



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **TERMO TERRITORIAL COLETIVO: INSTRUMENTO DE “COSTURA” ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO EM PROL DO INCREMENTO DA SEGURANÇA DA POSSE**

### **Autores:**

Renata Cristina do Nascimento Antao - IPPUR/UFRJ - [renata.antao@gmail.com](mailto:renata.antao@gmail.com)

Tarcyla Ribeiro Fidalgo - IPPUR/UFRJ - [tarcyla.fidalgo@gmail.com](mailto:tarcyla.fidalgo@gmail.com)

### **Resumo:**

O recente cenário de megaeventos esportivos, inflexão neoliberal e novo marco de regularização fundiária fundamentam preocupações quanto à segurança da posse nas cidades brasileiras. Os atuais instrumentos jurídicos têm se revelado insuficientes para a tarefa de garantir o direito à moradia e à cidade, especialmente dos mais pobres. Neste contexto, o trabalho busca, a partir da observação e análise da experiência internacional dos Community Land Trusts, à luz da legislação brasileira, avaliar a capacidade do modelo para subverter o caráter absoluto e privatista da propriedade, bem como empoderar comunidades por meio de processos de conhecimento e gestão territorial autônomos. A hipótese discutida é de que os CLTs se apresentam como uma ferramenta de "costura" entre diversos interesses e instrumentos, especialmente das áreas do direito e do planejamento, em prol da construção de um modelo emancipatório, capaz de atender de forma mais eficaz aos anseios de populações vulnerabilizadas.

## **TERMO TERRITORIAL COLETIVO:**

### **INSTRUMENTO DE “COSTURA” ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO EM PROL DO INCREMENTO DA SEGURANÇA DA POSSE**

#### **INTRODUÇÃO**

Estamos atualmente em um cenário privilegiado para preocupações com o tema da segurança da posse nas cidades brasileiras: megaeventos esportivos, inflexão neoliberal com impactos diretos na funcionalização das cidades para o sistema capitalista e novo marco de regularização fundiária com privilégio da titulação via propriedade privada são alguns dos motivos que fundamentam tais preocupações.

Os instrumentos jurídicos existentes, apesar de reconhecidamente avançados e progressistas, têm se revelado claramente insuficientes para a tarefa de garantir o direito à moradia e à cidade, especialmente dos mais pobres, a partir da segurança de suas posses. Esta insuficiência tem tido impactos diretos no próprio planejamento das cidades, que cada vez mais se distancia de um potencial emancipatório e participativo para atender a interesses mercadológicos cada dia mais capilarizados no espaço urbano.

Neste contexto, observar e analisar experiências e modelos internacionais pode ser útil no sentido de guiar possíveis ações e interpretações no Brasil no sentido de incrementar a segurança da posse dos habitantes das cidades - que contam com menos recursos financeiros; bem como incentivar práticas insurgentes de planejamento urbano, com forte ancoragem na realidade concreta e no protagonismo social.

Talvez a experiência mais relevante na atualidade para este fim seja a dos *Community Land Trusts*, surgidos nos Estados Unidos da América na década de 60 do século XX e ligados a movimentos por direitos civis nas áreas rurais. O modelo ampliou sua atuação para áreas urbanas nos anos 80, sempre com o propósito de garantir a segurança da posse de populações vulnerabilizadas e, a partir daí, garantir um plexo de direitos civis e sociais a estas pessoas. Com o passar das décadas, o modelo dos CLTs foi se espalhando geograficamente, especialmente pela Europa e Austrália, tendo recentemente chegado a América Latina a partir da experiência de Porto Rico – na inovadora experiência de sua aplicação em um assentamento informal, Caño Martín Peña.

Os CLTs podem ser definidos de forma preliminar – visto que retornaremos ao tema no tópico seguinte -, como modelos nos quais a propriedade da terra é separada da

propriedade das construções, sendo a primeira gerida coletivamente e a segunda de forma individual, mas em conformidade com eventuais regras estabelecidas pela coletividade. Sua aplicação pressupõe, ainda, uma organização da população envolvida no sentido do planejamento e gestão do território como um todo, em um movimento que, quando observado na prática, se identifica com as diretrizes do planejamento insurgente conforme definido por MIRAFTAB:

“O planejamento insurgente (...) constitui práticas de planejamento radical que desafiam as especificidades injustas da governança neoliberal operando através da inclusão. (...) O planejamento insurgente reconhece, apoia e promove não apenas os mecanismos de enfrentamento das bases exercidas nos espaços de cidadania convidados, mas também as práticas oposicionistas das bases, na medida em que inovam seus próprios termos de engajamento. (tradução livre de MIRAFTAB, 2009, p.41)

Duas de suas principais potencialidades, que serão abordadas de forma detida no curso deste trabalho, se referem a sua capacidade de subverter o caráter absoluto e privado idealmente atribuído à propriedade privada até os dias atuais sem romper com ela, e seu potencial de empoderamento comunitário por meio de processos de conhecimento e gestão territorial autônomos.

