



O ESTATUTO DA CIDADE E O TERMO TERRITORIAL COLETIVO: DIÁLOGOS E APROXIMAÇÕES

The Statute of the City and the Community Land Trust: dialogues and approaches

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, RJ

E-mail: tarcylafidalgo@gmail.com

Felipe Cruz Akos Litsek

E-mail: flitsek@gmail.com

Trabalho enviado em 11 de abril de 2024 e aceito em 8 de outubro de 2024



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04., 2024, p. 68-95

Tarcyla Fidalgo Ribeiro e Felipe Cruz Akos Litsek

DOI: [10.12957/rdc.2024.83453](https://doi.org/10.12957/rdc.2024.83453) | ISSN 2317-7721

RESUMO

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) constitui-se como o marco normativo mais importante do planejamento urbano no Brasil. Concebido a partir da bandeira da Reforma Urbana, a lei oferece diversos instrumentos progressistas para incidir sobre a governança das cidades, visando ao fortalecimento da gestão democrática, à ampliação no acesso aos direitos e à efetivação da função social da propriedade fundiária. No entanto, após 20 anos de existência, o Estatuto da Cidade ainda encontra diversos obstáculos para promover as mudanças para que foi criado, em particular relacionados ao baixo grau de aplicação de seus instrumentos. Neste trabalho, que possui índole exploratória, apresentamos um novo instrumento urbanístico que vem sendo debatido no país, o Termo Territorial Coletivo, cuja formatação ocorre a partir da aplicação conjunta de instrumentos do Estatuto da Cidade. Valendo-se da revisão bibliográfica e análise de legislações vigentes, o objetivo da pesquisa é compreender como o Termo Territorial Coletivo se articula com o Estatuto da Cidade, verificando se ele pode oferecer um caminho concreto para potencializar a aplicação de seus instrumentos. A reflexão é pertinente na medida em que a baixa efetividade de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade é um dos entraves para a efetivação do direito à cidade no país, e a propositura de novas abordagens para sua utilização pode auxiliar na garantia dos objetivos da política urbana, conforme preconiza a lei.

Palavras-chave: Termo Territorial Coletivo, Estatuto da Cidade, Instrumentos Urbanísticos, Segurança da Posse, Reforma Urbana.

ABSTRACT

The Statute of the City (Law 10.257/2001) constitutes the most important legal framework for urban planning in Brazil. Conceived from the struggle for Urban Reform, the law offers several progressive instruments to aid the governance of cities, aiming the strengthening of participatory planning, increasing the access to urban rights and the realization of the social function of property. However, after 20 years of existence, the Statute of the City still faces several obstacles to promote the changes it was created, in particular related to the low application of its instruments. In this exploratory work, we present a new urban instrument that is being debated in the country, the Community Land Trust, which is structured through a joint application of Statute's instrument. Drawing on a literature review and an analysis of current legislation, the objective of this research is to understand how the Community Land Trust aligns with the Statute of the City, examining whether it can provide a concrete path to enhance the application of its instruments. This reflection is relevant as the low effectiveness of the Statute of the City urban planning tools is one of the barriers to the realization of the right to the city in the country, and the proposal of new approaches for their use may help ensure the objectives of urban policy, as advocated by the law.

Keywords: Community Land Trust, Statute of the City, Urban Instruments, Security of Tenure, Urban Reform.

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 com o objetivo de regulamentar o capítulo da Constituição Federal sobre a política urbana, trouxe uma série de instrumentos e disposições



progressistas com a finalidade de garantir a efetivação do ideário constitucionalmente estabelecido de cidades justas e igualitárias.

A importância do Estatuto da Cidade é tão elevada que alguns autores o colocam como elemento central no microsistema no direito urbanístico (CAVALLAZZI, 2021), com diversas outras legislações orbitando seu campo e estabelecendo um diálogo obrigatório com seus dispositivos.

Entretanto, mais de 20 anos após sua aprovação, muitos são os questionamentos sobre sua efetividade, especialmente diante do cenário de múltiplas crises (MAZZUCATO, 2020) enfrentado pelas cidades brasileiras nos últimos anos. Apesar da sua qualidade, a implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não tem sido suficiente para responder aos desafios urbanos no Brasil, especialmente no que se refere à moradia e à garantia do direito à cidade para populações urbanas vulnerabilizadas.

Neste cenário, revela-se fundamental o debate sobre novas possibilidades de implementação dos instrumentos e disposições do referido Estatuto de forma que, a partir de uma visão estratégica e da conjugação de seus instrumentos, seja possível aumentar o grau de aplicabilidade da lei.

No presente artigo, apresenta-se o Termo Territorial Coletivo (TTC) como uma dessas possibilidades. O modelo é analisado a partir de uma proposta de aplicação conjunta de diversos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade e em outras legislações que, ao se formatar em uma espécie de circuito, permite o fortalecimento e um maior grau de aplicabilidade e alcance dos instrumentos nele presentes.

O TTC é o modelo brasileiro de *Community Land Trust*, internacionalmente consolidado e reconhecido como uma das formas mais eficazes de garantir a segurança da posse e o desenvolvimento comunitário de territórios ocupados por populações urbanas vulnerabilizadas (BASILE; RIBEIRO, 2022, p. 66).

No Brasil, dado o avanço da legislação urbanística obtido por meio de lutas históricas da sociedade civil e movimentos populares (TANAKA, 2017), o TTC pode ser estabelecido sem a necessidade de uma legislação específica, a partir de uma configuração que o coloca como uma ferramenta de costura de diversos instrumentos urbanísticos já presentes no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de potencializar sua efetividade na busca por cidades mais justas e igualitárias. Muitos destes instrumentos estão elencados no Estatuto da Cidade, mas sofrem com a baixa aplicabilidade e a falta de articulação entre eles.

O objetivo central do trabalho é analisar de que forma o TTC se articula com o Estatuto da Cidade, a partir de duas dimensões. A primeira delas é direcionada ao “espírito” da lei: através de uma pesquisa histórica acerca das motivações que levaram à sua concepção, em especial o movimento pela Reforma

Urbana iniciado nos anos 1960 e consolidado nacionalmente na Constituinte, avalia-se se o TTC condiz com o ideário presente na lei, seus princípios e objetivos na defesa do direito à cidade. A segunda dimensão é mais prática, relacionada à efetividade dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade à luz de seus objetivos. Neste ponto, examina-se mais detidamente alguns instrumentos e suas relações com o TTC, para então avaliar como este pode contribuir com a concretização dos objetivos daqueles.

A pergunta que motivou a pesquisa é se o TTC pode potencializar a aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, ajudando a superar sua baixa aplicabilidade e garantindo assim um maior grau de concretização dos objetivos da lei. O percurso metodológico adotado é sobretudo uma revisão bibliográfica para enquadrar conceitualmente o TTC, compreender as motivações por trás das diretrizes constitucionais da política urbana e levantar o grau de aplicabilidade dos instrumentos. Além dela, valemo-nos da análise direta de peças normativas do direito brasileiro, em especial o Estatuto da Cidade, a Constituição Federal e o Código Civil. Como resultados parciais, conclui-se que, mesmo não previsto entre os instrumentos do Estatuto da Cidade, o TTC está alinhado aos preceitos consagrados na legislação e, mais que isso, oferece um arranjo criativo de aplicação conjunta de diferentes instrumentos que pode potencializar seus impactos na política urbana, em especial na garantia do direito à cidade para populações vulnerabilizadas.

Para desenvolver a temática proposta, o presente artigo está dividido em três partes, além da introdução e conclusão. Na primeira, faz-se uma análise do Estatuto da Cidade, passando pelo histórico da concepção da legislação, suas principais inovações no ordenamento jurídico brasileiro e uma reflexão sobre a efetividade da lei em alcançar os objetivos propostos. A segunda parte é dedicada ao TTC, explorando-se o histórico do modelo, sua difusão pelo mundo, características elementares e potencial para o cenário brasileiro. Por fim, na terceira parte, são exploradas as conexões entre o TTC e o Estatuto da Cidade, buscando-se compreender se o modelo condiz com o ideário contido na legislação e de que forma ele pode estimular a efetivação de alguns de seus instrumentos urbanísticos.

2. O ESTATUTO DA CIDADE: ENTRE PROMESSAS E DESAFIOS

Antes de adentrar no conteúdo do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e analisar as interlocuções entre seus instrumentos e a proposta do Termo Territorial Coletivo, é necessário dedicar espaço a uma breve revisão da conjuntura histórica que levou à promulgação da lei, bem como aos atores e interesses por trás de sua concepção. Isto porque a mera leitura do texto legal não é suficiente para compreender o seu sentido e, especialmente no caso do Estatuto da Cidade, suas potencialidades e limites diante da questão urbana no Brasil.



