

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO COMO ALTERNATIVA EMANCIPATÓRIA À APLICAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA CLÁSSICA UMA MUDANÇA DE PERSPECTIVA

*Tarcyla Fidalgo Ribeiro
Renata Cristina do Nascimento Antão*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo introduzir o instrumento do Community Land Trust (CLT), aqui traduzido como Termo Territorial Coletivo (TTC), enquanto garantidor da segurança da posse e dos direitos a ela vinculados, bem como instrumento com potencial transformador do próprio direito de propriedade em seus moldes mais tradicionais.

Para isso, passaremos por uma contextualização do direito urbanístico e da questão urbana na atualidade, em especial no Rio de Janeiro, trazendo o histórico do instrumento do TTC e buscando traçar um retrato das características gerais do termo territorial coletivo.

Apresentado o modelo, iniciaremos a discussão sobre as potencialidades do instrumento e os obstáculos que se apresentam para sua implementação no Brasil. Além disso, o texto buscará contemplar uma dimensão propositiva a partir da apresentação de possíveis etapas para a implementação do Termo Territorial Coletivo, a partir da articulação de instrumentos já existentes com a construção de procedimentos específicos que viabilizem a aplicação do TTC no Brasil.

Defendemos que o TTC tem um potencial transformador na medida em que a gestão e uso da propriedade se dá a partir de um paradigma coletivo, ainda que a forma da propriedade individual seja preservada. Com isso, subverte-se o caráter individualista deste último modelo proprietário a partir da implementação de práticas coletivas de gestão.

1. A POLÍTICA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

No Brasil, embora a precariedade da moradia popular tenha alta visibilidade material e simbólica, não existem informações completas quanto à sua quantificação ou localização, tampouco existem dados precisos e confiáveis acerca da precariedade da posse para grupos sociais vulneráveis¹²². É notório, no entanto, que o país vivencia um grave cenário de irregularidade fundiária, acompanhada de insegurança da posse especialmente no que se refere a populações vulnerabilizadas, sempre sob ameaça de remoções, estatais ou mercadológicas, de seu território.

Os avanços legislativos obtidos a partir da Constituição Federal de 1988, como a consolidação do princípio da função social da propriedade e da cidade além da indicação de sua garantia como um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano, não foram suficientes para a garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas.

Em que pese a extensa e progressista legislação brasileira¹²³ sobre a política urbana e os instrumentos urbanísticos, que se pretendem capazes de promover a democratização das cidades, passados mais de vinte anos não foi possível promover a segurança na posse das populações vulneráveis na prática. Isto porque

¹²²Conforme respostas da *Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva*, feitas ao Questionário sobre “Segurança da Posse”, apresentado pela Relatora Especial sobre Moradia Adequada, Raquel Rolnik. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/08/ResponseBrasil25.06.13.pdf>. Acesso em: 14.07.2020.

¹²³O Brasil teve, nos anos 80, uma mobilização inédita no que concerne ao debate da questão urbana. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, conseguiu no processo constituinte que a Constituição do Brasil (1988) reconhecesse em seu texto a função social da propriedade e do direito de posse dos moradores das periferias urbanas. Nos anos seguintes passaram a ser instituídas legislações progressistas que tinham o interesse da coletividade como objetivo da política urbana com instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, e a desapropriação sanção, com pagamento em títulos da dívida pública.

se identifica uma utilização seletiva destes instrumentos, com a aplicação preferencial daqueles capazes de favorecer interesses do capital imobiliário, como as Operações Urbanas Consorciadas, a Transferência do Direito de Construir, entre outros¹²⁴.

A esta utilização de instrumentos funcionais aos interesses do capital imobiliário soma-se a extensa agenda de desregulamentação configurada por tentativas de flexibilização de marcos legais e de restrições à garantia de direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

Um exemplo deste processo é a nova lei de regularização fundiária, a Lei Federal nº 13.465/17, que modifica substancialmente o modelo de gestão fundiária nacional¹²⁵ fazendo opção clara pela regularização dominial e registral via propriedade privada individual. A partir desta nova lei deixam de ser exigidas medidas prévias de urbanização e de assistência social, por exemplo, para se permitir medidas imediatas apenas de titulação¹²⁶.

Assim, o atual modelo privilegia a titulação pela propriedade privada plena e individual, desprestigiando outras formas de aquisição de domínio como as concessões de uso e se revelando perigoso para as populações urbanas vulnera-

¹²⁴Enfatizamos que, nas últimas décadas, foram diversas as experiências voltadas para a garantia da segurança da posse de populações vulneráveis, como a delimitação de ZEIS ou aplicação de instrumentos de regularização fundiária. Ocorre que é perceptível uma aplicação mais expressiva de instrumentos atrativos ao mercado. Interessante crítica ao uso que se faz do plano Direitos e dos Instrumentos Urbanísticos pode ser vista em “Plano diretor (parte 1): uma ilusão?” de João Sette Whitaker. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/1/plano-diretor-radicalizar-o-acesso-por-todos-terra-urbana-resta-a-prefeitura-explicar-o-decreto-xxxx?rq=instrumentos%20urban%C3%ADsticos>. Acesso em 14.07.2020.