Deste modo, os CLTs se apresentam como uma verdadeira ferramenta de "costura" entre diversos interesses, instrumentos e teorias urbanas, especialmente das áreas do direito e do planejamento em prol da construção de um modelo emancipatório, capaz de atender de forma mais eficaz aos anseios de movimentos sociais e populações vulnerabilizadas nas cidades.

## O TERMO TERRITORIAL COLETIVO

Termo Territorial Coletivo é a denominação dada para o que seria um modelo brasileiro de *Community Land Trust*. A tradução do termo para a língua portuguesa é controversa e envolve mais do que a busca por palavras cujo significado seja mais próximo dos termos trazidos pela língua inglesa. Dada sua origem nos Estados Unidos da América, que adota o sistema jurídico da *common law*, baseado mais em precedentes judiciais em detrimento de textos legais, a figura do “*Land Trust*” não é reproduzível ao passível de tradução ao português.

Muitos traduzem o termo como “fundo de posse coletiva”, enquanto há quem traduza como “fideicomisso fundiário”. Ambas as opções apresentam problemas no Brasil. Isto porque, o fideicomisso é uma 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, inclusive enfraquecendo-o em um cenário de valorização cada vez mais exacerbada da propriedade.

Deste modo, prefere-se trabalhar com a tradução de Termo Territorial Coletivo, evocando o aspecto consensual e coletivo do instrumento.

Como visto anteriormente, as primeiras experiências de aplicação dos CLTs foram realizadas nos Estados Unidos da América na década de 60. Ainda muito ligadas aos movimentos por direitos civis e localizadas, na sua totalidade, em áreas rurais. No início, os CLTs enfrentaram a resistência dos moradores e poucos foram efetivamente implantados neste primeiro momento. O primeiro CLT urbano apenas foi organizado em 1980, na cidade de Cincinnati (DAVIS, 2010).

Os primeiros CLTs fracassaram, especialmente por dificuldades relacionadas à obtenção de recursos para a aquisição das terras. Com o passar do tempo, o modelo dos CLTs foi se aperfeiçoando e a demonstração de resultados começou a vencer as desconfianças iniciais, dando-lhe mais força: em 1995 havia cerca de 100 CLTs nos Estados Unidos da América, enquanto que em 2005 havia mais de 200, com uma estimativa de 12 novos sendo constituídos a cada ano. Atualmente, os CLTs estão em operação em 45 estados e em outros países como Canadá, Inglaterra, Escócia, Austrália e Quênia (DAVIS, 2010). Muito desta expansão se deve ao fato dos CLTs terem deixado as fronteiras rurais e passado a ter aplicação expressiva nas cidades nas quais, de fato, as situações de vulnerabilidade são múltiplas e graves.

A difusão dos CLTs se deve especialmente à maleabilidade de sua modelagem institucional, que permitiu que pudessem ser adaptados às diversidades locais. Nas palavras de Davis (2010):

“The CLT has been reinvented repeatedly over the years, adapting to new audiences, conditions, and applications. Such flexibility has been a perennial source of renewal and vigor, helping the CLT to spread far and wide. A deeper appreciation for the model’s evolution may encourage today’s practitioners to continue the experimentation that gave rise to the model in the first place” (pág.10)

Os arranjos jurídicos e institucionais dos CLTs de fato passaram a variar conforme a realidade de cada uma das localidades que adotaram o modelo. 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 voluntário.

Embora não haja um enfrentamento frontal da ideologia e dos arranjos jurídicos e institucionais da propriedade privada, há uma utilização dos mesmos de forma a empoderar

os moradores e garantir sua permanência em territórios dos quais, de outro modo, já teriam sido expulsos por forças estatais ou mercadológicas.

