



DA POSSE À PROPRIEDADE COMO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: AGENDA 2030 DA ONU E SISTEMA REGISTRAL DE IMÓVEIS NOS CARTÓRIOS DO BRASIL

FROM OWNERSHIP TO PROPERTY AS A RIGHT TO DEVELOPMENT: UN AGENDA 2030 AND REAL ESTATE REGISTRY SYSTEM IN BRAZILIAN REGISTRY OFFICES

Ricardo Santiago Teixeira¹

RESUMO

Este estudo é sobre o direito ao desenvolvimento. Tem por método pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legal, de forma dedutiva, baseada em teorias e práticas, por meio das quais se verificam os institutos jurídicos e regulamentadores da posse e da propriedade, suas origens e consequências fáticas até seu registro nos cartórios. Analisam-se os objetivos do desenvolvimento social da Organização das Nações Unidas, com base na Agenda 2020, e suas metas de desenvolvimento vinculadas à moradia e à regularização da posse. Valendo-se das Teorias do Direito à cidade, buscam-se os modos de pensamento do desenvolvimento pela forma social ou liberal para colocar a posse da terra em meio formal e geradora de riqueza. Assim, usando o já existente sistema nacional registral nos cartórios, visa-se responder em que medida os cartórios podem promover o desenvolvimento.

Palavras-chave: Agenda 2030; ONU; posse; regularização.

ABSTRACT

This study is about the right to development. Its method is bibliographic, jurisprudential and legal research, in a deductive way, based on theories and practices, through which the legal and regulatory institutes of possession and property, their origins and factual consequences are verified until their registration in the notaries. The United Nations social development objectives, based on the 2020 Agenda, and its development goals linked to housing and tenure regularization are analyzed. Using the Theories of the Right to the City, the ways of thinking of development are sought in the social or liberal form to place land tenure in a formal

¹ Graduado em Direito. Especialista em Direito Processual (Unama). Especialista em Direito Agroambiental e Minerário (UFPA). MBA em Direito Tributário (FGV/RJ). Mestrando no Centro Universitário do Pará, em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Tabelião do Cartório Santiago Teixeira. E-mail: notario@cartoriosantiagoteixeira.com.br



and wealth-generating environment. Thus, using the existing national registry system in notaries, the aim is to answer to what extent notaries can promote development.

Keywords: Agenda 2030; possession; regularization; UN.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado do estudo do direito ao desenvolvimento, realizado de forma dedutiva, realizado por pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e normativas, com a justificativa de entender como proteger a moradia digna por meio da posse, com vista a responder à pergunta problema, em que medida é possível ter o direito à moradia protegido diante da posse, amparado pela sua função social, dentro das políticas públicas estatais, sob análise do direito à cidade, considerando uma representatividade democrática no desenvolvimento regional, por meio dos serviços prestados nos cartórios de registro de imóveis.

Estudam-se a Agenda 2030 da ONU, sobre as ODS 1, voltada à erradicação da pobreza, na meta 1.4 parte final, ao tratar do acesso equitativo à terra, diante do indicador 1.4.2, referente à garantia do direito de posse da terra, com documentação legal reconhecida, bem como a ODS 11, relativa a cidades e a comunidades sustentáveis, em que a meta 11.1 trata da moradia digna, pela qual deverá ser garantida a todos, adequada, com preço acessível, bem como aos serviços básicos, com a urbanização dos assentamentos precários, de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção aos grupos vulneráveis.

Para proporcionar uma visão geral, faz-se uma imersão na posse e propriedade, seguido pelo direito ao desenvolvimento, de onde surgiu a Agenda 2030, para melhor compreendê-la, ingressando sobre o direito à cidade, especificamente sobre a moradia digna, seguido pelo tratamento e usos da posse nos estudos de David Harvey e Hernando de Soto.

Toda teoria precisa de uma prática aplicável; logo, mostra-se um caminho a ser utilizado, válido, de como tornar a posse um direito pessoal, em uma propriedade, um direito real, com base na Lei de registros públicos, n.º 6.015/77,



quando se chegam às considerações finais, respondendo à dúvida e demonstrando o meio.

Na seção a seguir, apresenta-se uma rápida compreensão da posse e da propriedade, base desta análise, dentro do direito ao desenvolvimento, para depois visualizar a sua dimensão e aplicação no desenvolvimento regional e o que se discute e planeja dentro da Agenda 2030, o maior planejamento mundial incentivador ao desenvolvimento.

2 IDENTIFICANDO A POSSE E SUAS NORMAS

O nosso Código Civil de 2002 (BRASIL, 2022) trata da posse, no livro III, sobre direito das coisas, em seus artigos 1.196 a 1.224, com tratamento constitucional nos artigos 183, 191, ambos da CF (BRASIL, 1988), 53 do ADCT, além dos tratamentos tributários constitucionais.

A propriedade tem tratamento constitucional, como princípio de direito fundamental, especificado no *caput* do art. 5º, e nos incisos XXII, XXIII, XXV, XXVI, art. 170, II e III, 182, parágrafo 2º, 185, 186, 190, 191, 231 todos da CF, bem como art. 68 do ADCT. No Código Civil, a propriedade é tratada no livro do direito das coisas e no título II sobre direito real, do art. 1.225 até o 1.276, todos do CC/02.

Diante do tratamento normativo mais abrangente e detalhado da propriedade, busca-se entender a posse e a análise doutrinária

2.1 Da posse

Para conceituar a posse, pauta-se em vários doutrinadores, dentre eles, Lisboa (2012, p. 127), que enfatiza que “o vocábulo posse significar poder do exercício de fato sobre uma coisa. Quando essa situação é relevante para o Direito, considera-se um fato jurídico.” E continua destacando que, “como fato jurídico, pode consubstanciar-se a conduta daquele que age sobre a coisa como um ato lícito ou ilícito. Assim, somente a posse que é um fato jurídico demonstra-se de importância para o Direito” (LISBOA, 2012, p. 127).



