



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Em Busca de Novas Soluções para a Garantia de Segurança da Posse nas Cidades: A Experiência do Projeto Termo Territorial Coletivo no Rio de Janeiro

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Doutora em Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ

Felipe Cruz Akos Litsek

Mestrando em Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ

Rebeca Landeiro dos Santos

Mestranda em Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ

Monica Mendonça Nunes

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estácio de Sá

Sessão Temática 05: Direito à Cidade e Habitação no Brasil

RESUMO. A problemática da insegurança da posse nas cidades vem tomando um lugar central no campo do planejamento urbano e da política habitacional. Cada vez mais, torna-se evidente a necessidade de criar mecanismos que garantam a permanência de comunidades em seus espaços. Neste contexto, novos instrumentos que buscam cumprir esse papel ganham relevância no debate acadêmico, dentre eles o Termo Territorial Coletivo (TTC). Trata-se de um modelo de gestão territorial amplamente adotado no mundo que visa à desmercantilização da terra, garantia de moradia economicamente acessível e um desenvolvimento comunitário protagonizado pelos moradores. Desde 2018, há um projeto em curso no Rio de Janeiro que procura criar condições para a implementação do modelo: o Projeto TTC. O presente trabalho é fruto do aprendizado acumulado após quatro anos de existência deste projeto, que avançou significativamente no seu objetivo de trazer o Termo Territorial Coletivo para o Brasil. Adotando uma metodologia baseada na observação participante, a pesquisa apresenta a atuação do Projeto TTC a partir das suas três frentes de trabalho - mobilização, legislação e difusão - ao mesmo tempo em que são traçadas considerações sobre os métodos adotados e os desafios enfrentados no trabalho nos territórios.

Palavras-chave: Termo Territorial Coletivo; segurança da posse; desenvolvimento comunitário; direito à moradia; regularização fundiária.

In Search of New Solutions for Ensuring Security of Tenure in Cities: The Experience of the Favela Community Land Trust Project in Rio de Janeiro

ABSTRACT. The issue of insecurity of tenure in cities has taken a center stage in the field of urban planning and housing policy. Increasingly, the need to create mechanisms that guarantee the permanence of communities in their spaces becomes evident. In this sense, new tools that seek to fulfill this role gain relevance in the academic debate, among them the Community Land Trust (CLT). It is a model of collective territorial management widely adopted in the world that aims to decommodify land,

ensure affordable housing and community-led development. Since 2018, there has been an ongoing project in Rio de Janeiro that seeks to create conditions for the implementation of the model: the Favela CLT Project. The present work is the result of the accumulated learning after four years of existence of this project, which has advanced significantly in its objective of bringing the Community Land Trust to Brazil. Adopting a methodology based on observant participation, the research presents the performance of the Favela CLT Project from its three work fronts - mobilization, legislation and diffusion - while bringing considerations on the methods adopted and the challenges faced.

Keywords: Community Land Trust; security of tenure; community-led development; right to housing; land regularization.

En Busca de Nuevas Soluciones para Garantizar la Seguridad de la Tenencia en las Ciudades: La Experiencia del Proyecto Termo Territorial Coletivo en Río de Janeiro

RESUMEN. El tema de la inseguridad de la tenencia en las ciudades ha ocupado un lugar central en el campo del urbanismo y la política de vivienda. Cada vez más, se hace evidente la necesidad de crear mecanismos que garanticen la permanencia de las comunidades en sus espacios. En esta línea, nuevos instrumentos que buscan cumplir con este rol ganan relevancia en el debate académico, entre ellos el Fideicomiso Comunitario de Tierras. Es un modelo de gestión territorial colectiva ampliamente adoptado en el mundo que tiene como objetivo desmercantilizar la tierra, garantizar viviendas asequibles y el desarrollo comunitario liderado por los residentes. Desde 2018, hay un proyecto en curso en Río de Janeiro que busca crear condiciones para la implementación del modelo: el Proyecto TTC. El presente trabajo es el resultado del aprendizaje acumulado tras cuatro años de existencia de este proyecto, que ha avanzado significativamente en su objetivo de llevar el Fideicomiso Comunitario de Tierras a Brasil. Adoptando una metodología basada en la participación observadora, la investigación presenta el desempeño del Proyecto TTC desde sus tres frentes de trabajo - movilización, legislación y difusión - al mismo tiempo que se esbozan consideraciones sobre los métodos adoptados y los desafíos enfrentados.

Palabras clave: Fideicomiso Comunitario de Tierras; seguridad de tenencia; desenvolvimiento comunitario; derecho a la vivienda; regularización de tierras.

1. Introdução

O presente trabalho pretende apresentar e debater um caso concreto de experimentação de um novo modelo para a garantia da segurança da posse e a promoção de um desenvolvimento comunitário protagonizado pelos moradores de comunidades urbanas vulnerabilizadas, qual seja, o Termo Territorial Coletivo (TTC). Assim, será apresentada a experiência do Projeto Termo Territorial Coletivo, em curso na cidade do Rio de Janeiro desde 2018 e organizado pela ONG Comunidades Catalisadoras (ComCat).

Ao longo dos seus anos de existência, o projeto buscou atuar em três frentes: (i) mobilização de comunidades piloto; (ii) produção de propostas legislativas e (iii) difusão nacional do modelo. As três frentes são complementares e serão abordadas ao longo do trabalho.

Cabe destacar, ainda em considerações introdutórias, que o Termo Territorial Coletivo é a versão brasileira dos *Community Land Trusts* (CLTs), modelo de gestão fundiária reconhecido internacionalmente pelo seu sucesso na garantia da segurança da posse e promoção de desenvolvimento comunitário protagonizado pelos moradores de comunidades urbanas vulnerabilizadas. Para além de diversos prêmios internacionais, as experiências de CLT foram reconhecidas dentro da Nova Agenda Urbana (2016) que, em seu item 107¹, encoraja os Estados

¹ Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social [tradução adotada para *Community Land Trusts*] e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de "habitação incremental", com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais. (HABITAT III, 2017, p. 27, grifo nosso).

signatários — dentre eles o Brasil — a adotar o modelo do CLT como forma de alcançar um desenvolvimento habitacional sustentável e economicamente acessível.

O TTC se caracteriza por uma gestão fundiária que separa a propriedade do solo e das construções, com o objetivo de retirar a terra do mercado, garantir a acessibilidade econômica da moradia de forma permanente e blindar a comunidade em face de ameaças oriundas do mercado imobiliário. O arranjo do TTC permite uma “costura” entre a força protetiva da coletividade, que fica com a propriedade da terra por meio de uma pessoa jurídica formada e gerida pelos moradores, e a liberdade individual, considerando que as construções ficam sob titularidade dos moradores que podem vender, alugar ou deixar de herança de acordo com as regras estabelecidas pela comunidade.

Para além dessa estrutura básica de funcionamento, o TTC se destaca por cinco características básicas: (i) terra sob gestão coletiva; (ii) casas/construções de titularidade individual; (iii) adesão espontânea dos moradores; (iv) controle comunitário do território e (v) acessibilidade econômica permanente das moradias.

Assim, o Projeto TTC foi inovador ao trazer este modelo para o Brasil, tendo acumulado experiências e reflexões bastante importantes na sua trajetória nos últimos quatro anos, que se pretende descrever e problematizar no presente texto.

Para tanto, se utilizará uma metodologia baseada na observação participante (GIL, 2008, p. 103) e na análise de dados primários, obtidos a partir das atividades nas três frentes de atuação anteriormente citadas. O estudo também baseia-se em pesquisa bibliográfica sobre o tema dos *Community Land Trusts*, direito à moradia, regularização fundiária e segurança da posse no Brasil e em nível internacional. Além disso, é realizado um diálogo com a literatura acerca de conceitos que atravessam a atuação do projeto, como o planejamento insurgente e participação cidadã.

