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Portanto, há algumas consequências da inalienabilidade de bens públicos tombados para a regularização fundiária urbana. Segundo Silva (2012) a função social da propriedade imobiliária urbana, no âmbito do direito urbanístico, é formada e condicionada para cumprir as suas funções sociais específicas: proporcionar condições adequadas de habitação, de trabalho, recreação e circulação humana.

A definição da função social da propriedade pública está relacionada com o exercício do direito de propriedade. Esse direito deve ser exercido consoante os fins econômicos e sociais de forma que sejam preservados a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, assim como evitada a poluição do ar e das águas. Com efeito, a função social da propriedade pública urbana está ligada ao exercício do direito de propriedade pelo poder público, que deve sempre respeitar os aspectos sociais e ambientais, buscando o bem comum e o interesse social. (BRASIL, 2002)

No aspecto social, a propriedade pública deve servir de instrumento para a diminuição das desigualdades entre as diversas categorias sociais. Rocha (2005) leciona que a utilização dos bens do Estado deve atender ao referido princípio de modo a construir uma sociedade mais justa, fraterna e solidária. Certamente, para o efetivo cumprimento de sua função social, a utilização do bem público deve estar ao serviço dos direitos sociais, como o direito à moradia. Cardoso (2010) complementa que a destinação e uso dos imóveis públicos devem estar respaldadas em um processo democrático e participativo de gestão patrimonial.

Vale ressaltar que nem sempre um bem público tombado está em dissonância com a função social da propriedade urbana, como é o caso dos bens de uso comum do povo. Estes bens, conforme o artigo 99, I, do CCB/2002, são bens mantidos pela Administração Pública para o uso normal da população. A lei os exemplifica como mares, estradas, rios, ruas e praças. Não há necessidade de autorização do poder público para o uso desses bens, pois são de fruição própria do povo, com isso possuem finalidade coletiva e sem limitação de uso.

Interligado ao ambiente, tais bens assumem uma titularidade indefinida e transindividual. Portanto, Fiorillo (2013, p. 170) destaca que:

O bem ambiental tem como característica constitucional mais relevante, ser essencial à sadia qualidade de vida, sendo ontologicamente de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais. [...] Destaca um dos poderes atribuídos pelo direito de propriedade, consagrado no Código Civil e transportando para o artigo 225 da Constituição Federal, de modo que, sendo um bem de uso comum do povo como é, *todos poderão utilizá-los, mas ninguém poderá adquiri-lo ou transacioná-lo.* [grifo nosso].

Nesta perspectiva, um bem de uso comum do povo tombado está em consonância com a função social do bem público, pois sua utilização contempla a proteção ao meio ambiente cultural, sendo instrumento de preservação da memória e cultura de um povo e não pode ser reduzido ao interesse particular, sendo inalienáveis. Em contrapartida, o CCB/2002 disciplina que os bens em comento poderão deixar de ter destinação pública. Tornam-se alienáveis, assumindo configuração de bens dominicais, os quais ainda serão abordados.

Diante da adquirida alienabilidade, os bens de uso comum do povo podem ser passíveis de regularização fundiária urbana. Porém, o art. 5º, I a V da Medida Provisória nº 2.200/2001 disciplina que no caso das ocupações estarem situadas em imóveis de uso comum do povo; destinados a projeto de urbanização, de interesse de defesa nacional, de preservação ambiental, e da proteção dos ecossistemas naturais; reservado à construção de represas e obras congêneres; ou situado em vias de comunicação, é facultado ao poder público o dever de assegurar o exercício do direito à moradia em outro local, realocando os ocupantes.

Entende-se que para bens de uso comum do povo tombados, devido a sua já elucidada natureza transindividual, os “projetos de regularização fundiária poderão trabalhar com alternativas de realocação da população ocupante” (CARDOSO, 2010, p. 199).

Nesse seguimento, Farias (2005) assinala que nem toda ocupação de bem público deve ser regularizada, haja vista que poderá estar destinado a um objetivo que contemple de modo mais expressivo o interesse público, como ruas e praças. Portanto, os bens de uso comum do povo que estejam sob a égide do tombamento não são passíveis de regularização fundiária urbana de interesse social.

Quanto aos bens de uso especial, são aqueles usados ou conservados pela administração com finalidade pública. Segundo Meirelles (2013) o bem de uso especial também é aquele no qual a administração atribui o uso e a fruição exclusiva a determinada pessoa, mediante autorização. A utilização do bem não pode levá-lo a destruição, devendo o possuidor respeitar as condições de uso estabelecidas pelo poder público.