O conceito de posse é tirado do art. 1.196 do CC, o qual considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Coelho (2012, p. 67) trata o direito das coisas sendo a posse o exercício de fato. E continua sua narrativa, detalhando-a, e “distingue-se desta e da detenção não pela conduta do titular em relação à coisa, que muitas vezes é igual à do proprietário e do detentor, mas pela qualificação jurídica a partir da lei.”

Ao tratar sobre a posse, referente à dificuldade em relação ao conceito, Roberto de Ruggiero (1929, p. 1779), relata que “não há matéria que se ache mais cheia de dificuldades do que esta, no que se refere à sua origem histórica, (...) aos elementos que a integram, ao seu objeto, aos seus efeitos, aos modos de adquiri-la e de perdê-la”.

A posse remonta ao passado longínquo em que primitivamente se possuía algo, pois não se tratava juridicamente do ato antecedente que possibilitava a aquisição, como a propriedade. E quando se adquiria algo, passava-se a possuir. Até hoje é assim, mas em caso de imóveis, já há o ato jurídico da propriedade, diante do fato da posse (a sua exteriorização).

Há citações regulamentadoras, bem antigas, sobre a posse de bens (móveis e imóveis) no Código de Hamurabi², nos itens 2 e 9, como forma de aquisição e perda da posse.

A posse passou a ser distinguida nos conceitos de senhorio de fato e senhorio de direito (poder de domínio), em que se iniciou “o procedimento de

² 2. Se alguém fizer uma acusação a outrem, e o acusado for ao rio e pular neste rio, se ele afundar, seu acusador deverá tomar posse da casa do culpado, e se ele escapar sem ferimentos, o acusado não será culpado, e então aquele que fez a acusação deverá ser condenado à morte, enquanto que aquele que pulou no rio deve tomar posse da casa que pertencia a seu acusador. (...) 9. Se alguém perder algo e encontrar este objeto na posse de outro: se a pessoa em cuja posse estiver o objeto disser "um mercador vendeu isto para mim, eu paguei por este objeto na frente de testemunhas" e se o proprietário disse "eu trouxe testemunhas para que conheçam minha propriedade", então o comprador deverá trazer o mercador de quem comprou o objeto e as testemunhas que o viram fazer isto, e o proprietário deverá trazer testemunhas que possam identificar sua propriedade. O juiz deve examinar os testemunhos dos dois lados, inclusive o das testemunhas. Se o mercador for considerado pelas provas ser um ladrão, ele deverá ser condenado à morte. O dono do artigo perdido recebe então sua propriedade e aquele que a comprou recebe o dinheiro pago por ela das posses do mercador. Disponível em: [Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP - Código de Hamurabi - cerca de 1780 A.C. | Documentos anteriores à criação da Sociedade das Nações \(até 1919\)](#) Acesso em: 20 abr. 2022.



transformação da posse em propriedade pela *usucapio* a quem tivesse *possessio* adquirida por meio de tradição”, acentua Lisboa (2012, p. 130).

Em lição sobre posse, Diniz (2014, p. 47-48) destaca que o emprego da palavra é aplicado em vários sentidos impróprios, tais como: propriedade (posse da casa); condição de aquisição de domínio (origem romana da tradição do imóvel, hoje com registro); domínio político (direito internacional público sobre posse de um país, após conquista); exercício de um direito (posse no estado de casados); compromisso do funcionário público (posse no cargo); poder sobre uma pessoa (posse dos filhos).

Ao se tratar de posse sobre bens imóveis, trata-se sobre direitos reais e a discussão do direito pessoal sobre o bem.

Para se caracterizar a constituição da posse, é preciso verificar a existência do elemento objetivo, em que se percebe a relação permissiva do titular sobre o bem, excluindo qualquer outra pessoa; bem como o elemento subjetivo, em que se encontra o poder exclusivo e independente, que é o ânimo de possuir.

José Carlos Moreira Alves, citando Castan Tobeñas, afirma que:

a doutrina moderna da posse nem sempre tem guardado correspondência com os diferentes direitos positivos, porque sofreu vigorosa influência dos dois mais célebres autores que, com vistas ao direito romano, trataram da posse no século XIX — Savigny e Ihering —, ao passo que parte das codificações modernas (entre elas o Código Civil francês) se elaborou independentemente das teorias de ambos) (GONÇALVES, 2012).

Esses fundamentos da posse se resumem em dois grupos mais importantes de teorias clássicas, uma baseada nas teorias subjetivas liderada pelo pensador que primeiro tratou do tema Friedrich Karl Von Savigny; e o grupo das teorias objetivas coordenadas por Rudolf von Ihering. Há outras teorias e as que conseguiram um certo destaque foram as baseadas no caráter econômico e a função social da posse, conhecidas como sociológicas, como as de Perozzi, na Itália, Saleilles, na França e Hernandez Gil, na Espanha, consoante Gonçalves (2012, p. 81).

Gagliano (2019, p. 1035) afirma que “na linha de pensamento de Savigny, a posse tem natureza híbrida”, e segue: “considerada em si mesmo, a posse seria



um fato, mas quanto aos efeitos, seria um direito. Por outro lado, Ihering apontava no sentido de que a posse era um direito, um interesse juridicamente tutelado”.

Gomes (2008, p. 29) leciona que “O Código Civil de 2002 se mantém nessa linha com redação dada ao art. 1.196, utiliza-se do conceito de posse do Código de 1916, adotando a teoria objetiva da posse de R. von Ihering”. E logo em seguida afirma que a CRFB de 1988 tratou a posse com regras e princípios da função social da propriedade.

Sobre as teorias da posse, vale-se da explicação sintética de Gagliano (2019, p. 1037), que explica a respeito da teoria subjetiva, a qual se decompõe em “dois elementos: *animus* (intenção de ter a coisa) e *corpus* (o poder material sobre a coisa).” E continua a explicação tratando da teoria objetiva que, segundo Ihering, “a posse, em verdade, deveria ser compreendida em uma perspectiva objetiva”, e especifica, ainda, que o “possuidor seria aquele que, mesmo sem dispor do poder material sobre o bem, comporta-se como se fosse o proprietário, imprimindo-lhe destinação econômica”.