A fim de situar o leitor, o presente trabalho se estrutura em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção traça um breve histórico do Projeto TTC, identificando o contexto que levou à sua criação, os marcos que lhe deram origem e o seu desenvolvimento ao longo dos anos. Logo, faz-se uma análise da frente de mobilização do projeto, descrevendo o trabalho feito junto às comunidades piloto no Rio de Janeiro. A próxima frente analisada é a de legislação, e aqui busca-se resgatar a atuação do projeto no tocante à pesquisa jurídica, construção de propostas legislativas e ações de fortalecimento do modelo a nível institucional. Por fim, é abordada a frente de trabalho de difusão, focada na disseminação nacional do modelo a partir da organização de eventos públicos, assessoramento de iniciativas em outros estados e compartilhamento de conteúdo no ambiente virtual. Para além da descrição do desenvolvimento de cada frente, são traçadas, ao final, considerações sobre os desafios enfrentados, aprendizados e reflexões metodológicas.

2. O histórico do Projeto Termo Territorial Coletivo

Durante o ciclo dos megaeventos (2009-2016), a cidade do Rio de Janeiro passou por uma das maiores ondas de remoções de sua história. Cerca de 80.000 pessoas foram removidas de suas casas, sob o pretexto de preparar a cidade para os grandes eventos desportivos (FAULHABER; AZEVEDO, 2015). Isso aconteceu ao mesmo tempo em que observou-se um aumento drástico dos custos de vida na cidade, ao ponto do Rio de Janeiro ser considerado a cidade que mais encareceu no mundo em 2014². Em muitas favelas bem localizadas, algumas das mais antigas da cidade, foram percebidos os estágios iniciais de um processo de gentrificação, com hotéis e bares sofisticados comprando várias pequenas

² Segundo reportagem da Folha de S.Paulo (2014). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1521749-rio-e-a-cidade-que-mais-encareceu-no-mundo-aponta-pesquisa.shtml?cmpid=>>>

casas e construindo grandes empreendimentos. Cada vez mais, sentia-se a necessidade de novos mecanismos para garantir a permanência das comunidades em seus territórios.

Em paralelo a isso, a luta pela regularização fundiária e garantia da segurança da posse impunha um dilema. A ênfase na concessão de títulos de propriedade individual para moradores de baixa renda, colocada a partir da aprovação da Lei 13.465/17, apesar de conferir mais segurança aos ocupantes diante de tentativas de remoção pelo Poder Público, deixava os territórios populares vulneráveis a processos de remoção mercadológica provocados pelo interesse especulativo sobre a terra. Impunha-se, portanto, uma situação contraditória, em que tanto a ausência quanto a presença de um título traria riscos aos moradores de assentamentos populares. Por conta disso, a busca por modelos alternativos para aumentar a segurança da posse e fortalecer redes de solidariedade locais se torna cada vez mais necessária.

Uma dessas alternativas foi encontrada nas favelas de Porto Rico. No começo dos anos 2000, os moradores das comunidades situadas no entorno do canal Martín Peña, na capital do país, San Juan, se mobilizaram e pressionaram o poder público pela regularização fundiária de suas terras a partir de uma lógica de gestão coletiva. Eles optaram pelo modelo dos Community Land Trusts, nascido nos Estados Unidos e que hoje conta com mais de 50 anos de história, sendo amplamente adotado no mundo. A experiência ficou conhecida como Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, e foi um caso de sucesso de uma comunidade que conseguiu regularizar suas terras e estimular o desenvolvimento local protagonizado pelos seus moradores, sem ser ameaçada por processos de gentrificação ou especulação imobiliária (ALGOED et TORRALEZ, 2019).

Pode-se dizer que o Projeto Termo Territorial Coletivo nasceu em agosto de 2018, quando membros do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña vieram ao Rio de Janeiro para oferecer uma série de oficinas³ em parceria com a ONG Comunidades Catalisadoras. O objetivo dessas oficinas foi aprender com a experiência porto-riquenha — especificamente em relação à adaptação do modelo TTC para assentamentos informais — para melhor conhecer o instrumento e discutir como ele poderia contribuir na luta por moradia adequada e acessível no Brasil.

Após cinco dias de oficinas, foi decidido que seria formado um Grupo de Trabalho permanente, com reuniões regulares, para estudar com mais profundidade o Termo Territorial Coletivo, difundir conhecimento sobre ele e criar condições para sua implementação no Brasil. Contando com uma composição bastante heterogênea — inicialmente 50 membros, incluindo lideranças comunitárias, representantes de órgãos públicos, pesquisadores, arquitetos e urbanistas e estudantes — o grupo começou a se reunir mensalmente para discutir como o TTC poderia ser uma potencial solução para problemas crônicos das nossas cidades, como a falta de moradia, a gentrificação, a carência de infraestrutura e serviços nas favelas e a segregação territorial. A interdisciplinaridade e multiplicidade de olhares dos integrantes do GT foi um ponto alto para o desenvolvimento do Projeto ao longo de toda a sua história.

Para além do aprofundamento sobre o modelo, seus potenciais e limites no Brasil, o Grupo de Trabalho do TTC passou a visitar algumas comunidades que se mostraram interessadas a partir do intercâmbio com a experiência porto riquenha. Com base no interesse dos moradores e do cumprimento de certos critérios, foram iniciados os trabalhos em duas comunidades da cidade: Trapicheiros e Conjunto Esperança.

Ainda nesta etapa inicial, o Grupo de Trabalho do TTC se dividiu em dois subgrupos: o GT Mobilização e o GT Legislação. O primeiro teve como foco o engajamento de moradores nas comunidades piloto; enquanto que o segundo se dedicou à análise dos aspectos legais e jurídicos para a implementação de TTCs no Rio de Janeiro e no Brasil. Assim, se estruturou o Grupo de Trabalho permanente do TTC no

³ As oficinas são descritas em uma série de matérias publicadas no site Rio On Watch: <<https://rioonwatch.org.br/?tag=serie-oficinas-ttc>>

Rio de Janeiro. A participação de parceiros e interessados no projeto só foi crescendo ao longo dos anos: hoje o GT conta com mais de 200 colaboradores, representando diversas instituições públicas, universidades e organizações da sociedade civil. A característica heterogênea do grupo se amplia cada vez mais e a presença de olhares tão diferentes traz a vitalidade e a energia necessárias para o desenvolvimento do projeto.

Em 2019, o foco do projeto foram as comunidades piloto e a frente legislativa, com a realização de diversas atividades de aprofundamento dos moradores sobre o modelo do TTC e a construção de propostas legislativas que pudessem facilitar a aplicação do TTC nas três esferas federativas.

Em 2020, com o advento da pandemia, o projeto alterou profundamente a sua dinâmica de trabalho. As atividades presenciais nas comunidades piloto foram suspensas e deram vez a encontros virtuais periódicos com os moradores, além de dar-se seguimento ao desenvolvimento de propostas legislativas para tratar do TTC. Por inúmeras dificuldades, as atividades virtuais não conseguiram alcançar os moradores de forma ampla e, nesta frente do projeto, ocorreu uma desmobilização. No entanto, o contato com as comunidades não foi interrompido e o projeto buscou atuar a partir das suas necessidades mais urgentes.

Em 2021, com a continuidade do cenário de pandemia, os esforços foram centrados na difusão do TTC pelo Brasil, a partir do diálogo com atores de diferentes regiões do país, a fim de disseminar conhecimento sobre o modelo e debater os potenciais de sua aplicação. Neste sentido, foram realizados eventos de grande alcance e lançados o site do projeto, o vídeo sobre o TTC e página do Facebook, recursos importantes na difusão do modelo.

Outro processo importante iniciado no ano de 2021 foram as ações de *advocacy* para a inserção do Termo Territorial Coletivo em legislações municipais, notadamente planos diretores. Neste sentido, o Projeto participou de diversas reuniões e audiências públicas, inclusive uma específica sobre o TTC, realizadas na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O processo trouxe retorno no próprio ano de 2021, com a aprovação do Plano Diretor de São João de Meriti com um capítulo específico sobre o TTC e com a inclusão do modelo no projeto de lei de revisão do plano diretor do Rio de Janeiro e de Maricá. Além destes municípios, o modelo também foi debatido nos processos de revisão de Planos Diretores de Rio Branco do Sul (PA), Ubatuba (SP), Belém (PA) e Belo Horizonte (MG).