Em função da destinação prévia a eles atribuída, se caracterizam como inalienáveis, mas poderão ser alienados contanto que desafetados. Essa condição possibilita a implementação de programas de regularização fundiária urbana de interesse social. No entanto, a vedação imposta pelo artigo 11 do Decreto-Lei nº 25/1937 dificulta sua execução.

Há muitos bens de uso especial tombados onde funcionavam antigos órgãos públicos que já foram extintos, alguns deles estão em avançado estado de deterioração. Desse modo, percebe-se que a função social da propriedade pública urbana nesses casos é questionável, pois a subutilização do patrimônio se destoa da finalidade pública de se resguardar o bem comum e o interesse social, seja pela não preservação do patrimônio cultural ou pela não concretização do direito à moradia digna.

Quanto aos bens dominicais, estes não têm qualquer destinação pública. Recebem essa denominação por pertencerem à pessoa jurídica de direito público, tendo em vista a utilização do critério da titularidade adotado pelo legislador para a conceituação desses bens. Assim

sendo, também são considerados públicos os imóveis pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, a menos que seja editada Lei dispondo ao contrário, consoante o § único do artigo 99 do CCB/2002.

Meirelles (2013) destaca que tais bens não são destinados ao povo em geral, nem empregados no serviço público. Por não terem destinação pública definida, o poder público pode utilizá-los para a obtenção de renda, e ao serem alienáveis, podem ser objeto de regularização fundiária de interesse social. Se utilizados com esse intuito, não há que se questionar a falta de efetividade da função social da propriedade urbana, visto que a ação da administração pública está voltada para a diminuição das desigualdades socioeconômicas existentes nas cidades.

Os bens de uso comum do povo tombados sofrem os efeitos da alienação especial e somente podem ser transferidos entre Estado, União e Municípios. Como consequência, há dificuldades para a implementação de políticas de regularização fundiária urbana devido à restrição da transferência desses bens para particulares.

Assim sendo, os bens públicos de uso especial e os dominicais são destinados à falta de uso, contribuindo para a deterioração do bem. Nesse sentido, Justen Filho (2012, p. 11) comenta que:

O tombamento de um bem privado não impõe ao proprietário um dever de permitir o acesso ao bem por terceiros. Diversamente se passa com os bens públicos. Numa democracia republicana, o Estado é um instrumento para promover e assegurar a dignidade da pessoa humana. Essa natureza instrumental se estende a todas as manifestações estatais. *Assim, os bens públicos devem ser utilizados para a realização dos interesses da comunidade e para a obtenção de utilidades aptas a satisfazer os direitos fundamentais. Justamente por isso, não se admite que os bens públicos sejam destruídos pelo decurso do tempo, ou deixem de ser aproveitados para a satisfação das necessidades individuais e coletivas. Esses bens devem merecer a mais ampla utilização.* Pode-se aludir a uma espécie de função social dos bens públicos, que é incompatível com a sua ociosidade. O Estado deve garantir que os bens públicos, mesmo que tombados, cumpram as suas diversas funções e sejam aplicados em benefício da coletividade. [grifo nosso].

Desse modo, verifica-se que um bem tombado não é algo imutável. O poder público, a fim de consumir a função social de sua propriedade, deve ter em vista que as ações em bens sujeitos ao tombamento demandam “adaptações e atualizações para a preservação de suas funções essenciais, propiciando a sua constante integração ao convívio social” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 163).

Assim, um bem público tombado pode ser integrado ao cotidiano das pessoas e a regularização fundiária urbana em bens com essa característica é meio pelo qual se garantirá a preservação do bem para toda sociedade, ao mesmo tempo em que se resguarda o direito social à moradia.

#### **4 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM IMÓVEIS PÚBLICOS TOMBADOS**

O instrumento do tombamento, quando aplicado em bens públicos, torna-os inalienáveis. Diante de tal restrição, é fundamental que programas de implementação da regularização fundiária urbana conciliem a preservação dos atributos ambientais e culturais com a permanência dos ocupantes. (GONÇALVES; ZANCHETI, 2014).