Esse dinamismo objetivo da teoria de Ihering influenciou uma nova teoria denominada sociológica da posse. No ensinamento do professor Gagliano (2019, p. 1037b), “a posse ultrapassaria as fronteiras do pensamento tradicional individualista das correntes anteriores, para ingressar em um plano constitucional superior voltado à função social.”

O enunciado n. 492 da *V Jornada de Direito Civil* sobre o tema afirma: “A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela”.



Tartuce (2016, p. 34-5)³, quando afirmou que o sistema jurídico civil constitucional brasileiro teria superada as teorias objetivas e subjetivas para adotar a tese da posse-social, referiu-se tratar de exteriorização da propriedade.

Essa afirmação a respeito da teoria social da posse ainda é minoritária, pois o art. 1.196 é claro quanto à adoção da teoria objetiva da posse, com pequenas pinceladas da teoria subjetiva da posse, ao tratar da posse de boa ou de má-fé do possuidor (arts. 1.238 e 1.242), seu *animus*, mas há de se analisar as decisões jurisprudenciais a respeito da posse social, como o Resp 1.302.736/MG, de relatoria do ministro Luis Felipe Salomão, da 4ª turma, julgado em 12/04/2016, publicado no DJE em 23/05/2016, em que se decidiu fazer a conversão de uma ordem de reintegração de posse em perdas e danos, pois o imóvel pretendido reintegrar já havia se transformado em um bairro populoso, urbanizado, usando para isso o princípio constitucional da função social da posse e da propriedade.

Lembra Lisboa (2012, p. 108) que não é apenas a propriedade que deve atender a sua função social. Como ensina Fachin (1988), não se pode restringir a noção de posse à mera exteriorização da propriedade, noção estreita do liberalismo clássico, porque cronologicamente a propriedade começou pela posse”. E continua lecionando, ao citar Hernández Gil, que “a posse apresenta uma função social que deve ser reconhecida pelo ordenamento jurídico porque a legislação tem de corresponder à realidade da sociedade e, quando possível, até mesmo modificar as suas estruturas”.

Tendo demonstrado, de forma sintética, a posse e seu direito, para poder diferenciar da propriedade e, mais adiante, entender a sua atuação no desenvolvimento local, passa-se à compreensão da propriedade.

³ “Na verdade, mesmo sendo exteriorização da propriedade, o que também comprova a sua função social, a posse com ela não se confunde. É cediço que determinada pessoa pode ter a posse sem ser proprietária do bem, uma vez que ser proprietário é ter o domínio pleno da coisa. A posse pode significar apenas ter à disposição da coisa, utilizar-se dela ou tirar dela os frutos com fins socioeconômicos. Sem prejuízo dessa confrontação, como mencionado, tendo a propriedade uma função social reconhecida no Texto Maior, o mesmo deve ser dito quanto à posse. Diante desses argumentos, entendemos ser mais correto afirmar, atualmente, que o nosso Código Civil não adota a tese de Ihering, pura e simplesmente, mas sim a tese da posse-social, como defendem Perozzi, Saleilles e Gil (...). Uma mudança de paradigma inegável atingiu também o Direito das Coisas, razão pela qual o debate entre Ihering e Savigny encontra-se mais do que superado” (TARTUCE, 2016, p. 34-35).



2.2 Da propriedade

Fiúza (2006, p. 754)⁴ conceituou e tratou do seu histórico, afirmando haver uma relação dinâmica entre uma pessoa, o dono e a coletividade diante dos direitos exclusivos de propriedade.

E continua os ensinamentos detalhando as características da propriedade (aqui tratada do bem imóvel), em que informa que o usar é o simples ato do dono da coisa de usá-la; fruir (fruição) do domínio é o ato de colher as frutas ou receber os aluguéis da coisa; a disposição do bem é o ato de emprestar, vender e jogar fora a coisa; reivindicar é o ato de despejar o inquilino, exigir a restituição de coisa furtada e expulsar invasores. Atitudes que só podem ser feitas, executadas, pelo dono ou por quem o represente.

Essa metodologia romana, ao definir o direito da propriedade, serviu de base para o liberalismo econômico do século XVIII e XIX, levando em consideração a função social da propriedade, já expressa no art. 40 do Código de Hamurabi, editado entre 2067 a 2025 a.C., em que dizia: “a sacerdotisa, o mercador ou outro feudatário poderá vender seu campo, pomar e casa desde que o comprador assuma o serviço ligado ao campo, ao pomar e à casa”⁵. Fiúza (2006, p. 759)⁶ trata sobre as teorias da ocupação como origem da propriedade, segundo Planiol (1906, p. 736),

⁴ “No grande universo do Direito das Coisas, propriedade ou domínio pode ser determinada como a situação jurídica consistente em uma relação dinâmica entre uma pessoa, o dono, e a coletividade, em virtude da qual são assegurados àquele os direitos exclusivos de usar, fruir, dispor e reivindicar um bem, respeitados os direitos da coletividade. (...) Na verdade, dizer que propriedade é direito de usar, fruir, dispor e reivindicar é prender-se à definição analítica do Direito Romano. Dada a dificuldade de se formular definição de propriedade, como fez Peter Bähr de maneira imprecisa, decidiram-se os juristas romanos por definição analítica, explicitando todos os elementos do domínio. Para se chegar a esta definição, partiram os romanos da seguinte pergunta: quando é que se diz ser um indivíduo dono de uma coisa?” (FIUZA, 2006).

⁵ Disponível em: [Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP - Código de Hamurabi - cerca de 1780 A.C. | Documentos anteriores à criação da Sociedade das Nações \(até 1919\)](#) Acesso em: 20 abr. 2022.

⁶ Teoria da ocupação, em que a ocupação do imóvel para satisfazer suas necessidades, seria a origem da propriedade, segundo Planiol (1906, p.736): Teoria da lei, em que a propriedade é instituição de Direito Positivo, conforme ensinamentos de Montesquieu e Hobbes, que expuseram: a. Montesquieu “the public good consists in everyone’s having his property, wich was given him by the civil laws, invariably preserved” ou, em tradução livre, o bem público consiste em que cada um tenha sua propriedade, que lhe foi conferida pelo Direito Positivo, invariavelmente preservada), e b. Hobbes “Visto portanto que a introdução da propriedade é um efeito do Estado (...) e consiste em leis que só podem ser feitas por quem tiver o poder soberano”; e Teoria da especificação, em que o resultado do trabalho originaria a propriedade, seguindo os ensinamentos de von Jhering, em sua concepção social econômica.



da lei instituidora, Montesquieu (1952, p. 221) e Hobbes (1993, p. 85), e da especificação como resultado do trabalho.

