



CADERNOS DE DEREITO ACTUAL

www.cadernosdedereitoactual.es

© **Cadernos de Direito Actual** Nº 22. Núm. Ordinário (2023), pp. 331-349
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

Termo Territorial Coletivo como instrumento de concretização de cidades sustentáveis

Community Land Trust as an instrument to implement sustainable cities

Wilza Carla Folchini Barreiros¹

Universidade do Vale do Itajaí/Univali

Luciene Dal Ri²

Universidade do Vale do Itajaí/Univali e Università degli Studi di Perugia (Itália)

Sumário: 1. Introdução. 2 Segregação socioespacial. 2.1 A Posse da Terra No Brasil – Breve Histórico. 2.2 Cidade Dividida – Violação ao Direito Fundamental à cidade. 3 O liame entre titulação e gentrificação. 4 Termo territorial coletivo (TTC). 5 Conclusões. 6 Referências.

Resumo: A segregação socioespacial esfacela o espírito da urbe de congregação, constituindo-se em entrave a construção de cidades sustentáveis e a efetivação do direito à cidade. No território das cidades brasileiras a segregação pode ser estimulada pela legislação, como ocorre com a nova lei de regularização fundiária (Lei n. 13.465/17) que, ao fomentar a regularização no aspecto jurídico, possibilitando a titulação do informal, introduz no mercado o que antes não podia entrar. Esta inserção no mercado de moradias, em especial da população de baixa renda, provoca expulsão e exclusão. O presente artigo visa analisar, por meio de pesquisa bibliográfica, o Termo Territorial Coletivo (TTC) como instrumento capaz de coibir a gentrificação urbana. Nesse sentido que se apresenta o Termo Territorial Coletivo como instrumento de, por meio da efetivação do direito fundamental à

¹ Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí/Univali. Especialista em Direito Ambiental e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/PUC. Defensora Pública Federal.

² Mestre em Estudos Medievais pela Pontifícia Università Antonianum (2006) e Doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma La Sapienza (2009). Professora no Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica e no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais, da Universidade do Vale do Itajaí e da Università degli Studi di Perugia (Itália).

moradia, concretizar cidades sustentáveis, tal qual estipulado na Meta 11.1 do ODS 11 e Estatuto da Cidade.

Palavras chave: Termo Territorial Coletivo; Direito à Cidade; Sustentabilidade; Segregação socioespacial; Direito à moradia.

Abstract: Socio-spatial segregation undermines the spirit of the congregational city, constituting an obstacle to the construction of sustainable cities and the realization of the right to the city. In the territory of Brazilian cities, segregation can be encouraged by legislation, as occurs with the new land regularization law (Law no. 13,465/17) which, by promoting regularization in the legal aspect, enabling the titling of informal land, introduces into the market the who previously could not enter. This insertion into the housing market, especially for the low-income population, causes expulsion and exclusion. This article aims to analyze, through bibliographical research, the Community Land Trust (CLT) as an instrument capable of curbing urban gentrification. In this sense, the Community Land Trust is presented as an instrument for, through the implementation of the fundamental right to housing, achieving sustainable cities, as stipulated in Goal 11.1 of SDG 11 and the City Statue.

Keywords: Community Land Trust (CLT); Right to the city; Sustainability; Socio-spatial segregation; Right to housing.

1. Introdução

A segregação socioespacial é um retrato das cidades brasileiras, aos excluídos cabe o território menos privilegiado das cidades. O território popular, quando alcança a formalidade jurídica, passa a ficar exposto a cobiça do poder econômica, gerando um processo de continuo deslocamento.

Estas cidades compartimentadas, que se baseiam na exclusividade, representam a própria violação do direito a cidade sustentável, que exige inclusão e uma vida digna aos seus habitantes por meio da efetivação de direitos fundamentais.

Diante deste contexto de continuo desapossamento vivido pelos mais vulneráveis o Termo Territorial Coletivo (TTC) aparece como instrumento capaz de frear a sanha do poder econômico sobre terras tituladas.

A partir de pesquisa bibliográfica a intenção do artigo é analisar se o TTC pode ser um instrumento de garantia do direito à moradia digna - um dos requisitos do direito a cidade sustentável, conforme artigo 2º do Estatuto da Cidade - e, como tal, auxiliar na reconstrução de cidades sustentáveis cumpridoras da Meta 11.1 do ODS 11, promessa assumida pelo Brasil ao aderir a Agenda 2030.

Assim, na busca das origens da segregação socioespacial, fruto das desigualdades socioeconômicas, o primeiro caminho que se percorrerá será a digressão histórica da distribuição territorial no país desde sua ocupação pelos colonizadores até as soluções habitacionais propostas pelo Estado nos últimos anos. Ainda, se apontará que a cidade segregada deixa parcela dos habitantes a margem de direitos, em constante risco de expulsão, construindo cidades que vão de encontro ao direito à cidade, como tal a sustentabilidade como prescrita pelo Estatuto da Cidade e pela Agenda 2030.

Logo após se abordará como o país se direcionou a uma política de titular terras com o fito de incluí-las no mercado imobiliário, apontando as consequências desta política na parcela excluída da sociedade.

Por fim, o olhar se voltará ao TTC descrevendo sua origem, o funcionamento e os objetivos do instrumento, além dos institutos jurídicos que estão sendo utilizados no Brasil para implementá-lo, vez que não temos legislação específica.

De tal modo, o TTC é apresentado como um instrumento capaz de auxiliar no desenvolvimento de cidades sustentáveis e efetivação do direito fundamental à

moradia digna pela permanência na terra, evidente que sozinho não pode ser erigido como salvador, mas é importante aliado na construção de cidades justas e inclusivas.

2. Segregação socioespacial

2.1 A Posse da Terra no Brasil – Breve Histórico

Apesar da vasta extensão territorial do Brasil, os conflitos fundiários marcam a ocupação do território desde que aqui aportaram os colonizadores europeus.

Com a divisão das capitânicas hereditárias em sesmarias a irregularidade e os conflitos fundiários emergem. A sesmarias brasileiras, nas palavras de Laura Beck Varela, “permanece, em essência, uma forma de propriedade condicionada, não-absoluta”³, segundo a autora, “Não se tratava, portanto, de domínio ou posse abstratamente considerados, mas de domínio adjetivado pelo atributo da utilidade.”⁴

Ao final do século XVII as sesmarias passaram a ter tamanho determinado e eram administradas pelo poder local, que cobrava foros anuais e laudêmios para concessão das terras. A não medição das áreas no registro era estratégia para a concessão de áreas superpostas, o que dava origem a conflitos fundiários⁵. A cobrança de tributos afastava dos pobres a possibilidade de acessar as terras formalmente, fazendo com que a posse fosse tolerada, mas não legalizada⁶.

A origem do conflito fundiário no Brasil está lastreado na ausência de legislação específica e na disputa pelo reconhecimento da posse por terra entre sesmeiros em situação de comisso, arrendatários e posseiros, grandes ou pequenos⁷.

Se de um lado os pequenos posseiros (não raro arrendatário ou morador da fazenda) visavam garantir um quinhão de terra para sobrevivência, do outro os grandes fazendeiros buscavam ampliar suas posses, evitando que pequenos posseiros ocupassem suas terras, e consolidar seu domínio político sobre coisas e pessoas do entorno⁸.

O fim das sesmarias em 1822 e a ausência de legislação agrária até 1850 acirrava a disputa entre senhores de terras e os que queriam ser reconhecidos como sesmeiros ou posseiros de terras devolutas, portanto, o embate se dava sobre a interpretação da história da ocupação no território brasileiro⁹.

