



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

O TERMO TERRITORIAL COLETIVO: POSSIBILIDADES JURÍDICAS

Tarcyla Fidalgo Ribeiro¹

Alice Nohl Vianna²

1 INTRODUÇÃO

O modelo do Community Land Trust vem recebendo atenção mundial crescente como sólida alternativa para a habitação de interesse social a partir de uma perspectiva do engajamento comunitário e autogestão territorial. Previsto na Nova Agenda Urbana, em seu item 107 (ONU-HABITAT, 2017), como modelo a ser encorajado pelos Estados signatários, o CLT vem sendo aplicado por cada vez mais países (fonte) como Porto Rico, Estados Unidos, Bélgica, França, Alemanha e Quênia.

Apesar da potência de sua disseminação internacional, o modelo ainda é muito mais conhecido entre os países do Norte Global, onde se originou e desenvolveu nos últimos 50 anos. No entanto, cada vez mais grupos e comunidades do Sul Global vêm se interessando e iniciando o desenvolvimento de pilotos, como é o caso de Porto Rico (fonte), Brasil (fonte), Portugal (fonte) e Bangladesh (fonte).

As experiências já consolidadas do Sul Global e os pilotos em desenvolvimento já revelam uma diferenciação importante entre a aplicação do modelo em relação aos países do norte: enquanto nestes o CLT é um modelo voltado para a manutenção da acessibilidade econômica da produção habitacional de interesse social, aqui acessada por uma camada da população de renda média/baixa, no Sul Global o modelo vem sendo compreendido como uma importante ferramenta na luta histórica pela moradia, sendo pensado como instrumento para a formalização de assentamentos informais em uma perspectiva de asseguramento das potências agregadas aos territórios pela criação de comunidades e suas soluções criativas, que podem agregar impactos relevantes sob uma perspectiva ambiental, urbana social e jurídica.

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, mestre em Direito da Cidade pela UERJ e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - núcleo Rio de Janeiro - tarcylafidalgo@gmail.com

² Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, mestre em Direito da Cidade pela UERJ – alicenohl@gmail.com.



No cenário desta aplicação variegada, com foco na realidade do Sul Global quanto à propriedade da terra e segurança da posse, torna-se importante refletir sobre as possibilidades do modelo do CLT no âmbito da informalidade jurídico-registral, visto que a formalização (legalização) é muitas vezes inalcançável para os moradores devido a uma lógica formal-imperialista assumida pelos ordenamentos jurídicos nacionais. Assim, a compreensão das possibilidades no Sul Global depende da realização de uma incursão teórica sobre a temática dos pluralismos jurídicos, buscando compreender as possibilidades de sua combinação à estrutura do CLT a fim de garantir um arranjo possível de propriedade mais protetivo da segurança da posse nos territórios informais.

Assim, o presente resumo tem como objetivo explorar as possibilidades do modelo do CLT no âmbito de uma normatividade social plural, visando à compreensão das suas possibilidades de aplicação em contextos nos quais a formalização jurídica-registral se revela impossível por variados fatores. Para tanto, traremos como paradigma o caso brasileiro, onde o modelo de CLT em desenvolvimento se denomina Termo Territorial Coletivo (fonte) e está em processo de institucionalização desde 2019.

2 O MODELO DO CLT E A DIFERENÇA DE SUA APLICAÇÃO ENTRE O NORTE E O SUL GLOBAL

A aplicação dos Community Land Trusts (CLT) tem apresentado significativa variação entre o Norte e o Sul Global. Enquanto no Norte Global o modelo é aplicado à produção habitacional como uma garantia da acessibilidade permanente das moradias construídas, no Sul Global vem sendo entendido como uma potente ferramenta de luta pela segurança da posse e protagonismo dos residentes em assentamentos informais.

Os CLTs surgem nos Estados Unidos da América, na década de 60, como uma ferramenta na luta do movimento negro pelo reconhecimento dos seus direitos civis. O modelo vem apresentando diversos resultados positivos, inclusive em cenários de graves crises no mercado habitacional como a crise dos “subprimes” de 2018. Apesar disso, não consegue atingir a camada mais vulnerável da população, se destinando a garantir moradia acessível para famílias de recursos mais baixos que aquelas que tipicamente ocupam dada região.