As críticas apresentadas voltam-se ao fato de que, na teoria da lei, esta não teria criado, e sim apenas regulamentado, bem como na especificação, pois esta negaria a propriedade, já que quem a laborasse passaria a ser proprietário. Trata ainda da teoria da natureza humana e da dignidade humana como bases da origem da propriedade⁷.

E, após as citações acima, o autor demonstra que desde a Roma Antiga, no período da realeza (de 753 a.C. a 510 a. C), “já havia restrições de direito aos donos das terras, que na época era de proibir vender e dividir”.

Com o passar do tempo, essas limitações foram sendo aprimoradas, mas sempre focadas na função social da terra, mesmo respeitando os limites objetivos e subjetivos, como a restrição legal da usucapião pelo tempo de posse.

Trazendo o tema para o tempo atual, verifica-se que CRFB de 1988 incluiu a propriedade como direito fundamental, em seu art. 5º, XXII, e ainda a definiu como tendo uma função social, em seu inciso XXIII⁸.

O direito real da propriedade é definido no art. 1.225, I, do CC, como um dos enumerados direitos reais, dentre tantos outros especificados no mesmo artigo, em que todos os dispositivos enlaçam a coisa a uma pessoa titular do direito subjetivo.

Citado por Lisboa (2012, p 285), Clóvis Beviláqua conceitua a propriedade “como o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida psíquica e moral”.

O Código Civil de 2002 o conceitua da seguinte maneira, em seu art. 1.228, lê-se: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

⁷ *Teoria da natureza humana* em que faz parte do ser humano exercer domínio, poder, sobre as coisas, em que usa, trabalha, mora, até mesmo em uso coletivo, defendendo-o de estranhos; *Teoria da dignidade humana* – originária da natureza humana, pois se a propriedade surgiu em função do homem, logo por sua dignidade, pois é pela propriedade que o ser humano se realiza.

⁸ CRFB de 1988. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.



Nos ensinamentos de Gagliano (2019, p. 1.064), extraem-se as características do direito da propriedade como complexo, absoluto, perpétuo, exclusivo e elástico, sendo esse último como “certos poderes ou faculdades que lhe são inerentes poderão ser destacados, para que sejam formados outros direitos, sem que isso implique sua destruição”.

Há de se considerar os efeitos dominial do Poder Público sobre os imóveis, pois é esse que cria as regulamentações jurídicas de controle e limitações, tanto dos bens públicos quanto dos particulares, como servidões administrativas, uso, desapropriações, poder de polícia para certos usos de bens particulares, dentre outros. Como aduz Fiuza (2006, p. 769), “orienta-se domínio patrimonial por quatro princípios basilares, a saber, inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e não-oneração”. E seus ensinamentos seguem, assinalando sobre o sistema de controle dessa propriedade, pois o sistema brasileiro é de origem alemã com registro da transferência da propriedade no cartório de registro de imóveis, melhor detalhado adiante (FIUZA, 2006, p. 768).

O que se precisa entender é que todas as formas de aquisição da propriedade imóvel carecem de registro e a usucapião é uma dessas formas. Dentre as várias maneiras de se adquirir o imóvel, ingressa-se apenas na modalidade da usucapião por necessitar de posse prévia, conectado do tema ora em debate.

A partir de Venosa (2003, p. 190 e ss), extrai-se a definição da usucapião como a posse prolongada da coisa como modo de aquisição da propriedade, seguindo alguns preceitos legais, a saber, a forma (de boa ou má-fé) e tempo, beneficiando quem usa a terra em detrimento de quem a abandona.

Existe base normativa da usucapião desde Justiniano, em que o termo resultava da fusão de dois institutos, a *usucapio* e a *longi temporis praescriptio*, em que se toma pelo uso, ou seja, da posse. A antiga Lei das XII Tábuas, base do Direito Romano, já tratava da forma de aquisição da terra pelo tempo da posse, pela prescrição do tempo (*longi temporis praescriptio*), em que prescreve a perda da propriedade para um e a aquisição da mesma propriedade para outro, o possuidor no tempo.



O instituto se fundamenta no sentido social e axiológico da coisa para manter a melhor justiça e equidade ao possuidor que cuidou da terra em detrimento de quem nada fez, abandonou-a e não contratou pelo serviço realizado (caso de contratos que evitariam a perda da propriedade como comodato, usufruto, superfície etc.).

E, por se tratar de uma forma de aquisição, sem continuidade da cadeia dominial, é considerada um formato originário, sem os ônus existentes sobre a propriedade, com possibilidades de sua execução em terras particulares e algumas públicas, a depender de vários fatores (terras devolutas) e formas (como pela enfiteuse e pela servidão), como aduz jurisprudência do STJ, em recurso especial 10.986/RS⁹, de relatoria do ministro Eduardo Ribeiro.

Quando se trata de bem imóvel público, este não passível de usucapião, nos termos dos arts. 183, parágrafo 3º, e 191, parágrafo único, todos da CRFB de 1988, além de várias decisões jurisprudenciais a respeito, mas há controvérsias na doutrina e jurisprudência quanto a parte útil da terra devoluta e não especificada pelo uso público, como pontua Tartuce (2012, p. 885), afirmando adesão ao tema quando se trata de aplicar função social da terra em áreas dominical.

É do mesmo entendimento o doutrinador Rodrigues (2002, p. 148), ao sustentar a sua possibilidade em áreas devolutas, assim como Farias e Rosenvald (2006, p. 267)¹⁰, quando defendem haver incoerência constitucional entre a vedação a usucapião de terras públicas e a função social da posse.