Em 2022, com o arrefecimento da situação da pandemia, foi possível retomar o trabalho nas comunidades, incluindo outros dois pilotos: Cooperativa Shangri-Lá e Vila Autódromo. Além disso, foi incorporada em definitivo a frente de difusão na atuação do projeto, promovendo iniciativas e ações em diversas regiões do país. Entre as principais conquistas do ano, ressalta-se a inclusão do TTC na Plataforma de Lutas pelo Direito à Cidade⁴, fruto da Conferência Popular pelo Direito à Cidade, e a participação do Projeto TTC no Fórum Urbano Mundial em Katowice, Polônia⁵.

O histórico acima traçado demonstra o crescimento do Projeto TTC desde o seu início, com inúmeros avanços e conquistas notáveis no prazo de quatro anos. Para o futuro, o projeto pretende continuar o trabalho de difusão alcançando cada vez mais pessoas, despertando o interesse de pesquisadores sobre o tema e consolidando o modelo como alternativa para a luta pelo direito à moradia e à cidade.

3. A frente de trabalho de mobilização

A frente de mobilização do Projeto TTC, criada logo após as oficinas inaugurais com parceiros de Porto Rico em 2018, conta com um alto grau de diversidade entre seus membros. No Grupo de Trabalho de

⁴ A Plataforma está disponível no site da Conferência Popular: <https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2022/08/CADERNO_INTRO_PROPOSTAS.pdf>

⁵ Mais informações disponíveis em matéria no site da Co-Habitat Network: <<https://www.co-habitat.net/en/news/cohabitat-network-at-the-world-urban-forum-2022-in-katowice-poland>>

Mobilização participam lideranças comunitárias, ativistas de movimentos sociais, membros de órgãos públicos, representantes de organizações da sociedade, arquitetos, urbanistas, advogados, pesquisadores, entre outros atores. Seu objetivo central foi identificar comunidades potencialmente interessadas no TTC no Rio de Janeiro, dialogar com lideranças locais e organizar oficinas com os moradores, visando ao estabelecimento de um projeto piloto de Termo Territorial Coletivo na cidade.

O trabalho de mobilização do Projeto TTC começou com a formação de um grupo de apoiadores, com conhecimentos diversos e com disponibilidade de tempo para colaborar com os trabalhos. Estes aliados técnicos possuem o papel fundamental de assessorar as comunidades no alcance dos objetivos propostos, oferecendo seus saberes à comunidade. Sua atuação, no entanto, deve ser subordinada aos interesses dos moradores, que são os protagonistas de todo o processo.

Considerando a capacidade de trabalho do grupo e as complexidades territoriais, decidiu-se estabelecer alguns parâmetros para a seleção das comunidades que iriam iniciar os trabalhos como pilotos do TTC: (i) comunidade consolidada, com alto grau de pertencimento; (ii) grande porcentagem de famílias sem título da terra, mas com expectativa razoável de adquiri-los; (iii) moradores que viveram ameaças de remoção forçada no passado; (iv) processo maduro de mobilização comunitária, com a presença de aliados técnicos e (v) comunidade pequena, sem a presença de grupos de controle armado⁶. A partir de um estudo de viabilidade acerca do cumprimento dos critérios e da manifestação de um interesse forte de lideranças pela proposta, foram selecionadas duas comunidades para tornarem-se projetos-piloto: Trapicheiros e o Conjunto Esperança.

A comunidade dos Trapicheiros está situada no bairro da Tijuca, zona norte do Rio de Janeiro, e abriga cerca de 50 famílias. Os primeiros registros da ocupação datam do final do século XIX, o que a coloca como uma favela centenária, uma das primeiras da cidade (STROBL, 2019). Por estar em uma localização privilegiada e nunca ter sido reconhecido o direito à terra dos moradores, a comunidade sempre sofreu ameaças de remoção forçada, que tiveram como ápice uma ação concreta da prefeitura para a demolição das casas no ano de 2009. A partir desse acontecimento, lideranças locais se mobilizaram e buscaram maneiras de se manter no local, pressionando órgãos públicos e firmando parcerias. Após anos de cobrança, o Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) realizou os procedimentos necessários para a regularização fundiária da comunidade⁷, entregando títulos de reconhecimento de posse e moradia aos moradores. Em 2020, o Trapicheiros foi reconhecido como Área de Especial Interesse Social (AEIS)⁸. Apesar das conquistas, a ameaça de remoção por parte da prefeitura ainda persiste e os moradores sentem os riscos para sua permanência oriundos da atuação do setor imobiliário, diante do alto interesse especulativo sobre a terra ocupada.

Por sua vez, o Grupo Esperança é um conjunto habitacional composto por 70 famílias e situado na zona oeste do Rio de Janeiro, sendo um dos únicos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades⁹ no estado. O projeto foi promovido pela União Nacional de Moradia Popular do Rio de Janeiro e a Fundação Bento Rubião, esta última atuando como entidade gestora. Todo o processo, desde a formação do grupo, a concepção do projeto e a construção das unidades em regime de mutirão, foi realizado pelos moradores, organizados por meio do movimento social de moradia (RIBEIRO, 2021). Apesar de sua longa história de existência, a situação fundiária do grupo ainda não foi plenamente

⁶ Os parâmetros estabelecidos não são obrigatórios e mesmo comunidades que não reúnam todos eles podem começar um processo de construção de um TTC, mas sua definição foi relevante para a seleção de projetos-piloto, que marcariam a introdução do modelo no Brasil.

⁷ Atualmente, há um processo de regularização fundiária em curso na prefeitura, embasado pelos estudos realizados pelo ITERJ.

⁸ O reconhecimento deu-se com a promulgação da Lei Municipal nº 6.829/2020.

⁹ Apêndice ao Programa Minha Casa Minha Vida, voltado para a produção habitacional via autogestão, com a participação ativa de movimentos sociais de luta pela moradia.

regularizada, e hoje os moradores buscam formas de regularização e gestão territorial que preservem o caráter coletivo da experiência.

Com a consolidação de um grupo permanente de apoiadores, foi organizada nas comunidades piloto uma oficina ampla de diagnóstico, formulada a partir de uma metodologia criada por membros do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, de Porto Rico, e compartilhada nas oficinas inaugurais de 2018. Nela, a dinâmica se dá a partir de atividades que estimulam os moradores a identificarem pontos positivos e negativos da sua comunidade, os motivos pelos quais eles buscam a regularização fundiária e as diferentes possibilidades de titulação, dentre elas o Termo Territorial Coletivo. O objetivo é promover uma reflexão ampla sobre o território e verificar se os interesses locais são condizentes com a proposta do TTC.

Logo após essa primeira oficina, é construído junto com as lideranças um calendário de reuniões e oficinas recorrentes para dar seguimento ao processo de mobilização, engajar um número maior de moradores e avançar nas etapas necessárias para estabelecer um TTC.

No que diz respeito aos passos concretos para se implementar um Termo Territorial Coletivo, podemos dividir em três fases: 1. Engajamento; 2. Mobilização e; 3. Formalização. O engajamento diz respeito às ações preparatórias para o início do processo, no qual se realiza um estudo de viabilidade em comunidades interessadas e forma-se um grupo de apoiadores para levar adiante o trabalho, preferencialmente de origem diversa e interdisciplinar. Logo, temos a fase de mobilização, em que se procura trabalhar em conjunto com os moradores através de oficinas comunitárias para tratar de diversos temas, em especial o planejamento territorial comunitário e o aprofundamento do conhecimento acerca do TTC. Por fim, a formalização diz respeito às ações concretas para se estabelecer um TTC, quais sejam: a aquisição da terra via regularização fundiária, a construção da pessoa jurídica sem fins lucrativos, a separação entre a propriedade da terra e das construções através do direito de superfície e a elaboração do regramento interno do TTC. Importante ressaltar que essas fases não são realizadas, necessariamente, de forma sequencial, sendo por vezes concomitante. Cada uma delas é realizada a partir de uma metodologia participativa, que envolve diferentes graus de engajamento e apropriação por parte dos moradores, conforme será apresentado posteriormente na reflexão teórica acerca da participação cidadã.

