

Termo Territorial Coletivo: Um Panorama Sob a Qualidade de Vida Urbana, Desafios e Soluções Sustentáveis.

Collective Territorial Term: A Panorama Under the Quality of Urban Life, Challenges and Sustainable Solutions.

Camila Soares de Brito

<https://lattes.cnpq.br/1040839142260073>

Edson Ricardo Saleme

<http://lattes.cnpq.br/2327949554357971>

Marcio Hiroshi Ikeda

<http://lattes.cnpq.br/4235426354029382>

Resumo:

Este trabalho visa abordar o impacto ao meio ambiente sob a ótica do direito urbano e ambiental, observando os complexos desafios atuais em relação à preservação macro do sistema e seus diversos organismos, em face da urgente necessidade em se prover habitação social para pessoas de baixa renda. Aqui se estuda o TTC – Termo Territorial Coletivo como possibilidade extremamente adequada, a fim de viabilizar a utilização racional de determinadas áreas, geralmente concebidas em ZEIS, voltadas unicamente para o abrigo de pessoas de baixa renda. Esse termo emprega o direito de superfície, previsto no Estatuto da Cidade e no Código Civil brasileiro como fórmula altamente importante para a produção de regularização fundiária. Por meio da criação de entidade própria, com autogestão das famílias envolvidas, se estabelece pessoa jurídica capaz de manejar a possuidora indireta da propriedade e que evitará, de alguma forma prevista em estatuto, que a função social possa perder seu conteúdo e se transforme, possivelmente, em processos de gentrificação. Este trabalho empregará o método hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica e documental. Como resultado parcial tem-se que o TTC é amplamente empregado no direito comparado com resultados altamente satisfatórios, sobretudo nos países da América Central.

Palavras-Chave: Meio ambiente; função social da propriedade; população de baixa renda; Termo Territorial Coletivo; gentrificação.

Abstract:

This paper is to develop how could be resolved the perspective of urban problems and environmental law, observing the complex current challenges regarding the macro-preservation

of the system and its various entities, given the urgent need to provide social housing for low-income individuals. Here, the Collective Territorial Term (CLT) is studied as an extremely appropriate possibility to enable the rational use of certain areas, generally designated as ZEIS (special areas for low income families), intended solely for housing low-income individuals. This term employs the surface right, provided for in the City Statute and the Brazilian Civil Code, as a highly important formula for land regularization. Through the creation of a dedicated entity, with self-management by the families involved, a legal entity is established capable of managing the indirect owner of the property and will prevent, in some way provided for by statute, the loss of its social function and possibly transforming into gentrification processes. This paper will employ the hypothetical-deductive method and bibliographic and documentary methodology. As a partial result, the TTC is widely used in comparative law with highly satisfactory results, especially in Central American countries.

Keywords: Environment; social function of property; low-income population; Collective Territorial Term; gentrification

Introdução

O presente trabalho objetiva discutir a função social da propriedade em face dos desafios ambientais citadinos que a municipalidade deve enfrentar ao compor seu ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII CF); para tanto será enfocado a possibilidade de instituição do TTC – Termo Territorial Coletivo como fórmula adequada para que os municípios de baixa renda tenham acesso a moradia e possam ter o direito humano à moradia previsto igualmente na Constituição Federal.

O excesso de urbanização imposto pela ganância de empresas construtoras e governos ávidos por tributos sequer vislumbram como se ajustará um futuro diante de soluções que privilegiam unicamente aspectos relacionados à pessoas de baixa renda. Estes buscam ocupações e regularizações possíveis, tal como viabiliza, atualmente, a Lei nº 13.465, de 2017 (Brasil, 2017).

O principal objetivo desta análise é a analisar como o Termo de Territorial Coletivo – TTC pode propiciar fórmulas sustentáveis capazes de ajustar a regularização fundiária e a

sustentabilidade proposta como viável pelo país diante de agendas ambientais e compromissos internacionais.

O avanço populacional e o excesso de urbanização impactam diretamente o desenvolvimento urbano e gera desordenamento territorial muitas vezes anunciado de antemão, na medida em que a expansão citadina não é acompanhada da infraestrutura adequada. As cidades se expandem e geram inúmeras externalidades, geralmente negativas. Essa problemática iniciou-se principalmente no século XIX, com a grande migração populacional das áreas rurais para as urbanas, criando aglomerações nas cidades, impactando diretamente na questão urbana.