No Brasil, o tema ainda se mostra muito recente, tendo se iniciado uma reflexão sobre as possibilidades e limitações de tal instrumento considerando as peculiaridades nacionais. Nos próximos tópicos iniciaremos reflexões sobre os aspectos que parecem mais essenciais em um primeiro momento, nos âmbitos do planejamento urbano e do direito no sentido da estruturação de um modelo de Termo Territorial Coletivo, um CLT adaptado às especificidades as cidades brasileiras.

## O PLANEJAMENTO URBANO NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE TERMO TERRITORIAL COLETIVO

Conforme anteriormente exposto, a construção de um modelo de Termo Territorial Coletivo depende de um trabalho coletivo dos envolvidos no sentido da conscientização sobre o território para desenvolvimento de um plano de gestão e desenvolvimento compartilhado entre os integrantes. Essa prática é fundamental não apenas para guiar a atuação do TTC após sua criação, mas para fixar as bases mesmas para sua implantação a partir da mobilização comunitária.

Na experiência de Porto Rico, que parece mais próxima da nossa realidade por ter se desenvolvido na América Latina e em um contexto de assentamento informal, todo o processo foi iniciado por meio de táticas de planejamento insurgente que passaram a ser utilizadas no território por ocasião de um movimento forte de ameaças do governo relacionadas com a retirada direta e indireta de moradores iniciadas com a dragagem do canal que corta a comunidade e consequentes medidas de "revitalização" do entorno (ALGOED et al., 2018).

O debate sobre planejamento insurgente ou radical nasce da análise do quanto a luta por inclusão cidadã serve de base para práticas emancipatórias de planejamento urbano. Tanto que se articula diretamente com o termo "cidadania insurgente" cunhado por Holston (2013) após sua investigação etnográfica e análise sociológica da luta por direitos como o de moradia e de acesso à infraestrutura urbana na periferia de São Paulo. Esse tipo de análise é incorporado ao discurso do planejamento por Sandercock (1998a, 1998b), Friedmann (2002) e Miraftab (2006; Miraftab e Wills, 2005) ao clamarem pelo reconhecimento das práticas cidadãs como formas de planejamento.

Soma-se à construção teórica do planejamento insurgente o fato da teoria do planejamento urbano ser altamente colonizada, no sentido de promoção da universalização da experiência das "metrópoles" e da adoção do modelo do norte global como referência a ser perseguida<sup>1</sup>. A liberação das colônias apenas pode acontecer através da "descolonização

---

<sup>1</sup> Como referência ver Simone, A. (2004) *For the City Yet to Come: Changing African Life in Four Cities*. Durham, NC: Duke University Press. Watson, V. (2002) 'The Usefulness of Normative Planning Theories in the Context of Sub-Saharan Africa',

da mente” - designada por Fanon (2008), e da liberação da imaginação. Liberação que necessita de uma nova consciência que saia da posição subalterna para uma postura ativa e ativa, que possa conseqüentemente liberar as imaginações do planejamento e questionar suas práticas hegemônicas. (MIRAFTAB, 2016, p.373)

O planejamento insurgente é, assim, transgressor (no tempo, no espaço e na ação), contra-hegemônico e imaginativo.

“As práticas de planejamento insurgentes são caracterizadas como contra hegemônicas, transgressivas e imaginativas. Eles são contra hegemônicos na medida em que desestabilizam a ordem normalizada das coisas; eles transgridem tempo e lugar localizando memória histórica e consciência transnacional no coração de suas práticas. Eles são imaginativos em promover o conceito de um mundo diferente sendo, como Walter Rodney diz, tanto possível quanto necessário.” (MIRAFTAB, 2009, p.33)

O planejamento insurgente busca repensar a participação e o papel da atuação cidadã no governo das cidades, com especial importância em um contexto neoliberal, o que pode ser visto no caso de Porto Rico, anteriormente exposto, no qual antes de saberem que gostariam de implementar um modelo de *Community Land Trust*, os moradores definiram que precisavam garantir sua permanência no território e que este fosse planejado e desenvolvido conforme seus interesses. Apenas após o engajamento dos moradores e a realização de práticas de planejamento insurgentes (MIRAFTAB, 2009, p.41), os técnicos, em conjunto com os moradores, chegaram à conclusão que a melhor medida a ser adotada seria o estabelecimento de um mecanismo de *Community Land Trust* que, naquela experiência, foi modelado no formato de um fideicomisso da terra através da aprovação de legislação própria trazendo os contornos do instrumento.