¹²⁵A regularização fundiária no Brasil apenas teve uma primeira sistematização em nível nacional em 2009, com o capítulo III da Lei 11.977/09, que regula o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida. Esta lei trazia um modelo de regularização fundiária de caráter amplo, no qual eram considerados os aspectos dominial, registral, urbanístico e social de assentamentos irregulares, no sentido de promoção da segurança da posse e garantia de direitos a seus moradores. No entanto, com apenas 08 anos de vigência (o que é muito pouco se considerarmos a necessidade de capilarização desta legislação federal para mais de 5.200 municípios), e poucos meses após a subida ao poder do governo ilegítimo de Michel Temer, o referido capítulo legislativo foi inteiramente revogado pela Medida Provisória 759, posteriormente convertida na Lei 13.465/17, que se tornou o novo marco normativo nacional sobre o tema da regularização fundiária.

¹²⁶Dentre as problemáticas apresentadas pela nova lei de regularização fundiária, está a não exigência de instalação da infraestrutura urbana como prerequisite para a titulação de moradores, negligenciando questões relacionadas à garantia da moradia digna e a investimentos em obras de infraestrutura, equipamentos públicos e comunitários, conforme podemos ver nos artigos: 23, parágrafo 5 e 36, parágrafo 3.

bilizadas¹²⁷. Isto porque a propriedade privada não se mostra como instrumento suficientemente adequado para a garantia da segurança da posse destas populações, uma vez que favorece expulsões mercadológicas¹²⁸, especialmente em assentamentos localizados em áreas já valorizadas das cidades, a exemplo das favelas situadas na zona sul carioca.

Esta alteração no modelo de regularização fundiária torna perceptível a intencionalidade de abrir espaço para os interesses de frações capitalistas às custas dos direitos dos moradores e das sociabilidades presentes no território.

A segurança na posse é componente central do direito à moradia adequada, uma vez que por obstar remoções forçadas, preserva os grupos mais vulneráveis de possíveis violações dos direitos humanos. Ocorre que os instrumentos presentes em nosso ordenamento jurídico não têm se mostrado suficientes para a proteção adequada da segurança na posse de modo que se faz necessário buscar novas formas de incrementar e garantir esse direito¹²⁹.

Neste sentido, se revela particularmente interessante a busca por instrumentos já aplicados e bem sucedidos em outros países, como é o caso dos Community Land Trusts, sendo possível afirmar que os Community Land Trusts são, antes de qualquer outra definição de caráter mais técnico, um instrumento de garantia de segurança da posse para populações vulneráveis.

¹²⁷Tal vulnerabilização pode ser vista na experiência recente de titulação em favelas como Rocinha e Vidigal que não foi capaz de garantir a permanência dos moradores, como pode ser visto na pesquisa realizada por Larissa G. Lacerda em seu trabalho “Conflitos e Disputas Pela Mercantilização de Territórios Populares: o caso da favela do Vidigal, Rio de Janeiro”. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/858650.pdf>. Acesso em: 14.07.2020.

¹²⁸As expulsões mercadológicas são aquelas promovidas pela atuação de agentes de mercado, especialmente em territórios habitados por populações vulnerabilizadas. Possui dois mecanismos mais relevantes: a atuação de especuladores imobiliários - que compram os imóveis por valores maiores que os operados na irregularidade, mas menores dos que passarão a operar após a regularização, e a elevação dos custos de vida pela formalização de serviços e aumento de preços de aluguéis.

¹²⁹Dentre os instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade previstos na Constituição Federal de 1988 (Capítulo da Política Urbana - arts. 182 e 183) temos o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana. Pesquisa realizada pela extinta Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça junto à Universidade Federal do ABC - UFABC, analisou a regulação e aplicação dos dois primeiros instrumentos. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em: 14.07.2020.

A possibilidade de se construir no âmbito nacional um modelo de TTC tem como potencialidade a promoção de um paradigma coletivista sem que se exija mudança substancial do direito propriedade privada - inclusive partindo dele.

A ideação de formas coletivas de gestão de terras é antiga ao longo da história da humanidade e existem diversas formas costumeiras de ocupação e de uso de terras comunais, que podem ser vistas principalmente em sistemas consuetudinários de propriedade como o das comunidades indígenas e povos tradicionais^{130, 131}, mas que também podemos ver em formas contemporâneas de propriedade coletiva da terra, principalmente aquelas ligadas às comunidades agrícolas e coletivos de trabalho autogestionado.

Esta subversão, ainda que parcial, do caráter individualista do direito de propriedade em sua conformação jurídica e social apresenta, conforme histórico e experiências nacionais e internacionais, maior capacidade de garantia de direitos de populações vulnerabilizadas e um especial afinamento com as necessida-

¹³⁰In Latin America Indigenous Peoples and local communities formally own or control 23 percent of land area on indigenous lands or community lands. Through major land reforms in the 20th century communities became legitimate landowners in 14 countries: as farming collectives (Chile, Peru, El Salvador, Nicaragua, Mexico), land associations (Honduras), peasant lands (Bolívia, Peru), and state cooperatives (Cuba). Political reforms also resulted in Indigenous Peoples acknowledged as collective landowners of traditional territories, embedded in new Constitutions in 13 countries: Panama, Peru, Chile, Guatemala, Nicaragua, Brazil, Colombia, Paraguay, Argentina, Bolívia, Ecuador, Venezuela and Mexico (Alden Wiley 2018: 7).