O objetivo fundamental deste trabalho é a análise do TTC como criação de organização sem fins lucrativos, gerenciada por comunidade local, com a finalidade de viabilizar moradia permanente a preços acessíveis acompanhado de possíveis pode cumprir compromissos urbanos e ambientais assumidos pelo país; assim, tem-se como objetivo específico a verificação de como essa organização pode gerir coletivamente o espaço urbano e gerais como vivenciar essa nova realidade e analisar os planos diretores em face de compromissos urbano-ambientais.

O advento dessa sistemática atende necessidades de comunidades precárias existentes em cidades de grande porte e diante do excesso populacional nas cidades que impactam diretamente suas funções ambientais mais essenciais. Assim, com a criação do Termo Territorial Coletivo (TTC) transformou-se em solução para hipóteses fáticas em que há restrições econômicas na solução de determinadas regularizações fundiárias e políticas, priorizando a necessidade habitacional com qualidade de vida que os cidadãos devem ter; com esta gestão e a de políticas públicas necessárias é possível ter decisões atualizadas e mais próximas das necessidades populares.

Não se pode negar que o meio ambiente, a boa qualidade ambiental e o direito em se viver de modo salutar estão intrinsicamente ligados; os locais de habitação devem propiciar conforto e adequação necessária para viver e conviver; a qualidade ambiental gera profundo impacto positivo na qualidade de vida: ar, espaços verdes, saneamento, transporte, entre outras. A nova solução tal qual o TTC busca ajustar padrões de participação popular com a necessária criação de novas moradias geradas a partir de grupos devidamente articulados que podem encontrar soluções possíveis e sustentáveis, sobretudo ajustáveis ao plano diretor, quando existente.

Ante todo o cenário, é de suma importância compreender os desafios atuais no tocante à qualidade de vida ambiental e urbana, aspecto fundamental e essencial para a melhoria qualitativa da vida do homem e dos ecossistemas que os servem. Nesta pesquisa considera-se o TTC instrumento de garantia do direito à moradia digna, requisitos do direito a cidade sustentável, nos termos do artigo 2º do Estatuto da Cidade e, como tal, viabilizando o cumprimento de diversas metas assumidas pelo Brasil na adesão da Agenda 2030.

Aqui se propõe como questão norteadora: é possível que a comunidade possa opinar, de forma coletiva, na criação de espaços necessários à moradia com qualidade de vida em determinados espaços urbanos. O método empregado será o hipotético dedutivo, com metodologia bibliográfica.

Qualidade Urbana e o Plano Diretor

A qualidade de vida de cada cidadão deve ser amparada e comprometida pela adequação urbana, sendo este importante meio de ocupação e convivência de cada um e a necessidade de que se propicie boa qualidade de vida, sobretudo com adequação da moradia e dos meios de vida. Gomes e Soares (2004) esclarecem que “[...] as cidades avançam e apresentam um crescimento rápido e sem planejamento adequado, o que contribui para uma maior deterioração do espaço urbano”.

Segundo o IBGE (2022), no último censo demográfico de 2022, divulgou resultado que indica existir atualmente no Brasil pouco mais de 203 milhões de habitantes, sendo que 87,4% residem em áreas urbanas; diante desse cenário há situação preocupante relacionadas ao entorno; somente 66,56% da população tem acesso a área verde, ou seja, pouco mais de 50%. Esse fator impacta diretamente na qualidade do solo urbano, do ar e na qualidade de vida.

Não obstante, em pleno o século XXI, embora a população de modo geral tenha adquirido um padrão de vida econômico mais elevado, não se pode obstar a boa qualidade de vida urbana a todos evitando-se fenômenos inoportunos gerados no próprio seio citadino que pode gerar injustiças, tal como a gentrificação ou ainda ocupações sem infraestrutura própria para o bom desenvolvimento social.