Outro aspecto importante sobre a aplicação dos CLTs no Norte Global está relacionada com o desafio, sempre presente, da criação de “comunidades”. Ao se basear em produção habitacional, os CLTs têm dificuldades de unir e engajar os moradores em torno da gestão territorial, prejudicando uma das dimensões essenciais do modelo.



Por sua vez, no Sul Global o modelo vem sendo aplicado como instrumento de lutas pela moradia digna das camadas mais vulneráveis da população. As experiências consolidadas do Quênia e Porto Rico demonstram o potencial do modelo em assentamentos informais, no sentido de garantir que processos de regularização/formalização de fato representem uma melhora nas condições de vida dos moradores, e não mais um elemento que contribua para sua remoção, em especial por agentes do mercado.

A utilização do modelo do CLT em assentamentos informais se revela bastante distinta de sua aplicação em novos empreendimentos habitacionais - como é característico do Norte Global. Isto porque o aspecto comunitário já está constituído, cabendo ao modelo o desafio de criar a estrutura jurídico-formal para o funcionamento da gestão coletiva territorial.

A experiência de Porto Rico, em especial, tem demonstrado a potência do modelo para um desenvolvimento territorial e comunitário seguro e com protagonismo dos moradores. Seu sucesso vem inspirando grupos em muitos outros países como Brasil, Paraguai, África do Sul, Bangladesh, entre outros.

No Brasil, desde 2019, o modelo dos CLTs vem sendo introduzido na cidade do Rio de Janeiro, inicialmente, em comunidades com histórico relacionado à luta pela permanência em seus territórios e em busca da segurança da posse e moradia digna.

3 A DIMENSÃO JURÍDICO-PLURAL DA INFORMALIDADE

As experiências dos CLTs no Brasil, mais especificamente no Rio de Janeiro, recebem o nome de Termo Territorial Coletivo, devido à uma adaptação jurídica para o ordenamento interno, cuja estrutura não prevê a figura do “Trust”. Assim, desde de 2019, comunidades cariocas dispostas a experimentar novas formas possíveis de garantia jurídica da posse e a permanência em seus territórios - a partir das ameaças decorrentes do Estado e do mercado imobiliário -, se mobilizam para a implementação das etapas jurídicas que constituem a formação de um Termo Territorial Coletivo, quais sejam: regularização fundiária, formação de pessoa jurídica criada e gerida pelos moradores especificamente com a finalidade da criação de um TTC, definição de um regramento e, ao final, separação da propriedade da terra e das construções por meio do direito de superfície. Importante destacar que as etapas não são necessariamente subsequentes, podendo ocorrer em paralelo ou até mesmo em ordem inversa a depender do contexto local.

No presente artigo, destacamos a etapa da regularização fundiária a fim de refletir sobre suas possibilidades sob a ótica do pluralismo jurídico.



Sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro já conta com normas regulamentadoras do procedimento e dos instrumentos de regularização fundiária, atribuindo aos municípios o protagonismo para declarar o núcleo informal, reconhecendo os direitos dos ocupantes sobre a terra ocupada, bem como para realizar e aprovar todo o procedimento, do início ao fim. Trazendo essas atribuições para a realidade fática das grandes cidades brasileiras, é sabido que, muitas vezes, a falta de estrutura e de vontade política dos órgãos públicos pode tornar a regularização algo irrealizável, ainda que existam leis suficientes, que regem do início ao fim, todos os procedimentos burocráticos. Além disso, há casos de núcleos urbanos consolidados com impeditivos práticos de regularização formal da terra, com destaque especial para aqueles que contam com a ocupação ostensiva por grupos armados.

Nestes casos, apesar da impossibilidade aparente da realização dos procedimentos burocráticos que levem à formalização da posse/propriedade, é possível que existam condições fáticas de segurança da posse, sem qualquer ameaça à permanência dos moradores em seus territórios. Essas condições fáticas, por sua vez, se ligam diretamente ao reconhecimento e legitimação de práticas sociais como a declaração de posse concedida por associações de moradores e registros de transações imobiliárias realizados em instâncias da própria comunidade, exemplos de pluralismo jurídico conforme teorizado em nossa literatura jurídica.