¹³¹As terras coletivas vão receber os mais variados nomes e formatos, como os ejidos no México, que são propriedades rurais de uso coletivo que tem origem no Império Asteca e modernamente se estabelecem quando o governo toma terras particulares e as disponibiliza para o uso comum. A forma organizativa dos ejidos, com assembleias comunitárias que acontecem a cada seis meses e estruturas internas de decisões coletivas - como os Conselhos Ejidais e os Conselhos de Vigilância -, possibilitam que os camponeses façam a gestão do território de acordo com suas demandas e necessidades. Podemos também mencionar a Terra Comunitária de Origem (TCO), reconhecida pelo Estado boliviano. A carta constitucional traz um modelo de Estado intercultural, plurinacional e comunitário com autonomias territoriais. Como forma de garantir essas autonomias territoriais, a propriedade coletiva é prevista junto com a propriedade individual e o Estado reconhece e garante a propriedade comunitária ou coletiva compreendida nos territórios indígenas e de povos originários, comunidades interculturais e campesinas.

Por fim, cabe destacar a experiência das terras coletivas na Venezuela, onde a propriedade coletiva é prevista nos artigos 37 a 39 do Decreto Ley N° 8.198/2011, “Ley especial de regularización integral de la tenencia de la tierra de los asentamientos urbanos y periurbanos”. Conforme o referido decreto, o regime de propriedade coletiva será constituído através de ato jurídico-formal no qual a comunidade solicita a outorga coletiva da titularidade do terreno. Esta titularidade coletiva é exercida via Comités de Tierra Urbana, responsáveis pela gestão da propriedade.

des atuais de nossas cidades, no sentido de promoção da justiça socioespacial, por meio do acesso o mais amplo possível a direitos como o de acesso à moradia e do direito à cidade.

2. OS COMMUNITY LAND TRUSTS

É possível afirmar que os Community Land Trusts são, antes de qualquer outra definição de caráter mais técnico, um instrumento de garantia de segurança da posse para populações vulneráveis.

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 ou passível de tradução ao português.

Muitos traduzem o termo como “fundos de posse coletiva”, enquanto há quem traduza como “fideicomisso fundiário”. Ambas as opções apresentam problemas. O fideicomisso é figura do direito brasileiro relacionada ao direito de sucessões¹³², 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.

As primeiras experiências foram realizadas nos Estados Unidos da América na década de 60, ligadas aos movimentos por direitos civis e localizadas, na sua totalidade, em áreas rurais. No início, o projeto enfrentou a resistência dos moradores e poucos foram efetivamente implantados neste primeiro momento. O primeiro CLT urbano apenas foi organizado em 1980.

Os primeiros CLTs fracassaram, especialmente por dificuldades relacionadas à obtenção de recursos para a aquisição das terras. Entretanto, estas primei-

¹³²Trata-se de figura pela qual o testador constitui uma pessoa como legatário ou herdeiro, mas impõe que, uma vez verificada certa condição, deverá transmitir a outra pessoa, por ele indicada, o legado ou a herança. Prevista no artigo 1951 e seguintes do Código Civil brasileiro.

ras experiências se mostraram fundamentais para os próximos passos do modelo e as reflexões a partir delas deram origem a uma publicação, em 1972, denominada The Community Land Trust, que trazia um protótipo de CLT a partir das experiências fracassadas e acabou se tornando um guia para as novas tentativas da implantação do modelo.

No entanto, apenas em 1982, com a publicação de um novo livro: “The Community Land Trust Handbook”, a formatação do modelo pode ser considerada acabada, definindo as bases comuns nas quais se fundam até os dias atuais os CLTs. Além disso a publicação foi responsável por uma difusão inédita do modelo.

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 dos EUA 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 fez com que sua modelagem se tornasse maleável, para que pudesse se adaptar 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 em que se instaura, o que se figura como uma das principais potencialidades do instituto. Essa maleabilidade permite a proposição de um arranjo para o Brasil a partir dos instrumentos e da legislação já existente, potencializando sua aplicabilidade e efetividade na proteção da segurança da posse de populações vulnerabilizadas.

3. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO

Apesar da flexibilidade da qual se constituem os Termos Territoriais Coletivos, é possível definir algumas características comuns às ações que se colocam sob tal título, que são: (i) terra de propriedade coletiva; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção do TTC; (iv) gestão participativa e (v) ingresso voluntário.

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

Importante destacar, pela confusão que muitas vezes se instaura nesta seara, que o caráter coletivo da propriedade nos TTCs não os torna um exemplo de prática na escala do comum, conforme preconizada por teóricos como Hardt e Negri (2016) ou Dardot e Laval (2017).

O que acontece nos TTCs, longe da negação ou disputa do paradigma da propriedade privada, é a busca por um formato de apropriação privada da terra que garanta a segurança da posse dos moradores diante das inúmeras ameaças que se colocam no âmbito da (re)produção constante da cidade no capitalismo, especialmente aquelas relacionadas às sucessivas mudanças nos gradientes de valorização que implicam a expulsão mercadológica dos moradores de localidades que vão se valorizando rumo às sempre renovadas franjas da cidade.

Por sua vez, e corroborando o argumento desenvolvido acima, uma outra característica comum aos TTCs é a propriedade privada das construções/moradias. Não há uma proposta de comunhão entre os moradores, mas sim a tentativa de promoção de um arranjo que consiga de forma eficaz garantir seus direitos, inclusive o de se inserir no mercado e vender seu imóvel, mesmo que dissociado do terreno.

Diversos instrumentos jurídicos podem ser empregados para garantir esta dissociação conforme será exposto mais à frente, mas é importante afastar desde já a ideia de que os TTCs imobilizam os moradores quanto à venda de seus imóveis. Na verdade, o que pode estar presente é uma limitação relacionada aos compradores desses imóveis, com o objetivo de manter os fins de proteção de

uma determinada comunidade ou determinado grupo social – como o de baixa renda – na área do TTC.