Estes programas de regularização, especialmente no que tange ao planejamento do diagnóstico fundiário, devem apontar qual o tipo de instrumento adequado para regularizar a população existente nas ocupações informais, em áreas ou imóveis públicos tombados. Ao mesmo tempo, é essencial que sejam observadas as regras contidas nas legislações urbanísticas em relação à utilização dos bens públicos imóveis em políticas voltadas a concretização do direito à moradia.

Para fins de Regularização Fundiária Urbana, especialmente as de interesse social, têm-se a existência de instrumentos que permutam a alienação do bem público. Frisa-se que este entendimento, inclusive por parte da doutrina, era o que prevalecia antes da edição da Lei 13.645/2017.

Assim, para se ter o acesso à moradia em bens públicos tombados, se utiliza institutos tais como: Direito de Superfície, Concessão de Direitos Reais de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). Para fins de Regularização Fundiária de Interesse Social, outros instrumentos também podem ser utilizados em áreas públicas como o aforamento (somente em terras da União), cessão de posse e a transferência do direito de construir. No entanto, abordaremos nesta subseção instrumentos que, conforme ampla pesquisa, são utilizados na regularização fundiária urbana em áreas públicas tombadas.

A CDRU foi instituída pelo art. 7º do Decreto nº 271/1967, o qual estabelece que este instrumento pode ser utilizado tanto em terrenos públicos quanto particulares, de forma remunerada ou gratuita, por um tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, ou outra utilização de interesse social.

Conforme Justen Filho (2012) o aspecto mais significativo do instrumento está na possibilidade de sua transferência a terceiros. A concessão de uso, como um direito real, pode ser transferida por sucessão legítima ou testamentária ou atos *inter vivos*. Outra questão é que a outorga do direito é feita por termo administrativo transcrito de acordo com a legislação vigente para outorga e registro da CDRU. Ressalta-se que nos termos do artigo 17, I da Lei 8.666/1993, quando o aludido instrumento for feito para fins de regularização fundiária, ocorre à dispensa de licitação.

Já a CUEM é o instrumento de regularização fundiária instituído pela Medida Provisória 2.200/2001 que se aplica especialmente em áreas públicas urbanas pertencentes à União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Apresenta as mesmas condicionantes que caracterizam a usucapião urbana. Assim, o ocupante de imóvel situado em área pública urbana que medir até 250m<sup>2</sup>, utilizando-o para moradia própria ou de sua família, deve comprovar a posse mansa e pacífica, ininterrupta por cinco anos e que não possui ou é concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Ademais, o concessionário pode transferir o imóvel por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. É um direito real resolúvel, podendo se extinguir se o concessionário adquirir outro imóvel urbano ou rural, ou utilizar o imóvel para outra finalidade que não seja à moradia.

Deve-se reforçar que a aplicação do instrumento independe da vontade do poder público. É um direito subjetivo, portanto, todo ocupante de área pública que preencher as condições previstas em lei pode requerer a posse do imóvel pelo instrumento. Ela será outorgada por termo administrativo, pelo poder público, que terá o prazo de um ano para concedê-la. Se neste intervalo de tempo houver recusa ou ausência de resposta, pode ser solicitada em juízo. O termo da CUEM pode ser registrado no cartório de registro de imóveis.

Já a cessão de posse é uma espécie de escritura pública em que o cedente transfere ao concessionário a posse do imóvel. Deverá ser mantida até que o judiciário determine a posse plena do imóvel. Salienta-se que cedente mantém a posse do bem, mas não é o proprietário. Está legitimada no artigo 26 da Lei nº 6.766/1979.

Na regularização fundiária de interesse social, o instrumento é utilizado quando o poder público não tem a propriedade do imóvel. Conforme o caso, o poder público somente poderá efetivar a regularização se a imissão de posse for a favor do ente público, o qual fará uso do auto de imissão de posse emitido em juízo, o que lhe dará direito de registrar a área em seu nome. A posse dos ocupantes será reconhecida pelo título de cessão de posse, que pode ser consagrado

por instrumento particular, porém com efeitos de escritura pública. Esse instrumento poderá ser convertido em outro título a ser registrado em cartório de imóveis quando o poder público tiver a propriedade definitiva do bem, completado o prazo do processo de desapropriação.