O Poder Judiciário quando acionado dificilmente conseguia solucionar o litígio, isto porque era difícil demonstrar a posse ou, quando a disputa se dava entre pares e para evitar a sobreposição de poder entre fazendeiros a resolução vinha por meio de acordo, às vezes o caminho era a eliminação do contendor¹⁰. Outro fator era a imparcialidade do julgador, não era incomum que o fazendeiro ocupasse o papel de Juiz de Paz¹¹.

³ BECK VARELA, L. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2005, p. 55.

⁴ BECK VARELA, L. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2005, p. 59.

⁵ FIDALGO RIBEIRO, T. *Dominação Financeira, regulação legal e espaço urbano: O caso da regularização fundiária no Brasil*, Ed. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2021.

⁶ FIDALGO RIBEIRO, T. *Dominação Financeira, regulação legal e espaço urbano: O caso da regularização fundiária no Brasil*, Ed. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2021.

⁷ MENENDES MOTTA, M.M. *Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX*, Ed. Vício de leitura, Rio de Janeiro, 1998.

⁸ MENENDES MOTTA, M.M. *Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX*, Ed. Vício de leitura, Rio de Janeiro, 1998.

⁹ MENENDES MOTTA, M.M. *Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX*, Ed. Vício de leitura, Rio de Janeiro, 1998.

¹⁰ MENENDES MOTTA, M.M. *Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX*, Ed. Vício de leitura, Rio de Janeiro, 1998.

¹¹ Segundo Motta o cargo de Juiz de Paz foi criado em 1827, visando a conciliação dos litígios potenciais, a partir do período regencial tiveram seus poderes ampliados, a ponto de

Com o argumento de terem sido os primeiros a ocupar as terras, os pequenos posseiros contavam, em alguns casos, com o aval de grandes proprietários, que atuavam em favor daqueles com o fim de evitar que outro grande proprietário expandisse seu território em direção a sua propriedade, criando, assim, um limite entre suas fazendas¹².

A Lei nº 601/1850, chamada 'Lei de Terras', tinha por objetivo regularizar as terras no território brasileiro, identificando as terras devolutas das privadas, constituindo assim o modelo de propriedade absoluta, já que se torna inadmissível a propriedade resolutive, bem como necessário delimitar e registrar, para que estas propriedades servissem de garantia de empréstimo¹³.

Segundo Varela a nova lei teria que enfrentar inúmeras situações fáticas neste período de transição de posse e domínio condicionado para o novo regime de domínio absoluto,

O quadro fundiário brasileiro caracteriza-se, assim, por um complexo de situações, que só mais tarde seriam reguladas pela Lei nº 601, de 1850. Havia sesmarias concedidas e integralmente regularizadas — demarcadas, confirmadas e aproveitadas (cultura ou criação), sobre as quais o concessionário tinha domínio sobre a gleba. Havia também as sesmarias em que os concessionários tinham só a posse, e não o domínio, pela ausência de algumas exigências legais. Também as glebas ocupadas por simples posses, sem título, eram situações de fato; ocupações com ou sem exploração. E, por fim, as terras sem ocupação (terras devolutas do império) — “não concedidas ou já revertidas ao poder público, por não atendimento das exigências legais, se anteriormente objeto de concessão de semarias”¹⁴.

A partir de então as terras devolutas somente poderiam ser adquiridas pela compra, porém, permitiu a legitimação da posse dos que até então possuíam terras cultivadas, o que de certo modo facilitou a regularização dos pequenos posseiros. Todavia, a lei não surtiu o efeito planejado de trazer ao registro as terras privadas.

Posteriormente, com a abolição da escravatura em 1888, um grande afluxo de ex-escravos migrou para os centros urbanos, esta população encontrou cidades despreparadas para recebe-los¹⁵, “É a partir da obtenção dessas baixas remunerações que o (a) escravo (a) consegue um lugar para morar, em bairros afastados do centro, ou seja nas periferias”¹⁶.

Se no campo a luta pela terra era uma realidade desde o Império, nas cidades brasileiras não era diferente. A nova classe de trabalhadores, agora assalariados, formada por escravos libertos e posteriormente imigrantes europeus, viu-se à margem da disponibilidade imobiliária, uma vez que o alto valor dos alugueis eram impraticáveis diante míseros salários que recebiam. Nos centros urbanos, as

acumularem mais poderes do que os dos juízes profissionais. (MENENDES MOTTA, M.M. *Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX*, Ed. Vício de leitura, Rio de Janeiro, 1998)

¹² MENENDES MOTTA, M.M. *Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX*, Ed. Vício de leitura, Rio de Janeiro, 1998.

¹³ BECK VARELA, L. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2005.

¹⁴ BECK VARELA, L. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2005, p. 117.

¹⁵ FOLCHINI BARREIROS, W.C. “Os desafios da Defensoria Pública na resignificação dos espaços públicos”, *Revista da Defensoria Pública da União*, nº. 13, 2020.

¹⁶ BRASIL COSTA, D.; CASTRO DE AZEVEDO, U. “Das Senzalas às Favelas: Por onde vive a população negra brasileira”, *Revista Socializando*, ano 3, nº. 1, 2016, p. 148.

moradias coletivas, conhecidas como cortiços¹⁷, surgem como resposta à crise de moradia do fim do século XIX¹⁸.

A partir da segunda metade do século XX, com a industrialização das cidades brasileiras, o processo de urbanização brasileira entrou em acelerado crescimento¹⁹. Em razão do êxodo do meio rural para o urbano, boa parte de trabalhadores que passaram a viver em moradia precária nas cidades.

Os programas habitacionais criados para tentar debelar o déficit habitacional não foram suficientes. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado durante a ditadura militar, alcançou, no período de 1970 até 1986, apenas 30% as classes de menor poder aquisitivo, visto que esta não tinha como arcar com o elevado preço dos financiamentos²⁰.

O maior programa habitacional do país para a população de baixa renda, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), não foi suficiente para pôr fim ao déficit habitacional. De acordo com a Fundação João Pinheiro, em 2009, o déficit habitacional na área urbana era de 5,089 milhões (2012), em 2019 o déficit era de 5,044 milhões de domicílios urbanos (2021).

Apesar dos méritos do PMCMV, garantindo moradia a uma imensa parcela da população, serviu também para espriar cidades, criando bolsões de periferias, muitos sem acesso a transporte ou equipamentos públicos e comunitários, o que levou ao abandono de muitas moradias. Assim, no meio urbano, a crise imobiliária continua, os assalariados não têm condições de manter uma moradia, a irregularidade na maior parte das vezes se torna a única opção.

A grilagem é prática difundida no país, não está restrita a área rural, ocorre também no meio urbano, como se vê com condomínios inteiros PMCMV, tomados por milícias e pelo crime organizado.

No meio urbano a falta de moradia fomentou ocupações em áreas privadas e públicas pela população de baixa renda, fenômeno que se intensificou a partir dos anos 80²¹, nas décadas seguintes contou com a organização de vários movimentos sociais que lutavam pela moradia.