Neste sentido, os moradores podem ter seu poder de venda limitado a um determinado público, sempre previamente acordado a partir da gestão participativa da institucionalidade que institui e regula o TTC em determinado território, sobre a qual trataremos adiante. Essa limitação ao processo de revenda é fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis (THADEN e LOWE, 2014).

Além disso, é indispensável para o estabelecimento de TTCs a garantia de sua sustentabilidade, ou seja, é preciso que o arranjo institucional que sustenta o TTC consiga se manter sem auxílio externos. Esta medida é importante para garantir a segurança do TTC independentemente de qualquer mudança conjuntural, de ordem econômica ou política, que atinja a institucionalidade do modelo.

A meta de sustentabilidade pode ser atingida de diferentes maneiras, como por exemplo a instituição de taxa sobre transações imobiliárias ou de contribuições periódicas dos moradores – ainda que em valor simbólico, ou mesmo com a realização de atividades econômicas dentro da área do TTC cujos valores percebidos sejam revertidos para sua administração e manutenção.

A sustentabilidade dos TTCs pode ainda ter por resultado o advento de condições de atuação direta no território, seja com apoio – técnico ou material – a construções, seja na melhoria das condições das áreas de uso comum ou por meio de outras intervenções que se façam necessárias conforme as demandas locais.

Ainda no âmbito institucional, é indispensável para o modelo de TTC que seja garantida uma gestão que inclua a participação de diversos agentes interessados no território. Em uma formulação clássica, esta gestão é feita em um formato tripartite, com a formação de uma espécie de órgão deliberativo colegiado composto por 1/3 de moradores; 1/3 de técnicos indicados pelos moradores e 1/3 de moradores de bairros vizinhos (DAVIS e JACOBUS, 2008).

Ainda que este formato clássico não seja reproduzível em todos os locais nos quais se pretenda implantar o modelo dos TTCs, é fundamental que a gestão institucional seja feita de forma participativa e que esta participação seja garantida materialmente, em todo o processo de tomada de decisões sobre o território, e não apenas formalmente, com deliberações apenas sobre propostas já construídas.

Por fim, uma última característica comum dos TTCs seria o ingresso voluntário dos seus integrantes. Como grande parte do potencial dos TTCs está contida na sua dimensão coletiva da tomada de decisões e no alcance de um objetivo comum de segurança da posse para determinada comunidade, é indispensável que haja voluntariedade de ingresso entre seus membros. Esta voluntariedade firma uma base de interesses comuns entre os integrantes que pode representar o elo de comunhão do qual dependerá o sucesso da iniciativa.

A voluntariedade de participação e ingresso se encontra também relacionada à garantia do princípio da autonomia da vontade e se coaduna com toda a cultura associativista necessária para a formação do coletivo que gere a propriedade comum. Tal característica também se mostra fundamental para a dimensão coletiva das deliberações relacionadas ao TTC, uma vez que a voluntariedade firma uma base de interesses comuns entre os integrantes e representa o elo de comunhão do qual depende o sucesso da iniciativa.

A partir de uma incursão sobre seu histórico e características, é possível agregar à definição do TTC uma potencialidade emancipatória, de substancial sucesso na proteção da segurança da posse de determinadas comunidades a partir de um arranjo de iniciativa e gestão dos moradores. Embora não haja um enfrentamento direto da ideologia e dos arranjos jurídicos e institucionais da propriedade privada, há uma utilização subversiva 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.

4. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO: POTENCIALIDADES E OBSTÁCULOS

O Termo Territorial Coletivo traz uma vasta gama de possibilidades no sentido de incrementar a garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas no país.

Dentre as principais potencialidades que o instrumento traz, podemos destacar a introdução de um paradigma coletivo na gestão da propriedade e o empoderamento comunitário para a autogestão territorial com o fortalecimento de suas demandas frente aos órgãos públicos e particulares prestadores de serviços.

Porém, o modelo também enfrenta obstáculos a serem ultrapassados. Estes passam pela superação da cultura proprietária brasileira, individualista e conservadora, mas também podem ser vislumbrados na baixa aplicação dos diversos instrumentos urbanísticos previstos em nosso ordenamento, o que representa um

desafio especialmente relevante quando falamos de um modelo que tem como um de seus horizontes a aplicação conjugada dos instrumentos urbanísticos.

Importante reforçar que os Termos Territoriais Coletivos não pretendem negar o paradigma da propriedade privada, mas sim subverter e disputar os termos deste paradigma. Isto porque estabelecem um formato de apropriação privada da terra que, ao ter entre suas características a divisão entre propriedade do terreno e construções e autonomia de ingresso, estabelecem novos formatos de interlocução entre o público e o privado.

O fato das construções/moradias serem individuais enquanto o terreno é gerido coletivamente pelos moradores, através da titularidade de uma pessoa jurídica especificamente criada para tal fim, é uma proposta que promove um arranjo mais eficaz entre a garantia da autonomia dos moradores, que podem transacionar as construções por meio do direito de superfície, e a segurança da posse da comunidade, que se preserva de investidas especulativas e remocionistas por parte do Estado e/ou de agentes privados.

Neste sentido, cabe destacar que a autonomia dos moradores pode e deve ser regulada pela coletividade no sentido de preservar a comunidade. Os moradores podem ter seu poder de venda/aluguel limitado a um determinado público, por exemplo, o que pode se mostrar fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulnerabilizadas (THADEN e LOWE, 2014).