O Direito de Superfície, previsto como título específico no CCB/2002 (art. 1369 a 1377), é um dos instrumentos empregados para regularizar ocupações irregulares. Instituído a partir do Estatuto da Cidade (arts. 21 a 24), foi integrado ao instrumento algumas características que o diferenciam de outras estabelecidas na Lei civilista: pode ser aplicado tanto em áreas particulares como em áreas públicas, dando ao possuidor da área (superficiário) o direito de superfície ou do uso do solo, subsolo e do espaço aéreo do terreno por tempo determinado ou indeterminado, conforme estabelecido no contrato, desde que respeitado os preceitos da legislação urbanística vigente.

Para fins de Regularização Fundiária Urbana, a cessão do direito de superfície será a título gratuito e o contrato feito por escritura pública, registrada no cartório de registro de imóveis, da mesma forma que sua extinção. O superficiário será responsável por todos os tributos que possam incidir sobre o imóvel, salvo contrato que estabeleça cláusula diversa, de acordo com o artigo 21, §3º do Estatuto da Cidade. O instrumento será extinto pelo descumprimento das obrigações assumidas pelo superficiário ou se for utilizado para um fim diferente do que foi concedido.

A transferência do direito de construir é instituto de política urbana estabelecida no artigo 35 do Estatuto da Cidade. Pode ser usado para fins de regularização fundiária urbana de interesse social. Está ligado ao potencial construtivo do lote em que se encontra o imóvel tombado, e é consequência do direito real de propriedade, tendo em vista as atribuições dadas ao proprietário de usar, gozar e dispor de seu patrimônio, bem como o direito de reavê-la daqueles que injustamente a possuem ou detenham (artigo 1.228 do CCB/2002).

Desta forma, estando em consonância com os preceitos da função socioambiental da propriedade pública, o direito de construir deve garantir a tutela dos interesses do proprietário sem confrontar o interesse público. Logo, se exige que o instrumento em questão seja regido por leis estaduais, federais e municipais, as quais estabelecerão os limites e a amplitude de sua aplicação. Entretanto, caberá ao município, dentro de seu território, determinar o coeficiente de aproveitamento do imóvel com base nas áreas delimitadas pelo plano diretor.

O artigo 35, III, do Estatuto supramencionado estabelece que a transferência do direito de construir ao proprietário de imóvel público ou privado poderá exercer em outro local, o direito de construir, ou mesmo aliená-lo mediante escritura pública. Essa faculdade poderá ser concedida aos proprietários de imóveis cujos poderes de uso e gozo é limitado pelo interesse coletivo de preservação do patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, bem como quando o imóvel é necessário para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, ou para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda e habitação de interesse social.

Portanto, verifica-se que os instrumentos descritos acima podem ser utilizados em regularização fundiária de interesse social em bens públicos tombados, ao mesmo tempo que confirma os elementos da gestão democrática das cidades e a correta ordenação do uso e ocupação do solo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo geral da pesquisa era verificar se a política de regularização fundiária urbana, especialmente a de interesse social, pode ser um instrumento tanto para efetivação da gestão urbana democrática como da função social da propriedade imóvel pública tombada.

Inicialmente, constatou-se que os princípios da regularização fundiária urbana, além de nortear a aplicação do instituto, devem orientar tipos de instrumentos a serem utilizados para regularizar a população residente nas ocupações informais. Nos casos de bens públicos tombados, a escolha do instrumento é pautada em alguns critérios.

A partir da explanação geral do instrumento de tombamento, no que tange as suas características e da análise do seu efeito específico quando aplicados em bens públicos: a inalienabilidade, pode-se concluir que a restrição de destinação desses bens para políticas de regularização fundiária urbana, especialmente as de interesse social, é pressuposto para que políticas públicas aplicadas no âmbito urbano não estejam em consonância com a função social da propriedade pública tombada. Essa função não é efetivada de forma plena, uma vez que o uso do patrimônio tombado não contempla o direito social à moradia tão pouco a preservação do patrimônio.

Contudo, verificou-se que a regularização fundiária urbana, como instrumento de política pública aplicada a bens públicos sob o regime de tombamento, contempla os aspectos socioambientais do conceito de função social da propriedade pública tombada, compatibilizando a preservação do patrimônio construído com o uso habitacional. Para tanto, observou-se que os instrumentos que regulamentam a posse dos ocupantes em áreas tombadas como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), o Contrato de Direito Real de Uso (CDRU) e a transferência do direito de construir, estão relacionados com o reconhecimento identitário, por parte do poder público, que os ocupantes possuem com o local. Portanto, o objetivo geral foi alcançado, uma vez que verificou-se a possibilidade de regularização fundiária urbana, especialmente a de interesse social em bens públicos imóveis tombados, cumprem com a função social do bem público e concretizam a gestão democrática das cidades, ao reconhecer o ocupante como verdadeiro dono do local, a partir de sua relação simbólica e física com o bem preservado.