Neste sentido, é imprescindível olhar para a bandeira da Reforma Urbana e sua contribuição para o amadurecimento de demandas sociais que foram incorporadas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade enquanto lei regulamentadora do capítulo constitucional de política urbana. A partir dessa leitura, será possível identificar os contornos da questão urbana naquele momento e o ideário de cidade expresso na legislação, sendo possível delinear com maior propriedade os potenciais e limites de incidência do Estatuto da Cidade na realidade urbana do país.

2.1. A LUTA PELA REFORMA URBANA E SUA CONSTITUCIONALIZAÇÃO

Apesar do reconhecimento da importância da questão urbana para a política nacional já estar presente desde a primeira metade do século XX, a primeira vez que a matéria ganhou status constitucional em um capítulo próprio foi na Constituição Federal de 1988. A história por trás desse marco remonta à reivindicação de setores da sociedade civil organizada por uma transformação das condições de vida nas cidades do país.

As contradições que marcaram o processo de desenvolvimento urbano no Brasil já eram perceptíveis mesmo antes de nos tornarmos um país cuja população é majoritariamente urbana¹. Ao longo do século XX, a escassez na oferta de moradias, os obstáculos para o acesso à terra urbanizada, a segregação socioespacial nas cidades, a precariedade de serviços públicos essenciais para boa parte dos cidadãos, entre outros fatores, levam à conclusão de que qualquer projeto de desenvolvimento deve necessariamente incorporar a questão urbana como central para a superação das mazelas que permeiam a sociedade brasileira. Dessa forma, a gestão das cidades passa a receber uma importância cada vez maior no debate público nacional.

O tipo de planejamento urbano que se desenvolveu ao longo do século passado, ao invés de atacar suas causas, acabou contribuindo para o agravamento deste quadro social. Fundado na crença de que a formulação da política urbana deve ser uma tarefa reservada para técnicos atuando na esfera da administração pública, o planejamento racionalista se consolidou como modelo para a gestão dos grandes centros urbanos do país, marcado por uma visão tecnocrática e apartada da participação popular. Voluntariamente ou não, esse tipo de planejamento acabou intensificando a segregação socioespacial nas cidades (BASSUL, 2008, p. 2).

¹ Apenas em 1970 a população brasileira se tornou majoritariamente urbana. O processo de urbanização do país foi acelerado: em 1940, a população urbana correspondia a 26% do total dos brasileiros; nos anos 2000, a cifra sobe para 81% (MARICATO, 2000, p. 21).

Diante desse cenário, ganharam força movimentos de contestação e reivindicação de um outro tipo de desenvolvimento urbano, orientado por diferentes bandeiras e práticas. A pauta política adotada é a da Reforma Urbana, ideário construído por diversos setores da sociedade fortalecido a partir da atuação de movimentos sociais urbanos que emergem a partir dos anos 1970 nas grandes metrópoles. Um episódio marcante na construção dessa pauta foi a realização do “Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, onde muitos dos princípios que seriam incorporados ao ideário da Reforma Urbana foram discutidos (TANAKA, 2017, P. 62).

O advento do regime militar, no entanto, limitou as possibilidades de atuação política para a defesa de uma nova pauta para a gestão urbana², que só veio a ser recuperada posteriormente. É apenas no momento da redemocratização que se consolida o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) enquanto elemento aglutinador das lutas sociais em torno da proposição de um projeto unificado para a política urbana.

Na época, a atuação do MNRU estava orientada pela proposição de uma emenda popular para regulamentar a política urbana, como forma de incidir no processo constituinte de 1987-88. Denominada de emenda popular da Reforma Urbana, o projeto continha as principais bandeiras defendidas pelos movimentos e organizações que compunham o MNRU e conseguiu reunir os requisitos formais para ser submetida à assembleia constituinte. Os objetivos da nova proposta para a política urbana são sintetizados por Ermínia Maricato (1997, p. 320):

- Em relação à propriedade imobiliária urbana-instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.
- Em relação à política habitacional-programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcionais à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.
- Em relação aos transportes e serviços públicos-natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.
- Em relação à gestão democrática da cidade-conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

Após passar pelo processo da constituinte, a emenda popular se converteu no capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, composto pelos artigos 182 e 183. Apesar de não ser aceita em sua

² Apesar das limitações impostas pelo regime militar, é preciso reconhecer que o momento histórico não impediu o avanço da pauta da Reforma Urbana. Foi precisamente neste período que alguns instrumentos progressistas surgiram, como o IPTU Progressivo no Tempo, bem como o princípio da formulação das ZEIS. No entanto, é apenas no momento da redemocratização que o Movimento Nacional de Reforma Urbana consegue reivindicar suas pautas nacionalmente.

integralidade, as pautas mais centrais defendidas pelo MNRU foram incorporadas no texto constitucional, como o tratamento especial dado ao campo do direito urbanístico, a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade urbana³, a previsão de instrumentos para enfrentar o mal aproveitamento do solo urbano e a retenção especulativa dos imóveis⁴ e a garantia do acesso à terra através da posse pela figura da usucapião especial urbana⁵.

A aplicabilidade das diretrizes gerais da política urbana constitucional, no entanto, não viria de forma automática. O próprio texto constitucional exige a elaboração de uma lei complementar para regulamentar o capítulo. Sendo assim, os esforços do MNRU passam a ser direcionados para a formulação de tal marco normativo, seguida pela pressão política por sua aprovação. Um ano após a promulgação da Carta Maior, o Estatuto da Cidade foi apresentado ao Congresso Nacional, como forma de garantir as condições para a concretização dos preceitos constitucionais para a política urbana. No entanto, sua aprovação veio apenas 11 anos depois, após um conturbado processo legislativo, marcado por negociações e adiamentos (ROLNIK, 2001, p. 5). Apesar de tardia, a chegada do Estatuto da Cidade transformou profundamente o tratamento dado à questão urbana no país, com impactos significativos sobre o campo do direito urbanístico do planejamento urbano.

2.2. O ESTATUTO DA CIDADE COMO CENTRO DO MICROSSISTEMA DO DIREITO URBANÍSTICO

O Estatuto da Cidade, enquanto lei complementar que regulamenta os Arts. 182 e 183 (capítulo da política urbana) da Constituição Federal, é o principal marco normativo do direito urbanístico brasileiro. Mais que isso, foi fundamental para a sua consolidação enquanto campo autônomo do direito, e não meramente como um ramo do direito administrativo ou econômico, como por vezes ainda é referido na literatura especializada⁶.

A importância do Estatuto da Cidade é tamanha que levou autores, como Rosângela Cavallazzi, a considerarem-no o elemento central do microsistema do direito urbanístico (CAVALLAZZI, 2021, p. 216). Mais do que apresentar ferramentas jurídicas para a gestão urbana, o Estatuto da Cidade congrega

³ Art 182, § 2º Constituição Federal

⁴ Os instrumentos consolidados no texto constitucional que se destinam a essa finalidade compõe uma tríade: parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção (Art. 182, § 4º Constituição Federal)

⁵ Art. 183 Constituição Federal

⁶ José Afonso da Silva sintetiza o debate acerca da autonomia do direito urbanístico, defendendo a unidade do campo a partir de seu conjunto de normas gerais e suplementares - com o estatuto da cidade como elemento aglutinador - e ao mesmo tempo reconhecendo sua relação íntima com outras disciplinas jurídicas. Ele conclui que o direito urbanístico deve ser considerado um ramo multidisciplinar do direito, que pouco a pouco vai criando suas próprias instituições (SILVA, 2010, p. 44).

diversos princípios e diretrizes que determinam qual o papel da regulação legal sobre a governança das cidades. Assim, se o direito urbanístico é um campo autônomo, formado por uma multiplicidade de institutos jurídicos e administrativos, o Estatuto da Cidade é a norma que irradia seu conteúdo sobre todas os outros marcos legais que procuram incidir sobre a regulação urbana.

Mas qual seria o conteúdo programático da lei? Quais os princípios contidos no Estatuto que são transmitidos para o conjunto das normativas do direito urbanístico? Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que o Estatuto da Cidade classifica o direito urbanístico enquanto direito difuso, ou seja, relacionado a um interesse da sociedade como um todo. Seus titulares são um número indeterminado de pessoas, ligadas por circunstâncias de fato, como habitar em uma mesma cidade, por exemplo (BARROSO, 2005, p. 115). Qualquer indivíduo afetado pela dinâmica urbana possui a prerrogativa de reivindicar o cumprimento das normas urbanísticas.