Para alcançar os objetivos propostos, o Projeto TTC se valeu de diferentes formatos de oficinas comunitárias, cada uma com objetivos específicos e adequada a contextos particulares. Dentre as atividades realizadas, podemos mencionar: (i) Oficina de diagnóstico (descrita anteriormente); (ii) Oficinas territoriais participativas: com diversos temas, objetivando engajar moradores e avançar no processo de construção do TTC; (iii) Visitas de porta-em-porta: passeio pela comunidade, com objetivo de conversar com moradores e convidá-los para as atividades; (iv) Atividades lúdicas de confraternização: objetivo de fortalecer os vínculos comunitários, celebrar conquistas e resgatar a memória coletiva; (v) Reuniões virtuais: realizadas durante o período da pandemia, foram uma maneira crucial de manter o contato com moradores e aprofundar aspectos do TTC; (vi) Oficinas de planejamento territorial: reflexão coletiva sobre o território, identificando suas qualidades, problemas e prioridades de intervenções, bem como os laços afetivos que os moradores desenvolveram com o espaço ao longo de sua história de vida.

Vale destacar que a frente de mobilização é acompanhada por um trabalho de comunicação amplo. A construção de um canal de contato direto com lideranças e moradores se mostrou fundamental neste sentido, por meio do qual foram compartilhados convites para oficinas, relatos de atividades, materiais didáticos sobre o TTC, informações de interesse das comunidades, dentre outros assuntos. É uma forma não só de esclarecer dúvidas sobre o TTC e o andamento do projeto, mas também de envolver moradores que não conseguem participar das reuniões, por motivos de trabalho, saúde, entre outros. Um dos aprendizados a partir da aplicação da metodologia descrita é que quanto mais cuidadosa e

pessoal é a comunicação, mais interesse é gerado entre os moradores, o que se reflete em uma presença mais ampla nas oficinas.

No tocante ao processo de planejamento territorial realizado pelo Projeto TTC, cabe trazer algumas reflexões teóricas. Ao adotar-se a perspectiva do protagonismo dos moradores como princípio norteador da abordagem, é possível traçar paralelos com o conceito de planejamento insurgente desenvolvido por Faranak Miraftab (2016). Segundo a autora, as práticas insurgentes são um tipo de planejamento alternativo na medida em que tem lugar em comunidades subordinadas, que se desenvolvem às margens do planejamento oficial, como assentamentos informais. Elas rompem com uma noção de justiça baseada na democracia representativa, na qual os direitos são delegados a terceiros para atuarem em seu interesse, inibindo qualquer participação direta nas decisões tomadas em nome da coletividade. Pelo contrário, reivindicam a democracia participativa, na qual “cidadãos reconhecem a inadequação dos direitos formais e não incumbem a outros advogar por seus interesses mas, ao contrário, tomam parte diretamente e formulam decisões que afetam suas vidas.” (2016, p. 368).

O tipo de participação promovido nas atividades do projeto junto às comunidades parceiras em muito aproxima-se de um controle direto por parte dos moradores. São eles que tomam as decisões referentes ao território em que estão inseridos, como os tipos de atividade a serem realizadas, as prioridades para as melhorias territoriais e os formatos organizacionais adotados. O papel de aliados técnicos é de subsidiar as decisões tomadas localmente, provocando uma ruptura com a lógica tradicional do planejamento de considerar os cidadãos como meros objetos da intervenção. O controle comunitário sobre a terra, que se manifesta pela participação direta dos moradores nos rumos da comunidade, é uma das características essenciais do Termo Territorial Coletivo, que não pode prescindir de uma mobilização comunitária ativa. Esse tipo de abordagem carrega um potencial não apenas de aproximar as decisões tomadas sobre o território aos reais desejos dos moradores, mas também de formar novos sujeitos políticos, capazes de atuar socialmente pelas mudanças almejadas e ressignificar o exercício da cidadania.

Ao longo de todos esses anos, a frente de mobilização do Projeto TTC enfrentou diversos desafios. A manutenção de uma participação ativa entre os moradores é certamente o maior deles, já que representa um elemento fundamental em qualquer Termo Territorial Coletivo, tanto para sua construção quanto pela sua gestão futura. Trabalhando em favelas e comunidades habitadas por pessoas de baixa renda, são inúmeros os obstáculos para participação, já que outras necessidades também são prioritárias. Para lidar com isso, o projeto buscou formas de se adaptar às preferências dos moradores, centralizando as oficinas nos fins de semana para ampliar as oportunidades de participação e trabalhando temas de interesse local.

A mobilização também foi profundamente afetada pela pandemia do coronavírus, que interrompeu de forma significativa os trabalhos iniciados em 2018-19 nas duas comunidades piloto e impôs novos desafios. Com a interrupção total de todas as atividades presenciais, de início o Projeto TTC seguiu se reunindo de forma periódica com os moradores no ambiente virtual. No entanto, percebeu-se que a participação ficou muito prejudicada, não só por limitações no acesso à internet como também pelos impactos desproporcionais que a pandemia teve sobre as favelas¹⁰, tanto em questões de saúde quanto pelas dificuldades econômicas. Por isso, foi decidido suspender os encontros virtuais, mantendo uma comunicação regular com moradores¹¹ e dialogando com as lideranças locais para atender às suas demandas.

¹⁰ Os impactos da pandemia sobre as favelas foi tema de editorial do site de notícias RioOnWatch: <<https://rioonwatch.org.br/?tag=serie-covid-19-nas-favelas>>.

¹¹ Neste sentido, uma estratégia adotada para manter a mobilização ativa foi de enviar semanalmente áudios e textos escritos para os moradores das comunidades-piloto, explorando aspectos do Termo Territorial Coletivo e outros temas de interesse, como regularização fundiária, desenvolvimento comunitário, etc. Todos os áudios enviados estão disponíveis no site do Projeto TTC: <<https://www.termoterritorialcoletivo.org/audios-ttc>>.

A mobilização comunitária foi retomada como foco primordial do projeto em 2022, quando as condições sanitárias permitiram o retorno das atividades presenciais nos territórios. Após dois anos sem oficinas nas comunidades, foi necessário re-mobilizar os moradores e rediscutir temas já superados, para que todos pudessem se situar novamente no processo. Para isso, o Projeto TTC se valeu de diversas estratégias, como a realização de atividades de porta-em-porta chamando moradores a voltarem a participar, uma reedição da oficina inaugural de diagnóstico em algumas comunidades, uma comunicação mais pessoal e cuidadosa com moradores, dentre outras ações. Apesar do forte impacto que o período pandêmico teve sobre os territórios populares, ficou evidente um desejo compartilhado pelo retorno às atividades e um avanço mais concreto nos passos necessários para montar um Termo Territorial Coletivo.

A fim de qualificar a metodologia participativa de trabalho do Projeto TTC junto às comunidades piloto, analisa-se a teoria desenvolvida pela norte-americana Sherry R. Arnstein (1969). Ao definir participação popular como a redistribuição de poder, a autora sistematiza graus de participação e não-participação comumente empregados em contatos com o que classifica como grupos dos sem-nada. Utilizando-se da iconografia da escada, a autora conceitua e exemplifica esses graus e os descreve como degraus (informação, consulta, pacificação, parceria, delegação de poder e controle cidadão - em grau crescente de participação). Quanto mais alto na escada situa-se o objeto analisado, mais participação popular e controle por parte dos agentes.

O Termo Territorial Coletivo, em fundamento, é um modelo que visa ao “controle cidadão” — grau mais alto da escada da participação de Arnstein. No entanto, são as experiências concretas que definem o alcance do modelo em promover as mudanças propostas a partir da participação direta dos atores envolvidos. Dessa forma, o potencial do TTC está vinculado a um processo decorrente da “subida” gradual pelos degraus da participação.