A base comunitária criada por meio de táticas de planejamento insurgente e da conscientização sobre os riscos relacionados a sua permanência foi responsável por um nível de engajamento dos residentes suficiente para que o governo reconhecesse suas pretensões quanto ao território - inclusive formalmente por meio de lei - e, mais importante, que a opinião pública ficasse a seu favor nas inúmeras disputas que a iniciativa desperta até hoje.

Essas bases e movimentos insurgentes, dos quais o caso da comunidade Caño Martín Peña é um exemplo, podem se utilizar tanto dos espaços de participação cidadã sancionados pelas autoridades como as audiências públicas, os fóruns e os conselhos de política (espaços convidados), quanto permitem a invenção de novos espaços ou (re)apropriação de antigos (espaços inventados), vocalizando suas demandas por direitos de cidadania e promovendo interesses contra hegemônicos.

“É essa disjunção entre inclusão formal e substantiva que motiva as práticas contemporâneas de cidadania insurgente. Neste momento neoliberal, a cidadania tangível não chega através das instituições legislativas do estado. Antes, cresce sob a pele da cidade, que é como uma cidade invisível, através das práticas insurgentes de comunidades marginalizadas - sejam imigrantes sem direitos; minorias étnicas, racializadas e de gênero do mundo industrializado; ou os cidadãos ilegais do Sul global. (p.40) (MIRAFTAB, 2009, p.35).

Vemos, assim, que da mesma maneira que o planejamento insurgente descentraliza o papel da representação política, ele dá atenção à ação direta dos atores e aos meios de inclusão desses, mudando o sujeito de sua teorização do planejador ou técnico, para o planejamento em si, para a práxis. O planejamento insurgente molda suas práticas respondendo à luta histórica “entre inclusão seletiva e dominação” buscando “reapropriar espaços de ação coletiva para a liberação” (MIRAFTAB, 2009, p.43).

A consciência historicizada acaba sendo um princípio constitutivo do planejamento insurgente, pois busca retomar práticas e memórias coletivas e historicizar os problemas relacionados às ações e inações das autoridades, em uma espécie de “historiografia insurgente” como Sandercock denomina a prática.

Por perseguir uma ruptura ontológica e epistemológica na conjuntura neoliberal contemporânea, o planejamento insurgente passa a ser a prática e teoria que mais se adequa aos passos iniciais da construção e aplicação dos Termos Territoriais Coletivos. Isto porque dialoga com as práticas autogestionadas e insurgentes de construção habitacional nas periferias brasileiras, é transgressor quanto o atual modelo de uso e gozo da propriedade, é imaginativo ao propor a coletivização como princípio, é contra-hegemônico pois nasce dos movimentos civilistas de luta por direitos dos anos 60, e está a todo o tempo se reformulando e (re)adaptando para dar respostas aos rápidos e diversos movimentos impostos pela lógica neoliberal.

Temos que a criação de um modelo de TTC no Brasil, acompanhando o histórico brasileiro de cidadania insurgente, afirmado nas pesquisas de Holston (1995, 2016), e de luta pela garantia de direitos a partir das bases e da realidade concreta, deve partir das bases e movimentos de luta por moradia e de um modo insurgente e radical de planejar. Isto porque o instrumento do TTC, mesmo não rompendo com a propriedade privada, modifica substancialmente sua essência para trazer aspectos de coletividade e cooperativismo ao uso e gozo da propriedade.

Os participantes do TTC não apenas se empoderam enquanto sujeitos coletivos de direitos, mas devem conseguir se mobilizar em torno de um projeto comum, definindo suas necessidades, expressando seus anseios e construindo coletivamente o território. Apenas o planejamento insurgente é capaz de pôr em prática e viabilizar um projeto como o TTC, instrumento que deve ser construído de “dentro para fora” como ocorreu em Porto Rico, e



não de “fora para dentro” como muitas das aplicações dos instrumentos urbanísticos conhecidos.

## A ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE UM MODELO DE TERMO TERRITORIAL COLETIVO: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Uma vez consolidada a base social para a implantação do TTC, idealmente construída a partir de práticas de planejamento insurgente, conforme descrito acima, é necessário desenhar uma estrutura jurídica apta a dar corpo ao TTC enquanto instrumento, visando garantir a execução do planejamento desenhado pela comunidade para dar vazão a suas demandas.