O Estatuto da Cidade procura materializar o direito à cidade, definido na própria lei como "o 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 gerações". Observa-se aqui uma concepção de direito à cidade como a garantia de todos os direitos inerentes à vida urbana, sem os quais os cidadãos não podem usufruir da cidade ou participar de sua governança⁷. A lei procura efetivar este direito a partir de diversos instrumentos que conferem aos governos novas formas de atuar sobre a gestão urbana. Quanto aos propósitos adotados no Estatuto da Cidade, José Roberto Bassul (2002, p. 140) os sintetiza:

No Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Dessa forma, é evidente o alinhamento entre o conteúdo do Estatuto da Cidade e o ideário da Reforma Urbana. A questão da terra passa a ocupar um lugar central na política urbana - visto que é considerada um grande entrave para a garantia de direitos nas cidades - e são incorporados à lei uma série de instrumentos que conferem ao Poder Público novas possibilidades de intervir no direito de propriedade, já definido a partir da lógica do cumprimento de sua função social. Os instrumentos

⁷ A concepção adotada pelo Estatuto da Cidade, portanto, afasta-se da perspectiva lefebvriana acerca do direito à cidade enquanto um movimento emancipatório voltado para a transformação urbana, uma reivindicação de formas alternativas de se produzir a cidade, contrárias à urbanização capitalista (TAVOLARI, 2016).

urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade podem ser entendidos como uma “caixa de ferramentas” à disposição das municipalidades, para fazerem cumprir os princípios e diretrizes da política urbana.

Em paralelo aos instrumentos urbanísticos, igual importância é dada ao papel do Plano Diretor para a efetivação do direito à cidade. Obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, o Estatuto da Cidade reforça sua relevância como elemento-chave para a organização da aplicação dos demais instrumentos, bem como para a definição dos rumos da gestão urbana e dos requisitos para o cumprimento da função social da terra urbanizada. A concepção de Plano Diretor contida na lei, porém, é radicalmente distinta da visão preponderante na segunda metade do século XX, de planos com viés tecnicista e apartados da opinião pública. O Estatuto da Cidade vincula o Plano Diretor a um outro princípio fundamental da política urbana: a gestão democrática. A elaboração de planos não deve prescindir da participação popular, alcançada por mecanismos previstos na própria lei, como debates públicos, audiências, consultas, conferências e outras possibilidades de incidência da sociedade civil organizada.

Temos, portanto, os dois requisitos centrais para a governança de cidades: instrumentos urbanísticos progressistas e planos diretores participativos. Inseparáveis um do outro, essa é em suma a proposta do Estatuto da Cidade para a política urbana, visando à transformação da realidade urbana do país. No entanto, duas décadas após sua promulgação, o dia-dia nas cidades nos mostra que ainda falta muito para a concretização do ideário da Reforma Urbana e do direito à cidade no Brasil. Os altos índices de irregularidade fundiária que imperam no país, os processos crescentes de despossessão de populações vulnerabilizadas - em especial as que habitam áreas valorizadas das cidades -, o déficit habitacional, a segregação socioterritorial, a falta de serviços urbanos de qualidade, entre outras contradições, tornam aparentes a distância entre realidade e lei.

Neste cenário, se faz ainda mais importante a luta e a busca de modelos que possam ampliar a efetividade dos instrumentos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, de modo a reduzir a referida distância entre norma e prática.

2.3. BALANÇO DA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Após vinte anos de vigência do Estatuto da Cidade, diversos esforços foram tomados no sentido de fazer uma avaliação do seu impacto sobre as cidades brasileiras (FERNANDES, 2021). Não é nossa intenção aprofundar este balanço, mas sim extrair alguns elementos que nos permitam entender os limites encontrados pela aplicação prática da lei na concretização dos objetivos cristalizados sob a bandeira da Reforma Urbana.



A baixa aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios já se mostra como um grande limite à eficácia da lei na realidade urbana nacional. Por todo o país, vemos uma atuação insuficiente do Poder Público em se valer de sua prerrogativa de atuação no espaço construído, orientando o desenvolvimento urbano com base nas diretrizes da lei. A “caixa de ferramentas” à disposição das prefeituras não está sendo aproveitada em toda a sua plenitude. A título de exemplo, vamos trazer uma breve análise sobre a aplicação dos instrumentos que, mais adiante, serão apresentados como frentes de diálogo entre o Estatuto da Cidade e o Termo Territorial Coletivo.

A regularização fundiária representa uma demanda histórica dos habitantes dos milhares de assentamentos informais existentes no país. Apesar do reconhecimento do altíssimo índice de irregularidade fundiária, as ações voltadas para o enfrentamento do problema foram tradicionalmente pontuais e em uma escala reduzida⁸. A matéria apenas ganha uma regulamentação própria ampla com a Lei 11.977/2009, o que evidencia um atraso institucional ao lidar com uma questão tão antiga. Além disso, inovações legislativas recentes - que serão exploradas na próxima seção - alteraram a própria concepção acerca de seu significado e propósito, o que prejudica ainda mais uma continuidade na política de regularização.

No caso das zonas de especial interesse social (ZEIS), apesar de sua inegável contribuição para a facilitação de intervenções urbanísticas em assentamentos autoconstruídos e preservação da habitação de interesse social no território, temos ainda um longo caminho até que elas alcancem a importância merecida no zoneamento da cidade (MORAES, 2020). A falta de uma política contínua e integrada para as ZEIS, as mudanças constantes nas suas delimitações - muitas vezes a critério exclusivo do poder executivo -, bem como a não implementação de conselhos gestores que garantiriam o protagonismo dos moradores, limitam o potencial do instrumento em alcançar seus objetivos. O quadro é agravado pelo crescente impacto dos mecanismos de mercado sobre os territórios populares, prejudicando ainda mais a permanência de residentes de baixa renda em seus espaços.

Quanto ao direito de superfície, apesar de ter um amplo potencial no aumento da oferta do solo urbano e redução dos valores de mercado nos terrenos da cidade - para garantir a permanência de áreas voltadas para habitação de interesse social, por exemplo -, trata-se de instrumento ainda muito pouco aplicado pelos municípios no país. O instrumento é regulamentado tanto pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) quanto pelo Código Civil (Lei 10.406/2002), com disposições diversas e por vezes

⁸ Edésio Fernandes (2011, p. 34) alerta para a baixa escala de programas de regularização fundiária no Brasil, em geral localizados e descontínuos, e que por vezes desconsideram o aspecto dominial, no que diz respeito à formalização dos direitos fundiários. Isso se manifesta pelo baixo número de títulos entregues aos residentes ao longo das políticas de regularização.

conflitantes, o que prejudica um entendimento uniforme sobre sua utilização. Além disso, a falta de uma regulamentação própria a nível municipal dificulta sua utilização no âmbito do exercício da política urbana⁹.

Por fim, a assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS) também é pouco aproveitada na governança urbana. Com previsão no Estatuto da Cidade (art. 4º, V, r) e regulamentação própria na Lei 11.888/2008, a ATHIS é considerada um direito de famílias de baixa renda a fim de que possam melhorar suas condições habitacionais. O direito deve ser garantido através de contribuições financeiras dos três entes federativos, podendo-se firmar parcerias com organizações com conhecimento técnico especializado para a sua concretização¹⁰. No entanto, a falta de um sistema de financiamento efetivo e abrangente para a prestação contínua de serviços de ATHIS, bem como uma escassez de profissionais especializados em intervenções urbanísticas em favelas, limita o potencial do mecanismo em provocar mudanças significativas na realidade de territórios populares.

A baixa efetividade dos instrumentos¹¹ não pode ser explicada apenas por um fator. Dentre a literatura especializada encontram-se indicativos de ausência de vontade política, dificuldades de apropriação dos instrumentos pelos municípios pequenos e médios, falta de estrutura administrativa para sua implementação, falta de aderência da política urbana como um todo no território das cidades. No entanto, é importante destacar que essa baixa efetividade se configura, preferencialmente, entre os instrumentos que visam fortalecer a função social urbana, promovendo cidades mais justas e igualitárias. Assim, embora haja muita dificuldade em aplicar instrumentos como ATHIS e ZEIS, o mesmo não pode ser dito das Operações Urbanas Consorciadas - OUCs, por exemplo, que são de interesse de agentes capitalistas imobiliários e financeiros que atuam em grandes centros urbanos.