É nessa “subida” que pode-se analisar a perspectiva do trabalho do Projeto TTC. Nela, o Projeto atualmente se enquadraria entre os degraus da “informação” e os da “delegação de poder”. Essa dinâmica ocorre devido à variedade de demandas e graus de conhecimento sobre o modelo diferentes dentre e entre as comunidades. A fase de engajamento requer o degrau da “informação”, já que é necessário um contato com o tópico antes de se tomar uma decisão — para a autora esse é o mais importante passo rumo à legítima participação cidadã (ARNSTEIN, 1969). Já a fase de formalização requer e permite a “subida” ao degrau de “delegação de poder” — para a autora aqui os cidadãos têm poder suficiente de negociação, sem a necessidade de realizar pressão.

No Projeto TTC, a variação entre esses degraus ocorre devido às diferentes fases de implementação dentre as comunidades e a própria natureza de implementação não linear das fases. O importante é compreender o potencial de cada degrau da participação para a etapa ou etapas em vigor nas dinâmicas em curso com as comunidades piloto.

4. A frente de trabalho de legislação

O trabalho na frente de legislação do Projeto TTC começou com a produção de um parecer jurídico sobre a viabilidade do *Community Land Trust* no Brasil, a partir da legislação vigente. Os desafios para essa adaptação resultam, em especial, das profundas diferenças entre o sistema jurídico norte americano (*common law*) e o brasileiro (*civil law*), o que dificulta a importação de categorias jurídicas estrangeiras como a figura do *trust*, por exemplo. Após analisar diversos institutos presentes na nossa legislação, o parecer concluiu que já seria possível implementar o TTC com instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, sem ter a necessidade de criar uma lei própria sobre o tema (RIBEIRO, 2018).

Neste contexto, a implementação do Termo Territorial Coletivo no Brasil seria possível através da conjugação de diversos instrumentos e institutos jurídicos, presentes em nosso ordenamento devido ao

avanço da legislação urbanística brasileira, que encontra no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) seu principal marco normativo. Essa aplicação conjunta deve assegurar quatro aspectos fundamentais do modelo: (i) a aquisição da propriedade da terra; (ii) a constituição de uma pessoa jurídica; (iii) a separação entre a propriedade da terra (coletiva) e das construções (individual) e; (iv) a instituição de um regramento que discipline o funcionamento do TTC e os usos em seus imóveis.

A obtenção da terra pode ser alcançada por meio da regularização fundiária, valendo-se de mecanismos como a usucapião (individual ou coletiva) ou a legitimação fundiária, já que a formalização da propriedade é um dos elementos constitutivos do modelo¹². A pessoa jurídica do TTC deve ser uma organização sem fins lucrativos, e no Brasil temos pelo menos três possibilidades: associação, fundação e cooperativa. A separação da propriedade da terra e das construções é garantida através do direito de superfície, um título registrado em cartório, com valor econômico e que permite uma autonomia individual sobre a administração da própria casa. Por fim, o regramento do TTC guia a atuação da sua entidade gestora, devendo conter todas as diretrizes da governança territorial, uso dos imóveis e mecanismos de participação direta¹³.

Apesar da possibilidade de se implementar um TTC com o arcabouço jurídico já disponível, é evidente que uma legislação própria facilitaria muito o processo. Isso porque um marco regulatório específico traria mais segurança jurídica às experiências concretas, permitiria sua articulação com outros procedimentos (como a regularização fundiária) e ajudaria a superar entraves burocráticos, especialmente relacionados ao registro nos cartórios. Além disso, o reconhecimento legal próprio do modelo possibilitaria a reivindicação de isenções de tributos por conta de seu caráter social, bem como a integração com políticas públicas urbanas e habitacionais. Assim, no início do Projeto Termo Territorial Coletivo em 2018, considerou-se importante a criação de um subgrupo para trabalhar essa frente — o Grupo de Trabalho de Legislação.

O GT Legislação nasce com uma composição diversa, apesar de concentrar especialistas da área jurídica como advogados, defensores públicos e estudantes de direito. Além de juristas, também participaram ativamente do grupo arquitetos, urbanistas, profissionais do serviço social e sociólogos, o que garantiu uma pluralidade de olhares e vivências que se mostrou muito importante para o trabalho do grupo.

Ao longo dos primeiros anos de atuação do GT Legislação (2019 e 2020) a principal frente de trabalho desenvolvida foi a elaboração de propostas legislativas para regulamentar o Termo Territorial Coletivo. As propostas giravam em torno de três possibilidades: uma lei própria e completa sobre o TTC, um capítulo de lei a ser inserido em alguma legislação já existente e alterações legislativas pontuais para facilitar a inserção do TTC no ordenamento jurídico e, conseqüentemente, sua aplicação. Além da proposição legislativa em si, o grupo também dedicou esforços para debater questões relacionadas às competências dos entes federativos e construir justificativas para melhor embasar as propostas que vinham sendo construídas.

A metodologia de trabalho do GT Legislação era baseada em reuniões periódicas para debates e construção textual. Cada pessoa ou instituição integrante se disponibilizava a preparar uma primeira proposta legislativa, que nas reuniões era debatida internamente por todo o GT e aprimorada. As discussões muitas vezes eram subsidiadas por pesquisas jurídicas feitas pelos próprios membros do grupo acerca de temas mais complexos, que por sua vez demandavam uma quantidade maior de

¹² Neste sentido, o atual marco normativo nacional da política de regularização fundiária - a Lei 13.465/2017 - abre novas possibilidades para a implementação de TTCs, na medida em que facilita a aquisição da propriedade da terra em núcleos urbanos informais (RIBEIRO, LITSEK, 2020).

¹³ Para uma análise detalhada sobre a formatação jurídica do TTC a partir dos institutos presentes no ordenamento brasileiro, ver RIBEIRO, 2020.

encontros. O ano de 2020 terminou com a finalização de uma proposta legislativa completa sobre o Termo Territorial Coletivo, um capítulo de lei e dez propostas de alterações legislativas.

Em 2021, houve uma mudança na atuação do grupo, que passou a voltar-se mais para ações de incidência política (*advocacy*) e capacitação de atores relevantes que poderiam apoiar a aprovação de marcos legais sobre o Termo Territorial Coletivo. Uma vez que as propostas já estavam consolidadas, o trabalho foi de defender politicamente a regulamentação legal do modelo e se preparar para uma futura apresentação da proposta perante o Poder Legislativo. Assim, foi levado adiante um trabalho de *advocacy* junto aos órgãos públicos e atores estratégicos, visando ao fortalecimento do TTC a nível institucional.

Um marco que alterou profundamente a atuação da frente legislativa do Projeto TTC em 2021 foi o início do processo de revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro. Em março daquele ano, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Rio de Janeiro abriu um edital para que organizações da sociedade pudessem participar do processo de elaboração do novo Plano Diretor. Logo de início, a proposta recebeu críticas por parte da sociedade civil, que denunciou a baixa participação popular por conta da pandemia e da crise instaurada na cidade, além dos curtos prazos apresentados pela prefeitura para finalizar a nova lei¹⁴. O Projeto TTC — através da ONG que o coordena, Comunidades Catalisadoras — se inscreveu no edital e participou dos grupos de trabalho organizados pela prefeitura, procurando defender a inclusão do Termo Territorial Coletivo entre os instrumentos da política urbana para o acesso à terra e à moradia.

Após meses participando das reuniões dos grupos de trabalho da prefeitura e apresentando o TTC sempre que possível, o instrumento foi incluído no projeto de lei do Plano Diretor¹⁵ (PLC 44/2021), que foi enviado ao legislativo para debate e votação. Um marco do processo foi a realização de uma audiência pública na Câmara Municipal¹⁶, em que o TTC foi debatido no âmbito do legislativo. Ao longo de todas as audiências públicas temáticas do Plano Diretor, o Projeto TTC esteve presente acompanhando e defendendo a inclusão do modelo como uma possibilidade para a política urbana municipal. Assim, ao término da elaboração do novo plano pelo Poder Executivo, o TTC foi incluído na minuta enviada à Câmara Municipal, dentre os instrumentos da política urbana.