Para essa estrutura, a primeira e mais clara possibilidade, a partir inclusive da experiência bem sucedidas de implantação da comunidade do Caño Martín Peña em Porto Rico, é a elaboração de um projeto de lei, a partir de debates com diversos membros da sociedade - entre técnicos, membros das comunidades interessadas e parlamentares – com o objetivo de formatar um instrumento perfeitamente adequado para os objetivos comunitários, relacionados com a garantia da segurança da posse dos moradores e com o empoderamento das comunidades.

Esta possibilidade esbarra em dificuldades burocráticas e políticas, relacionadas com a estrutura em si do poder legislativo brasileiro e com o atual momento político que se revela especialmente turbulento e delicado. Apesar disso, a conjuntura atual parece revelar aberturas interessantes para a apresentação de uma proposta, em especial pela oposição importante que foi feita à aprovação do novo marco normativo nacional de regularização fundiária, Lei 13.465/17.

Em linhas gerais, houve a difusão de uma preocupação de que com a nova Lei, que prestigia a regularização sob seu aspecto registral e de titulação em detrimento dos aspectos urbanísticos e sociais, se incentivassem processos de expulsão mercadológica de populações vulneráveis situadas em áreas de interesse econômico, violando ainda mais a segurança da posse destas pessoas.

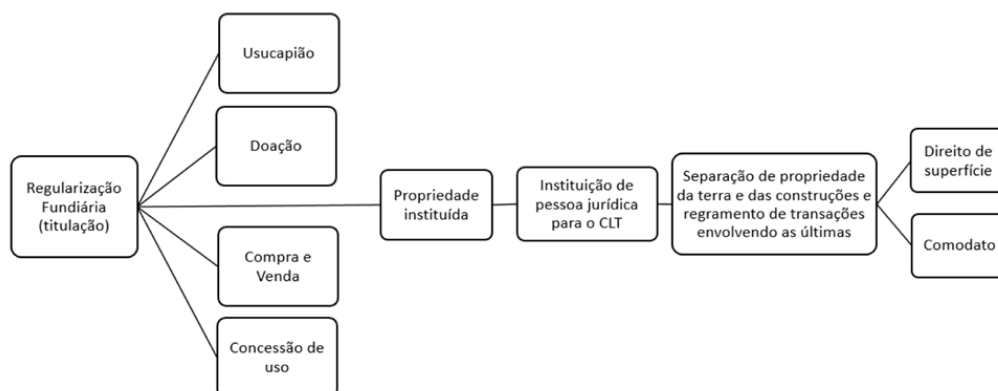
Neste cenário, é possível identificar espaço para a propositura de um modelo que se mostra promissor não apenas para a garantia da segurança da posse, mas para a integração da comunidade e incremento de sua capacidade de autogestão e negociação política. No entanto, a aprovação efetiva de uma lei estruturando tal modelo certamente levaria anos.

Sendo assim, buscou-se pensar um arranjo alternativo a partir dos instrumentos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, capaz de fornecer a base para a implementação de um modelo brasileiro de Community Land Trust, a partir das especificidades e necessidades locais. Neste sentido, foi desenvolvida uma estrutura jurídica a partir de uma metodologia de circuito, que consiste na utilização conjunta de diversos instrumentos para a construção de um modelo de Community Land Trust no Brasil, por etapas. Cabe destacar que estas etapas não são necessariamente progressivas, de modo que podem obedecer a lógica temporal de implantação diversa da aqui desenhada.



Este arranjo alternativo, partindo de uma metodologia de circuito (NETO, 2014) que busca integrar diversos instrumentos para uma construção do modelo por etapas, pode ser melhor visualizado a partir do fluxograma abaixo:

## Circuito a partir dos instrumentos já existentes



Fonte: Produção própria

A primeira etapa seria a da regularização fundiária. A realidade dos assentamentos informais brasileiros, bem como da maioria do seu território, é de terras não regularizadas, que por vezes não tem sequer registro. Considerando que o Community Land Trust pressupõe a transferência da terra para uma entidade que então fará o desmembramento entre terrenos e construções, a regularização fundiária se coloca como pressuposto indispensável para a implantação de qualquer modelo que pretenda seguir os mesmos moldes.

Com a regularização dos imóveis quanto a sua propriedade, pode-se passar à segunda etapa do circuito, que seria a constituição da pessoa jurídica que ficará responsável pela gestão do território.