O reconhecimento de pluralismo jurídico cumpre um papel fundamental na defesa dos direitos de comunidades vulnerabilizadas ocupantes de áreas informais, ao passo que assegura a estes sujeitos os direitos que o Estado não efetiva. Nesse sentido, Wolkmer (2021, p.221) afirma que existe de fato

“um pluralismo jurídico enquanto insurgência de práticas normativas participativas e comunitárias vivenciadas e/ou produzidas por sociabilidades excluídas e injustiçadas pelo Direito formalizado, **vinculado e legitimado pelo poder público estatal**. Trata-se, portanto, da opção por um pluralismo jurídico existente, preferencialmente, em sociedades periféricas, compreendido “de baixo pra cima”, enquanto expressão de normatividade informal, direito insurgente, paralelo ou do chamado Direito Alternativo.”

Estas práticas jurídicas plurais que ocorrem no interior de territórios informais, como favelas e comunidades urbanas, são denominadas por Alex Magalhães (2013, p.460) como “juridificação híbrida”, pois o Direito das favelas, representação do pluralismo jurídico, traz não “outra” ordem, inteiramente diversa e apartada da estatal [...] ou ainda, uma ordem necessariamente em déficit perante a estatal, mas, uma ordem jurídica construída no embate, no diálogo e na contradição com aquela posta pelo Estado. Esse pluralismo se revela como



“a teoria que sustenta a coexistência de vários sistemas jurídicos no seio da mesma sociedade”, e que representa uma das correntes do pensamento político que sempre se opuseram e continuam a opor-se à tendência de concentração e unificação do poder (BOLZAN apud BOBBIO, 1995, p. 928).

No âmbito do modelo do Termo Territorial Coletivo, o pluralismo jurídico aponta um caminho que permite a proteção jurídica da segurança da posse por meio da criação de toda uma estrutura jurídica - com estabelecimento de uma pessoa jurídica, construção e consolidação de um regramento interno e separação de direitos entre terra e moradias - mesmo em comunidades que não apresentam perspectiva de regularização fundiária formal. O pluralismo se revela também à medida que o Termo Territorial Coletivo propõe um modelo de planejamento comunitário e arranjo proprietário diverso do previsto no arcabouço jurídico brasileiro, porém, válido e aceito socialmente, tanto pela comunidade que exerce a posse protegida pelos “códigos” sociais internos e comuns no território, quanto perante ao Estado, pois a mobilização comunitária em torno da defesa da posse para moradia e permanência, possui proteção legal, através dos acordos de ocupação existentes entre moradores e outros “gestores” do território que são legitimados sob dinâmicas de controles paralelas ao Estado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse Resumo propõe uma breve reflexão sobre as possibilidades em torno do Termo Territorial Coletivo a partir da perspectiva do pluralismo jurídico, especialmente promissoras em comunidades nas quais a regularização fundiária seja impossibilitada pelo poder público, mas que desejem contar com o modelo como um guia para a mobilização coletiva e desenvolvimento territorial protagonizado pelos moradores.

Nesse sentido, fundamental reconhecer e privilegiar um outro projeto de Direito, que se proponha a revelar o pluralismo jurídico como um caminho emancipatório para as relações jurídicas e sociais, pois que “sugere um ordenamento jurídico edificado com base em práticas sociais insurgentes e autônomas, motivadas pela satisfação de necessidades humanas essenciais, e, em uma reordenação, desconcentração e descentralização do espaço público no sentido de multiplicar os seus locus e ampliar seu cunho democrático” (WOLKMER, 2008, p. 67-68).

REFERÊNCIAS

BOLZAN, Barbara Eleonora Taschetto; NEUBAUER, Maria Eduarda de Reis. Pluralismo Jurídico: **A ascensão de direitos não estatais para regular grupos excluídos**



socialmente. XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/15849> > Acesso em Abril/2025.

MACHADO DA SILVA, L.A.. **Fazendo a cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas.** Rio de Janeiro: Editora Morula, 2016. 1ª ed. p. 15- 161.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O Direito das Favelas.** Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013. p.460.

ONU HABITAT - **Nova agenda urbana.** Disponível em:< <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em 29/06/2025.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico Comunitário-participativo: processos de descolonização desde o sul.** IN: O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito como Liberdade. Organizador: José Geraldo de Sousa Junior [et al.] - Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. p. 219-230.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico e novas perspectivas dos Direitos Humanos.** Jurisprudência Catarinense, Florianópolis, v. 35, n. 118, jan./mar. 2008. Disponível em:<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/92207/pluralismo_juridico_novas_wolkmer.pdf>. Acesso em 24/05/2025.