Entretanto, se é certa a incapacidade de marcos regulatórios, por si só, de promoverem uma transformação na realidade urbana do país, também é preciso reconhecer o fato de que sua existência é imprescindível. Sem as ferramentas necessárias para atuar sobre a governança urbana, condicionando o conteúdo do direito de propriedade e orientando a produção do espaço, governos municipais ficam de

⁹ No Rio de Janeiro, há um projeto de lei em tramitação para regulamentar a aplicação do direito de superfície para fins urbanísticos, o que pode ajudar a superar alguns dos entraves para seu uso ([PLC n. 96/2015](#))

¹⁰ À título de exemplo, recentemente a prefeitura do Rio de Janeiro firmou um protocolo com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-RJ) para a promoção de ATHIS na cidade (CAU-RJ, 2021).

¹¹ Para além dos instrumentos analisados no presente artigo, a baixa aplicabilidade do Estatuto da Cidade é particularmente visível em instrumentos que buscam limitar o uso da propriedade, vinculando-a ao cumprimento da função social. No caso do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), por exemplo, até 2014, dos 288 municípios com mais de 100 mil habitantes no Brasil, apenas 8 chegaram a aplicar o instrumento em alguma ocasião (DENALDI, 2015, p. 30). E se olharmos para seus instrumentos correlatos - o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção - a aplicação é ainda menor.

mãos atadas e os próprios meios da sociedade reivindicar a ação pública são reduzidos. Desta forma, a promulgação de instrumentos urbanísticos condizentes com o ideal do direito à cidade é importante, mas não pode prescindir da atuação da própria sociedade na luta por direitos (BASSUL, 2002).

O Termo Territorial Coletivo, enquanto modelo fundiário pautado pela gestão comunitária do território, carrega o potencial de oferecer novos sentidos e possibilidades para diversos instrumentos do Estatuto da Cidade. Isso pode ser entendido tanto de um ponto de vista principiológico, no sentido do fortalecimento de uma gestão urbana democrática, quanto de um ponto de vista mais pragmático, a respeito do uso articulado dos instrumentos existentes, o que é o foco do presente artigo. A viabilização do arranjo jurídico do TTC depende da conjugação de ferramentas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, muitas das quais no próprio Estatuto da Cidade. Mas mais do que possibilitar a aplicação de instrumentos por vezes considerados ineficazes ou pouco aplicados, o TTC pode ampliar o potencial destes instrumentos em alcançarem os próprios objetivos da lei.

Na próxima seção, será apresentado um panorama mais amplo do TTC, suas origens, características básicas, desafios e potencialidades de sua aplicação no cenário brasileiro.

3. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO

O Termo Territorial Coletivo (TTC) é o modelo brasileiro de *Community Land Trust (CLT)*, que por sua vez é um instrumento que visa garantir segurança da posse para populações vulneráveis e um desenvolvimento comunitário protagonizado pelos moradores.

A origem dos *CLTs* remonta ao movimento de luta pelos direitos civis e justiça racial nos Estados Unidos (DAVIS, 2010, p.10). As primeiras experiências foram realizadas na década de 60 e localizadas, na sua totalidade, em áreas rurais. Nos próximos 20 anos o modelo se desenvolve e aperfeiçoa, migrando para as cidades na década de 80, momento a partir do qual ganha escala, se multiplicando nos Estados Unidos e, posteriormente, pelo mundo. Atualmente existem experiências de *CLTs* nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Bélgica, Alemanha, Quênia, Austrália, Porto Rico, além de projetos pilotos na Bolívia, Brasil, Indonésia, Portugal e Bangladesh.

Ainda que com aplicações predominantes no contexto do Norte Global, cada vez mais os *CLTs* vêm sendo adaptados para a realidade de cidades do Sul Global. Nota-se, neste ponto, uma mudança relevante na utilização do modelo, passando a se relacionar mais diretamente com processos de regularização fundiária de assentamentos informais (RIBEIRO et al, 2022). Nesta temática, uma experiência emblemática de aplicação bem sucedida do *CLT* no âmbito de assentamentos informais ocorreu em Porto Rico. Trata-se do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, primeiro caso de aplicação do *CLT* na América Latina.



A experiência aconteceu nos anos 2000, quando um conjunto de favelas situadas na capital do país, San Juan, receberam um projeto de intervenção urbana que abordou, entre outros assuntos, a regularização fundiária da área. Na ocasião, foram apresentadas e debatidas diversas possibilidades de titulação, e os moradores optaram pelo *CLT* como modelo fundiário para seu território, tremendo a incidência da especulação imobiliária no bairro após a regularização. O *CLT* foi oficialmente implementado por meio de uma lei no ano de 2004 e recebeu a adesão de 2000 famílias que ocupavam a área, operando até hoje nas comunidades que o adotaram. O caso do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña* é considerado uma experiência bem sucedida que demonstra o potencial do modelo para assentamentos informais, no sentido de fortalecer a segurança da posse dos residentes, permitir uma maior participação comunitária na gestão territorial e evitar processos especulativos sobre o território que ameacem a acessibilidade econômica da moradia. Em 2015, recebeu um prêmio da World Habitat, reconhecendo seu êxito na garantia do direito à moradia para populações vulnerabilizadas (ALGOED, TORRALEZ, 2019).

A difusão dos *CLTs* pelo mundo se deve muito à sua modelagem maleável, que permite a adaptação do modelo a diferentes realidades. Nas palavras de John Davis *“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”* (DAVIS, 2010, p.10).

Ao longo dos seus 60 anos de existência, os *CLTs* vêm se consolidando no mundo, ganhando cada vez mais legitimidade e reconhecimento acerca de seu potencial. Recentemente, ele foi incorporado na Nova Agenda Urbana¹² como um modelo habitacional a ser incentivado pelos Estados signatários, dentre os quais se encontra o Brasil.

Os modelos do *CLT*, em qualquer lugar do mundo, apresentam cinco características básicas: (i) adesão espontânea; (ii) propriedade coletiva da terra; (iii) titularidade individual das construções; (iv) gestão comunitária do território e; (v) acessibilidade econômica da moradia de forma permanente. Estas características serão apresentadas abaixo a partir da configuração do TTC brasileiro.

¹² Item 107: Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social [tradução adotada para *Community Land Trusts*] e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de “habitação incremental”, com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais. (HABITAT III, 2017, p. 27, grifo nosso).

Por *adesão espontânea*, entende-se que deve haver liberdade na escolha dos moradores de constituir ou aderir a um *CLT*, o que não significa que seja necessária a unanimidade dos moradores para instituir o modelo, já que este pode abranger apenas parte do território, mesmo lotes não contíguos.

A *propriedade coletiva da terra* é alcançada através de uma organização sem fins lucrativos criada e gerida pelos moradores para se tornar a proprietária do terreno (RIBEIRO, 2020, p. 614). Esta entidade gestora do *CLT* não pode vender a terra, que é permanentemente retirada do mercado, o que ajuda a manter o preço das construções e aluguéis acessíveis.

Por sua vez, a *titularidade individual das construções* garante uma autonomia dos moradores em usar e dispor de seus bens como desejarem, sendo permitida a troca, venda, aluguel e outras formas de utilização dos imóveis, podendo os próprios moradores estabelecerem regras e limitações com fins de preservar o objetivo do *CLT* de promover moradia acessível perpetuamente.

A *gestão comunitária do território* é talvez a característica mais importante do instrumento, que depende do engajamento e mobilização contínua dos moradores para ser bem sucedido. Para garantir uma gestão de fato comunitária, os *CLTs* costumam prever uma parcela significativa de cadeiras no conselho gestor para residentes e criar mecanismos de participação direta na definição dos rumos da governança.

Por fim, a *acessibilidade econômica da moradia de forma permanente* compreende o objetivo central do *CLT*. Por deter a propriedade da terra e retirá-la do mercado imobiliário, apenas as construções podem ser objeto de trocas comerciais, o que por si só já reduz drasticamente o valor das transações imobiliárias (GUIMARÃES et al, 2005). Além disso, existem diversos mecanismos pelos quais o *CLT* visa garantir os baixos custos dos imóveis, como a imposição de um teto para a venda e aluguel das casas, limitações no perfil dos compradores, direito de preferência, entre outros.

No contexto brasileiro, o TTC tem o potencial de responder ao que vem se apresentando como um grande desafio no âmbito da habitação social: a garantia da permanência dos moradores em seus territórios. Paradoxalmente, o tema recebe pouca atenção da literatura, que se concentra na questão da produção habitacional e regularização fundiária.

Apesar do seu potencial, o TTC esbarra em inúmeros desafios, como a garantia da adequada apresentação de sua modelagem jurídica e suas possibilidades para gestores, acadêmicos e moradores, a mobilização dos moradores em torno de um modelo inovador de gestão e domínio e o conservadorismo de parte expressiva do campo do direito e da política urbana em relação a possíveis inovações que não estejam já presentes na vasta legislação urbanística nacional.