¹⁷Como a vida imita a arte, no romance realista 'O Cortiço' Aluísio Azevedo descreve a mudança da classe social ocupante dos cortiços, se antes era ocupado pelos pobres que vivem de 'bicos', 'os sem gravatas e sem meias', com o processo de urbanização os moradores passam a ser os empobrecidos trabalhadores assalariados. "E, assim como este, notavam-se por último na estalagem muitos inquilinos novos, que já não eram gente sem gravata e sem meias. A feroz engrenagem daquela máquina terrível, que nunca parava, ia já lançando os dentes a uma nova camada social que, pouco a pouco, se deixaria arrastar inteira lá para dentro. Começavam a vir estudantes pobres, com os seus chapéus desabados, o paletó fouveiro, uma pontinha de cigarro a queimar-lhes a penugem do buço, e as algibeiras muito cheias, mas só de versos e jornais; surgiram contínuos de repartições públicas, caixeiros de botequim, artistas de teatro, condutores de bondes, e vendedores de bilhetes de loteria. Do lado esquerdo, toda a parte em que havia varanda foi monopolizada pelos italianos; habitavam cinco a cinco, seis a seis no mesmo quarto, e notava-se que nesse ponto a estalagem estava já muito mais suja que nos outros. Por melhor que João Romão reclamasse, formava-se aí todos os dias uma esterqueira de cascas de melancia e laranja. Era uma comuna ruidosa e porca a dos demônios dos mascates!" (AZEVEDO, A. *O Cortiço anotado*, Ed. Obliq, Rio de Janeiro, 2020, p. 292.)

¹⁸ FOLCHINI BARREIROS, W.C. "Os desafios da Defensoria Pública na ressignificação dos espaços públicos", *Revista da Defensoria Pública da União*, nº. 13, 2020.

¹⁹ FOLCHINI BARREIROS, W.C. "Os desafios da Defensoria Pública na ressignificação dos espaços públicos", *Revista da Defensoria Pública da União*, nº. 13, 2020.

²⁰ FOLCHINI BARREIROS, W.C. "Os desafios da Defensoria Pública na ressignificação dos espaços públicos", *Revista da Defensoria Pública da União*, nº. 13, 2020.

²¹ FALCÃO, J. "Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife", em VV.AA. (Falcão, J. coord.), *Invasões Urbanas. Conflito de Direito de Propriedade*, 2ª ed, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2008.

De tal modo, nas cidades em que impera a especulação imobiliária e a financeirização dos imóveis, aos excluídos resta apenas o habitar irregular²².

2.2 Cidade dividida - Violação ao Direito Fundamental à Cidade:

A injusta distribuição de terras, a predatória e criminosa exploração das riquezas ambientais, a especulação imobiliária que redundou em aumento expressivo dos bens imóveis fechados²³, a transformação de bens em ativos financeiros, fomentam a ocupação irregular do território, acirrando os conflitos fundiários que tem em sua raiz a desigualdade social. Harvey denuncia que "*Vivemos cada vez mais em cidades divididas, fragmentadas e propensas a conflitos*"²⁴, processo que se aprofunda nas cidades brasileiras.

Os economicamente vulneráveis que sempre tiveram a margem das cidades ditas formais, com a urbanização e melhoria dos serviços públicos também estão afastados dos centros em que são ofertados serviços, empregos, em que teriam acesso a oportunidades econômicas e sociais, em geral em locais que deveriam ser protegidos ambientalmente²⁵.

No meio urbano, Teresa Caldeira²⁶ aponta uma nova forma de segregação socioespacial a partir dos anos 90, a construção de enclaves fechados e fortificados, que tem como valor a desigualdade, a separação e o controle de fronteiras. Ao analisar o processo de segregação na cidade de São Paulo, aponta que a criação de enclaves fortificados, com a destruição do espaço público de livre circulação, tem relação com a redemocratização e a ampliação de direitos fundamentais a uma parcela da população que até então estava destituída de qualquer direito. A separação de classes em espaços delimitados, funciona para estigmatizar, controlar e excluir.

Aos excluídos resta a construção de espaços ditos informais, a margem do direito urbanístico, da legalidade possessória, degradando, em diversas situações, o meio ambiente, espraiando cidades, criando espaços que passam ao largo da atuação estatal, permitindo que a ordem seja implementada pelo crime organizado.

O local de habitação reforça e perpetua a desigualdade social em diversos aspectos, as cidades tornam-se ambientes insustentáveis para todos.

Assim, a ausência de equipamentos públicos ou mesmo a qualidade inferior destes, impede o acesso a uma educação de qualidade meio de garantir uma ascensão social, a precariedade da assistência à saúde impossibilita uma qualidade digna e produtiva de vida, o transporte deficitário ou ausente são um empecilho a busca de oportunidades. A ausência de políticas estatais permite o domínio do crime organizado e das milícias, afugentando os moradores ou os submetendo as regras dos foras da lei.

As habitações construídas a margem da ordem urbanística, da legalidade possessória, colocam os vulnerabilizados em continuo risco de remoções forçadas.

²²A origem da formação de assentamentos irregulares pelos hipossuficientes econômicos está lastreado, dentre outras causas, no "mercado de terras altamente especulativo, a ausência de fiscalização do Poder Público para impedir o parcelamento irregular do solo em áreas inadequadas e políticas públicas insuficientes, que não conseguem proporcionar moradia digna, regular e acessível à população mais pobre." CARVALHO, S.N. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2019, p. 14.

²³Censo Demográfico 2022 aponta a existência de 11,4 milhões de imóveis vagos no país. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010>

²⁴HARVEY, D. *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*, Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2014, p. 47.

²⁵HOLSTON, J. *Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*, Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2013.

²⁶PIRES DO RIO CALDEIRA, T. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, Editora 34/Edusp, São Paulo, 2000.

Estes aspectos afastam a moradia do ideal de dignidade proposto pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no Comentário Geral n. 4.

O habitar dos excluídos os coloca de frente a crise climática, são eles os impactados por inundações, deslizamentos, queimadas. Fenômenos meteorológicos corriqueiros como uma chuva ou vento, para os que moram em áreas de risco, provocam temor de perder a vida e não ter mais onde se abrigar.

Os invisíveis do território informal são os que recebem o que ninguém quer por perto, nestas áreas são construídos aterros de lixo e materiais tóxicos, indústrias poluentes, instaladas usinas eólicas, hidrelétricas etc.

A necessidade de morar leva a ocupação nas franjas da cidade, isolando da cidade desejável, rompendo o tecido urbano²⁷. Segundo Bauman a segregação do espaço é fator que desencadeia intolerância e o medo do outro, afetando diretamente a própria essência das cidades que é a união dos habitantes da urbe,

A uniformidade alimenta a conformidade e a outra face da conformidade é a intolerância. Numa localidade homogênea é extremamente difícil adquirir as qualidades de caráter e habilidades necessárias para lidar com a diferença humana e situações de incertezas; e na ausência destas habilidades e qualidades é fácil temer o outro – talvez bizarro e diferente, mas primeiro e sobretudo não familiar, não imediatamente compreensível, não inteiramente sondado, imprevisível²⁸.

A cidade dividida nega validade ao direito à cidade. Se Lefebvre em uma perspectiva filosófica apontava que o direito à cidade correspondia a "*condição de um humanismo e de uma democracia renovada*"²⁹ trazendo como elementos componentes deste direito em formação "*à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitem o uso pleno desses momentos e locais etc*"³⁰, a perspectiva jurídica o leva a outra dimensão.

Ran Hirschl aponta que o conceito sofreu alterações ao longo das décadas, se adaptando ao momento histórico vivenciado. Assim, o direito à cidade surge, nos anos 1960, como resposta à crise fordista e parte do movimento antiguerra, o conceito foi reformulado, primeiro em 1980, como resposta a política de austeridade e ao neoliberalismo, depois com a globalização. Na atualidade "*o direito à cidade tomou uma forma diferente, e agora é frequentemente invocado para exigir pleno, inclusivo e igualitária participação nos sistemas políticos existentes e promover a realização progressiva de tais valores dentro e pelas cidades*"³¹.

No âmbito internacional o direito à cidade passa a ser reconhecido formalmente a partir da Nova Agenda Urbana, a qual insere dentre os direitos dos habitantes da cidade a possibilidade de habitar e produzir cidades justas, seguras, inclusivas e saudáveis,

11. Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos,

²⁷ LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*, Centauro Editora, São Paulo, 2001, p. 19.