Assim, com base na questão inicial proposta nesta pesquisa, de como a regularização fundiária urbana pode ser um instrumento de gestão democrática das cidades e para a efetivação da função social da propriedade pública tombada, conclui-se que o aludido instrumento de política urbana pode ser um instrumento de gestão democrática na medida que promove a justa ocupação do solo urbano, redistribuindo de forma equitativa o acesso à moradia digna.

Por outro lado, ressalta-se que o novo regime de regularização fundiária urbana instaurado pela Lei nº 13.465/2017 trouxe instrumentos jurídico-políticos de regularização que estão em harmonia com a função social da cidade e com a já amplamente discutida função social da propriedade pública urbana, como a legitimação fundiária. No entanto, em razão do novo marco legal ser recente e da bibliografia escassa sobre o tema, novas pesquisas precisam ser desenvolvidas, devido ao grande quantitativo de bens públicos tombados ocupados irregularmente.

Desse modo, é essencial que se faça um estudo dos casos concretos de regularização fundiária urbana em bens públicos tombados já em andamento, a fim de que o plano urbanístico de regularização dessas áreas possa apontar o reconhecimento do domínio pleno dos ocupantes, utilizando o instrumento da legitimação fundiária.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto de Trindade. **Direito Ambiental Esquemático**. 5 ed. São Paulo: Método, 2014.

ANDRÉS. Luís Felipe de C. Castro. **Centro Histórico de São Luis-MA: Patrimônio Mundial**. São Paulo: Audichrmo Editora, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 15 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.200, de 27 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2200-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-1.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bn10YK00loJ:www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bn10YK00loJ:www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 03 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 23 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. 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: 23 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2 ed. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Manual da Regularização Fundiária Plena**. Secretaria Nacional de Programas Urbanos: Brasília, 2015.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do Acesso a Propriedade Pública no Brasil: Função social e regularização fundiária**. [S.l.]: Biblioteca Digital, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/9122>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CRETELLA JUNIOR, José. Do Tombamento no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 70, p. 79-106, 1975. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66754>. Acesso em: 05 ago. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FARIAS, Thomaz da Costa. Regularização fundiária de ocupações urbanas em bens públicos através da Concessão Especial de Uso para fins de moradia e a efetivação do Direito à moradia. **Revista Interagir: Pensando a Extensão**, Rio de Janeiro, n. 7, jan./jul. p. 65-73, 2005.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GODINHO, Emanuela da Silva Piani. A Invenção do Centro Histórico de Belém/PA: aspectos institucionais In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Desenvolvimento**. São Paulo: ANPUR.

Disponível em:

[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%207/ST%207.9/ST%207.9-12.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%207/ST%207.9/ST%207.9-12.pdf). Acesso em: 20 de jun. de 2019.

GONÇALVES, Norma Lacerda; ZANCHETI, Silvio Mendes. Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 3, set/dez, p. 323-337, 2014.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

JÚNIOR, Nelson Saule. **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRANDA, Maria Clara Ferreira de; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: o Caso-Referência da Cidade de Rio das Ostras Rio de Janeiro**, 2006.

270p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp077242.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

PICANÇO, Valéria M. P. A. **Preservação do Patrimônio Cultural x Qualidade de Vida: Avaliação Pós-Ocupação no Programa Monumental. Centro Histórico de Natividade/Palmas**. Tocantins, 2009. 171p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Mestrado Interinstitucional entre a Universidade de Brasília e a Universidade Federal do Tocantins. Disponível em :

<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4116?mode=full>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Disponível em :

<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4116?mode=full>. Acesso em: 20 ago. 2019.

RABELLO, Sonia. **O Estado na Preservação de Bens Culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SÃO PAULO. Ministério Público de São Paulo. **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ZANOLLI, Fabrício. Ocupação Popular em Patrimônio: a luta pelo direito à cidade e o conflito com a memória. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Desenvolvimento**. São Paulo: ANPUR.

Disponível em:

[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%209/ST%209.2/ST%209.2-04.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%209/ST%209.2/ST%209.2-04.pdf). Acesso em: 26 jul. 2019.