⁹ “Possível a usucapião relativamente ao chamado domínio útil, quando pessoa jurídica de direito público tem apenas a nua propriedade e a prescrição aquisitiva refere-se ao chamado domínio útil de que é titular um particular.” Disponível em: [STJ - Inteiro Teor do Acórdão](#). Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁰ “A nosso visto, a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao princípio constitucional da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade. Os bens públicos poderiam ser divididos em materialmente e formalmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social. [...] Porém, a Constituição Federal não atendeu a esta peculiaridade, olvidando-se de ponderar o direito fundamental difuso à função social com o necessário dimensionamento do bem público, de acordo com a sua conformação ao caso concreto. Ou seja: se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo materialmente públicos, haveria óbice à usucapião. Esta seria a forma mais adequada de tratar a matéria, se lembrarmos que, enquanto o bem privado ‘tem’ função social, o bem público ‘é’ função social”. (FARIAS, ROSENVALD, 2006, p. 267).



Há a possibilidade da posse também se transformar em usucapião da área útil de um bem público dominical.

Tendo exposto os institutos e suas diferenças normativas e implicações jurídicas, em que a posse restringe a propriedade e vice-versa, bem como pode vir a ser propriedade, segue-se com a temática do desenvolvimento com conhecimento da Agenda 2030 da ONU, tendo a posse como base instrutiva.

3 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A AGENDA 2030 - ODS 1 e 11

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 e a Declaração sobre o Direito a Desenvolvimento de 1986 da ONU (DDD/86-ONU) dão a base internacional ao desenvolvimento.

O artigo primeiro da DDD/86-ONU define o direito ao desenvolvimento como a consideração de todos os povos poderem participar do desenvolvimento econômico, social, cultura e político, com autodeterminação, baseados nos pactos internacionais sobre Direitos Humanos, de forma inalienável¹¹.

Essa declaração, oriunda de uma construção baseada nos direitos humanos, surgidos pós 2ª guerra mundial, tenta igualar as condições gerais dos povos mundiais referentes à melhoria da qualidade de vida. Um dos itens de melhoria é sobre a igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos como a habitação¹².

¹¹ Nações Unidas. Declaração ao Direito ao Desenvolvimento de 1986. Artigo 1º. §1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. §2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

¹² Nações Unidas. Declaração ao Direito ao Desenvolvimento de 1986. Artigo 8º. §1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. §2. Os Estados devem



Trata-se de um processo de construção, reconstrução, com foco no ser humano e em sua possibilidade de melhoras com positivação jurídica em cada país membro, em especial dos direitos e garantia aos povos para desenvolver a nação. No Brasil, há os direitos fundamentais inalteráveis de proteção ao cidadão em que se encontram o direito à moradia¹³ e a função social da propriedade¹⁴. A comprovação da exposição de Norberto Bobbio, quando diz que os direitos humanos “nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização com direitos positivos universais”.

O direito ao desenvolvimento é a base geradora da Agenda 2030, para tentar equilibrar as nações mundiais, com um planejamento pensado no desenvolvimento e melhora de todos os povos, ao conceber um processo de expansão da liberdades reais que as pessoas podem usufruir, como conceitua Piovesan (2002, p. 6) e fundamenta Amartya Sen (1999, p. 35-36, p. 297) sobre a expansão das liberdades, vistas concomitantemente como uma finalidade em si e o principal significado do desenvolvimento, como liberdades humanas.

A Agenda 2030¹⁵ trata de um plano mundial de ação de todos os Governos, com objetivos de se chegar ao ano 2030 de forma melhor, sustentável, resiliente. Foram traçados dezessete objetivos de desenvolvimento sustentáveis, as ODS, com cento e sessenta e nove metas individualizadas a serem implementadas, com observatório global, realizadas por um grupo de setenta países no ano de 2014, para serem apreciadas e confirmadas na Assembleia Geral da ONU em 2015, no pós 2015, como continuidade dos estudos do Rio+20, dando sequência ao sucesso do evento Rio 92.

A conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, ocorrida na cidade brasileira do Rio de

encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.

¹³ CRFB/1988. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁴ CRFB/1988. Art. 5º. (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

¹⁵ BRASIL. Plano de ação global para mudar o mundo até 2030. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda> Acesso em: 20 abr. 2022.



Janeiro em 1992, resultou na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, adotando a Agenda 21, como a primeira carta de intenções para promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI.

A Declaração do Milênio e os objetivos de desenvolvimento do Milênio (ODM), construídas na década de noventa, foram as metas traçadas pela ONU para guiar os países a superar os desafios sociais no início do século XXI. Projeto, esse, iniciado com a Declaração Final da Conferência Rio+20, com o documento “O Futuro que Queremos”, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em 2002.

Dentre os vários objetivos, há dois que se incluem neste artigo como integradores do desenvolvimento, vinculadas a moradia e posse de terras, como a ODS 1¹⁶.

As Nações Unidas delimitaram a explicação do objetivo e depois o Brasil fez a explicação nacionalizada, ajustando para o sistema interno com a meta 1.4 especificando a forma de cumprimento da meta¹⁷.

Em cada meta, há os indicadores a serem analisados e perseguidos para serem superados, melhorados, como os do item 1.4.2 da ODS¹⁸.

¹⁶ ODS 1 - Erradicação da Pobreza – objetivando acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. BRASIL. Plano de ação global para mudar o mundo até 2030. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda> Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁷ Nações Unidas - Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças. - Brasil - Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a serviços sociais, infraestrutura básica, novas tecnologias e meios para produção, tecnologias de informação e comunicação, serviços financeiros e segurança no acesso equitativo à terra e aos recursos naturais.

¹⁸ Indicadores 1.4.2 - Proporção da população adulta total com direitos de posse da terra garantidos, com documentação legalmente reconhecida e que percebe os seus direitos à terra como seguros, por sexo e por tipo de posse



Há ainda a ODS 11, na qual a meta 11.1 trata de assentamentos e inclusão humana¹⁹, com a meta 11.1 referente ao acesso à moradia digna²⁰. Essa meta tem como indicador os assentos informais²¹.

Tendo conhecido os objetivos, metas e indicadores para este artigo, busca-se entender a temática do direito à cidade quanto à moradia digna.