O Termo Territorial Coletivo também tem muito a contribuir com as iniciativas de autogestão habitacional em sentido amplo, endereçando de forma mais adequada as necessidades e peculiaridades dos processos coletivos, de modo que seu caráter inovador e sua comprovada eficácia internacional (DAVIS, 2010) podem habilitá-lo como grande aliado na luta dos movimentos autogestionários de habitação.

Além disso, a forma de organização na qual se ancora o TTC, envolvendo os moradores não apenas na gestão de uma pessoa jurídica, mas no planejamento e definição de medidas a serem adotadas no próprio território, tende a potencializar os arranjos autogestionários nos seus aspectos mais participativos e emancipatórios, ampliando conhecimentos e ações dos moradores sobre o território.

Considerando um cenário de tantas potencialidades, não poderíamos deixar de abrir espaço para a reflexão sobre as limitações e obstáculos à implementação e instrumentalização dos Termos Territoriais Coletivos. A principal limitação, como já mencionada, está na inadequação cultural e jurídica brasileira em relação a instrumentos de viéses mais coletivistas, como o Termo Territorial Coleti-

vo. A ideologia da propriedade, privatista e individualizada, ainda hoje encontra forte eco no imaginário social, sendo inclusive garantida na ordem constitucional brasileira como um direito fundamental¹³³ e reforçada por meio de legislações e propostas legislativas recentes¹³⁴.

Sob o aspecto social, podemos dizer que o direito à propriedade possui diversos significados sociais, como status, segurança e/ou poder político, sendo uma espécie de liberdade individual que se constitui sobre a exclusão do outro, ou seja, a propriedade privada se configura enquanto um direito de excluir o outro, sendo vista e mantida como um privilégio para poucos. Este outro é construído socialmente a partir de padrões estabelecidos pelas normas instituidoras de direitos, oriundas de relações de poder.

Sob o aspecto jurídico, há um cenário de ignorância quanto às manifestações socioespaciais e seus conflitos subjacentes. Direito e Judiciário tendem, na maioria das vezes, a se preocupar apenas com a manutenção e proteção da propriedade. A atuação nestes termos se mostra funcional a uma ordem neoliberal, empreendedora, imposta atualmente às cidades, uma vez que a legislação e sua aplicação, prática e discursiva, reafirmam um modelo de cidade socialmente excludente, economicamente voltado para o marketing urbano e a atração de recursos privados. Ou seja, trata-se de uma visão do direito à cidade enquanto mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite, de potenciais compradores, que sejam solventes (VAINER, 2000).

Neste cenário, se o direito à cidade, o direito à moradia e a segurança na posse não podem ser garantidos e viabilizados dentro dos mecanismos políticos-jurídicos existentes, inseridos em um cenário neoliberal, os Termos Territoriais Coletivos vão, tendencialmente, encontrar resistência nos espaços institucionais ao se colocar enquanto agentes transformadores do ideário social no que refere às formas de proteção, uso, gestão e gozo da propriedade.

Por todo o exposto, o Termo Territorial Coletivo se constitui, potencialmente, em um modelo que, a partir de uma larga margem de flexibilidade quanto à sua formatação prática, pode auxiliar no alcance de um cenário mais progressista e socialmente engajado sobre a propriedade imobiliária, ainda hoje com dominância de um paradigma individualista e conservador.

¹³³Mesmo no âmbito internacional a propriedade mantém a visão individualista e absoluta, como exemplo, vale destacar o artigo 17 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789.

¹³⁴Como Lei nº 13.465, de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e a proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019 que busca alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural.

Seus potenciais não se limitam às mudanças no paradigma jurídico da propriedade privada individual, mas abarcam mudanças na forma de pensar e planejar as cidades e como as relações sociais se apresentarão no espaço. Os TTCs potencializam a criação de espaços onde o individual dá lugar ao coletivo, numa busca comum por novas formas coletivas de gestão da propriedade, novas associações e novas formas de cooperação.

Neste sentido, importante destacar a possibilidade de estabelecimento de Termos Territoriais Coletivos em área não contíguas, permitindo o estabelecimento de um modelo integrado, inclusivo e autogestionário de cidade, em oposição ao modelo atualmente predominante, excludente e individualista, cuja expressão máxima são os condomínios fechados.

Sabemos que, mesmo a partir do TTC, ainda há muito o que se avançar no que concerne à mitigação da lógica proprietária individualista especialmente a partir da inserção de modelos de gestão coletiva de bens e territórios. Apesar disso, não se pode negar o quanto o instrumento avança no sentido de garantir a segurança na posse além de construir um novo imaginário político/social e uma prática potencialmente emancipatória.

Mudar conceitos, formas de se fazer política e de pensar o território e a moradia não são mudanças que se fazem do dia para a noite, por isso nas próximas sessões traremos um modelo esquematizado de possíveis etapas para a aplicação do TTC e uma proposta de agenda para construir e implementar o instrumento de maneira efetiva.

5. ETAPAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO TERMO TERRITORIAL COLETIVO

A formação institucional e jurídica do Termo Territorial Coletivo se coloca como um desafio à sua implementação no Brasil. Nesta seção, nos dedicaremos a identificar os principais óbices jurídicos e apresentar algumas propostas e possibilidades neste âmbito.

