



GT 03 – DESAFIOS DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA URBANA FRENTE À (DES)MERCANTILIZAÇÃO DA CIDADE

ENTRE A MERCANTILIZAÇÃO DA PROPRIEDADE E A SUA COLETIVIZAÇÃO: TERMO TERRITORIAL COLETIVO COMO UM INSTRUMENTO POSSÍVEL

Jussara Romero Sanches¹
Maria Clara dos Reis Sasso²
Bianca Chbane Conti³

1 INTRODUÇÃO

A propriedade privada protegida pela Constituição Federal representa um dos pilares do sistema capitalista, mas a sua garantia não é um direito absoluto, uma vez que é limitada pelo princípio da função social, previsto pelo mesmo dispositivo legal. Ao se analisar a realidade das cidades brasileiras, observa-se que nem sempre este princípio consegue limitar a influência dos interesses privados na gestão do uso do solo, que acaba afetando e dificultando a garantia do acesso à moradia para a maioria da população.

É neste contexto que o trabalho discute a necessidade de se compreender os impactos da mercantilização do solo, e de elaborar planejamentos urbanos voltados para a satisfação dos interesses coletivos, rompendo com a visão civilista e patrimonialista que é comum no âmbito do mercado imobiliário.

Assim, a presente discussão foi elaborada por meio de revisão bibliográfica, com base nos estudos de Paul Singer, Edésio Fernandes e Ermínia Maricato, e buscou propor o Termo Territorial Coletivo como um instrumento relevante para a ressignificação da propriedade.

2 SOBRE A VISÃO CIVILISTA E A PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O solo urbano é disputado por diferentes agentes urbanos, mas sempre a partir da lógica do jogo capitalista, que entende o espaço urbano unicamente como gerador de capital

¹ Mestra e doutoranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: jussara.romero@uel.br.

² Graduanda do curso de Direito da Universidade Estadual de Londrina, mariaclara.sasso@uel.br.

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina, bacharel pela mesma instituição, advogada. E-mail: biancachbane@hotmail.com



imobiliário e monopoliza o acesso ao solo. Nesta lógica, a propriedade privada e o acesso ao solo são tidos como mercadoria, tendo o seu valor definido pelo capital que pode gerar⁴.

Portanto, a precificação do solo urbano depende do interesse privado sobre ele, que pode ser influenciado por diversas circunstâncias relacionadas ao processo de urbanização e edificação da cidade. É assim que o interesse privado se sobrepõe sobre todos os outros direitos⁵, dentre eles, os direitos coletivos.

As tendências de valorização do espaço - que podem gerar processos de gentrificação - não são limitadas, e, mesmo diante dos impactos negativos da especulação imobiliária, este fenômeno não é restringido. A propriedade está à mercê do lucro e da liberdade econômica, o que evidencia a negligência do poder público com os interesses da coletividade.

É em face disso que o princípio da função social da propriedade vem sendo trabalhado de forma consistente na legislação brasileira, primeiramente pela Constituição Federal de 1988⁶ e posteriormente pelo Estatuto da Cidade⁷, como forma de resistência ao setor imobiliário, impondo uma conformação ao direito de propriedade: que esta cumpra sua função social⁸.

No entanto, para que o princípio seja de fato posto em prática, é necessário romper com a visão civilista e patrimonialista, em prol de uma visão que esteja aberta às necessidades do coletivo (informação verbal)⁹. Isto é, o processo de desenvolvimento urbano deve atender principalmente aos interesses da população à margem da cidade, uma vez que,

⁴ SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, [S. l.], n. 57, p. 77–92, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/1044>. Acesso em: 5 jun. 2025.

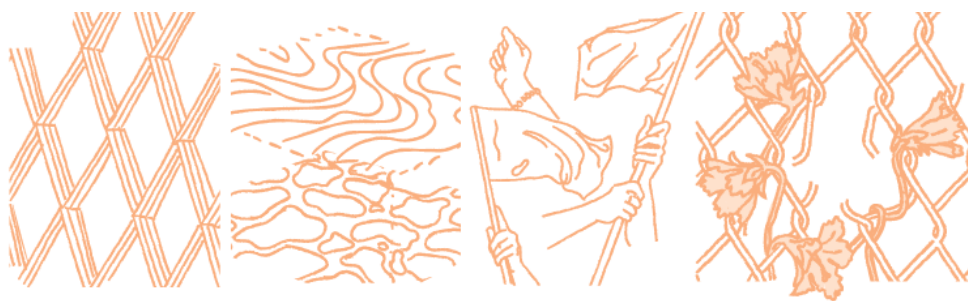
⁵ HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014.

⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁷ BRASIL. **Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

⁸ FERNANDES, E. Do código Civil ao estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. **Urbana**, Vol. 7 n. 30, 2002. Disponível em: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/article/view/6020. Acesso em: 05 jun. 2025.

⁹ Fala proferida por Edésio Fernandes na *Serie de webinarios de Derecho Urbanístico latinoamericano: Estado del arte, temas emergentes y desafios*, em 08 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/es/events/2025/estado-arte-principios-fundamentos-derecho-urbanistico-america-latina/>



nesta lógica capitalista, nem todos possuem uma renda mínima, mas à todos é imposta a exigência da renda monetária como requisito para se ocupar o solo urbano, resultando, portanto, em um acesso inalcançável à moradia regular¹⁰.

Em resposta, sugere-se um planejamento urbano pautado em alternativas que visem a gestão independente e coletiva do solo, visando o acesso à moradia regular para toda a população e, um dos instrumentos que possibilitam a coletivização da propriedade privada é o Termo Territorial Coletivo - TTC.

2.2 Termo Territorial Coletivo como instrumento de coletivização da propriedade privada

Como se observa do cenário exposto acima, a mercantilização da cidade faz com que as dinâmicas ocorridas neste espaço sigam a lógica do capital¹¹, incluindo o acesso à moradia – que se torna extremamente oneroso.

Por ausência de alternativas, os habitantes urbanos passam a ocupar terras que pertencem a terceiros e, ao fazer isso sem a devida regularização da titularidade, vivem em constante estado de insegurança - situação essa que é frequentemente enfrentada por moradores de comunidades periféricas e assentamentos informais. Trata-se de uma realidade ignorada pelo planejamento urbano.

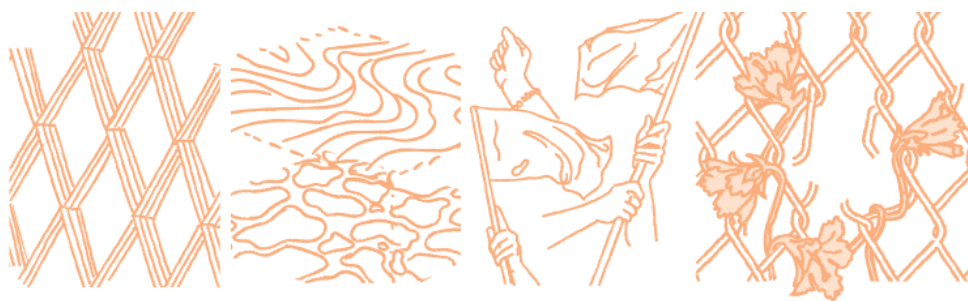
Como uma forma de enfrentar a insegurança dessas pessoas e garantir o acesso à moradia e à terra urbana, surge o debate sobre o Termo Territorial Coletivo, um modelo de gestão coletiva da terra capaz de “coibir a gentrificação de terras tituladas e o eterno processo de expulsão dos vulnerabilizados e novas ocupações, inclusive em áreas ambientalmente protegidas”¹².

Em síntese, o Termo Territorial Coletivo é um instrumento urbanístico de gestão territorial caracterizado pela “separação entre a propriedade da terra e das construções: a

¹⁰ SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, [S. l.], n. 57, p. 77–92, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/1044>. Acesso em: 5 jun. 2025.

¹¹ LEFEBVRE, H. **O pensamento marxista e a cidade**. Editora Ulisseia, 1972. p. 37

¹² BARREIROS, Wilza. DAL RI, Luciene. **Termo Territorial Coletivo como instrumento de concretização de cidades sustentáveis**. 2023. *Cadernos de Dereito Actual*, (22), pp. 331–349. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/1043>



terra pertence à comunidade como um todo enquanto as construções são dos moradores individualmente, com o objetivo de fortalecer a comunidade e garantir sua permanência”¹³.