A inserção do TTC no ordenamento jurídico brasileiro é recente. As previsões legais se resumem a Planos Diretores municipais, como o Rio de Janeiro (Lei Complementar n. 270/2024) e São João de Meriti

(Lei Complementar n. 205/2021), onde o modelo está elencado no rol de instrumentos da política urbana. Observa-se, portanto, um movimento de regulamentação legal que parte dos municípios, fundamentado pela competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local garantida pela Constituição Federal (Art. 30, I). Não é a primeira vez que Planos Diretores criam novos instrumentos da política urbana, não previstos inicialmente no Estatuto da Cidade, como foi o caso de São Paulo com a previsão da Cota de Solidariedade em seu Plano Diretor.

No âmbito nacional, atualmente, há um Projeto de Lei Federal em tramitação - o PL 5.618/2023 - que visa regulamentar a figura do TTC em todo o país. O referido projeto de lei define o TTC como “instrumento urbanístico de gestão territorial caracterizado pela gestão coletiva da propriedade da terra, pela titularidade individual das construções e pela autonomia de ingresso, visando à sustentabilidade da habitação de interesse social.” (BRASIL, 2023). A aprovação de uma legislação nacional sobre o tema, ainda que não seja imprescindível para a aplicação do instrumento, facilitaria muito o processo, ajudando a superar entraves cartorários e o referido conservadorismo jurídico com figuras não previstas no nosso ordenamento.

A despeito da ausência de um quadro legal nacional sobre o TTC, no Brasil ele se configura como um elemento de costura e potencialização de diversos instrumentos urbanísticos existentes no Estatuto da Cidade, como a regularização fundiária¹³, as zonas de especial interesse social¹⁴, o direito de superfície¹⁵ e a assistência técnica para habitação de interesse social¹⁶. Assim, dado o cenário de baixa aplicação destes e outros instrumentos do Estatuto da Cidade, conforme visto anteriormente, o TTC tem o potencial de reforçar esses instrumentos a partir de um arranjo que vem sendo bem sucedido ao redor do mundo e reconhecido pela Nova Agenda Urbana (HABITAT III, 2017, p. 27).

4. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO COMO INSTRUMENTO DE COSTURA

Como visto anteriormente, o Termo Territorial Coletivo pode se apresentar como uma alternativa de aplicação conjugada de instrumentos urbanísticos já previstos na legislação brasileira, de modo a superar eventuais obstáculos e potencializar sua efetividade.

Trata-se de uma proposta de utilização conjunta e instrumentos a partir da metodologia de circuito (NETO, 2014), na qual os mesmos são combinados em uma determinada lógica de aplicação de

¹³ Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 4o, V, alínea q.

¹⁴ Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 4o, V, alínea f.

¹⁵ Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 4o, V, alínea l.

¹⁶ Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 4o, V, alínea r.



modo a viabilizar um resultado que a aplicação isolada destes instrumentos não conseguiria, no caso o arranjo jurídico-formal do TTC. Nas palavras de Ribeiro (2018, p. 5):

A metodologia de circuito se baseia em duas condições básicas: a aplicação condicionada de um instrumento em relação a outro e a busca de uma situação ótima de integração dos instrumentos a fim de garantir o alcance dos objetivos desejados. Ambas as condições se relacionam de forma direta com a implantação de um modelo de CLT no Brasil (...)

A fim de facilitar a visualização sobre o circuito de instrumentos estabelecido pelo TTC, sugerimos a imagem abaixo na qual é possível perceber a localização de cada instrumento no processo de implementação sugerido para um TTC no Brasil.

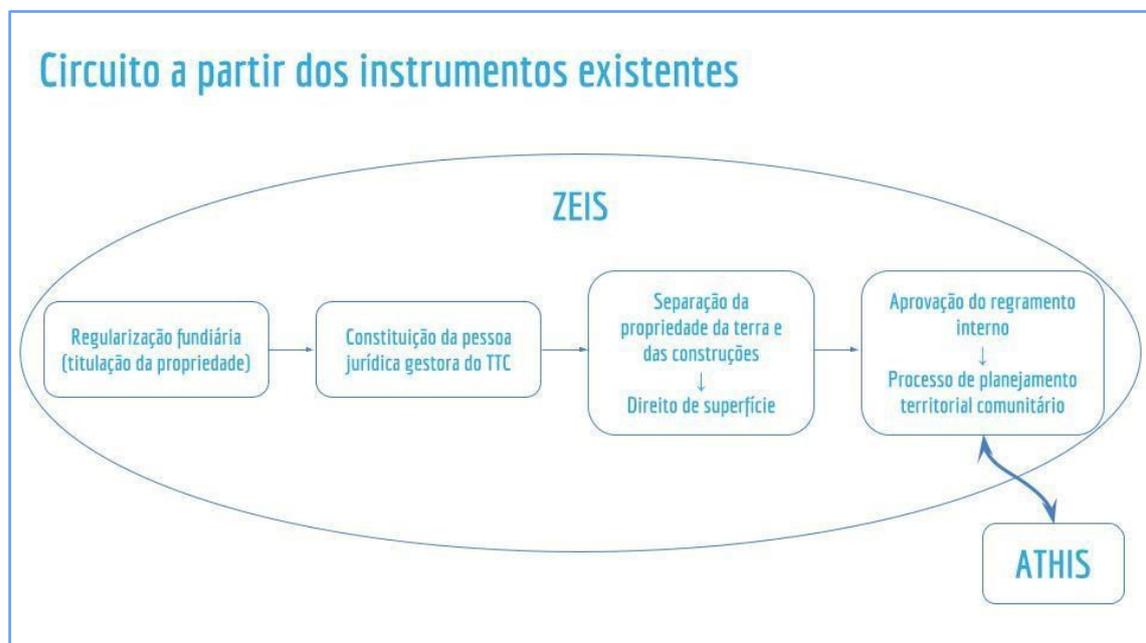


Fig 1: circuito de implementação do TTC a partir dos instrumentos urbanísticos.

No caso da implantação do TTC em assentamentos informais consolidados, temos a regularização fundiária como ponto de partida, tendo em vista que a consolidação da propriedade é um pressuposto de seu funcionamento. Apesar de ser considerada um instrumento em si, a regularização fundiária possui uma multiplicidade de maneiras de se concretizar, sendo fundamental, para o TTC, que ela se dê a partir da titulação via propriedade privada, por qualquer dos instrumentos aptos a esse resultado (usucapião, legitimação fundiária, etc.).

No que tange a regularização fundiária, é preciso ter em vista que, para a viabilização do arranjo do TTC, o resultado final do processo deve ser a formalização da propriedade nas mãos da pessoa jurídica criada e gerida pelos moradores.

Já para a “etapa” de formação da pessoa jurídica, considerando a exigência que seja uma entidade sem fins lucrativos, temos 3 possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro: associação¹⁷, fundação¹⁸ e cooperativa¹⁹. A escolha pelo formato ideal vai depender das especificidades do caso concreto e das demandas dos atores envolvidos. Com fins de preservar o protagonismo dos moradores na formatação do TTC, esta organização sem fins lucrativos deve ser construída a partir de um processo amplamente participativo, de forma que o estatuto social reflita de fato as demandas locais. Apesar de ser a proprietária formal dos terrenos, a pessoa jurídica não pode alienar ou dar em garantia a terra, ficando restrita à gestão territorial em nome dos residentes. A proibição da venda da terra representa uma limitação no uso da propriedade, que se justifica pela finalidade do TTC de garantir a acessibilidade econômica da moradia, em caráter perpétuo e imune às flutuações do mercado. Esta restrição deve estar prevista no estatuto social da entidade.

A separação entre o domínio da terra e das construções se dá por meio do direito de superfície, instrumento de base contratual que permite que as partes estabeleçam condições para as transações envolvendo as construções. Essa flexibilidade contribuiria para a manutenção dos objetivos do TTC, sendo possível a pactuação de condições como a venda apenas a outros moradores que obedeçam a critérios de classificação de baixa renda.

As Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) apresentam uma relação complementar ao TTC, no sentido de que se apresentam como uma proteção externa do território em face da especulação imobiliária e facilitam processos de regularização fundiária. Isto porque, na maioria das cidades, as ZEIS não são aplicadas com o pleno funcionamento do seu conselho gestor, que se destinaria a realizar a gestão territorial participativa. Por sua vez, o TTC tem seu papel na mobilização interna das comunidades, reforçando a segurança da posse e buscando um desenvolvimento territorial protagonizado pelos moradores.