Neste sentido, diante de novas práticas e soluções encontradas em termos de soluções habitacionais e práticas que propiciem o bom aproveitamento territorial com vistas à evitar possível gentrificação surgiu o Termo Territorial Coletivo (TTC). Este seria um possível instrumento para coibir a gentrificação de terras tituladas por famílias de baixa renda com soluções sustentáveis. Trata-se de uma busca para evitar possível mudança de moradores de baixa renda, sobretudo em ZEIS, que tiveram a regularização de terras e a instalação de infraestrutura financiada por verbas públicas para outras áreas, novamente se instalando em áreas ambientalmente frágeis e sem nenhum tipo de benfeitoria. Esta é a situação vivida atualmente no Bairro de Brasília Teimosa, em Recife-PE, a mais antiga ocupação irregular daquela cidade. Conforme indicado por um dos urbanistas locais:

A gentrificação se tornou uma estratégia urbana neoliberal cada vez mais observada, inclusive em países periféricos, e com discursos cada vez mais elaborados. O Bairro do Recife é alvo de muitas estratégias que demonstram essa evolução e o direcionam para sua gentrificação (Binoti et al 2020).

Registra-se que o que se intitula TTC é a tradução para língua portuguesa do termo CLT - *Community Land Trust*; o termo teve como local de idealização os Estados Unidos da América, cujo sistema jurídico adotado é a *common law*. O reconhecimento internacional desse instrumento o incluiu entre os que garantem moradia digna prevista pela Nova Agenda Urbana – Habitat III, bem, como pela agência UN-Habitat ao declarar que possui “[...] potencial para se espalhar para o sul global e outras nações para oferecer posse segura de terra e habitação para as crescentes populações urbanas e rurais do século 21.

Na legislação brasileira pode-se frisar que o direito à moradia veio tardiamente na Constituição Federal de 1988 (Brasil), somente com a Emenda à Constituição 26, de 2000. A partir dessa inserção surgiram diversos instrumentos em prol das políticas de desenvolvimento e expansão urbana. Os municípios, não obstante, por determinação da Constituição Federal sempre tiveram competência exclusiva pela elaboração e gestão de política urbana. Importante mencionar que nem todas as cidades possuem obrigatoriedade em se elaborar plano diretor tal como previsto no Estatuto da Cidade (Brasil, Lei nº 10.257, de 2001).

O plano diretor, se necessário, nas palavras de Façanha e Viana (2012, p. 13) “[...] deve estar assentado no conceito de desenvolvimento sustentável e a sua devida implantação deve ocorrer a partir de um processo democrático de discussão coletiva”.

Ainda que processos de regularização fundiária sejam fundamentais, a sustentabilidade está intrinsicamente ligada a esses processos, visando manter a existência e condição do meio ambiente em condições adequadas, buscando contemplar a existência de futuras gerações e suas próprias necessidades, causando sérios impactos nos recursos naturais, gerando uma sustentabilidade ambiental. Schweigert (2006, p. 23) refere-se acerca da importância do Plano Diretor em estratégias de sustentabilidade ambiental, pois isso “[...] implica em uma revisão do modo de pensar, planejar e produzir o espaço urbano, bem como num gerenciamento do uso de seus recursos naturais”.

Sendo assim, o Plano Diretor é instrumento que deve estabelecer planos em médio, curto e longo prazo para viabilizarem futuros planos para a melhoria da estrutura das cidades, acompanhado de políticas públicas para melhor indicar diretrizes de desenvolvimento. Ele pode inclusive contemplar a criação e existência de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com soluções possíveis para assentamento e regularização de pessoas de baixa renda; Silva esclarece que o plano diretor estabelece os objetivos a serem futuramente atingidos e o possível prazo em que estes devem ser alcançados “[...] as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município”.

No tocante ao desenvolvimento urbano, o Plano Diretor pode servir não somente como instrumento técnico, empregado por especialistas, mas como instrumento político podendo contar com uma mobilização e participação da sociedade, para se discutir e estabelecer um projeto e de desenvolvimento do município, certo de que a qualidade de vida urbana e ambiental é um direito e deve estar acessível a todos. Aqui podem se reunir os líderes comunitários dispostos a compor o TTC.

O Ministério das Cidades juntamente com o Conselho das cidades, a partir o ano de 2003, propôs e difundiu o Plano Diretor Participativo (PDT), devendo este se orientar por três segmentos, sendo: Inclusão

Territorial, Justiça Social e Gestão Democrática. Explica Pinheiro

(2014): Inclusão territorial: que busca assegurar aos pobres o acesso a terra urbanizada e bem localizada, incluindo a segurança da posse da moradia. Justiça social: implica em uma distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano. Gestão democrática: propõe uma participação cidadã na concepção, execução e fiscalização da política urbana.