Neste modelo, a terra não pode ser vendida e, ao ser permanentemente retirada do mercado imobiliário, o valor da terra referente à localização é retirado da equação, mantendo acessível as despesas com moradia. No contexto brasileiro, a implementação do TTC ainda é recente e carece de regulamentação, sendo poucos os municípios que incluíram o referido instrumento nos planos diretores.

E, embora o TTC possa ser implementado independentemente de previsão expressa no plano diretor - uma vez que sua validade decorre diretamente do Estatuto da Cidade - a sua inclusão formal nesse instrumento de planejamento urbano é altamente recomendável. Tal previsão contribui para conferir maior segurança jurídica, orientar de forma mais clara os agentes públicos e privados, além de facilitar e impulsionar a efetiva aplicação do TTC como ferramenta de promoção do direito à cidade e da função social da propriedade urbana.

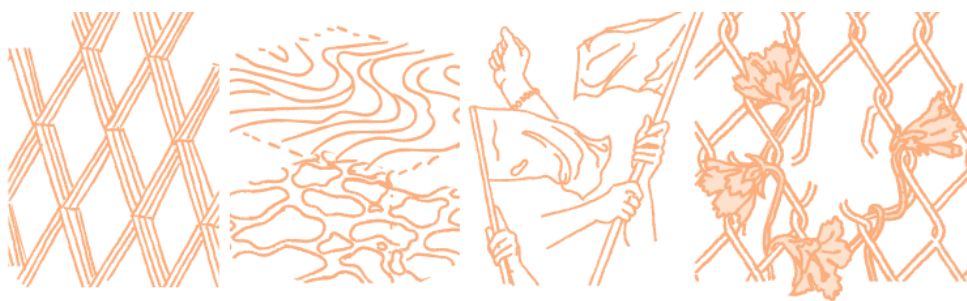
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se observar que o espaço urbano é produzido a partir de uma lógica capitalista que mercantiliza todos os elementos da cidade, incluindo a terra. Ao encarecer o preço da terra e dificultar o acesso à moradia, os processos de ocupação do solo urbano acabam fazendo com que uma significativa camada de habitantes seja segregada para fora da cidade formal, contrariando as exigências postas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Diante disso, garantir a permanência e o direito à moradia adequada para populações vulnerabilizadas se torna um dos maiores desafios urbanos. E, como uma forma de superá-lo, surge a proposta do Termo Territorial Coletivo, um instrumento urbanístico que pode ser utilizado principalmente por comunidades periféricas e moradores de assentamentos informais.

Através deste instrumento, o terreno em que a comunidade está localizada passa a ser de propriedade coletiva, enquanto que as construções são individualizadas, retirando o terreno do mercado imobiliário e viabilizando a gestão coletiva e democrática daquele espaço.

¹³ORG TERMO TERRITORIAL COLETIVO. **O que é o Termo Territorial Coletivo**. Disponível em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/cartilha-ttc>



O TTC representa, portanto, um importante instrumento jurídico que merece ser incluído nas agendas municipais e planejamentos urbanos e que, se aplicado a partir de uma perspectiva coletiva, possui grande potencial de romper com a visão civilista e patrimonialista que é comum no âmbito do mercado imobiliário.

REFERÊNCIAS

BARREIROS, Wilza. DAL RI, Luciene. **Termo Territorial Coletivo como instrumento de concretização de cidades sustentáveis**. 2023. Cadernos de Dereito Actual, (22), pp. 331–349. Disponível em:

<http://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/1043>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal**, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

SINGER, P. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. Boletim Paulista de Geografia, [S. l.], n. 57, p. 77–92, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletimpaulista/article/view/1044>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FERNANDES, Edésio. **Do código Civil ao estatuto da Cidade**: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. Urbana, Vol. 7 n. 30, 2002. Disponível em: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/article/view/6020. Acesso em: 05 jun. 2025.

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

LEFEBVRE, H. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Editora Ulisseia, 1972.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Tradução. Petrópolis: Vozes, 2013. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002446881>. p. 147-148.