²⁸ BAUMAN, Z. *Globalização - As consequências humanas*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2021, p. 55.

²⁹ LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*, Centauro Editora, São Paulo, 2001, p. 7.

³⁰ LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*, Centauro Editora, São Paulo, 2001, p. 139.

³¹ Tradução livre da seguinte passagem: "the right to the city has taken a different form, and is now often invoked to demand full, inclusive, and equal membership within existing political systems, and to promote the progressive realization of such values within and by cities."

seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos³².

No Brasil, Bodnar e Albino afirmam que o direito à cidade alcança a categoria de direito fundamental, extraíndo sua “validade dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, assim como dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”³³.

Por sua vez, reconhecendo também como direito fundamental, Libório e Saule atribuem outra fonte de validade a sua inclusão dentre os direitos fundamentais, o Estatuto da Cidade,

Devido à atribuição constitucional do Estatuto da Cidade determinar as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, o direito à cidade é adotado como direito fundamental, como um direito instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade³⁴.

Assim, é que a Constituição Federal determinou que lei específica traçasse as linhas mestras da política urbana, o que foi feito pelo Estatuto da Cidade, o qual trouxe os elementos do direito à cidade sustentável.

Pode-se dizer que o direito à cidade aglutina as diversas dimensões dos direitos fundamentais³⁵ interessando neste contexto apontar a direta conexão deste novo direito com a terceira dimensão dos direitos fundamentais (direitos de fraternidade), concebidos para a proteção de toda a coletividade.

Assim é que, no âmbito da terceira dimensão dos direitos fundamentais, em que a preocupação não é apenas com as atuais gerações, mas tem-se o dever ético com as futuras, que desponta como norte o agir de forma sustentável. A sustentabilidade configura-se em princípio ético-jurídico que visa o oferecimento de bem-estar das atuais e futuras gerações, é valor constitucional supremo constituindo-se em critério axiológico de avaliação de políticas e práticas, também é norte de toda interpretação e aplicação do direito já que insere-se dentre os objetivos fundamentais da República³⁶.

Por sua vez, a sustentabilidade das cidades está ligada a garantia do bem-estar a seus habitantes por meio da materialização de uma gama de direitos urbanos atrelados a vida urbana, em síntese, está atrelada a consecução do princípio da dignidade da pessoa humana. Juarez Freitas, que entende que o bem-estar está condicionado ao conceito de sustentabilidade, atribui um caráter multidimensional ao princípio da sustentabilidade,

Sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. Para consolidá-la, nesses moldes, indispensável cuidar do ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político. E assim

³² UN-Habitat. Nova Agenda Urbana. 2016. On-line. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em 23 nov. 2023.

³³ BODNAR, Z; LINHARES ALBINO, P. “As múltiplas dimensões do direito fundamental à cidade”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, nº. 3, 2020.

³⁴ CAMPOS LIBÓRIO, D; SAULE JÚNIOR, N. “Direito à cidade e institutos de proteção dos territórios urbanos de grupos sociais vulneráveis”, em VV.AA (FERNANDES CAMPILONGO, C; AZEVEDO GONZAGA, A; FREIRE, A.L. coords.), *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*, Tomo *Direito Administrativo e Constitucional*, (SERRANO NUNES JR. V.; ZOCKUN, M; ZANCANER ZOCKUN, C; FREIRE, A.L. coord. de tomo), Ed. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

³⁵ BODNAR, Z; LINHARES ALBINO, P. “As múltiplas dimensões do direito fundamental à cidade”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, nº. 3, 2020.

³⁶ FREITAS, J. *Sustentabilidade: Direito ao futuro*, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012.

reciprocamente, haja vista o fenômeno indesmentível da interconexão. Por isso, uma dimensão carece logicamente do reforço das demais. Todas as dimensões entrelaçadas compõem o quadro de cores limpas da sustentabilidade como princípio constitucional e como valor³⁷.

Adotando a multidimensionalidade, o Estatuto da Cidade erige com sustentável a cidade que garanta direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações³⁸. Para alcançar tais garantias é essencial que se ponha luz no vetor social da sustentabilidade, o qual edifica como fundamental o combate à pobreza, como tal a minoração das mazelas resultante do processo de favelização nas cidades, com inclusão a partir do adequado habitar, em espaços que permitam o acesso aos serviços e ao desenvolvimento de uma vida civil³⁹. Nessa linha, a segregação socioespacial contraria o Estatuto da Cidade que aponta como primeira diretriz a ser observada pelo plano urbano a concretização de cidades sustentáveis.

Ao aderir a Agenda 2030 o Brasil se comprometeu com os objetivos de desenvolvimento sustentável, dentre eles o de transformar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, por meio de cumprimento de metas que garantam habitação digna, urbanização inclusiva e sustentável, redução dos impactos ambientais e climáticos, além de acesso universal a espaços públicos de qualidade (ODS 11).

De tal modo, a sustentabilidade da cidade está conectada a garantia da dignidade da pessoa humana para consecução do bem-estar de todos, para tanto deve efetivar, dentre outros direitos urbanos atrelados a vida urbana, à moradia digna⁴⁰, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma urbanização inclusiva. Provin aponta que a sustentabilidade das cidades está atrelada ao habitar que permita acesso a equipamentos e serviços públicos, em que a livre circulação de diversidade permita o crescimento pessoal, isto a partir de um solo ordenado que respeite a função social propriedade e da cidade,

Portanto, a busca da sustentabilidade, deve primar pelo bem-estar e dignidade de todos os integrantes do meio em que está sendo debatida. Uma cidade sustentável deve buscar um ambiente com serviços públicos adequados a todos (saúde, educação, transporte), com os meios adequados para se chegar até eles (serviços distribuídos em todos os locais da cidade, e não apenas na região central, ou, se assim não for, com serviço eficiente e econômico de transporte para seu alcance, com respeito às normas de acessibilidade para toda e qualquer deficiência), em que há espaços para recreação da vida sadia com segurança (parques, praças, ciclovias, espaços verdes, naturais e/ou não modificados), com respeito à cultura (historicamente construída ou demonstrações atuais de atividades culturais, com respeito e tolerância), possibilitando

³⁷ FREITAS, J. *Sustentabilidade: Direito ao futuro*, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 57.

³⁸ 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;

³⁹ PROVIN, A.F. *A Sustentabilidade como parâmetro de solução de casos de colisão de direitos fundamentais nas cidades: uma tentativa de minimizar os impactos da pobreza em busca de cidades sustentáveis*. Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, Tese. 2021, p. 171.

⁴⁰ SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2004, p. 223.

o acesso a moradias sustentáveis (que não agridam o meio ambiente, que seja possível a dignificação da pessoa humana e a construção do ser humano), sem que para isso seja necessário barrar a atividade econômica (com licenças e estudos ambientais adequados, em áreas que não afetem o sossego dos moradores, gerando empregos e aumentando o produto interno bruto do município, sendo uma benesse à sociedade), em um ambiente com o solo bem ordenado (com construções e empreendimentos dentro das regras para manter a função social da propriedade e da cidade, em desenhos regulares e seguros)⁴¹.

Logo a vida urbana depende da diversidade, sem a qual estão em risco a preservação e o desenvolvimento da sociedade e da civilização⁴². Maria Coeli Simões Pires e Mila Batista Leite Corrêa Costa já afirmavam que,

A função social do espaço urbano, percebida sob influxos de sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo coibir a segregação sócio espacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidades pelas cidades⁴³.

Dessa feita, a segregação socioespacial é a antítese das cidades sustentáveis.