A grande vantagem gerada pela participação popular frequente nos projetos urbanos é o fato de a tutela do Estado não ser algo restrito a dirigentes, parlamentares e governantes; deve estar disponibilizado a participação de todos, de modo garantir a acessibilidade por diversos instrumentos, entre eles o TTC e quando o município se enquadrar nas hipóteses do art. 41 da Lei 10.257, de 2001 (Brasil) deve necessariamente viabilizar o plano diretor participativo.

Uso Racional do Solo Urbano

Mais da metade da população mundial vive em cidades, fato jamais ocorrido na história. Portanto, nada mais necessário que o solo seja instrumento democrático acessível a todos, democratizando seu uso, sem que existam classes que sejam aquinhoadas com porções melhores e mais adequadas, enquanto outras nada possuem.

O solo urbano é essencial para habitação e fundamental para a produção de recursos que garantam a sobrevivência do ser humano, não somente pelo uso de recursos naturais e da produção agrícola, mas também como fator econômico de grande importância por meio da apropriação do solo urbano. Assim, o solo nunca teve o nível de ocupação como nos dias de hoje, tendo estudos de impactos iniciados no século passado nesse sentido, como se destaca dos estudos de Blume (1989).

Observa-se no país, cada vez mais, a intensa ocupação das cidades, pontuada pela grande densidade demográfica com edifícios fincados em toda sua extensão, sobretudo em capitais e acima de cem mil habitantes. Esse fenômeno geralmente é acompanhado de grande modificação e alterações no clima local, como diminuição na qualidade do ar, externalidades negativas em diversos sentidos, sobretudo provenientes de ocupações irregulares, inclusive contando com o

apoio do poder público local, que muitas vezes incentiva o excesso construtivo, inobstante seu grande impacto na área citadina.

Outro fator importante para a precariedade do solo urbano, recai sobre as irregularidades de propriedades, tendo como fator causídico entre as famílias a carência ou vulnerabilidade, acarretando a falta de recursos necessários, para um melhor cuidado do ambiente comum.

A carência social é definida pela existência ou predominância de grupos sociais caracterizados pelas suas posições inferiores na hierarquia social, em termos de renda, escolaridade e possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Vulnerabilidade social é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. (CARDOSO, 2016, p. 47) O mal uso do solo urbano e vulnerabilidade social geram significativas alterações na qualidade de vida local gerando problemas circulação urbanos e sobrecarga na infraestrutura urbana, isso sem contar com consequências na segurança pública, carência de postos de trabalho, alto custo na manutenção de estruturas internas. É desta forma que existe deterioração na qualidade de vida local, como bem alude Lombardo (1985) ao sublinhar elementos que podem gerar ambiente adequado para o convívio humano.

Neste sentido, a qualidade de vida das cidades não pode resultar em deterioração do solo urbano; o que se observa mais amiúde é a falta de políticas públicas corretas que possam induzir ou mesmo fomentar situações de disponibilização habitacional para as classes com menor poder aquisitivo, sem se olvidar da manutenção dos ecossistemas locais. Os entes federativos, sobretudo o município, deve fomentar políticas públicas racionais que ofereçam oportunidades habitacionais e resguardem o solo urbano e o meio ambiente local. Segundo Machado (1997) isso depende de processos racionais, em nível urbano e rural e de políticas adotadas em todas as esferas: federal, estadual, municipal, pública ou privada.

A orientação de políticas das diversas esferas deve ser de forma a poupar impactos no solo urbano, podem servir de modo a disciplinar o seu uso, entende Mota (1980, p. 22):

[...] algumas características do meio podem ser usadas como elementos que orientarão a definição dos diversos usos do solo. Por outro lado, o conhecimento dos impactos ambientais das diversas atividades em um meio urbano é importante no disciplinamento do uso do solo urbano.

Desta feita, o TTC, antes de ser disponibilizado e descrito, seja por meio de políticas públicas prévias, ou mesmo em discussões coletivas, deve levar em conta estudos permanentes realizados na área que desejam ocupar, de forma a não exaurir o solo e respeitar os limites imposto pelas suas próprias qualidades.

Nas palavras de Ribeiro e Litsek (2024) existem dois requisitos para a governança de cidades: “instrumentos urbanísticos progressistas e planos diretores participativos.” Ambos são inseparáveis a fim de se ter uma política urbana adequada, tal como propõe a Lei do Estatuto da Cidade. Contudo, mais de duas décadas se passaram após sua publicação e a realidade exhibe resultados muito aquém da proposta. Ainda existem altos índices de irregularidade fundiária que imperam no país, processos de gentrificação em que as populações vulnerabilizadas cedem seus imóveis em áreas valorizadas das cidades e que passam a ocupar áreas ambientalmente frágeis, manutenção do déficit habitacional, segregação socioterritorial, a falta de serviços urbanos de qualidade, entre outras contradições.