Os TTCs foram desenhados nos Estados Unidos da América, sob um sistema jurídico baseado sobretudo em precedentes – conhecido como common law –, com poucos textos legais e uma maior abertura para mudanças e adaptações em formatos já existentes de instrumentos jurídicos. Por sua vez, no Brasil vige o sistema jurídico da civil law, caracterizado pela prevalência de textos legais no lugar dos precedentes como guias da atividade social (NADER, 2014). Países que adotam este sistema costumam a ter por característica uma rigidez e dificuldade maior de adaptabilidade de seus instrumentos jurídicos, além disso costumam a

se caracterizar por um conservadorismo típico do positivismo, que pretende que os textos legais tragam em si soluções para todas as questões que possam surgir em determinada sociedade.

Este cenário sistêmico sobre o ordenamento jurídico brasileiro é a primeira das dificuldades para a aplicação de um instrumento inovador como os TTC, sem previsão expressa em qualquer legislação nacional.

Para além disso, não podemos esquecer da questão ideológica, que vai além da influência positivista e passa pelo passado colonial e escravocrata da sociedade brasileira, e faz com que haja uma tendência de oposição em relação a qualquer instrumento emancipatório, especialmente nos casos em que se pretenda beneficiar os mais pobres, como é o caso dos TTCs.

Esta questão ideológica se vincula ainda com o cenário político atual que, informado por um recrudescimento da lógica conservadora, promove o retorno de paradigmas como o caráter absoluto da propriedade, após um período mais progressista neste campo inaugurado pela Constituição Federal de 1988, que pode ter consequências sociais desastrosas no cenário habitacional e fundiário explicitado anteriormente. Sabendo também destas dificuldades jurídicas, mas com o objetivo de viabilizar a aplicação do TTC no Brasil, foi desenvolvido um arranjo que articula instrumentos já existentes em nossa legislação.

Quanto ao aspecto mais técnico e individualizado dos instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro com potencial de utilização na construção de um modelo de TTC, antes de ingressar em uma breve análise de cada um deles, é importante reiterar a necessidade de utilização conjunta de instrumentos para viabilizar este modelo.

No caso da implantação dos TTCs em áreas de baixa renda nas cidades brasileiras, a base em comum do modelo pode ser fixada na aplicação da regularização fundiária. Isto porque antes de pensar em qualquer formato de propriedade coletiva, como visto, é preciso estabelecer a propriedade em determinado território. Dado o cenário amplo de irregularidade fundiária no Brasil, especialmente em aglomerados subnormais, não seria exagerado afirmar que a maioria dos TTCs em tais territórios precisaria passar pela etapa prévia da regularização fundiária. Portanto, na lógica do circuito, a regularização fundiária seria condicionante da aplicação dos demais instrumentos em busca da implantação de um modelo de TTC.

A regularização fundiária, regulada atualmente no Brasil pela Lei 13.465/17, tem por objetivo a titulação dos moradores através do instituto da propriedade privada plena, prevista no Código Civil. Além deste objetivo precípuo, dá

margem para a realização de melhorias territoriais e sociais de modo a garantir direitos aos habitantes da área a ser regularizada.

A nova lei, ao tornar ambígua e diferida no tempo a necessidade de urbanização e melhorias sociais nos territórios regularizados, enfraquece a garantia de direitos aos moradores, em oposição ao que pretendia textualmente o marco normativo anterior de regularização fundiária no país, qual seja, a Lei 11.977/09 (RIBEIRO, 2017)¹³⁵.

Apesar do movimento normativo optante por um modelo de regularização fundiária mais preocupado com a titulação do que com a garantia de direitos aos moradores, a norma, paradoxalmente, pode ser de grande utilidade para a instituição de TTCs, com o exato objetivo de garantir os direitos dos moradores por meio da sua permanência nos territórios, visto seus procedimentos mais simples e rápidos em relação às normativas anteriores sobre regularização fundiária no país¹³⁶.

Como os TTCs precisam exatamente da regularidade fundiária para serem instituídos, qualquer simplificação na sua obtenção deve ser considerada como benéfica, ainda que os objetivos inicialmente associados a esta simplificação passem longe daqueles a serem obtidos a partir da implantação dos TTCs (FERREIRA FILHO, 2018).

Apesar de ser considerada um instrumento em si, a regularização fundiária também depende de um circuito instituído entre diversos outros instrumentos para se concretizar. Apenas no que se refere à titulação, podemos citar a usucapião, a doação, a compra e venda e a concessão de uso como possibilidades.

¹³⁵Isto porque, ao revogar todo o capítulo III da antiga lei “Da regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos”, retirou previsões necessárias ao sucesso e sustentabilidade da política de regularização fundiária, como exemplo temos o revogado art. 46, que trazia o conceito da regularização fundiária como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, ao passo que o artigo 9º da Lei nº 13.465, de 2017, ao dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana se limita a dizer que esta “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

¹³⁶Cite-se, como exemplo, a facilitação procedimental trazida pelo instrumento da legitimação fundiária, uma inovação da nova lei, bem como a facilitação e rapidez alcançada pela possibilidade de que medidas de urbanização e melhorias territoriais sejam realizadas apenas após a titulação.