3. O liame entre titulação e gentrificação

Se de um lado a cidade se divide em guetos, separando os que têm dos que nada possuem, não significa que a ocupação territorial está delineada em espaços estáticos. O território ocupado pelos que estão à margem das decisões não deixa de ser cobiçado pelo poder econômico, o que acontece é um contínuo processo de desapossamento e reocupação, em que os vulneráveis perdem o território em razão das remoções forçadas ou da pressão econômica.

A mão do mercado sob o território popular se dá em áreas que começam a receber infraestrutura pública ou mesmo pela reurbanização de áreas abandonadas⁴⁴, hoje é comum a prática do retrofit para revitalizar áreas para o mercado imobiliário. Nesse sentido, Ribeiro retrata o avanço sobre as terras ocupadas pelos mais pobres,

Apesar da previsão constitucional, na arena que se estabelece nas cidades entre os interesses capitalistas e os direitos dos seus habitantes, o primeiro tem sido francamente privilegiado pelo Estado, seja por via direta – com a remoção dos moradores mais pobres e “limpeza” de terrenos entregues posteriormente de forma direta à iniciativa privada –, seja por via indireta – pela omissão em garantir a segurança da posse destes moradores, especialmente aqueles cujas moradias se

⁴¹ PROVIN, A.F. *A Sustentabilidade como parâmetro de solução de casos de colisão de direitos fundamentais nas cidades: uma tentativa de minimizar os impactos da pobreza em busca de cidades sustentáveis*. Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, Tese. 2021, p. 178/179.

⁴² JACOBS, J. *Morte e Vida de Grandes Cidades*, 3ª edição, Editora WMF Martins Fontes, São Paulo, 2018, p. 267.

⁴³ COELI SIMÕES PIRES, M; BATISTA LEITE CORRÊA DA COSTA, M. “Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades”, *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, nº. 74, jul./ago. 2012, p. 16.

⁴⁴ KOWARICK, L. *A Espoliação Urbana*, 2ª edição, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1993.

encontram em áreas valorizadas ou de interesse do mercado imobiliário⁴⁵.

No entanto, a cidade como valor de troca, apropriada pelo mercado imobiliário e financeiro, tem que estar legalizada. Se na década de 70 despontava a concepção de que a titulação da propriedade é o caminho para redução da situação de pobreza, as décadas seguintes não trazem dados comprovando a teoria, na área rural inclusive *"já foi demonstrado que o registro de terras teve um impacto insignificante ou não teve impacto algum no aumento do investimento ou da renda rural de seus habitantes"*⁴⁶.

O Brasil, por sua vez, entra com força na onda de titular como prioridade com a edição da Lei n. 13.465/17⁴⁷, relegando a regularização fundiária, em seu amplo aspecto de promoção de medidas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais, a segundo plano. Cria, nessa toada, instrumentos como a legitimação fundiária para regularizar amplamente as terras públicas, *"maior inovação da lei ao permitir que ocupantes de áreas irregulares, públicas ou privadas, adquiram o título de propriedade de seus imóveis de forma bastante desburocratizada e rápida"*⁴⁸.

Terras que antes estavam fora do mercado, na mão de ocupantes desprovidos de título jurídico, com a regularização fundiária passam a ser objeto de desejo de especuladores, ocasionando o eterno processo de expulsão dos mais vulneráveis e ocupação destes em terras não regularizadas.

Nessa linha, Ribeiro suscita a hipótese de que a informalidade brasileira é um entrave à transformação da propriedade em ativo financeiro,

Uma hipótese que se levanta é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para que as transações envolvendo a propriedade imobiliária sejam completamente inseridas no formato capitalista e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivada⁴⁹.

Não que legalizar a posse não seja essencial, mas é um problema quando visa apenas conceder título sem preocupação com aspectos de ordem urbanística, ambiental e social. É de se dizer que a antiga lei de regularização fundiária, Lei n. 11.977/2009, ao contrário da atual legislação regulamentadora, visava a regularização fundiária em sua integralidade, ou seja, legalizava a permanência dos moradores sob o aspecto jurídico, físico e social.

A falta de segurança jurídica está na base dos inúmeros conflitos fundiários que expulsam os mais vulnerabilizados. Portanto, legalizar a posse é fundamental para garantir a segurança da posse, mas a forma pode comportar dinâmicas diversas ou incluir mecanismos que não potencializem a gentrificação. Nesse sentido, Ribeiro, Avelar, Litsek e Furtado enfatizam que não basta titular, necessários novos mecanismos de fixação a terra,

No entanto, a formalização dos direitos fundiários, apesar de importante, não é capaz de assegurar a permanência das

⁴⁵ FIDALGO RIBEIRO, T. "Os "community land trusts": potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras", *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 12, nº, 1, 2020, p. 618.

⁴⁶ ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Ed. Boitempo, São Paulo, 2015, p. 213.

⁴⁷ RIBEIRO, T.; DO NASCIMENTO ANTÃO, R. C. "A gestão coletiva da propriedade como garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas: Os Termos Comunitários Territoriais (TCT) e as possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro", Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos, As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças, Rio de Janeiro, dezembro de 2018.

⁴⁸ FIDALGO RIBEIRO, T. *Dominação Financeira, regulação legal e espaço urbano: O caso da regularização fundiária no Brasil*, Ed. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2021, p. 220.

⁴⁹ FIDALGO RIBEIRO, T. *Dominação Financeira, regulação legal e espaço urbano: O caso da regularização fundiária no Brasil*, Ed. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2021, p. 214.

comunidades em seus espaços. A garantia da permanência é uma das principais demandas dos moradores nesses territórios, um desejo de preservar as relações de vizinhança, as redes de solidariedade e a própria dinâmica de vida que se estabeleceu ali. Mais importante que conceder um título ao ocupante, é necessário criar condições materiais para que ele possa seguir vivendo onde está. Apenas a partir de uma compreensão integral do que significa a segurança da posse, de quais dimensões ela engloba, será possível criar ferramentas efetivas para protegê-la, passo fundamental para chegarmos a um cenário de respeito ao direito à moradia adequada⁵⁰.

Assim, se legalizar pode estar no cerne de novas expulsões por aqueles que habitam áreas cobiçadas pelo mercado, “a *garantia de permanência territorial é, por vezes, condição sine qua non para o gozo de direitos pela população mais pobre das cidades*”⁵¹.

4. Termo territorial coletivo (TTC)

A proteção contra a gentrificação pode vir por meio de instrumentos jurídicos já existentes que garantam a posse, porém, sem retirar a propriedade da titularidade do poder público, tal como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), sendo que no primeiro caso a fixação de prazo determinado pode ser problemática, uma vez que na CUEM os requisitos limitados e prazo certo do instituto, dando um caráter transitório, impedem a ampla adoção.

Assim é que, diante de marcos regulatórios legais que propiciaram o aprofundamento da mercantilização das terras, objetiva-se trazer a análise o Termo Territorial Coletivo (TTC) como possível instrumento para coibir a gentrificação de terras tituladas e o eterno processo de expulsão dos vulnerabilizados e novas ocupações, inclusive em áreas ambientalmente protegidas.