Operacionalização do Termo Territorial Coletivo

Na sociedade contemporânea, marcada por constantes avanços tecnológicos e novos modos de vida, observa-se a criação de fórmulas capazes de absorver necessidades e viabilizar a participação o fortalecimento das relações interpessoais.

O Termo Territorial Coletivo - TTC se operacionaliza por meio de modelos capazes de dividir a propriedade entre terreno e construções. O terreno deve ter ocupação comum, constituída por área regularizada de forma coletiva e por uma pessoa jurídica constituída para esta específica finalidade ou que possua *know how* nessa sistemática. Os moradores seriam detentores de direito de superfície.

No entanto, esse cenário vai além de uma concepção simplista. Reflete transformações profundas na forma como os indivíduos se apropriam e interagem com o ambiente urbano. Isso deve resultar na solução de medidas necessárias, tal como a regularização fundiária para pessoas de baixa renda.

Nesse contexto, torna-se essencial um olhar atento às dinâmicas sociais e aos novos métodos de convivência nas cidades. Frisa-se que "a cidade é um espaço público e resulta da construção coletiva dos indivíduos-cidadãos que a ocupam" (Soares, 2004).

Neste sentido, Harvey (2014, p. 28), reflete sobre o direito à cidade:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades [...] é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezado.

No entanto, é preciso levar em consideração que a construção do espaço urbano é marcada por formas inovadoras de produção e reprodução da vida material. Em outras palavras, o desenvolvimento das cidades se subordinou à lógica do processo produtivo e à velocidade de seus excedentes. Como consequência, novas formas são disponibilizadas a fim de suprir necessidades cada vez mais numerosas, tal como disponibilização de habitações para pessoas de baixa renda.

Reinventar o direito à cidade [...] equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental. Desde que passaram a existir, as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção... (Harvey, 2014, p.30).

A primeira experiência relacionada ao TTC ocorreu por volta dos anos 2000, quando um conjunto de favelas localizadas em San Juan recebeu um novo projeto de intervenção urbana cujo contexto era a viabilização de uma nova proposta de regularização fundiária. Naquela oportunidade apresentaram-se possibilidades diversificadas de titulação. Diante delas os moradores optaram pelo *Community Land Trust* (CLT), designação que no Brasil passou a ser conhecido por TTC – Termo Territorial Coletivo (Ribeiro e Litsek, 2024).

Conforme já exposto, o TTC inviabiliza que a terra urbanizada e disponibilizada à pessoas de baixa renda possa ser gentrificada. Como? Em princípio cria-se e organiza-se entidade sem fins lucrativos, que adquire o terreno (Ribeiro, 2020, p. 614). Esta transforma-se em entidade gestora e, com isso, evita-se a venda da propriedade, que poderia ser excluída do mercado nos padrões atualmente utilizados, por exemplo, na Reurb prevista na Lei 13.270, de 2016. (Brasil)

O objetivo central do TTC é manter moradias acessíveis à população de baixa renda de forma permanente. Isso ajuda a manter o valor das construções e aluguéis acessíveis. A titularidade individual das construções possibilita uma autonomia dos moradores em usar e dispor de seus bens como desejarem; portanto, permite-se: 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 TTC.

Com isto poderia cessar a crescente deterioração ambiental nas áreas urbanas, intensificada por um processo acelerado de urbanização; seria possível maior de forma a exigir a adoção de medidas efetivas que promovam a melhoria da qualidade ambiental.

Neste sentido, Mazzeto (2000, p. 24) esclarece que:

O Meio Ambiente, conforme as propriedades dos seus elementos, produz uma qualidade ambiental que pode ser benéfica ou maléfica para nossa vida. Assim, entendo por Sadia ou Boa Qualidade de Vida “os parâmetros físicos, químicos, biológicos, psíquicos e sociais que permitam o desenvolvimento harmonioso, pleno e digno da vida.

Em outras palavras, quando esses parâmetros estão em níveis adequados, proporcionam um ambiente saudável que sustenta o bem-estar integral dos indivíduos; quando estão comprometidos, afetam negativamente a saúde e o desenvolvimento humano.