Conforme afirmado anteriormente, esta etapa não necessariamente deve ser precedida ela anterior. Para fins organizativos, uma comunidade pode primeiro discutir formas de associação e estruturar sua pessoa jurídica, para que quando a regularização da terra ocorra a estrutura jurídica já esteja pronta para permitir o avanço do projeto.

Existem diversas formas associativas reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Para a instituição de um modelo de *Community Land Trust* podemos destacar as associações, fundações e cooperativas.

As duas primeiras são formas de pessoas jurídicas já consolidadas no Brasil e as principais diferenças entre elas são de duas ordens. A primeira se refere à gestão: as associações permitem arranjos de maioria que podem alterar a finalidade inicialmente

estabelecida para si e seus bens. Deste modo, acaba padecendo de uma fragilidade que exigirá esforços para sua correção, ao mesmo tempo que é a forma que tem o processo menos burocrático de estabelecimento. A segunda se refere à necessidade de que, para a criação de uma fundação, já exista patrimônio a ser destinado para suas atividades fins. Ou seja, no caso de criação de uma fundação para modelar um CLT, esta fica condicionada à possibilidade de disposição dos imóveis no momento de seu surgimento, não podendo ser feita antes da etapa da regularização fundiária descrita anteriormente.

Quanto às cooperativas, sua regulamentação jurídica ainda se revela insuficiente no Brasil, embora seja o instrumento preferencial dos movimentos sociais em sua organização interna. Um dos problemas encontrados para a utilização desta figura jurídica é a necessidade de comprovação de um fim econômico, exigência para a criação de uma cooperativa. Apesar disso, por estar capilarizada entre os movimentos sociais, é uma opção que não deve ser desconsiderada.

Superadas essas duas etapas, chega-se ao momento de realizar o processo de separação entre a propriedade da terra (sob gestão da pessoa jurídica anteriormente criada, que por sua vez deve ser gerida de forma coletiva pela comunidade e interessados) e a propriedade das construções (individual dos moradores), sendo esta uma característica básica a todos os modelos inspirados nos *Community Land Trusts*.

Nesta etapa, mais uma vez contamos com diversos instrumentos à disposição no ordenamento jurídico brasileiro, sendo o mais adequado o direito de superfície, utilizado também na experiência porto-riquenha.

Este instrumento permite que a propriedade da terra e das construções seja separada quanto a sua propriedade. Deste modo, no contexto de um TTC, a propriedade da terra ficaria com a pessoa jurídica responsável por sua gestão enquanto que a propriedade das construções ficaria com os moradores individualmente. Este arranjo permite uma conformação entre o interesse coletivo na segurança da posse e o interesse individual de transacionar com o bem (vender, hipotecar, etc.).

No Brasil, o direito de superfície deve ser fixado por tempo determinado, embora este prazo possa ser grande o suficiente para trazer segurança para as famílias, como a fixação por 99 anos prorrogáveis.

Com a separação da propriedade, encerram-se as etapas da constituição jurídica de um modelo de TTC, sendo certo que cada uma destas etapas deve ser alimentada pelos objetivos e necessidades das comunidades que estejam construindo o modelo. Assim, o que se apresenta aqui é apenas uma modelagem jurídica básica, que oferece diversas opções aptas a servir às mais diversas necessidades que se apresentem na realidade.

Chegando ao fim desta sequência jurídica, o TTC estará apto a exercer todas as suas potencialidades no território. Especialmente a partir de um modelo de gestão coletiva desenhado pela comunidade conforme suas necessidades e especificidades, o TTC estaria apto a valorizar as experiências e soluções locais e fortalecê-las em busca da promoção de melhorias territoriais.

O TTC seria, portanto, neste formato, o produto final da aplicação por etapas de diversos instrumentos presentes no ordenamento jurídico brasileiro, se diferenciando deles exatamente por uni-los em um produto final inovador e com enorme potencial de empoderamento das comunidades e garantia de sua permanência no território de origem, inclusive com melhoramentos.

Assim, instrumentos classicamente conhecidos no Brasil, na luta pelo direito à moradia e a segurança da posse, como a usucapião coletiva ou a concessão de uso, comporiam parte do circuito necessário para a criação de um TTC, conforme acima explicitado.