Registra-se que o que se intitula TTC é a tradução para língua portuguesa do termo ‘Community Land Trust’, porém, como o termo teve origem nos Estados Unidos da América, cuja sistema jurídico adotado é a common law, não há uma tradução adequada para a figura do ‘land trust’, conforme esclarece Tarcyla Fidalgo Ribeiro,

Muitos traduzem o termo como fundos de posse coletiva, enquanto há quem traduza como fideicomisso fundiário. Ambas as opções apresentam problemas. O fideicomisso é figura do direito brasileiro relacionada ao direito de sucessões, e sua utilização tenderia a gerar confusão de institutos. Por sua vez, o termo “fundo de posse” parece trazer duas imprecisões em relação ao modelo em tela: a primeira é a de que seria a figura jurídico financeira relativa a aplicações financeiras, e a segunda é que, ao trazer apenas a ideia de posse no conceito, a nomenclatura pode deixar de traduzir a complexidade inerente ao caráter misto do instrumento,

⁵⁰ FIDALGO RIBEIRO, T.; SAPORI, C.; LITSEK, F.; FURTADO, M. “O modelo dos community land trusts no norte e sul global: possibilidades de aproximação no cenário brasileiro”, em *Encontro nacional da ANPUR*, nº.19, Blumenau-SC, 2022, p. 9.

⁵¹ FIDALGO RIBEIRO, T. “Os “community land trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras”, *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 12, nº, 1, 2020, p. 620.

inclusive enfraquecendo-o em um cenário de valorização cada vez mais exacerbada da propriedade⁵².

Inicialmente instituído no Estados Unidos na década de 60 ('Community Land Trusts - CLT') pelo movimento negro de luta pelos direitos civis em áreas rurais, em 1980 foi implantado sua primeira versão urbana. Em 2010 haviam mais de 240 CLTs nos 45 Estados Americanos e no Distrito de Columbia⁵³.

O modelo foi seguido em diversos países, tanto no Norte como no Sul global, a exemplo cita-se Canadá, Inglaterra, Escócia, Austrália, França, Alemanha, Bélgica, Quênia e Porto Rico. Sobre as peculiaridades do Sul global destacam Ribeiro, Avelar, Litsek e Furtado,

No sul global, os Community Land Trusts são ainda um modelo incipiente, diretamente relacionados com a resistência das populações vulnerabilizadas nas cidades e de aplicação recente. Apesar da grande heterogeneidade dos países do sul global, há uma realidade urbana comum, marcada pela desigualdade e segregação socioespacial, para a qual o Community Land Trust vem se apresentando como uma alternativa a partir da luta de movimentos e grupos pela moradia e segurança da posse⁵⁴.

Por sua vez, o reconhecimento internacional do TTC vem com a inclusão dentre os instrumentos de garantia da moradia digna previsto pela Nova Agenda Urbana – Habitat III, bem como pela agência UN-Habitat que o declara com "*potencial para se espalhar para o sul global e outras nações para oferecer posse segura de terra e habitação para as crescentes populações urbanas e rurais do século 21*"⁵⁵.

No Brasil há projetos pilotos nas comunidades Conjunto Esperança⁵⁶, Trapicheiros⁵⁷, Vila Autódromo e Xangrilá⁵⁸, comunidades situadas na cidade do Rio de Janeiro, todos em fase ainda inicial.

Vale dizer que na inexistência de um regramento jurídico próprio vem se tentando utilizar instrumentos já existentes na legislação pátria.

O que aqui se denomina TTC se operacionaliza a partir de um modelo de divisão da propriedade entre terreno e construções, em que o terreno, propriedade comum, é gerido de forma coletiva por uma pessoa jurídica constituída para esta finalidade, já os moradores seriam detentores de direito de superfície⁵⁹. É de se dizer que se subverte o caráter individual da propriedade privada sem, contudo, romper com sua institucionalidade. Assim, apesar dos arranjos jurídicos variarem conforme

⁵² FIDALGO RIBEIRO, T. "Os "community land trusts": potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras", *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 12, nº, 1, 2020, p. 612.

⁵³ DAVIS, J.E. *The Community Land Trust Reader*, Ed. Lincon Institute of Land Policy, Massachusetts, 2010, p. 3.

⁵⁴ FIDALGO RIBEIRO, T.; SAPORI, C.; LITSEK, F.; FURTADO, M. "O modelo dos community land trusts no norte e sul global: possibilidades de aproximação no cenário brasileiro", em Encontro nacional da ANPUR, 19, Blumenau-SC, 2022, p. 5.

⁵⁵ HARPER, D. *Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing*, The Global Urban Economic Dialogue Series, Nairobi, UN-Habitat, 2012, p. 43.

⁵⁶ BORDENAVE, G. "Autogestão na habitação e propriedade coletiva da terra: a experiência de uma cooperativa habitacional em Jacarepaguá-RJ", *Revista O social em Questão*, vol. 1, nº. 53, Pp. 233-254, 2022.

⁵⁷ ComCAT. Relatório Anual 2019.

⁵⁸ ComCAT. Relatório Anual 2022.

⁵⁹ SOTTO, D. "Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito a moradia adequada no Brasil", em VV.AA. (SOEIRO VIEIRA, B. coord.), *Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade*, v. 1, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, p. 157-174. 2017.

a realidade do país que a abriga possui uma base comum que é trazida de forma sintetizada por Tarcyla Ribeiro,

Os arranjos jurídicos e institucionais dos CLTs de fato passaram a variar conforme a realidade de cada uma das localidades em que se instaura. No entanto, é possível definir algumas características comuns às ações que se colocam sob o título de CLT, que são: (i) terra de propriedade coletiva; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção do CLT; (iv) gestão participativa e (v) ingresso voluntário⁶⁰.

Portanto, apesar da propriedade coletiva das terras, a propriedade privada das construções é individualizada, garantindo ao morador a gestão como melhor lhe aprouver, inclusive com a inserção do imóvel, dissociado da terra, no mercado imobiliário.

O objetivo é garantir a segurança da posse aos vulnerabilizados, de forma duradora, além de fortalecer a mobilização comunitária. Sobre este objetivo Ribeiro e Antão trazem o tom o TTC,

A propriedade coletiva da terra é o fundamento básico da segurança da posse proporcionada pelos CLTs. Os arranjos institucionais que garantem esta coletividade via de regra passam pela constituição de uma pessoa jurídica que será a proprietária formal dos terrenos, com participação dos moradores na sua gestão. A propriedade e gestão coletivas dão ao modelo a possibilidade de fazer restrições a possíveis novos moradores da área com o objetivo de manter suas características originárias, por exemplo, apenas permitindo que haja transmissão de imóveis para pessoas de baixa renda⁶¹.

A coletivização da propriedade, de acordo com Carrick Reddin, é essencial para garantia da sustentabilidade, *"A noção de propriedade coletiva da terra deve ocupar um destaque nas nossas discussões se quisermos cumprir a promessa de moradia adequada e conservação ambiental, prevista na Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2030"*⁶².

A adesão voluntária ao programa é basilar, visto que se fruto de imposição pode caracterizar uma tutela paternalista de certos grupos sociais, ferindo a autonomia e liberdade, bem como não estabelece o vínculo comunitário fundamental para a autogestão e sucesso do programa.

A participação dos moradores na construção do TTC é fundamental para o estabelecimento de regras comuns, dentre elas cláusulas que limitem a venda da construção a público específico, *"Essa limitação ao processo de revenda é fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis"*⁶³.

⁶⁰ FIDALGO RIBEIRO, T. "Os "community land trusts": potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras", *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 12, nº, 1, 2020, p. 614.

⁶¹ FIDALGO RIBEIRO, T.; DO NASCIMENTO ANTÃO, R C. "A gestão coletiva da propriedade como garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas: Os Termos Comunitários Territoriais (TCT) e as possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro.", Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos, As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças, Rio de Janeiro, dezembro de 2018.

⁶² REDDIN, C. "Termo Territorial Coletivo: Solução para a Crise Habitacional Global" RioOnWatch, 2022.

⁶³ FIDALGO RIBEIRO, T. "Os "community land trusts": potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras", *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 12, nº, 1, 2020, p. 615.