A qualidade ambiental de um ecossistema expressa as condições e os requisitos básicos que ele detém, de maneira física, química, biológica, social, econômica, tecnológica e política, (...) Em suma, a qualidade ambiental é o resultado da dinâmica (1) dos mecanismos de adaptação e (2) dos mecanismos de auto-superação dos ecossistemas. Assim, com base na teoria sistêmica da evolução, a qualidade ambiental é o resultado da ação simultânea da necessidade e do acaso. Macedo (1991) apud Mazzeto (2000, p. 24).

É nesse contexto que se insere a necessidade de discutir medidas efetivas capazes de promover a melhoria da qualidade ambiental urbana e garantir o exercício do direito à cidade.

Com a criação dos TTCs seria possível ampliar e preservar áreas verdes urbanas, cuja importância ultrapassa o valor estético, pois contribuem significativamente para o equilíbrio térmico, a qualidade do ar, a retenção de águas pluviais e o bem-estar psicológico e social dos habitantes.

O incremento da vegetação urbana, que atua como elemento-chave na composição paisagística e na melhoria da qualidade ambiental. Desde gramados a espécies arbóreas, a vegetação contribui para a regulação térmica, redução da poluição atmosférica e promoção do bem-estar humano. Além disso, a presença de espaços livres públicos, destinados ao lazer e à convivência, favorece uma cidade mais salubre, estética e funcional.

A vegetação urbana, conforme ressaltado no estudo de Gomes e Soares (2004), é componente essencial para uma paisagem funcional e saudável, devendo ser priorizada nos projetos de requalificação e expansão das cidades.

Direito de Superfície e os Ttes.

Outra medida essencial é o disciplinamento do direito de superfície. Este foi introduzido no ordenamento jurídico nacional pelo Estatuto da Cidade, em 2001 e, logo em seguida, também incluído no Código Civil de 2002; este é instituto jurídico em que o proprietário de um imóvel, denominado geralmente como fundeio, concede a outra pessoa, o superficiário o direito de construir, plantar ou explorar o solo, o subsolo ou até mesmo o espaço aéreo.

O direito de superfície está presente no rol de direitos reais. A superfície garante ao seu titular todas as prerrogativas existentes no ramo dos direitos reais, fato que é muito vantajoso ao seu titular. Nas palavras de Diniz (2007) esse é um direito: de posse sobre plantações e construções, separado do domínio do solo, por ser um direito real de construir ou plantar em terreno de outrem. É um direito real de fruição de coisa alheia, visto que não atinge a propriedade do dono do solo, por afastar a acessão, consagrada no artigo 1253 do Código Civil, pela qual tudo que se acrescentar ao solo deverá pertencer ao seu proprietário (superfícies solo cedit). Assim, a superfície é exceção ao princípio de que o acessório acompanha o principal, pois a lei concede

ao superficiário um direito real sobre construção ou plantação feita em terreno alheio, utilizando sua superfície.

O Código Civil restringe o direito de superfície em plantar e construir, já o Estatuto da Cidade, que viabiliza o instituto apenas em imóveis urbanos, é bastante amplo, pois tem por objetivo dinamizar e urbanizar o espaço urbano. Neste último o fundeio outorga, por tempo determinado ou indeterminado, o direito de utilizar a superfície de seu imóvel na forma contratualmente estabelecida. Enquanto no Estatuto da Cidade é possível o uso do subsolo e do espaço aéreo, o Código Civil não permite esse uso, restringe apenas ao uso do solo.

Ainda que existam tais diferenças calculadas ou não pelo legislador, tem-se que o instituto é benéfico para o propósito estabelecido no Estatuto da Cidade, pois viabiliza a cessão de imóvel para habitação, sem que o titular dele ceda a propriedade. Na prática não se observa o emprego desse instituto, seja por ter sido introduzido há pouco tempo ou mesmo por falta de iniciativa jurídica capaz de absorvê-lo na prática.

O direito de superfície para a concretização do proposto é realmente de importância cardeal. É nele que se tem a concretização nos moldes gerados na primeira versão, como já citado, nas favelas de Porto Rico. É certo que a separação entre titulações do terreno e das construções parece ser fundamental para cessar, em um primeiro plano, se isto prever o estatuto da pessoa jurídica criada, uma cessão ou venda facilitada de imóvel que se tenha gerado por processo de regularização fundiária.