Por fim, a assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS) encontra no TTC uma parceria virtuosa, já que em comunidades mobilizadas em torno da gestão territorial é mais fácil apoiar e realizar projetos de melhorias. Em verdade, a ATHIS pode vir a ter um lugar privilegiado no processo de planejamento territorial comunitário desenvolvido pelos TTCs em seus territórios, conforme apontado na figura acima.

Verifica-se, portanto, que o Estatuto da Cidade é fundamental para viabilizar o arranjo jurídico do TTC. Sem essa avançada legislação urbanística brasileira, não seria possível implementar o modelo no

¹⁷ Regida pelo Código Civil (Lei 10.406/2002), arts. 53-61.

¹⁸ Regida pelo Código Civil (Lei 10.406/2002), arts. 62-69.

¹⁹ Regida pela Lei 5.764/1971.

país. Não se trata de um instrumento inteiramente novo que busca substituir aqueles já previstos na legislação, mas sim uma oportunidade de agregá-los para potencializar sua efetividade em atender aos próprios objetivos da lei.

O TTC traz o potencial de agregar eficácia e eficiência aos instrumentos acima destacados, no sentido do cumprimento do ideário da Reforma Urbana expresso nos princípios do Estatuto da Cidade. O modelo pode vir a tornar-se um elemento de articulação e potencialização de instrumentos que, até hoje, vêm sendo pouco ou mal utilizados, gerando resultados insuficientes ou não satisfatórios no sentido do alcance de cidades mais justas e igualitárias.

A partir do circuito apresentado, passa-se a analisar, de forma mais detida, as interações do TTC com cada um dos instrumentos urbanísticos anteriormente nomeados, quais sejam: (i) REURB; (ii) ZEIS; (iii) Direito de Superfície e (iv) ATHISI.

4.1. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O Termo Territorial Coletivo é um modelo baseado na formalidade, jurídica e registral, dos imóveis. Por isso, sua aplicação em assentamentos informais está condicionada à regularização fundiária.

O TTC se alinha à visão da regularização fundiária ampla, verdadeiro instrumento de garantia de direitos para populações vulnerabilizadas, que na literatura recebeu o nome de regularização fundiária plena (CORREIA, 2018, p. 23). Sob este paradigma, a regularização fundiária deveria ser vista como um conjunto de medidas orientadas no sentido da melhoria das condições de vida dos moradores, garantindo a eles acesso a direitos básicos dentro de uma compreensão alinhada com o conceito de moradia adequada estabelecido internacionalmente²⁰ (COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU, 1991).

No entanto, desde a edição da Medida Provisória 759, em 2016, posteriormente convertida na Lei n. 13.465/17, o Brasil adotou paradigma distinto para suas políticas de regularização fundiária, priorizando a titulação - regularização jurídico-formal - em detrimento da garantia de direitos e alcance de melhoria das condições de vida dos moradores, uma vez que mesmo as medidas de urbanização foram postergadas para um segundo momento, sem a previsão de qualquer penalidade em caso de descumprimento das previsões feitas nesta seara.

²⁰ O conteúdo do direito à moradia adequada está definido no Comentário Geral n. 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Segundo o documento, o direito à moradia adequada é composto por 7 elementos básicos: (i) disponibilidade de serviços e infraestruturas; (ii) acessibilidade; (iii) habitabilidade; (iv) facilidade de acesso; (v) localização; (vi) respeito pelo meio cultural e, por fim; (vii) segurança da posse

A partir da legislação de 2017, criou-se procedimento simplificado de regularização registral e jurídica, por meio do instrumento da legitimação fundiária, aplicável tanto para áreas públicas quanto privadas (art 23 e ss. da Lei 13.465/17). Este procedimento permite a titulação dos moradores, a partir do instituto da propriedade privada individual, de forma rápida e barata, garantindo a homogeneização do estoque fundiário nacional. No entanto, esse processo tende a se constituir em uma armadilha para populações vulnerabilizadas, em especial aquelas que habitam áreas valorizadas das cidades. Isto porque a formalização e homogeneização jurídica dos imóveis abre, de forma mais contundente, espaço para a entrada de agentes imobiliários e prestadores de serviços privados no território e aumentam o alcance de dois mecanismos do que se costuma a denominar como remoção mercadológica: o aumento dos custos de vida e a espoliação dos moradores.

O aumento dos custos de vida é consequência direta da formalização dos imóveis, que passam a ser geridos dentro de uma lógica de valorização e consumo individual. Assim, medidas de titulação são frequentemente acompanhadas de ações de concessionárias de serviço público no sentido da “regularização” dos equipamentos, o que acarreta um aumento do custo de vida muitas vezes inalcançável para a população mais pobre, além de levar a uma imediata subida do valor dos aluguéis, fruto da valorização dos imóveis pela titulação, que leva um percentual importante de famílias a ter que abrir mão da sua moradia.

A regularização fundiária entendida como titulação apresenta um potencial de gerar graves impactos socioespaciais em nossas cidades já tão desiguais. A luta histórica de moradores e movimentos sociais pela regularização fundiária, que pelas dificuldades impediu o desenvolvimento de uma reflexão sobre o pós-regularização, pode incrementar o perigo representado pela nova Lei de perpetuar e aprofundar o modelo de cidade excludente em que os pobres devem ocupar as franjas e áreas menos valorizadas, enquanto que as áreas mais bem estruturadas devem ser “limpas” para a ocupação de classes mais altas.

Neste contexto, o TTC se apresenta como um modelo que tem o potencial de retomar o direcionamento da regularização fundiária para a garantia de direitos. Tratam-se instrumentos complementares que, aplicados conjuntamente, permitem que as populações vulnerabilizadas possam permanecer nos seus territórios, resistindo à remoção mercadológica e dificultando a remoção estatal. A partir da proteção adequada da permanência e da mobilização contínua dos moradores que estão na base do TTC, é possível adotar práticas para um desenvolvimento territorial protagonizado pelos moradores e do qual eles poderão efetivamente usufruir, ao contrário do cenário atual em que o desenvolvimento territorial gera valorização e acaba por decretar a saída dos moradores mais pobres.

Além disso, a visão simplista da regularização fundiária enquanto titulação, ao passo em que se apresenta como possível ameaça aos moradores, ao atrair o assédio imobiliário sem fornecer mecanismos de resistência, se configura em uma oportunidade para a configuração de TTCs, que podem se beneficiar da consolidação mais célere da propriedade nas mãos da comunidade (RIBEIRO; LITSEK, 2020).

Sendo assim, a articulação entre a REURB e o TTC é fundamental quando se pensa em políticas e projetos de longo prazo para assentamentos informais consolidados, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento integrada e voltada para a melhoria, efetiva e de longo prazo, das condições de vida dos moradores.

4.2. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E AS ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

O Termo Territorial Coletivo, como visto anteriormente, tem como principais objetivos a garantia da segurança da posse e o desenvolvimento comunitário de populações vulnerabilizadas a partir do seu protagonismo, em consonância direta com os propósitos das Zonas de Especial Interesse Social como idealizadas e construídas ainda na década de 70 (ROLNIK; SANTORO, 2013).

As ZEIS surgem a partir de iniciativas de movimentos sociais e da organização da sociedade civil, tendo sido englobadas em programas municipais como PREZEIS, em Recife e PROFAVELAS, em Belo Horizonte. O caráter promissor das experiências fez com que o instrumento fosse ampliado para abarcar a possibilidade de demarcação de áreas “vazias” e incluído no Estatuto da Cidade.

As ZEIS estão presentes no Estatuto da Cidade como instrumento da política urbana, que deve ser previsto em planos diretores municipais (artigo 4º, V, f). Embora não traga um conceito ou conteúdo claro para as ZEIS, o Estatuto da Cidade as relaciona com a habitação de interesse social, apesar de deixar de lado o potencial do instrumento como indutor de práticas autogestionárias e de desenvolvimento comunitário protagonizado pelos próprios moradores. A Lei 13.465/2017 define o instituto das ZEIS como “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.” (Art. 18, § 1º).

Ao longo de mais de 40 anos de história, o instrumento das ZEIS foi sendo esvaziado, em grande parte por interesses do mercado imobiliário de utilizar as áreas demarcadas como ZEIS para empreendimentos não direcionados para a população de baixa renda. Apesar do sentido inicial dos experimentos que levaram à instituição das ZEIS ter sido o de proporcionar proteção e empoderamento comunitário, grande parte das experiências se limitaram ao texto literal do Estatuto da Cidade, promovendo um esvaziamento do instrumento. Com isso, as ZEIS vêm sendo utilizadas apenas para a demarcação de áreas de habitação de interesse social frequentemente com a flexibilização de parâmetros



urbanísticos e, em alguns casos, relacionada com as políticas de regularização fundiária (ROLNIK e SANTORO, 2013).