Apesar da ausência de legislação específica que poderia trazer segurança e regramento mais consistente, inclusive no que tange a questões de limitações de transferência da propriedade e a vinculação desta a grupos desfavorecidos, já foi reconhecido como instrumento urbanístico de gestão territorial pelo Plano Diretor de São João de Meriti/RJ⁶⁴.

De outro lado, ainda restam questão em aberto que devem pautar a discussão e futura legislação, como o meio pelo qual o projeto será sustentado, se apenas com contribuição financeira dos participantes ou aporte do poder público, bem como a gerência das áreas comuns, que não pode deixar de estar sob tutela do poder público

⁶⁴LEI COMPLEMENTAR Nº 205 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2021

Do Termo Territorial Coletivo

Art. 341. O Termo Territorial Coletivo, ou TTC, é instrumento urbanístico de gestão territorial, de utilização exclusiva para habitação de interesse social, e se caracteriza, concomitantemente, pela:

I – gestão coletiva da propriedade da terra;

II – titularidade individual das construções;

III – autonomia de ingresso.

Art. 342. O TTC se constituirá, concomitantemente:

I – pela consolidação da propriedade de uma pluralidade de imóveis, contíguos ou não, na titularidade de pessoa jurídica, sem fins lucrativos e constituída pelos moradores que aderirem ao TTC, com o objetivo específico de provisão, melhoria e gestão de habitação de interesse social;

II – pela concessão de direito real de superfície em nome de seus membros, referente à área de uso pessoal, familiar ou ambos.

III – pela formação de um conselho gestor do Termo Territorial Coletivo, em formato a ser decidido pelos moradores integrantes do TTC, com a eleição de seus membros por votação com voto individual dos moradores aderentes do TTC e representação direta destes com maioria qualificada do conselho.

§ 1º É permitida a participação de membros externos ao TTC no conselho gestor, de forma a democratizar as ações de planejamento e gestão.

§ 2º Nos casos de edificações, benfeitorias, ou de ambas, realizadas coletivamente em benefício dos moradores do TTC, a pessoa jurídica que o administra deverá ter a propriedade plena do bem.

§ 3º O TTC poderá ser instituído no âmbito de procedimentos de regularização fundiária de interesse social, hipótese na qual se permite que a pessoa jurídica constituída para realizar sua gestão receba diretamente a propriedade do bem a partir da cessão das posses individuais dos moradores aderentes.

§ 4º O TTC deverá ser implementado, preferencialmente, em áreas com tratamento de AEIS e AEISA nesta Lei Complementar, especialmente suas respectivas áreas de especial interesse social.

§ 5º Para os fins de aplicação do TTC, considera-se AEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

§ 6º A instituição de um TTC não impede que a ele sejam incorporados novos imóveis posteriormente.

Art. 343. A pessoa jurídica gestora do TTC ficará impedida de dispor ou dar em garantia os imóveis de sua titularidade ou sob sua gestão.

Art. 344. O TTC terá regramento aprovado por, pelo menos, 3/5 de seus membros, tendo por objetivo regular todos os aspectos relativos ao modelo.

Art. 345. O Termo Territorial Coletivo poderá ser dissolvido por decisão unânime de seus membros ou em caso de desapropriação da área pelo poder público devendo, no primeiro caso, ser realizada a transferência do direito de propriedade plena para cada família, com titulação preferencialmente em nome da mulher ou, no segundo caso, ser repartida a indenização proporcionalmente entre seus membros.

Parágrafo único. As áreas de uso comum e demais unidades sob titularidade da entidade gestora do TTC deverão ser transferidas à organização da sociedade civil sem fins lucrativos com finalidade habitacional ou ao Poder Público.

municipal para evitar descontinuidades de serviços ou deterioração. Tais questões ainda são fruto da ausência de uma lei federal regulando a matéria, que pode ser superada, no momento, pelos planos diretores.

Como vem sendo construído, o TTC pode se tornar instrumento urbanístico capaz de efetivação de um dos elementos apontados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no comentário n. 4, como essencial ao direito à moradia digna, a segurança jurídica da posse, cumprindo, igualmente, a meta 11.1 que o país assumiu ao ratificar a Agenda 2030 (ODS 11: Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (11.1).

De tal modo, ao garantir a permanência dos vulneráveis econômicos no território, por meio da prevenção da especulação fundiária, é instrumento de planejamento territorial com potencial a combater a segregação socioespacial (ODS 11, meta 11.3: Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países).

Nessa toada, cabe aos planejadores urbanos a introdução do instrumento dentre as políticas públicas de ordenação do solo, isto com vista a construir cidades sustentáveis, que incluam e estimulem o espírito da urbe de congregação e embates de diferentes, com a formação de um tecido social coeso na diferença. Nesse ponto interessante o Plano Diretor de São João do Meriti/RJ que trouxe a possibilidade de instituição do TTC já no âmbito do procedimento de regularização fundiária, com a transferência da propriedade diretamente à pessoa jurídica constituída para sua gestão.

A criação de políticas públicas para estimular e fazer conhecer o TTC está inserta na obrigação constitucional de construir políticas de desenvolvimento urbano que ordene de forma plena as funções sociais da cidade e garanta o bem-estar de seus habitantes. Enquanto houver segregação socioespacial, fruto da omissão estatal ou mesmo da utilização de instrumentos de forma a beneficiar o poder econômico, estaremos cada vez mais distantes de cidades sustentáveis e do cumprimento dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e solidariedade.

5. Conclusões

Não há solução simples ou fácil para redimir a forma como foram construídos e ocupados os espaços territoriais das cidades brasileiras, cujas marcas são a segregação, expulsão e informalidade. Todavia, as dificuldades da reconstrução de liames que levem a um novo comunitarismo territorial não pode ser empecilho para busca de soluções.

Se de um lado se fala da necessidade de regularização fundiária, especialmente pelo aspecto jurídico de concessão de títulos que garantam a segurança jurídica da posse, não pode ser ignorado que a concessão de títulos de propriedade abre caminho para inserção de propriedades no mercado econômico levando a gentrificação de parcela da cidade.

Nessa linha, o TTC é um instrumento eficaz no combate ao processo de gentrificação que ocorre a partir do momento em que as terras são tituladas.

A garantia de permanência no território, em especial nos bairros guarnecidos de equipamentos públicos e comunitários, coibindo a criação de novos bolsões de pobreza em áreas já degradadas, de risco ou ambientalmente protegida, faz com que o TTC se revele em instrumento capaz de auxiliar na efetivação de cidades sustentáveis, inclusivas e justas.

Portanto, ao evitar deslocamentos e ocupações informais garante o direito à moradia da população vulnerabilizada, cumprindo, assim, com as metas estabelecidas no ODS 11, em especial de habitação digna, requisitos que também consta no Estatuto da Cidade para reconhecimento das cidades como sustentáveis.

O TTC certamente não pode ser tomado como solução milagrosa, sozinho não será capaz de mudar uma concepção territorial sedimentada socialmente, mas aliado a outros instrumentos e mecanismos pode trazer transformações substanciais na dinâmica com que a propriedade é encarada.

A falta de legislação específica pode ser um limitador, mas não impede a imediata implantação de projetos de TTC, inclusive esta ausência de legislação federal está sendo superada pela inclusão em planos diretores, tal qual o recente Plano Diretor de São João de Meriti/RJ e a previsão no projeto de lei do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro.

A experiência internacional pode ser adaptada a realidade pátria, mas as peculiaridades de um país alicerçado na desigualdade social, que funciona na base da ampliação do fosso social, trarão desafios diversos a implantação do TTC. Somente a expansão do instrumento no Brasil dará a dimensão da efetividade, limites e dos desafios que deverão ser enfrentados.