A figura do Community Land Trust - CCT, na legislação brasileira o TTC – Termo Territorial Coletivo, a exemplo de Porto Rico e nos termos da pesquisa de Ribeiro e Litsek (2024), o instituto emprega o direito de superfície para estruturação jurídica daquilo que se propõe: disponibilização de propriedade por meio da superfície. No direito brasileiro empregase o direito de superfície para viabilizar liame, esta talvez seja sua principal razão de existir: regularização fundiária sem transferência de propriedade. Isto porque este faz a divisão “[...] 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.”

Assim, por meio do direito de superfície seria viável um tratamento independente da terra e das construções/aceessões. Isto produz o efeito que realmente faz toda a diferença em matéria de regularização fundiária: a retenção da terra sob gestão comunitária e uma certa autonomia individual sobre o manejo das construções/aceessões.

O Estatuto da Cidade é norma essencial para que essa fórmula tenha o resultado esperado. Ele prevê a assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS); esta possibilidade é prevista no artigo 4º, inciso V, alínea “r”; também é objeto da Lei nº 11.888, de 2008, que tratou de melhor regularizar o assunto. Nessa norma se assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia.

No tocante ao instituto que viabiliza a existência do TTC, tem-se que o direito de superfície está voltado para a consolidação das finalidades propostas pelo sistema jurídico nacional, ele promove, ao mesmo tempo, moradia adequada, segurança jurídica da posse e propriedade formal. Neste sentido há amplo espaço de inclusão social no sentido de se atingir a função social da propriedade.

Mayrink e Fidalgo (2020) elencam as seguintes características relacionadas ao TTC:

(1) adesão espontânea de seus participantes; (2) propriedade coletiva da terra através do TTC que é dono da terra; (3) casas de propriedade individual dos moradores; (4) controle comunitário sobre o TTC; e (5) moradias a preços acessíveis com perpetuidade. Isto é, os TTCs são coordenados pela comunidade e pautados pela cooperação entre os parceiros interessados.

O instituto que aqui se enfoca é amplamente voltado à inclusão social e justiça social, uma vez que a pessoa jurídica formada, destinada a gerir os desígnios da área, que deveria ser conformada em uma ZEIS -Zona Especial de Interesse Social, buscaria a real função social da propriedade de baixa renda. O intuito central da entidade certamente seria a habitação social. Isto não retira o conteúdo econômico, pois nas disposições relativas à criação da entidade é possível elencar as hipóteses em que o titular poderia ceder ou vender sua participação.

Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a crise urbana e ambiental enfrentada nas cidades brasileiras decorre, sobretudo, do desequilíbrio entre a velocidade da urbanização e a uma falta de articulação em planejar, gerir e recuperar o território urbano de modo sustentável. O crescimento populacional, a verticalização acelerada e a ocupação desordenada do solo intensificam os danos sobre o clima, a qualidade do ar, a permeabilidade do solo e, por consequência, sobre a saúde e o bem-estar físico e mental da população.

Nesse contexto, a qualidade ambiental deixa de ser mero indicador técnico e se converte em elemento essencial do direito à cidade, exigindo políticas públicas integradas, participação social efetiva e compromisso interinstitucional. Assim, diante da questão norteadora posta e da pesquisa efetuada, afirma-se que é possível a manifestação de opinião da comunidade em processos formais, de forma coletiva, na criação de espaços necessários à moradia com qualidade de vida em determinados espaços urbanos, sobretudo quando se tratar do Termo Territorial Coletivo, que disponibiliza moradia digna em bases sustentáveis para famílias de baixa renda.

Verificou-se que instrumentos legais como o Plano Diretor, sobretudo em sua vertente participativa, oferecem diretrizes robustas para enfrentar tais desafios, desde que passem da condição formal para a aplicação concreta, apoiada em mecanismos de monitoramento, transparência e controle social. Ao lado dele, medidas específicas, como a ampliação e a preservação de áreas verdes, o disciplinamento do uso do solo e a adoção de parâmetros de adensamento compatíveis com a infraestrutura existente, demonstram alto potencial para mitigar os efeitos das ilhas de calor, prevenir enchentes e ampliar a qualidade de vida urbana.