Neste cenário, podemos compreender o TTC como instrumento complementar às ZEIS, em especial nos municípios que adotam as ZEIS a partir desta perspectiva mais limitada de flexibilização de parâmetros e demarcação de áreas para regularização fundiária e produção de habitação de interesse social, em detrimento do seu potencial de empoderamento e desenvolvimento comunitário. Em uma analogia imagética, as ZEIS seriam uma espécie de muralha, apta a proteger uma determinada comunidade ou grupo de ameaças externas (como, por exemplo, processos de especulação imobiliária), e o TTC seria um reforço interno desta muralha, conjugado com seu potencial de fortalecimento comunitário que estimula o desenvolvimento territorial e comunitário protagonizado pelos moradores.

Ainda nas localidades em que as ZEIS assumem um formato mais protetivo, as comunidades podem se beneficiar da conjugação entre as ZEIS e o TTC, na medida em que a consolidação da propriedade fundiária nas mãos da comunidade - por meio de pessoa jurídica criada e gerida pelos moradores para este fim - permite um maior poder decisório sobre o desenvolvimento territorial local, se articulando com a perspectiva histórica das ZEIS como instrumento de proteção, gestão e protagonismo dos moradores.

4.3. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E O DIREITO DE SUPERFÍCIE

O direito de superfície foi introduzido no ordenamento jurídico nacional pelo Estatuto da Cidade, em 2001²¹, e, logo em seguida, foi incluído também no Código Civil de 2002²².

Apesar dos benefícios que poderiam advir da dupla previsão, com o reforço do instrumento e ampliação da sua aplicabilidade, o legislador optou por adotar disposições diversas nos dois diplomas legais, levando a uma série de controvérsias e dificultando a aplicação do instrumento. Ainda assim, trata-se de instrumento com grande potencial para a política urbana, permitindo a separação entre terreno e benfeitorias/acessões para fins de estabelecimento de direitos.

Embora sejam poucos os trabalhos que abordam a temática do direito de superfície, a maioria dos autores que busca discutir seus potenciais em relação à política urbana aponta no sentido de uma

²¹ Lei 10.257/2001 - Art. 21: O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

²² Lei 10.406/2002 - Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

vocação do instrumento para a regularização fundiária, produção habitacional e utilização de terrenos não utilizados ou subutilizados.

Mas o direito de superfície é instrumento fundamental para o Termo Territorial Coletivo, bem como para quaisquer modelos que pretendam estabelecer uma separação entre titulações do terreno e das construções/acessões. Experiências de outros países com a figura do *Community Land Trust* utilizam o direito de superfície para estruturar sua modelagem jurídica, como é o caso de Porto Rico²³.

Conforme visto anteriormente, na estrutura jurídica criada para o TTC no direito brasileiro, o direito de superfície é responsável pelo liame entre as dimensões coletiva e individual, promovendo a separação entre a propriedade da terra, sob titularidade de pessoa jurídica formada e gerida pelos moradores, e titularidade das construções, que pertencem aos moradores/famílias. Por meio do direito de superfície, é possível um tratamento independente da terra e das construções/acessões, o que garante a retenção da terra sob gestão comunitária e uma certa autonomia individual sobre o manejo das construções/acessões.

Assim, a partir do arranjo do TTC, o direito de superfície agrega às suas possibilidades de aplicação o potencial de servir como instrumento de garantia da segurança da posse e desenvolvimento comunitário protagonizado pelos moradores, assumindo uma maior importância e centralidade no âmbito da política urbana e do direito urbanístico.

4.4. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A última relação a ser destacada no presente estudo entre o Termo Territorial Coletivo e o Estatuto da Cidade se dá a partir da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), prevista no artigo 4, inciso V, alínea r da Lei 10.257/01 e regulamentada posteriormente pela Lei 11.888/08.

A ATHIS é, ao mesmo tempo, um instrumento de política urbana e um direito definido pela lei como parte integrante do direito à moradia adequada, assegurado a famílias de baixa renda. Abrange “todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação” (BRASIL, 2008).

Trata-se de instrumento de política urbana de suma importância, em especial para assentamentos informais consolidados, na medida em que permite o apoio técnico não apenas para novas construções e

²³ Em Porto Rico, o instrumento foi regulamentado pela [Lei 489/2004](#).

reformas, mas também para o desenvolvimento e implementação de projetos de intervenção construídos a partir do protagonismo dos moradores.

Podemos traçar importantes correlações entre a ATHIS e o TTC, evidenciando uma relação de benefício mútuo entre ambos os instrumentos, em que um ajuda a ampliar o potencial do outro.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer o papel crucial que tem a assessoria técnica para o desenvolvimento histórico do TTC enquanto modelo efetivo para a gestão territorial coletiva e a provisão de moradia acessível economicamente. Ao longo do desenvolvimento do modelo nas últimas décadas, o papel de técnicos parceiros da comunidade foi se tornando cada vez mais relevante, ultrapassando a função de consultores externos e passando a ocupar um lugar de destaque na própria gestão territorial. Isso se evidencia pelo arranjo clássico do conselho gestor do TTC, a chamada “estrutura tripartite”, na qual $\frac{1}{3}$ de seus membros é composto por moradores, $\frac{1}{3}$ por vizinhos do entorno, e $\frac{1}{3}$ de aliados técnicos (DAVIS, 2010, p. 10). Apesar desse arranjo não ser uma regra universal em TTCs, a grande maioria das experiências reserva algumas vagas no conselho para técnicos parceiros da comunidade, reconhecendo a importância destes para a concretização de seus objetivos.

Além disso, no âmbito do TTC, a ATHIS tem um espaço privilegiado de atuação. O arranjo do TTC e a mobilização que lhe é inerente constituem um ambiente propício para a compreensão da importância da assessoria técnica e para sua atuação não apenas em melhorias de habitações individuais, mas também como parte essencial da realização de iniciativas de planejamento territorial comunitário, que vem se tornando um elemento fundamental na experiência de TTCs, especialmente os aplicados no contexto de assentamentos informais.

Considerando que o foco do planejamento territorial comunitário, estabelecido a partir do processo de formação do TTC, é o protagonismo dos moradores nas decisões sobre intervenções territoriais, a ATHIS tem o papel fundamental de, com o aporte do conhecimento técnico, permitir que as ideias e decisões dos moradores sejam passíveis de aplicação prática.

Por fim, a manutenção da acessibilidade econômica das moradias obtida pelo arranjo do TTC permite que as melhorias habitacionais e territoriais possibilitadas por meio da ATHIS permaneçam servindo a pessoas de baixa renda, sem que o trabalho sirva para a valorização do território com consequente expulsão dos mais pobres ou que seja apropriado por pessoas com maior poder aquisitivo.

5. CONCLUSÃO: OS RUMOS DA POLÍTICA URBANA E O TERMO TERRITORIAL COLETIVO

Os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade não devem ser compreendidos como ferramentas isoladas, mas sim como um sistema que procura intervir sobre a política urbana a partir de objetivos comuns. Estes objetivos são encontrados no ideário da Reforma Urbana, bandeira que inspirou



o capítulo da política urbana na Constituição Federal e, posteriormente, o próprio Estatuto da Cidade. Considerando o baixo grau de efetividade de muitos dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto, é importante destacar possibilidades de sua aplicação conjunta e articulada, de modo a alcançar os princípios da política urbana nacional.

O Termo Territorial Coletivo oferece uma possibilidade de utilização conjunta de diferentes instrumentos do Estatuto da Cidade. A regularização fundiária corresponde ao passo inicial para a construção de um TTC, devendo resultar na formalização da propriedade nas mãos de uma organização sem fins lucrativos, composta e gerida pelos moradores. O direito de superfície permite a separação entre a propriedade da terra e das construções, aspecto fundamental do modelo que tem como finalidade promover a desmercantilização da terra, autonomia individual no manejo das casas e acessibilidade econômica da moradia. O enquadramento do local enquanto uma Zona Especial de Interesse Social garante uma flexibilização dos parâmetros urbanísticos importante para a gestão territorial sob o modelo e, mais que isso, está em perfeita harmonia com o propósito do TTC: garantir a permanência das comunidades em seus territórios. Por fim, a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social traz o potencial de estimular o desenvolvimento comunitário, que sob o TTC deve sempre ser protagonizado pelos moradores.