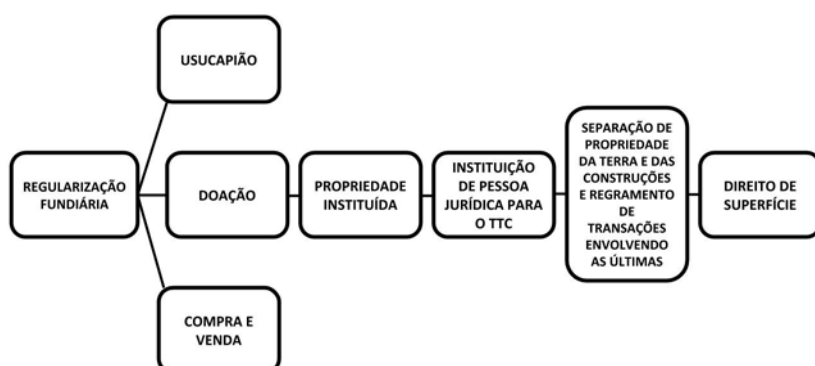
A forma da regularização dominial, que é fundamentalmente determinada pelo instrumento de titulação empregado, impacta diretamente a formatação institucional do TTC. Isto porque a formatação terá que ser diferente caso a pessoa jurídica receba diretamente a propriedade do bem ou esta tenha que ser cedida pelos moradores individualmente, especialmente no que se refere ao sistema de gestão e possíveis contrapartidas a serem definidas.

Uma vez que o TTC, instituído e gerido por pessoa jurídica, adquira a propriedade do bem, via regularização fundiária ou transferência de propriedade pelos moradores, há de se pensar no instrumento jurídico que permitirá a dissociação entre terreno e construção e a implantação do modelo de gestão participativa e emancipatória proposto pelo TTC. Sobre este ponto, há possibilidades no ordenamento jurídico nacional, sendo o direito de superfície a mais adequada ao modelo proposto pelo TTC.

O direito de superfície está previsto nos artigos 1369 a 1377 do Código Civil brasileiro e nos artigos 21 a 24 do Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/01. Por meio deste instrumento a propriedade do terreno ficaria com a pessoa jurídica e os moradores seriam os proprietários das construções, podendo transacioná-las livremente por tempo determinado ou indeterminado, em um arranjo gratuito ou oneroso.

O direito de superfície é instituído por via contratual, havendo liberdade para as partes estabelecerem condições para as transações envolvendo as construções, por exemplo. Este fator 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.

A partir da análise acima desenvolvida, podemos identificar as seguintes possibilidades de aplicação em circuito de instrumentos jurídicos para a implantação de uma modelagem de TTC no Brasil:



Fonte: Produção própria.

Repise-se que a configuração aqui apresentada é uma proposta de formação jurídica para a implantação do modelo dos TTCs no Brasil, em busca de uma situação ótima de integração dos instrumentos. Sabe-se que, dependendo da conformação fática da área no caso concreto, serão exigidas outras adaptações e haverá, possivelmente, a complexificação da modelagem apresentada. No entanto, acredita-se que o formato apresentado seja um ponto de partida interessante para estimular uma reflexão mais prática sobre os TTCs, de modo a avançar em sua formulação jurídica voltada para a viabilização de sua implementação.

À GUIA DE CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS PARA O TERMO TERRITORIAL COLETIVO

O Termo Territorial Coletivo, seja pelo acúmulo de experiências internacionais que giram em torno de seu eixo há mais de meio século ou pelo retrospecto de sucesso na proteção da segurança da posse de populações vulnerabilizadas, merece atenção detida dos pesquisadores das temáticas relativas à propriedade e ao espaço urbano.

A análise aqui iniciada sobre as potencialidades do instrumento no contexto brasileiro revela a importância do aprofundamento dos estudos sobre o tema, especialmente no contexto de retrocesso social no qual se encontra o país. A cada dia cresce o número de conflitos envolvendo a segurança da posse de populações vulnerabilizadas, sem que a aplicação prática isolada dos instrumentos urbanísticos e civilísticos que tangenciam o tema sejam capazes de mitigar as graves consequências sociais deles advinda.

Se não bastasse esta dimensão conflitual, também crescem a cada dia as propostas de alteração legislativa no sentido de reconstituir o paradigma absolutista da propriedade, inclusive com regulamentação de sua defesa com violência¹³⁷.

Neste cenário, ainda mais do que antes, é fundamental olhar para experiências bem-sucedidas e buscar soluções inventivas, com base em nosso vasto ordenamento jurídico, no sentido de ampliar a segurança da posse de populações vulnerabilizadas em nossas cidades.

É neste ponto que a possibilidade do TTC ganha ainda mais relevância, visto que, conforme elaborado ao longo do presente texto, é possível sua aplicação com nossa legislação atual, sem alterações que, embora desejáveis não parecem viáveis no atual momento político.

Desta forma, parte-se de um cenário de aplicação imediata com base na utilização conjunta de instrumentos já conhecidos. A utilização conjunta dos instrumentos, que torna o TTC um verdadeiro “instrumento de costura” dos instrumentos previstos em nosso ordenamento, potencializa as possibilidades do modelo no Brasil.

Para além disso, a subversão do conteúdo individualista da propriedade sem a exigência de uma transformação do instituto – já tão enraizado em nossa sociedade – também se revela como ponto chave para o sucesso do modelo, a partir da conciliação de expectativas individuais e coletivas.

Por fim, dentre as perspectivas vislumbradas a partir do atual cenário jurídico e político acredita-se que o investimento técnico e acadêmico sobre um modelo de Termo Territorial Coletivo aplicável no Brasil é fundamental no sentido de buscar a superação prática da visão individualista do direito de propriedade com privilégio não apenas de sua função social, mas de arranjos emancipatórios populares que possam mesmo superar o objetivo inicial de garantia de segurança fundiária dessas populações, constituindo-se em verdadeira via de empoderamento e coletivização da gestão territorial a partir de uma nova forma de encarar e lidar com a propriedade fundiária.