4 DIREITO À CIDADE

Direito à cidade é um ramo jurídico com vertentes filosóficas, sociais, econômicas e urbanísticas, surgiu no meio acadêmico com Henri Lefebvre em 1968, na França, um filósofo sociólogo, estudado por outros vários importantes doutrinadores internacionais, como Thomas H Marshall e Norberto Bobbio, e brasileiro, como Edésio Fernandes, e evoluiu para o meio político e governamental de gestão pública administrativa, muito utilizado no Brasil atual e fóruns mundiais da ONU.

Há em nosso sistema jurídico constitucional temas de direito à cidade, tais como a função social da propriedade, tempo de posse como aquisição dominial da terra pela usucapião, as políticas públicas, a moradia digna (que inclui vários fatores conjugados) e, principalmente, a sua normatização pelo estatuto das cidades.

Em *Le Droit à la Ville*, Henri Lefebvre (2001) inaugurou a forma de pensar com o direito de base, ao constituir a democracia para definir as cidades como bem comum acessível a todos os habitantes. O estudo inicia com base na industrialização, ao caracterizar a sociedade moderna e suas mudanças ocorridas na época da transição industrial e mudanças das cidades, com a verticalização e gentrificação dos habitantes.

¹⁹ ODS 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

²⁰ Nações Unidas - Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas. – Brasil - Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

²¹ 11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados.



O texto seminal retrata todo o procedimento ocorrido com a classe proletária, trabalhadora das indústrias francesas, com seus afastamentos para longe dos centros urbanos, próximos da natureza, mas dependentes das cidades, morando em locais sem urbanização e com acesso deficitário.

O referido autor separa a análise da sociedade da época em três momentos: o primeiro é a industrialização que teria destruído a realidade urbana da ocasião, mudando a sua ideologia, negando-a, pois o econômico industrial ignora o social urbano; segundo, a sociedade urbana se generaliza, devido à gentrificação, descobrindo-se como necessidade centralizadora e de realidade socioeconômica, até para fomentar o consumo; terceiro, é a mudança das antigas centralidades urbanas por centros de decisões.

E, com toda essa problemática criada pela industrialização, a moradia digna ficou afetada, pela falta de serviços, urbanização e proximidade do centro ou do local de trabalho.

Assim, um dos pontos centrais do direito à cidade é a garantia do direito à moradia. Nos ensinamentos de Saule Jr (1999, p. 117), citado por Cafrune (2016), o conceito de direito à cidade incorpora o direito de viver em um território regular, com acesso a serviços públicos, com possibilidade de participar de decisão política, direitos e possibilidades disponíveis.

Grazia (2002, p. 16)²² leciona que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) tem como princípios o direito à cidade e à cidadania e a gestão democrática da cidade.

Hagino (2012, p. 78) ensina que o sistema habitacional brasileiro só foi alterado, normativamente, após anos de debates no Congresso Nacional, inclusão de um capítulo inteiro na CRFB/88, após entenderem que os vinte e dois anos de BNH (Banco Nacional de Habitação) não tinham melhorado o panorama nacional. E após o Movimento Nacional pela Reforma Urbana ter promovido o Fórum Nacional

²² “a) direito à cidade e à cidadania: compreendido como acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna na cidade; b) gestão democrática da cidade: forma de planejar e governar as cidades com participação popular e transparência; c) função social da cidade e da propriedade: prevalência do interesse comum, sobre o direito individual à propriedade.” (GRAZIA, 2002, In: OSÓRIO, Leticia. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: SAFe, 2002, p. 15-37).



da Reforma Urbana, obtiveram o êxito na tramitação de onze anos do projeto, o que resultou na Lei n.º 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Antes dessa aprovação, no período anterior, houve a Conferência das Nações Unidas para assentamentos humanos (Habitat II), na Turquia, Istambul, em 1996, a qual aprovou a Agenda Habitat com dois temas em destaque: moradia adequada para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis (ONU, 1996) e, no Brasil, em encontro paralelo com a sociedade civil organizada, durante o Habitat II, foi aprovada a Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia, a qual foi base de políticas públicas e agendas nacional e internacional, consoante (RIBEIRO; GRAZIA, 1996; BRASIL, 2005).

As influências internacionais e acadêmicas ingressaram na norma com o texto na Lei n.º 10.257 de 2001²³.

E essa moradia passou a ser entendida como um conjunto de fatores, não sendo apenas uma casa, mas uma moradia documentada, registrada, com acesso aos serviços públicos como transporte, água, saneamento básico, saúde, com possibilidade de trabalho e lazer.

Diante da grande abrangência temática, concentra-se na moradia, na especificidade da posse da terra em busca de seu registro dominial, como parcela do desenvolvimento e respeito à norma constitucional da função social da propriedade.

A norma usou das ferramentas da zona especial de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial, usucapião especial e o direito de superfície, para regularizar as posses com fins de moradia, garantindo a permanência dos ocupantes, baseados na função social da propriedade/posse, tanto de imóvel público quanto privado, com análise em cada caso.

Tendo conhecida a base teórica do direito à cidade e sua vertente do direito à moradia, verificam-se agora dois pensadores sobre o tema.

²³ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. BRASIL. LEI N. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Disponível em: [L10257\(planalto.gov.br\)](http://L10257(planalto.gov.br)) Acesso em: 20 abr. 2022.



5 DA PERCEPÇÃO DA MORADIA POR DAVID HARVEY E HERNANDO DE SOTO

David Harvey é um teórico da Geografia britânico formado na Universidade de Cambridge. É professor da *City University of New York* e trabalha com diversas questões ligadas à geografia urbana. Em 2007, foi classificado como o décimo oitavo teórico vivo mais citado nas ciências humanas.

Como bom discípulo de Henri Lefebvre, seguindo a linha social da urbanização com amplo direito à moradia, trata o estatuto da cidade como grande marco legislativo, ao regulamentar o capítulo sobre política urbana da CRFB de 1988.