Após a inclusão do Termo Territorial Coletivo no projeto de lei do Plano Diretor do Rio de Janeiro, inicia-se um movimento de difusão do modelo para outros municípios que também vinham revisando seus planos diretores. O primeiro deles a incorporar o TTC entre seus instrumentos urbanísticos foi São João de Meriti, município que integra a região metropolitana do Rio de Janeiro. Aprovado no final de 2021, o Plano Diretor de São João de Meriti¹⁷ é a primeira lei do Brasil a prever o Termo Territorial Coletivo expressamente dentre seus dispositivos, um importante marco para o fortalecimento do modelo no país. Hoje, o TTC também foi incluído na minuta do Plano Diretor de Maricá (RJ) e vem sendo discutido nos processos de revisão de planos diretores de municípios como Belém (PA), Rio Branco do Sul (SC) e Ubatuba (SP).

Outra importante linha de trabalho do Projeto TTC, que diz respeito à frente legislativa, é a capacitação de atores-chave para a aprovação de marcos normativos sobre o modelo e o seu fortalecimento institucional. O principal grupo que se buscou alcançar nesse âmbito foram os mandatos parlamentares comprometidos com o tema do direito à moradia. Durante as reuniões do GT Legislação, ficou clara a necessidade de dialogar com os mandatos, em especial com suas assessorias e apresentar o Termo Territorial Coletivo e seu potencial de contribuição para a pauta da moradia. Estes atores podem ser

¹⁴ As críticas ao projeto de revisão do Plano Diretor proposto pela prefeitura levaram à criação de um grupo paralelo - o Fórum Popular do Plano Diretor - que congregou dezenas de entidades da sociedade civil e procurou incidir sobre. Mais informações: <<https://www.caurj.gov.br/forum-popular-questiona-processo-de-revisao-do-plano-diretor-do-rio/#>>.

¹⁵ O Termo Territorial Coletivo está regulamentado nos arts. 147-151 do PLC 44/2021 - Plano Diretor do Rio de Janeiro.

¹⁶ A audiência foi realizada no dia 28/09/2021. Mais informações: <<https://rioonwatch.org.br/?p=58846>>.

¹⁷ A Lei Complementar n. 205/2021 - Plano Diretor de São João de Meriti - regulamenta o TTC nos artigos 341-345.

importantes parceiros para a defesa institucional do modelo, abrindo portas de diálogo com parlamentares que futuramente poderão propor e participar da aprovação de projetos de lei sobre o TTC e também articulando-o com outras legislações que visam incidir sobre a gestão urbana e a política habitacional. Sendo assim, o Projeto TTC passou a organizar oficinas de capacitação para assessores parlamentares, com o intuito de familiarizar esse público com a proposta do TTC e discutir estratégias para o fortalecimento do modelo dentro do Poder Legislativo. No futuro, este trabalho de sensibilização cumprirá um papel central na aprovação de novas leis sobre o TTC.

Ao longo de quatro anos, foram muitos os desafios enfrentados na frente legislativa do Projeto Termo Territorial Coletivo. Em primeiro lugar, percebeu-se uma certa resistência por parte de alguns especialistas em relação à proposição de um novo modelo para a gestão fundiária não previsto no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), como é o caso do TTC. Um argumento corriqueiro que se apresentou foi de que a legislação urbanística brasileira já prevê os instrumentos necessários para uma governança de cidades condizente com o ideário da Reforma Urbana, não sendo necessárias novas possibilidades¹⁸. Essa resistência acabou por afastar algumas pessoas que inicialmente demonstraram interesse no modelo. Uma outra dificuldade observada ao longo dos anos foi manter uma mobilização ativa do Grupo de Trabalho de Legislação. Os integrantes do GT Legislação são voluntários que contribuem para o desenvolvimento do trabalho segundo sua disponibilidade, não havendo qualquer vinculação direta com o Projeto ou remuneração pelo tempo dedicado. Apesar disso, foi possível manter uma periodicidade alta de reuniões do grupo ao longo de 2019 e 2020.

O principal desafio enfrentado no âmbito legislativo do projeto, no entanto, diz respeito ao próprio sistema político brasileiro e às dificuldades de se introduzir propostas legislativas de índole progressista e sem um capital político consolidado, devido à sua inserção recente no debate público. O trabalho de construir propostas legislativas para a regulamentação do modelo e facilitação de sua aplicação é inócuo se não houver um espaço para que elas sejam recebidas e aprovadas no âmbito institucional. Apesar da atuação bem sucedida em contextos específicos de mais abertura à participação popular — como foi a introdução do TTC no Plano Diretor do RJ — a proposição de leis mais abrangentes para a regulamentação do modelo dependerá de um cenário político favorável e um fortalecimento da presença do TTC no debate público acerca da questão urbana e habitacional.

5. A frente de trabalho de difusão

Em 2020, com o início da pandemia do coronavírus e as medidas de isolamento, as atividades em campo nas comunidades piloto e reuniões de planejamento com aliados técnicos foram suspensas. Apesar das muitas limitações da construção e viabilidade de um processo participativo virtual, tendo em vista um cenário de instabilidade mundial e a necessidade de conservar o diálogo com os moradores, optou-se, juntamente com eles, por dar continuidade à mobilização de forma virtual.

Até esse momento, o Projeto TTC era essencialmente focado no Rio de Janeiro, com o objetivo de construir uma base sólida de conhecimento e aprendizado para, posteriormente, delinear uma posição de propagador do modelo pelo país. Todavia, com o cenário pandêmico, a equipe se reestruturou a partir de uma metodologia que possibilitou abranger todo país no trabalho, acelerando, assim, o planejamento inicialmente previsto.

¹⁸ O argumento costuma ressaltar que a problemática da gestão urbana não diz respeito à falta de instrumentos legais, mas sim à baixa efetividade deles. Não se trata de uma postura contrária à proposta do Termo Territorial Coletivo em si, mas sim uma indicação de que precisamos depositar nossos esforços e esperanças em outra esfera, o que nos parece uma falsa dicotomia. Avaliamos que o TTC está em harmonia com o conteúdo do Estatuto da Cidade. Mais que isso: ele pode ser uma maneira de estimular a aplicação de alguns de seus instrumentos que ainda não foram utilizados em sua plenitude, como o direito de superfície, por exemplo.

Dessa forma, em abril de 2021 foram lançadas três plataformas digitais com intuito de cobrir três iniciativas principais de difusão. A primeira, disponibilizando suporte de conhecimento sobre a realidade brasileira; a segunda, informando sobre as possibilidades do TTC tendo em vista esse conhecimento prévio com relação à dinâmica brasileira; e a terceira, de propagação do modelo mediante mecanismo de fácil disseminação e assimilação.

Para isso, inicialmente foi criada a página do Facebook do Projeto TTC¹⁹. Essa foi a primeira rede social do Projeto, com foco na comunicação de materiais, principalmente matérias e reportagens, relacionadas ao direito à moradia, à dinâmica da favela e ao Termo Territorial Coletivo, além de temas correlatos, como segurança da posse, organização comunitária, etc. Deste modo, foi possível manter os seguidores permanentemente informados e atualizados sobre as principais notícias que se relacionam diretamente com os temas vivenciados e/ou pesquisados por eles.

A segunda foi o site do Projeto TTC²⁰, no qual são disponibilizadas informações sobre o Termo Territorial Coletivo e as atividades do Projeto TTC. Contando com uma biblioteca virtual, o site reúne materiais distintos a respeito do TTC, como trabalhos acadêmicos, palestras e vídeos, textos autorais e traduções de trabalhos estrangeiros, possibilitando que interessados no tema possam aprofundar seus conhecimentos no modelo e dialogar com diferentes recursos.

Por fim, o terceiro recurso foi o vídeo do Projeto TTC²¹: um material acessível, de fácil circulação e compreensão. Nele, são retratadas potencialidades e dificuldades enfrentadas pelas favelas cariocas, a inserção do Termo Territorial Coletivo neste cenário e as possibilidades de sua aplicação a fim de fortalecer o direito à moradia.