A partir das conclusões, fica como proposta aos leitores a instituição de uma ampla agenda política de pesquisa e promoção do Termo Territorial Coletivo no

¹³⁷Como exemplo temos a proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 80, que pretende alterar os artigos 182 e 186 da Constituição, que tratam da função social da propriedade urbana e rural, para redefinir o conceito de função social da propriedade no sentido de verificar seu cumprimento a partir apenas da não ofensa a direito de terceiro e aproveitamento compatível com sua finalidade.

Brasil a partir de três eixos básicos: (1) Conhecimento e gestão de informações; (2) Regime jurídico e institucional; e (3) Sustentabilidade.

O eixo (1) “conhecimento e gestão de informações” trata da produção de estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de formação técnica e popular e disseminação de informações sobre o instrumento do Termo Territorial Coletivo. Produção e divulgação de conteúdo sobre as práticas e experiências semelhantes em outros países¹³⁸.

Por ser um instrumento com potencial garantidor da segurança na posse de comunidades e regiões já consolidadas, é fundamental engajar tais comunidades em um processo de conscientização quanto às possibilidades e limitações do instrumento do TTC, isto porque essas possuindo um conhecimento mais aprofundado da temática, acabam por ter um papel fundamental na colaboração com os outros atores como executivo, legislativo e judiciário para a disseminação e implementação do instrumento.

O eixo (2) “regime jurídico e institucional” refere-se aos instrumentos jurídicos e legais que permitam a realização da estrutura necessária para que um Termo Territorial Coletivo possa ser formalizado, por meio de ações normativas e de desenvolvimento de mecanismos operacionais. Assim, neste eixo a principal preocupação deve ser elaborar legislação específica sobre o TTC com um desenho jurídico personalizado do instituto, adaptado às suas necessidades.

Outro caminho pode se dar no aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional atual se utilizando de instrumentos e institutos já existentes na legislação brasileira, como o direito de superfície. Considerando que os trâmites legislativos e as complexidades que envolvem a negociação política, aguardar a edição de uma lei específica prorrogaria indefinidamente qualquer possibilidade de implantação do modelo.

Por fim, o eixo de (3) “sustentabilidade” trabalhará assuntos relacionados à sustentabilidade econômica e manutenção do Termo Territorial Coletivo, ou seja, quais tributos e impostos se relacionam ao modelo¹³⁹, quais os diferentes tipos societários dos TTCs – se associação, fundação ou cooperativa – e quais seus limites e possibilidades quanto modificação estatutária, perenidade, garan-

¹³⁸Para saber mais sobre experiências em todo o mundo sugere-se a obra: Davis *et al.* On Common Ground: international perspectives on the Community Land Trust. Terra Nostra Press, 2020.

¹³⁹Aqui também são possíveis estudos quanto à simplificação e desburocratização do regime tributário de organizações da sociedade civil cuja finalidade seja a habitação de interesse social, tais como imunidades, isenções ou incentivos fiscais.

tia de direitos; quais as possíveis fontes de recursos e formas de manutenção que garantam a sustentabilidade do TTC em si, a exemplo da utilização de modelos cooperativistas de produção de bens para a manutenção dos custos do TTC.

A construção da agenda proposta necessita igualmente da constante articulação entre sociedade civil, academia e poder público (legislativo, executivo e mesmo o judiciário), afinal trata-se de um novo instrumento no cenário jurídico-político brasileiro sendo urgente a inclusão desses atores para a construção de instrumentos e redes de articulação, criando-se um movimento de reuniões, audiências públicas, formações, trocas de instrumentos e técnicas em prol de uma mudança de paradigmática no que se refere ao planejamento e gestão territorial.

A formatação de um modelo de Termo Territorial Coletivo tem extrema relevância no momento político, econômico e social atual. A prática da gestão coletiva do território, dentro de um modelo associativista que busque se distanciar da lógica da propriedade individual típica do sistema capitalista e de racionalidade neoliberal, tem importância pragmática enquanto instrumento garantidor da segurança da posse de populações vulnerabilizadas.

As possibilidades de um modelo de TTC devem, assim, serem pautadas nos mais diversos espaços: na academia, junto aos órgãos de governo e junto aos movimentos sociais para maior compreensão e elaboração, tendo em conta, especialmente, seu potencial já demonstrado em diversos países ao redor do mundo de incremento da segurança da posse e de garantia de direitos de populações vulnerabilizadas. Espera-se, a partir desta perspectiva, que o presente artigo contribua com um primeiro olhar sobre o tema, despertando o interesse de outros pesquisadores no desenvolvimento da temática.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

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

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação.** Brasília: (SAL): Ipea, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2020.

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**. Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

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

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. *In: Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n. 3, 2018.

FOUCAULT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis, Vozes, 2013.

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.

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

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.

LACERDA, Larissa G. **Conflitos e Disputas Pela Mercantilização de Territórios Populares: o caso da favela do Vidigal, Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/858650.pdf>. Acesso em 14 de julho de 2020.

MORRIS, David. **Making affordable housing permanently affordable**. 2017. Disponível em: https://www.huffingtonpost.com/entry/making-affordable-housing-permanently-affordable_us_5a037aace4b0c7511e1b397d. 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. Acesso em: 05 de fevereiro de 2018.

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

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil**. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2018.

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. 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. **Residents and 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.

United Nation. Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva. *In: Relatoria Especial sobre Moradia Adequada: Questionário sobre “Segurança da Posse”*. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/08/ResponseBrasil25.06.13.pdf>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

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.