Em seu livro *Cidades Rebeldes*, o autor trata da visão de Henri Lefebvre, ingressa na sua análise sobre direito à cidade com foco nas crises capitalistas geradoras de problemas, como concentração de riquezas e especulação imobiliária, provocando o distanciamento da classe trabalhadora para locais sem acesso a serviços públicos, ao mesmo tempo em que há espaços vazios no centro da cidade, com acesso a serviços públicos. Afirma que a melhor solução seria a socialização do acúmulo da riqueza concentrada, para ter moradia digna em local urbanizado para todos.

Segundo Coutinho (2010, p. 313-320), em sua resenha explicativa sobre os livros de autoria de Hernandes de Soto, *The Other Path* e *The Mystery of capital*, em que o economista estadunidense trata de programas de regularização fundiária como medidas de promoção ao desenvolvimento, os citados livros retratam a experiência de um grupo de economistas, presidida por ele, que tentaram empreender em Lima, Peru, verificando o custo operacional para se tornarem formal e a sua maneira de operabilidade na informalidade do negócio, e, no segundo livro, como as tentativas de fomento ao desenvolvimento tendem a fracassar, oferecendo alternativas ao sucesso, como ajustar a norma à realidade costumeira local dos seus habitantes, para formalizar e aceitar o modo em que se encontra a posse fática e os negócios, para que os informais ingressem na formalidade e passem a gerar riquezas maiores, com pagamentos de tributos para a administração pública.



São experiências baseadas na liberdade econômica, individual, com efeito coletivo, coordenada pelos particulares, diversas do pensamento socialista de David Harvey.

Apesar dos pontos de vista diversos, em que um geógrafo com visão marxista da posse a vê como forma de desenvolvimento; e um economista liberal visa à regularização da atividade informal, baseada na posse irregular da terra, ambos entendem que a regularização da posse, base da moradia digna, tende a fomentar a economia e melhorar a dignidade do ser humano com elevação do consumo e desenvolvimento regional para todos.

Algo em comum é que a moradia precisa ser digna e a posse da terra precisa ser regularizada para o desenvolvimento local.

6 DA POSSE À PROPRIEDADE REGISTRAL

Para entender como isso é possível, faz-se necessário conhecer a Lei n.º 6.015 de 1977 e a Lei n.º 13.465 de 2017.

A Lei n.º 6.015/77 é a lei de registros públicos, a norma que rege o sistema cartorário do Brasil, incluindo o procedimento de especialização do registro de imóveis, com a matrícula de cada domínio registral e suas averbações (mudança de estado). E a Lei n.º 13.465 de 2017 é a lei de regularização fundiária rural e urbana, pela qual se criaram uma metodologia e instituto em condição de tornar a posse uma propriedade dominial registrada. O art. 167 delimita quais institutos podem ser levados a registro²⁴, dentre eles, os que podem fazer da posse uma propriedade.

Assim, tais institutos devem ser registrados para valer contra terceiros. O mencionado artigo é sobre a posse e como ela pode vir a ser propriedade. O método mais simples é a usucapião, mas para chegar a isso, deve-se ter a comprovação da posse pelo transcurso do tempo, dentre as várias opções possíveis.

²⁴ Lei de Registros Públicos. Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (...) 28) das sentenças declaratórias de usucapião; [...] 40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público. 41. da legitimação de posse; 42. da conversão da legitimação de posse em propriedade, prevista no art. 60 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; 43. da Certidão de Regularização Fundiária (CRF); 44. da legitimação fundiária.



Esse decurso de tempo se faz por prova documental, e a melhor prova é aquela com testemunhas e colocadas no papel à época da transferência da posse, ou seja, o documento de compra e venda da posse com assinaturas reconhecidas em cartório no tempo da venda. Outra possibilidade melhor ainda é poder ter condição de replicar esse documento quando quiser, a qualquer tempo, pois o documento particular pode ser perdido, rasgado. Então, faz a escritura pública, em cartório de notas, da cessão do direito possessório, juntamente com a declaração do tempo de posse acompanhado de duas testemunhas, descrevendo o imóvel e juntando dados do IPTU e, se possível, matrícula registral do bem.

E, se ainda não tiver tempo de posse para usucapião, vai se fazendo a cada ano uma ata notarial comprobatória da posse do bem e as benfeitorias realizadas. Ao final do período, cinco, dez ou quinze anos, ter-se-á o período todo documentado, em condições de fazer prova judicial ou extrajudicial para se alcançar a usucapião do imóvel.

Há vários fatores que fazem a terra serem usucapidas, desde a posse por boa-fé quanto de má-fé, mas não faz da detenção (posse obrigacional, por contrato) um direito a usucapir.

O problema é quando se trata de imóvel público, porém, já há decisões e doutrinas favoráveis a usucapir a parte útil da terra pública dominical (terras devolutas), como citado acima, como já ocorre em terrenos de marinha²⁵ com a inclusão de foreiro do usucapiendo no registro do imóvel, sendo aceita toda a documentação informada acima para compor o procedimento judicial, pois como se trata de terra pública só poderá ser feita por via judicial.

A questão é que, para ser proprietário, é necessário o registro no cartório de imóveis, o que normalmente a Administração Pública não faz, deixando o imóvel sem registro público e ocupado por particular, posseiro.

Logo, se o imóvel não tem registro de matrícula, nem transcrição (antigo sistema registral) e está ocupado por particular a mais de 5, 10 ou 15 anos, fazendo da terra sua moradia ou uso laboral, praticando nela a função social da propriedade,

²⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Ação de usucapião - constitucional - possibilidade de o domínio útil ser usucapido - anulação da r. Sentença - provimento à apelação Disponível em: [Inteiro Teor \(6548895\) \(trf3.jus.br\)](https://trf3.jus.br) Acesso em: 20 abr. 2022.



como dizer que esse imóvel (supostamente público) não seria passível de ser usucapível, já que se trata de um bem em uso particular sem registro dominial.

E, pior ainda, quando as terras de uma municipalidade foram transferidas para gestão por uma empresa em sociedade de economia mista municipal (mesmo que gerida e financiada com dinheiro público) e tal empresa não faz registro dos imóveis no cartório, caberia a essa empresa vender os bens aos particulares posseiros? Não seria o caso da usucapião do bem pelo simples fato da posse de um imóvel, que no passado teria sido público, mas após ter sido transferido por lei para uma empresa administrar passou a ser bem particular?