Este formato de circuito libera as eventuais iniciativas de aplicação do TTC da necessidade de aguardar ou depender da aprovação de uma legislação específica sobre o tema, o que pode levar um tempo longo, especialmente considerando o instável cenário político brasileiro. Apesar da construção deste modelo com base nos instrumentos já existentes, reitera-se a indicação para que a luta por uma legislação específica sobre o tema se faça em paralelo a uma eventual aplicação do instrumento a partir da metodologia proposta.

## O POTENCIAL DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO: A POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Conforme já demonstrado ao longo do texto, o Termo Territorial Coletivo não apresenta apenas potencial emancipatório e insurgente por desafiar a lógica individualista da propriedade, tão presente na sociedade contemporânea, mas, principalmente, na medida em se revela como verdadeiro instrumento de "costura" das práticas jurídicas, políticas e sociais já existentes no Brasil.

Esta "costura" se dá pela utilização integrada de diversos instrumentos e técnicas de distintas áreas de conhecimento que atuam sobre a cidade. Como um exemplo, a partir dos temas tratados no presente trabalho, o TTC permitiria a integração ou "costura" entre técnicas de planejamento insurgente, políticas públicas de regularização fundiária e melhoramentos territoriais e instrumentos jurídicos-urbanísticos já presentes no ordenamento jurídico nacional.

No aspecto jurídico-urbanístico, os instrumentos já existentes podem ser utilizados para a formalização de um modelo de TTC a partir de uma metodologia de circuito, conforme anteriormente apresentada, que contemple as etapas da (1) regularização fundiária do território; (2) constituição da pessoa jurídica responsável pela gestão do território; (3) separação da propriedade da terra (coletiva) das construções (individualizadas). Tal modelagem jurídica é aglutinadora e tem o diferencial de, num primeiro momento, não demandar nova legislação, o que levaria tempo e retardaria a aplicação do instrumento.

A formatação jurídica de TTC aqui proposta busca se utilizar da legislação existente, se utilizando dos instrumentos políticos jurídicos do estatuto da cidade, o que contribui

também para o seu fortalecimento e tende a incrementar sua aplicabilidade possibilitando de pronto uma implementação "piloto" do TTC sem a necessidade de aguardar os trâmites político/jurídicos do legislativo para a criação de lei específica sobre o tema.

O principal desafio para essa utilização é a própria formação e conscientização a respeito desses instrumentos, uma vez que há uma grande lacuna formativa e ausência de capacidade institucional das pequenas administrações em manejar os instrumentos do Estatuto da Cidade<sup>2</sup>.

O instrumento também revela um potencial insurgente e radical no que concerne à atuação de seus participantes desde o planejamento do território, a mobilização dos participantes, o desenho da modelagem jurídica mais adequada aos anseios e necessidades da população, chegando até a efetiva implementação do TTC e da gestão coletiva do espaço. Isto porque, a gestão comunitária e coletiva que ele demanda se assemelha aos formatos participativos já existentes nas comunidades e ocupações espontâneas brasileiras, o que facilita e possibilita que os desenhos e elaborações de políticas públicas, não apenas relacionadas ao desenvolvimento urbano, mas também a todos os equipamentos públicos e serviços sociais necessários à reprodução social (como escolas, postos de saúde, entre outros), se deem com participação e debate público.

O TTC se revela, ainda, como um instrumento que, por integrar várias técnicas e práticas das diferentes áreas do conhecimento, é potente, com capacidade de adaptação aos desejos, realidades e possibilidades locais, mas sem abrir mão de uma estrutura básica que o caracteriza, a partir do ingresso voluntário, sustentabilidade na manutenção, propriedade coletiva da terra e individualizada das construções, além da gestão comunitária e participativa. Devido a estes fatores, o TTC pode ser tido como uma nova forma de pensar a propriedade fundiária urbana, com potencial de incrementar a garantia de direitos, especialmente para as populações urbanas vulnerabilizadas.

O debate sobre a implementação do TTC no Brasil ainda é muito incipiente, sendo imprescindível que o tema seja estudado e aprofundado nos diferentes espaços e nas diferentes áreas de conhecimento. Por ser um instrumento que nasce das práticas sociais e lutas por direitos, seu estudo a partir de um viés acadêmico/militante aumenta não apenas as chances concretas de sua aplicação e o interesse no desenvolvimento de um modelo brasileiro, mas dá um novo fôlego, necessário à qualquer pesquisa que busca tratar de questões sociais no contexto nacional.