Neste estudo se propõe a figura do Community Land Trust - CCT, chamado na legislação brasileira como TTC – Termo Territorial Coletivo. O instituto emprega o direito de superfície para estruturação do termo: a disponibilização de propriedade para pessoas de baixa renda por meio da superfície. O direito de superfície deve ser empregado para viabilizar a concretização da regularização fundiária sem transferência de propriedade.

A gentrificação indicada logo no início do trabalho, figura totalmente repulsiva aos olhos do direito ambiental cidadão, reflete tendências nefastas de quem possui imóvel próprio e que tenha sido obtido por programas sociais para pessoas de baixa renda. Na configuração do instituto do TTC há a criação de uma pessoa jurídica que ordenará estatuto próprio com indicações adequadas ao que se propõe; neste se indicará a possibilidade em que determinada área – considera-se uma ZEIS – possa manejar uma superfície que, no decorrer dos anos, não será disponibilizada para outra finalidade além da habitação social.

No âmbito do TTC – Termo Territorial Coletivo a função social da cidade deve ser atingida, de acordo com as propostas da pessoa jurídica criada e possivelmente apoiada na previsão de metas do Plano Diretor. Os padrões ambientais propostos nas ODS sejam elas destinadas a habitação social e ao meio ambiente natural serão plenamente cumpridos.

Referências Bibliográficas

- BINOTI, T., Azevedo, S.; MAVIEL, C. A gentrificação no bairro do Recife entre os anos de 1980 a 2010. Revista Albuquerque, vol. 12, n. 24, , p.18 de 24, jul-dez. de 2020.
- BLUME, H.P. Classification of soils in urban agglomerations. Catena, v.16, n.3, p.269-275, 1989.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 20 jul. 2025.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 2001. Estatuto da Cidade, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 22 jul. 2025.
- BRASIL, Lei nº 11.888, de 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/111888.htm. Acesso em: 21 jul. 2025.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (editores). Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016.

- GOMES, Marcos Antônio Silvestre Gomes; SOARES Beatriz Ribeiro. REFLEXÕES SOBRE QUALIDADE AMBIENTAL URBANA. Estudos Geográficos, Rio Claro, 2(2): 21-30, jul/dez - 2004 (ISSN 1678—698X) - www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm.
- HARPER, D. Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing, The Global Urban Economic Dialogue Series, Nairobi, UN-Habitat, 2012.
- FAÇANHA, Antonio Cardoso; VIANA, Bartira Araújo da Silva. Revista Equador. Teresina, v.1, n. 1, p. 60-78, jun./dez., 2012.
- HARVEY, David. Condição Pós-moderna. São Paulo: edições Loyola, 1992. _____.
- Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- LITSEK, F.T.A; RIBEIRO, T.F.O Estatuto da Cidade e o Termo Territorial Coletivo: diálogos e aproximações. Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.04., 2024, p. 68-95.
- LOMBARDO, M. A. Ilha de Calor nas Metrópoles: o exemplo de São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1985. 244p.
- MACHADO, L. M. C. P. Qualidade Ambiental: indicadores quantitativos e perceptivos. In: MARTOS, H. L. e MAIA, N. B. Indicadores Ambientais. Sorocaba: Bandeirante Ind. Gráfica S.A, 1997, p. 15-21.
- MAYRINK, P. e FIDALGO. Termo Territorial Coletivo, Parte 1: Conhecendo a Ideia e as Possibilidades Para Favelas. Rio de Janeiro: RIO ON WATCH/ Comunidades Catalisadoras (ComCat). Publicado em 20/08/2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35408>. Acesso em: 25/08/2020.
- MAZZETO, F. A. P. Qualidade de vida, qualidade ambiental e meio ambiente urbano: breve comparação de conceitos. In: Sociedade e Natureza (Revista do Instituto de Geografia da UFU). Uberlândia: EDUFU, Ano 12, n 24 – Jul/dez 2000, p. 21-31.
- MOTA, F. S. B. Disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano visando a preservação do meio ambiente. 1980, 254p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo.
- MOTA, F. S. B. Disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano visando a preservação do meio ambiente. 1980, 254p. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo.
- NUCCI, J. C. Qualidade Ambiental e Adensamento Urbano. São Paulo: Humanistas/FFLCH-USP, 2001. 236p.
- PINHEIRO, Otilie Macedo. Plano diretor e gestão urbana / Otilie Macedo Pinheiro. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014. 126p.: il.

RIBEIRO, T. Os “Community Land Trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras. Rev. Dir. Cid. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2020, pp. 609-63.