Há ainda os casos de transferência de imóveis de pai para filhos, sem qualquer formalidade registral, mas que deverão passar por um inventário da posse, pagar o ITCMD, pois este também é sobre direitos sucessórios, para que os herdeiros façam o procedimento de usucapião já em nome próprio pela posse do antecessor, usando da partilha de bens do inventário.

Tendo finalizada a exposição, chega-se à consideração final.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrou-se a origem da posse da terra e suas normas e consequências fáticas, bem como da propriedade, e a suas diferenças.

Conheceram-se dos objetivos 1 e 11 da ONU, suas metas de moradia digna e regularização da posse.

Sobre o direito à cidade, foram demonstrados como surgiu a sua teoria e qual seu objetivo, referente à moradia digna, e quais são seus defensores e supostos opositores, mas na verdade apenas uma linha diferente de se chegar ao mesmo destino, o desenvolvimento.

Chegou-se ao final com a certeza de que o desenvolvimento planejado e pretendido por todos, bem como pela ONU, passa por uma urbanização, regularização da posse da terra, com sua função social, para se chegar à propriedade (dominial) registrada, seja por meio da usucapião ou outro instituto jurídico definido em lei.



Foi vista a importância do respeito e tratamento da posse, como o direito ao desenvolvimento, criando uma visibilidade da terra, do posseiro, da moradia, saindo do informal para o formal, passível de geração de renda e desenvolvimento progressista.

Ao considerar o exposto, a certeza é de que a regularização da posse e a sua mudança de posse para propriedade dominial, após alguns procedimentos legais autorizados, são base clara para o desenvolvimento de uma região/país e ainda servem como base para um início de moradia digna e geração de renda, para criar urbanização e acessibilidade aos serviços públicos, pois, quando se sai da informalidade, possibilitam-se novas oportunidades. Política pública a ser efetivada.

E o sistema atual existente no Brasil de registro de imóveis nos cartórios já está apto para ajudar no desenvolvimento regional, bastando apenas a sua aplicação em cada caso, analisado individualmente.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras dos anos 90. In: **XII Congresso Brasileiro de Sociologia**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRASIL. Lei da REURB. **LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017**. Disponível em: [L13465 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2017/13465.htm) Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Plano de ação global para mudar o mundo até 2030**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda> Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **LEI N. 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Disponível em: [L10406compilada \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm) Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Enunciados do Conselho da Justiça Federal**. Enunciado n. 492. Disponível em: [Consulta de Enunciados \(cjf.jus.br\)](https://www.cjf.jus.br/consultas/enunciados) Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **LEI N. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Disponível em: [L10257 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2001/10257.htm) Acesso em: 20 abr. 2022.



BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: [Constituicao-Compilado \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/Constituicao-Compilado) Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Lei de Registros Públicos. **LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973.** Disponível em: [L6.015compilada \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/L6.015compilada) Acesso em: 20 abr. 2022.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **RIDH**. Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206. Jan/Jun, 2016.

CÓDIGO DE HAMURABI. Disponível em: [Codigo Hamurabi Hammurabi História dos Direitos Humanos no Mundo - DHnet Direitos Humanos](http://CodigoHamurabiHammurabiHistoriaDosDireitosHumanosNoMundo-DHnetDireitosHumanos) Acesso em: 20 abr. 2022.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil, volume 4: direito das coisas, direito autoral / Fábio Ulhoa Coelho.** — 4. ed. — São Paulo: Saraiva, 2012.

COUTINHO, Laura. Hernando de Soto e a sua tentativa de solucionar o mistério do desenvolvimento. In: **Revista Direito GV**. São Paulo 6. p. 313-320. Jan-Jun. 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 4: Direito das Coisas**, 29. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo – 9 ed.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
GAGLIANO, Pablo Stolze. **Manual de direito civil: volume único / Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho – 3. Ed – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.**

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 5: direito das coisas – 7. ed.** – São Paulo: Saraiva, 2012.

HAGINO, Cora Hisae. O direito à cidade e à participação: um estudo de caso do Plano Diretor de Manaus, Amazonas. In: **Confluências**, v. 13, n. 2. Niterói: PPGSD-UFF, nov. 2012, p. 75-98.

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

HOBBS, Leviatã. **Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** Coleção: Os pensadores. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Editora Abril. 1993.



LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual de Direito Civil - Vol.4**: direitos reais e direitos intelectuais – 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTESQUIEU, The spirit of laws. Great Books of the Western World. Vol. 38. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1952.

NAÇÕES UNIDAS. **Conferência de Direitos Humanos de Viena**. 1993. Disponível em: [DHnet - Direitos Humanos na Internet](#) Acesso em: 20 abr. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: [Declaração Universal dos Direitos Humanos \(unicef.org\)](#) Acesso em: 20 abr. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: [Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento ONU Direitos Humanos DHnet](#) _Acesso em: 20 abr. 2022.

ONU. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). The Habitat Agenda. Istanbul Declaration on Human Settlements. 1996. Disponível em: [United Nations Conference on Human Settlements: Habitat II | United Nations](#) e [current.wpf \(un.org\)](#) Acesso em: 20 abr. 2022.

OSÓRIO, Letícia. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: SAFe, 2002.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **II Colóquio Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, Brasil, 2002.

PLANIOL. Marcel. **Cours élémentaire de droit civil**. 3 éd., c. I. Paris: LGDJ. 1906.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Grazia, de Grazia. O processo da Habitat II: novos caminhos assumidos na politização do urbano. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Por uma sociologia do presente**: ação, técnica e espaço. Vol 5. Rio de Janeiro: Letra Capital. p. 269-302.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**. Parte geral. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. V. 1.

RUGGIERO, Roberto de. **Instituciones de derecho civil, v. I**. Madrid. Editorial Reus, 1929.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**, Alfred A. Knopf, New York, 1999.



TARTUCE, Flávio. **Direito Civil, v. 4.** Direito das Coisas, 8 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil:** volume único. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método. 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil:** direitos reais. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2003. Vol. 5.