Para além da conjugação dos instrumentos, o TTC pode ajudar a vincular sua aplicação aos preceitos que justificaram a sua criação. Ao examinar as bandeiras da luta pela Reforma Urbana, vemos que o modelo está em harmonia com os objetivos do movimento, especialmente no que tange à efetivação da função social da propriedade, o combate a processos especulativos sobre a terra urbana e a defesa da gestão democrática das cidades. O TTC proporciona ferramentas e segurança para que comunidades possam se autogerir de forma democrática, rompe com a concepção da terra enquanto mercadoria e vincula o território à finalidade social de prover moradia acessível economicamente para populações urbanas vulnerabilizadas.

Este trabalho buscou analisar um novo instrumento urbanístico amplamente utilizado no mundo e cuja introdução no direito brasileiro se deu através de Planos Diretores Municipais. Ainda que não previsto no Estatuto da Cidade, o TTC é condizente com o espírito da lei e oferece novas oportunidades para efetivar alguns de seus objetivos. Trata-se de um trabalho de índole exploratória, cujo objetivo central foi verificar se o TTC pode proporcionar novos caminhos para a potencialização dos instrumentos urbanísticos brasileiros.

Se há uma coisa que os 20 anos de Estatuto da Cidade nos mostra é que não faltam leis ou instrumentos para realizar a transformação almejada pelos defensores da pauta da Reforma Urbana, mas

sua efetividade é baixa, em especial dos instrumentos que pretendem incrementar a proteção de populações vulnerabilizadas.

Apesar de uma legislação progressista, a realidade da vida nos centros urbanos revela que ainda temos muito a avançar na concretização dos direitos à cidade e à moradia no Brasil. A defesa do TTC como um caminho para a efetivação dos princípios do Estatuto não se dá apenas no sentido de apresentar mais uma ferramenta, mas sim de permitir a construção de um modelo em que diferentes instrumentos possam ser utilizados de forma articulada e alcancem os objetivos a que se destinam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO DA SILVA, J. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6a ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

ALGOED, L.; TORRALES, M. This land is ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust. **Radical Housing Journal**, v. 1, n. 1, p. 29-47, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2UryX5F>. Acesso em 01/11/2022.

BARROSO, L. R. A Proteção Coletiva dos Direitos no Brasil e Alguns Aspectos da Class Action Norte-Americana. Brasília: **Boletim Científico - Escola Superior do Ministério Público da União**, 2005. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-16-2013-julho-setembro-de-2005/a-pr-protacao-otacao-colet-coletiv-iv-iva-a-dos-dir-direitos-eitos-no-brasil-e-alguns-aspectos-da-class-action-norte-america-1-e-2-coletiva-americanaanaanaanaana1>>. Acesso em 01/11/2022.

BASILE, P.; RIBEIRO, T. Community Land Trusts in Contexts of Informality: Process, Politics, and Challenges of Implementation. **Radical Housing Journal**, vol. 4, n. 1, p. 52-70, 2022. Disponível em <<https://radicalhousingjournal.org/2022/community-land-trusts-in-contexts-of-informality/>>. Acesso em 01/11/2022.

BASSUL, J. R. **A constitucionalização da questão urbana**. In: DANTAS, Bruno et al (Orgs.) Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Volume IV: Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>>. Acesso em 01/11/2022.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE, Pontificia Universidad de Santiago de Chile**, vol. XXVIII, núm. 84, 2, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 01/11/2022.

BONDUKI, N. **Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)**. In: BONDUKI, Nabil (Org.) A Luta pela Reforma Urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRAJATO, D. e; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, São



Paulo, v.21, n.1, p.45-62, 2019. Disponível em:

<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5768/03%20Miolo_ANPUR_v21_n1_45_62>. Acesso em 01/11/2021.

BRASIL. Projeto de Lei n. 5.618/2023. Institui o Termo Territorial Coletivo. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2405321#:~:text=Institui%20o%20Termo%20Territorial%20Coletivo,social%20e%20da%20o%20utras%20provid%C3%AAscias.>>. Acesso em 01/11/2021.

BRASIL. Lei n. 11.888/2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm>. Acesso em 01/11/2021.

CAVALLAZZI, R. **O Estatuto da Cidade e seus Desafios: Notas sobre o Diálogo entre o Direito e o Urbanismo**. In: FERNANDES, Edésio (Org.) 20 Anos do Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021. Disponível em:

<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf>. Acesso em 01/11/2021.

COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. **Comentário Geral nº 4: Artigo 11º, Número 1 (Relativo ao Direito a Alojamento Adequado)**. 1991. Disponível em:

<<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 01/11/2021.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO DE JANEIRO. **Prefeitura do Rio e CAU/RJ assinam protocolo para promoção da ATHIS**. 2021. Disponível em: <<https://www.caurj.gov.br/prefeitura-do-rio-de-janeiro-e-cau-rj-assinam-protocolo-para-promocao-da-assistencia-tecnica-para-habitacao-de-interesse-social/>>. Acesso em 01/11/2021.

CORREIA, A. **Direito da Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017**. In CORREIA, A. (Org.). Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável. Juiz de Fora: Editar, 2018. P. 17-33.

DAVIS, John Emmeus. **Origins and Evolution of Community Land Trust in the United States**. 2010. In DAVIS, J. E. (Org). The Community Land Trust Reader. Disponível em:

<<https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-community-land-trust-reader-chp.pdf>>. Acesso em 01/11/2021.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em:

<http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso em 01/11/2021.

FERNANDES, E. **20 Anos do Estatuto da Cidade: Experiências e Reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf>. Acesso em 01/11/2021.



FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>>. Acesso em 01/11/2021.

GUIMARÃES, Silvia; DIACON, Diane; CLARKE, Richard. **Redefining the Commons: Locking in Value through Community Land Trusts**. Building and Social Housing Foundation, 2005. Disponível em: <<https://www.world-habitat.org/publications/redefining-the-commons/>>. Acesso em 01/11/2021.

HABITAT III: Conferência da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 15/12/2022.

MARICATO, E. **Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta**. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Orgs.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MARICATO, E. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado. Metrôpoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 14 (4), pp. 21-33, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15/12/2022.

MAZZUCATO, M. **A Tríplice Crise do Capitalismo**. Instituto Humanitas Unisinos. 2020. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/597796-a-triplice-crise-do-capitalismo-artigo-de-mariana-mazzucato>>. Acesso em: 01/11/2022.

MORAES, D. A. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. **Oculum Ensaios**, Campinas, vol. 17, p. 1–18, 2020. Disponível em: <<https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4552>>. Acesso em: 01/11/2022.

NETO, V. C. L. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

RIBEIRO, T. **Parecer Jurídico sobre Legislação Brasileira em Relação ao Instrumento TTC, Preparado para o Lincoln Institute of Land Policy**. 2018. Disponível em <<http://comcat.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-04-Parecer-juridico-TTC-por-Tarcylya-Fidalgo-LILP.pdf>>. Acesso em 15/12/2022.

RIBEIRO, T. Os “Community Land Trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2020, pp. 609-631. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/341037661_Os_Community_Land_Trusts_potencialidades_e_desafios_de_sua_implementacao_nas_cidades_brasileiras>. Acesso em: 15/12/2022.

RIBEIRO, T.; LITSEK, F. Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: Potencialidades no Fortalecimento das Comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31968>>. Acesso em: 15/12/2022.

RIBEIRO, T.; LITSEK, F.; FURTADO, M.; SAPORI, C. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE COMMUNITY LAND TRUSTS E LIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO NO BRASIL. **Revista Brasileira de Estudos**



Urbanos e Regionais (RBEUR), São Paulo, v. 24, n. 1, p. 1-28, 2022. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7113/5480>. Acesso em: 15/12/2023.

ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson e ROLNIK, Raquel (Orgs.) Estatuto da Cidade: Novas Perspectivas para a Reforma Urbana. São Paulo: Caderno Pólis 4, 2001. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/439/POLIS_estatuto_da_cidade_novas_perspectvas_reforma.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 01/11/2022.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 01/11/2022.

TANAKA, G. **Planejar para Lutar e Lutar para Planejar: Possibilidades e Limites do Planejamento Alternativo**. 287 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

TAVOLARI, B. Direito à Cidade: uma Trajetória Conceitual. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, ed. 104, vol. 35 (1), 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/?lang=pt>. Acesso em: 01/11/2022.

Sobre os autores:

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ. Mestra em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós graduada em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ e em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, RJ

E-mail: tarcylafidalgo@gmail.com

Felipe Cruz Akos Litsek

E-mail: flitsek@gmail.com