## REFERÊNCIAS

---

<sup>2</sup> Em Termo de Execução Descentralizada realizado pelo IPPUR/UFRJ junto ao Ministério das Cidades para a "Elaboração de modelos de legislação regulamentadora da regularização fundiária urbana, com base no disposto na Lei Federal nº 11.977/2009 e legislação correlata" o dado alarmante é que a grande maioria dos municípios brasileiros não regulamentou ou regulamentou de maneira incompleta e atécnica os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, revelando a enorme falta de capacidade técnica e institucional de muitos municípios brasileiros.

ALGOED, Line et al. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales. Working Paper WP18LA1SP. Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, 2018.

AXEL-LUTE, Miriam e HAWKINGS-SIMONS, Dana. Organizing and the community land trust model. In: Shelterforce n. 180, 2015.

BRATT, R.G. The quadruple bottom line and nonprofit housing organization in the United States. In: Housing Studies, 27:4, 2012.

BUNCE, S. Pursuing urban commons: politics and alliances in community land trust activism in East London. In: Antipode, vol. 48, n.1, 2016.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DAVIS, John Emmeus. The Community Land Trust Reader. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

DAVIS e Jacobus, R. The city-CLT partnership: municipal support for community land trusts. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

FANON, Franz. Pele negra, máscaras brancas; tradução de Renato da Silveira. Salvador.

GRAY, K. Community Land Trust in the United States. In: Journal of Community Practice, n. 16, 2008.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. Bem estar comum. São Paulo: Record, 2016.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

HICKEY, Robert. The role of community land trusts in fostering equitable, transit-oriented development: case studies from Atlanta, Denver and the twin cities. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanase planejamento insurgenteno século XXI. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Recife, v.18, n.2, p.191-204, maio-ago, 2016. Spaces of insurgent Citizenship. In: Planning Theory 13:35-51, 1995.

LÉFÈBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MIRAFATAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. In: Planning Theory 8(1). Downloaded from <http://plt.sagepub.com> at UNIV OF ILLINOIS URBANA on April 17, 2009.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. In.: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.18, n.3, 2016. – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Ana Cristina Fernandes: A Associação, 2016.

MOORE, T. e MCKEE, K. Empowering local communities? An international review of community land trusts. In: Housing Studies, n. 27, 2012.

ONU. 2014. Revision of World Urbanization Prospects. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

MORRIS, David. Making affordable housing permanently affordable. 2017. Disponível em: [https://www.huffingtonpost.com/entry/making-affordable-housing-permanently-affordable\\_us\\_5a037aee4b0c7511e1b397d](https://www.huffingtonpost.com/entry/making-affordable-housing-permanently-affordable_us_5a037aee4b0c7511e1b397d). Acesso em: 20 de março de 2018.

NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. 36. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NETO, Vicente C. Lima et al. Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

PIRES, Breiller. Brasil despenca 19 posições em ranking de desigualdade social da ONU. In: El País. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229\\_963711.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html). Acesso em: 05 de fevereiro de 2018.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: Estatuto da Cidade: novas perspectivas para reformas urbanas. São Paulo: Polis, 2001.

ROSSBACH, Ana Claudia et al. Propriedades alternativas para políticas públicas de habitação social na América Latina e Caribe. In: Anais do II Seminário Properties in Transformation, 2017.

ROWE, Mike e SOUTHERN, Alan. Community land trusts, affordable housing and community organizing in low-income neighborhoods. In: The International Journal of Housing Policy, 18:1, 2016.

SOTTO, Debora. Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito à moradia adequada no Brasil, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/323548192\\_Redescobrimo\\_o\\_direito\\_de\\_superficie\\_atraves\\_dos\\_Community\\_Land\\_Trusts\\_alternativas\\_para\\_a\\_realizacao\\_do\\_direito\\_a\\_moradia\\_adequada\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobrimo_o_direito_de_superficie_atraves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequada_no_Brasil). Acesso em 13 de março de 2018.

THADEN, E. Stable home ownership in a turbulent economy: delinquencies and foreclosures remain low in Community Land Trusts. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

THADEN, E. e LOWE, J. Residente ans community engagement in community land trusts. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

TOPALOV, Christian. Capital et propriété foncière. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: Otília Arantes; Carlos Vainer & Ermínia Maricato. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

WEST, D. Valuation of Community Land Trust homes in New York state. In: Journal of Property Tax Assessment and Administration, n. 8, 2011.