Em setembro do mesmo ano foi realizada a primeira edição do Seminário Nacional do TTC²², maior evento já organizado pelo Projeto até então. Foram mais de 600 inscritos de todos os estados brasileiros. Entre o público do evento, estavam movimentos sociais, lideranças comunitárias, pesquisadores e organizações da sociedade civil, todos com interesse na luta pelo direito à moradia e potencialmente no modelo do Termo Territorial Coletivo.

Com uma metodologia participativa, o evento buscou ouvir e valorizar as experiências, conhecimentos e percepções de todos os participantes. Com isso, foi possível mapear diversas realidades e casos para os quais o TTC apresentou forte capacidade de conexão. Como consequência, alguns participantes expressaram interesse em aprofundar seus conhecimentos no modelo. O Projeto, então, trabalhou em dois eixos: o primeiro foi a criação de um grupo de mensagens com os participantes, no qual são compartilhados assuntos relacionados ao TTC, atividades do projeto e dúvidas; o segundo eixo foi a criação do Curso Conhecendo o TTC e da Oficina Como Começar um TTC, com intuito de consolidar a compreensão sobre as características essenciais do modelo, exemplificar algumas experiências internacionais e propor considerações sobre a implementação do modelo no Brasil, auxiliando grupos interessados em trabalhar com ele.

A repercussão favorável do seminário fez dele uma demanda constante para a difusão do modelo no Brasil. Portanto, em abril de 2022, aconteceu o Segundo Seminário Nacional do TTC²³. A segunda edição buscou aprofundar ainda mais o modelo do Termo Territorial Coletivo, trazendo detalhes sobre sua estrutura jurídica, aplicação no mundo e inclusive propondo uma mesa de debates com o seguinte tema: “O Nó da Terra no Brasil e seus Impactos para a Moradia: As Possibilidades a partir do Termo Territorial Coletivo”.

Movimento semelhante à primeira edição do seminário sucedeu-se nesta ocasião, na qual alguns

¹⁹ Disponível em: <<http://bit.ly/FacebookTTC>>.

²⁰ Disponível em: <<https://bit.ly/TermoTerritorialColetivo>>.

²¹ Disponível em: <<http://bit.ly/VideoTTC>>.

²² Disponível em: <termoterritorialcoletivo.org/seminario-ttc-brasil-1>.

²³ Disponível em: <termoterritorialcoletivo.org/seminario-ttc-brasil>.

participantes interessaram-se em disseminar os conhecimentos adquiridos no Seminário na sua região e comunidade. Consequentemente, formou-se o Grupo de Multiplicadores do TTC em que decidiu-se pela realização de uma série de reuniões de aprofundamento dos conhecimentos acerca do Termo Territorial Coletivo. O grupo, formado por participantes de todo Brasil, criou uma rede de apoio mútua com parcerias no que tange o direito à cidade, à moradia e ao próprio TTC. Seu objetivo é promover ações de multiplicação do TTC em diferentes localidades e o projeto passou a assessorar iniciativas interessadas em trabalhar com o modelo.

Em paralelo ao Seminário Nacional, o projeto buscou ampliar seu alcance no público internacional mediante participação no Circuito Urbano e no Festival Internacional do TTC, iniciativas promovidas pela ONU-Habitat e o Center for CLT Innovation, respectivamente. A partir da propositura de eventos²⁴ voltados para debater temas como a inserção do TTC na América Latina ou os paralelos entre o modelo e os ODS, o Projeto TTC conseguiu alcançar novos públicos e divulgar o trabalho de consolidação do modelo no Brasil.

A difusão internacional do Projeto Termo Territorial Coletivo também se amplia em junho de 2022, quando este fez parte do Fórum Urbano Mundial, evento organizado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) com o tema: “Transformando nossa Cidade por um Futuro Urbano Melhor”. No fórum, o projeto participou de uma mesa coordenada pela Co-Habitat Network, uma rede global que apoia iniciativas habitacionais desenvolvidas pelas próprias comunidades. Para além do apoio de mais instituições, o reconhecimento do Projeto TTC a nível mundial traz a possibilidade alentadora de incentivar ou servir de exemplo para a implementação de TTCs em outros países do sul global (RIBEIRO; LITSEK; AVELAR; FURTADO, 2022).

Essa relação com outras experiências internacionais de Termos Territoriais Coletivos é fortalecida pela existência de uma rede de apoio internacional. O intercâmbio internacional com praticantes do modelo de outros países vem sendo uma boa estratégia para fortalecer o modelo no Brasil, permitindo que os agentes interessados conheçam como se dá na prática a utilização do modelo e dialoguem com suas lideranças.

Visando à ampliação do engajamento nas redes sociais, após uma proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho do Projeto, em 2022 foi criado o Instagram do Projeto TTC²⁵. Nele, são compartilhadas as atividades nas comunidades piloto e os eventos públicos, bem como materiais de apoio que busquem esclarecer dúvidas sobre o Termo Territorial Coletivo e o Projeto TTC.

A amplitude desse alcance não poderia ser atingida sem o suporte de todos os atores abordados neste artigo. Entretanto, tendo em perspectiva a natureza do Termo Territorial Coletivo, destacam-se três atores-chave no processo de disseminação e implementação do modelo no Brasil: a sociedade civil, o poder público e a academia.

O Termo Territorial Coletivo apresenta-se como uma alternativa para o direito à moradia e modelo que, como característica básica, só pode ser implementado a partir da anuência e participação dos interessados. Assim, sua legitimação pela sociedade civil, mais especificamente pelos movimentos sociais, com enfoque no direito à moradia e à cidade e pelas lideranças comunitárias de favelas, áreas periféricas e de baixa renda é de suma importância em articulações locais e em âmbito nacional. Empenhado em alcançar esse público, o Projeto TTC, para além de todas estratégias previamente apresentadas, realiza visitas em campo nas comunidades interessadas e reuniões com lideranças, bem como oficinas de capacitação para atores-chave, como: movimentos sociais, técnicos de órgãos públicos e organizações parceiras.

²⁴ Todas as LIVES e eventos públicos promovidos pelo Projeto TTC estão disponíveis em: <<https://www.termoterritorialcoletivo.org/palestras-e-lives>>

²⁵ Disponível em: <bit.ly/InstagramTTC>.

Em junho de 2022, o projeto participou da Conferência Popular pelo Direito à Cidade, realizada em São Paulo. A participação e ações de incidência proporcionaram a inclusão do Termo Territorial Coletivo na Plataforma de Lutas pelo Direito à Cidade²⁶, documento fruto da conferência que reunia as principais pautas da sociedade civil para a política urbana a nível nacional. Dentre as propostas da Plataforma está o estímulo à criação de “Termos Territoriais Coletivos como alternativa para a garantia da permanência e acessibilidade de moradia para populações vulnerabilizadas, ampliando a compreensão sobre o modelo e as possibilidades de sua implementação no Brasil.” (CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE, 2022, p. 14).

Ocasão importante para alcance desse público também foi a oficina do TTC realizada para movimentos sociais do Rio de Janeiro, em que participaram diversos representantes de movimentos urbanos de luta pela moradia. No encontro, o modelo demonstrou ser alternativa viável de estudo e aplicabilidade, unindo-se assim a uma série de ferramentas urbanísticas e lutas sociais que visam o direito à moradia. Também foram discutidas estratégias de parcerias entre diferentes atores para a defesa de sua implementação.

No que diz respeito ao poder público, a articulação é especialmente importante para viabilizar a implementação do modelo, incorporá-lo no debate da regularização fundiária e fomentar parcerias que possam facilitar sua aplicação. Neste sentido, um destaque foram as oficinas realizadas em órgãos públicos, para capacitação de seus servidores, bem como as apresentações para prefeituras interessadas em pensar em novas possibilidades para a garantia do direito à moradia.