O que é certo é a urgência de políticas urbanas capazes de pôr fim a segregação socioespacial e a exclusividade territorial, possibilitando, assim, que as cidades brasileiras se tornem sustentáveis, seguras, inclusivas e resilientes, forjando o senso comunitário característico da urbes.

6. Referências

- AZEVEDO, A. *O Cortiço anotado*, Ed. Obliq, Rio de Janeiro, 2020.
- BAUMAN, Z. *Globalização - As consequências humanas*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2021.
- BECK VARELA, L. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2005.
- BODNAR, Z; LINHARES ALBINO, P. "As múltiplas dimensões do direito fundamental à cidade", *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, nº. 3, 2020.
- BORDENAVE, G. "Autogestão na habitação e propriedade coletiva da terra: a experiência de uma cooperativa habitacional em Jacarepaguá-RJ", *Revista O social em Questão*, vol. 1, nº. 53, Pp. 233-254, 2022. Disponível em <https://www.redalyc.org/journal/5522/552270452009/html/> Acesso em 10 maio 2023.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2001, Seção I, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009, Seção I, p. 2.
- BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 2017, Seção I, p. 1.
- BRASIL COSTA, D.; CASTRO DE AZEVEDO, U. "Das Senzalas às Favelas: Por onde vive a população negra brasileira", *Revista Socializando*, ano 3, nº. 1, 2016, p. 148.
- CAMPOS LIBÓRIO, D; SAULE JÚNIOR, N. "Direito à cidade e institutos de proteção dos territórios urbanos de grupos sociais vulneráveis", em VV.AA (FERNANDES CAMPILONGO, C; AZEVEDO GONZAGA, A; FREIRE, A.L. coords.), *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*, Tomo *Direito Administrativo e Constitucional*, (SERRANO NUNES JR. V.; ZOCKUN, M; ZANCANER ZOCKUN, C; FREIRE, A.L. coord. de tomo), Ed. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/66/edicao-1/direito-a-cidade-e-institutos-de-protecao-dos-territorios-urbanos-de-grupos-sociais-vulneraveis> Acesso em 9 out. de 2023.
- CARVALHO, S.N. *Direito de Defesa nos Conflitos Fundiários*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2019.
- COELI SIMÕES PIRES, M; BATISTA LEITE CORRÊA DA COSTA, M. "Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades", *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, nº. 74, jul./ago. 2012.

- CONCAT. Relatório Anual 2019. Disponível em <https://comcat.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-relatorio-anual-ttc.pdf> Acesso em 11 maio 2023.
- CONCAT. Relatório Anual 2022. Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/6426ed2c3c22143a6de0f1b3/1680272711255/2022-relatorio-anual-ttc.pdf> Acesso em 11 maio 2023.
- CONFLITOS NO CAMPO BRASIL 2022/Centro de documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/downlods/download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14302-livro-2022-v21-web> Acesso em 12 maio de 2023.
- DAVIS, J.E. *The Community Land Trust Reader*, Ed. Lincon Institute of Land Policy, Massachusetts, 2010.
- FALCÃO, J. "Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife", em VV.AA. (Falcão, J. coord.), *Invasões Urbanas. Conflito de Direito de Propriedade*, 2ª ed, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2008.
- FIDALGO RIBEIRO, T. *Dominação Financeira, regulação legal e espaço urbano: O caso da regularização fundiária no Brasil*, Letra Capital, Rio de Janeiro, 2021.
- FIDALGO RIBEIRO, T. "Os "community land trusts": potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras", *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 12, nº, 1, 2020.
- FIDALGO RIBEIRO, T.; DO NASCIMENTO ANTÃO, R C. "A gestão coletiva da propriedade como garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas: Os Termos Comunitários Territoriais (TCT) e as possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro.", Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos, As Metrôpoles e o Direito à Cidade: dilemas, desafios e esperanças, Rio de Janeiro, dezembro de 2018. Disponível em <file:///C:/Users/dpu/Downloads/ExtractPage2.pdf> Acesso em 10 maio 2023.
- FIDALGO RIBEIRO, T.; SAPORI, C.; LITSEK, F.; FURTADO, M. "O modelo dos community land trusts no norte e sul global: possibilidades de aproximação no cenário brasileiro", em Encontro nacional da ANPUR, 19, Blumenau-SC, 2022. Anais. Disponível em: https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT5_SEM_226_101_20211129182058.pdf. Acessado em 10 maio 2023.
- FOLCHINI BARREIROS, W.C. "Os desafios da Defensoria Pública na ressignificação dos espaços públicos", *Revista da Defensoria Pública da União*, nº. 13, 2020.
- FREITAS, J. *Sustentabilidade: Direito ao futuro*, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil -2009*, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0> Acesso em: 6 nov. 2023.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil - 2016-2019*, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioMetodologiadoDeficitHabitacionaledaInadequacaodeDomiciliosnoBrasil20162019v1.0.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2023.
- HARPER, D. *Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing*, en The Global Urban Economic Dialogue Series, Nairobi, UN-Habitat, 2012.
- HARVEY, D. *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana*, Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2014.
- HIRSCHL, R. *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, Ed. Oxford University Press, Oxford. 2020.
- HOLSTON, J. *Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*, Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). "País tem 90 milhões de domicílios, 34% a mais que em 2010". 28/6/2023". Disponível em

- <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010> Acesso em 31 jul. de 2023.
- JACOBS, J. *Morte e Vida de Grandes Cidades*, 3ª edição, Editora WMF Martins Fontes, São Paulo, 2018.
- KOWARICK, L. *A Espoliação Urbana*, 2ª edição, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1993.
- LEFEBVRE, H. *Direito à cidade*, Centauro Editora, São Paulo, 2001.
- MENENDES MOTTA, M.M. *Nas fronteiras do poder. Conflito direito à terra no Brasil do século XIX*, Ed. Vício de leitura, Rio de Janeiro, 1998.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável. Disponível em: [file:///C:/Users/dpu/Downloads/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dpu/Downloads/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016%20(1).pdf). Acesso em: 4 nov. 2022.
- PIRES DO RIO CALDEIRA, T. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, Editora 34/Edusp, São Paulo, 2000.
- PROVIN, A.F. *A Sustentabilidade como parâmetro de solução de casos de colisão de direitos fundamentais nas cidades: uma tentativa de minimizar os impactos da pobreza em busca de cidades sustentáveis*. Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, Tese, 2021. Disponível em <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/387/TESE%20-%20ALAN.pdf> Acesso em: 10 out. 2023.
- REDDIN, C. "Termo Territorial Coletivo: Solução para a Crise Habitacional Global" RioOnWatch, 2022. Disponível em <https://riononwatch.org.br/?p=58710> Acesso em 11 maio 2023.
- ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Ed. Boitempo, São Paulo, 2015.
- SÃO JOÃO DE MERITI/RJ. LEI COMPLEMENTAR Nº 205 DE 14 DE DEZEMBRO DE 2021. Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti, 6 jun. 2022. Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62e19075e51b35156f425bcb/1658949750927/Plano+Diretor+SJM+-+grifado.pdf> Acesso em 12 de maio 2023.
- SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2004.
- SOTTO, D. "Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito a moradia adequada no Brasil", en VV.AA. (SOEIRO VIEIRA, B. coord.), *Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade*, v. 1, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, p. 157-174. 2017. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobrimo_o_dir_eito_de_superficie_atraves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequada_no_Brasil Acesso em: 10 maio 2023.
- UN-Habitat. Nova Agenda Urbana. 2016. On-line. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em 23 nov. 2023.