Já o ator-chave da academia é representado principalmente pela atuação de professores, estudantes universitários e pesquisadores do tema do direito à moradia e à cidade nos grupos de trabalho e participação nos eventos de difusão e oficinas em campo do projeto. Nesse eixo, o Projeto TTC atua através de apresentações e participações em seminários, eventos, cursos e da publicação de artigos científicos. Desde sua criação, em 2018, o Projeto observa o aumento significativo no número de trabalhos acadêmicos sobre o Termo Territorial Coletivo. De conceitos e experiências desconhecidas e não estudadas no Brasil, passou-se para o cenário de 38 trabalhos publicados, entre artigos em periódicos, trabalhos de conclusão de curso e dissertações, que estudam e analisam a aplicabilidade do modelo no Brasil.

Esse reconhecimento gradual da academia e das instituições envolvidas na luta pelo direito à moradia sobre a potencialidade do TTC impacta os demais atores e vice-versa. O papel dos atores-chaves é complementar. O processo de entendimento, aceitação, difusão e implementação do Termo Territorial Coletivo é complexo e se utiliza de todo apoio disponível.

Por fim, é preciso destacar a importância da produção discursiva para o trabalho da difusão. Tendo em vista a multiplicidade dos atores envolvidos com o movimento de inserção do TTC no Brasil, também serão múltiplas as narrativas construídas acerca do modelo e de seus desdobramentos. Com isso, uma das preocupações do Projeto TTC foi de abarcar as diferentes linguagens e abordagens do modelo, fomentando a circulação de conhecimento e a sua apropriação por parte dos agentes inseridos no processo.

Neste sentido, é fundamental reconhecer que todo discurso nasce de uma série de outros discursos, sendo este fundamentalmente vinculado à experiência social do falante. Dessa forma, o discurso não é meramente transmissão de informação, ele é “circunscrito a nossa experiência social, de nossa época e grupo social” (ORLANDI, 2008, p.24).

O Termo Territorial Coletivo constrói-se, portanto, a partir da união de diversos atores e fatores, além da flexibilidade em sua implementação, que permite sua adequação em contextos diversos. O emaranhado de possibilidades é extenso, assim, a difusão do modelo, visando ao domínio ideológico sobre os

²⁶ Disponível em: <<https://www.confpopdireitoacidade.com.br/>>.

discursos, sobrepassa uma simples apresentação ou reunião. É necessário um acúmulo de conhecimentos, exemplares e vivências para que os envolvidos possam, ademais de compreender os conceitos e aplicação do TTC, propor alterações ou mesmo subversões à sua implementação com base em suas vivências sociais.

Na busca dessa apropriação plena do TTC, estrutura-se uma organização que visa transmitir os preceitos do modelo de forma compreensível e dinâmica, principalmente no que diz respeito às questões técnicas e jurídicas. Para isso, utiliza-se de uma linguagem coloquial, de uma narrativa concernente à realidade do ouvinte e da criação e produção de aportes gráficos e ilustrados. Desse modo, ao longo dos anos o Projeto construiu uma identidade visual e escrita aplicável nas formas de apresentação e na produção de materiais, impressos e virtuais, visando democratizar o acesso às informações sobre o Termo Territorial Coletivo.

Os desafios para a difusão do modelo são muitos e a adaptação das soluções ou mitigação dos desafios é constante. Essa metamorfose contínua, apesar de árdua, é essencial para a evolução e implementação do modelo no território brasileiro.

6. Conclusão

Completados quatro anos de existência, o Projeto Termo Territorial Coletivo avançou significativamente no seu objetivo de apresentar o TTC como alternativa fundiária para assentamentos informais, avançando no estabelecimento de projetos piloto na cidade do Rio de Janeiro e difundindo o modelo pelo país. Ao longo do processo, passou por diversos desafios e transformações, acumulando múltiplos aprendizados que foram compartilhados no presente trabalho. Importante destacar que trata-se de um projeto em curso, sem perspectiva de prazo de finalização.

As três frentes de atuação do projeto — mobilização, legislação e difusão — são abordagens complementares e interdependentes. A mobilização é um passo necessário para a elaboração de projetos-piloto de TTCs em comunidades do Rio de Janeiro, mas também afeta o bom andamento de outras frentes, seja pela pressão popular para a aprovação de novas leis sobre o modelo ou pela sua disseminação a partir das próprias lideranças. A frente legislativa procura subsidiar a implementação de pilotos com marcos normativos, contribuindo portanto para o processo de mobilização nas comunidades e também ajudando a difundir o modelo socialmente — com a sua inclusão em planos diretores, por exemplo. Por sua vez, a difusão vem se mostrando fundamental não só para ampliar as possibilidades de utilização do TTC em outras localidades, como também para o fortalecimento do modelo à nível institucional e sua inclusão no debate público acerca do direito à moradia, elementos importantes para ganhar o apoio político necessário apresentar propostas legislativas e para negociar com órgãos públicos a concretização de projetos-piloto. Dessa forma, o trabalho investido em cada uma das frentes contribui para o avanço das demais.

A natureza flexível do modelo e do projeto foi um elemento fundamental para seu desenvolvimento ao longo de seus quatro anos de existência. Em diversos momentos foi necessário adaptar-se diante de novos cenários e perseguir objetivos distintos dos planejados. O exemplo mais significativo disso foi o advento da pandemia do coronavírus, que alterou profundamente a dinâmica de trabalho e as prioridades assumidas. Ao mesmo tempo em que o período pandêmico impôs fortes desafios para a mobilização nas comunidades-piloto, a instauração de um ambiente virtual fértil abriu portas para a difusão nacional do Termo Territorial Coletivo, permitindo uma interação com novos atores, em diferentes estados do país. Essa capacidade de adaptação e resposta a novas realidades foi um fator primordial para o bom andamento dos trabalhos.

O futuro do Projeto TTC não está completamente fechado. Apesar de haver um planejamento de médio-longo prazo que orienta sua atuação, o projeto é construído coletivamente a partir das contribuições dos membros de seu Grupo de Trabalho, que são múltiplas e podem aparecer em momentos distintos. Além

disso, há sempre a abertura a novas oportunidades e cenários, levando à reformulação do trabalho. Entretanto, o Projeto seguirá atuando em prol de sua missão institucional: auxiliar na garantia do direito à moradia adequada, segurança da posse e desenvolvimento comunitário de assentamentos informais através da introdução do Termo Territorial Coletivo no Brasil, com foco na realização de projetos-piloto, na proposição de legislações próprias sobre o tema e na difusão nacional do modelo.

REFERÊNCIAS

- ALGOED, Lina; TORRALEZ, María E. Hernández; DEL VALLE, Lyvia Rodríguez. **El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales**. 2018. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2022.
- CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE. **Plataforma de Lutas Populares pelo Direito à Cidade**. São Paulo: 2022. 41 p. Disponível em: <<https://www.confpopdireitoacidade.com.br/>>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- FARANAK, M. “Insurgência, Planejamento e a Perspectiva de um Urbanismo Humano”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- FAULHABER, L. AZEVEDO, L. **SMH 2016: Remoções no RJ Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015. 124p.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 6 ed., 2008.
- HABITAT III: Conferência da ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- ORLANDI, E. P. **Discurso e texto: Formulação e circulação dos sentidos**. Campinas: Pontes editores, 3ª ed., 2008.
- RIBEIRO, T. “Os Community Land Trusts: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras”. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: v. 12, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/341037661_Os_Community_Land_Trusts_potencialidades_e_desafios_de_sua_implementacao_nas_cidades_brasileiras>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- RIBEIRO, T. **Termos Territoriais Coletivos e assentamentos informais: Avaliando a viabilidade do instrumento Community Land Trust desenvolvido pelas comunidades do Caño Martín Peña no Porto Rico para as favelas do Rio de Janeiro**. Brasil, 2018. Disponível em: <<https://comcat.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-04-Parecer-juridico-TTC-por-Tarcyla-Fidalgo-LILP.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- RIBEIRO, T. **O Termo Territorial Coletivo e o direito à moradia adequada: Potencialidades a partir de uma experiência do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades**. In: CARDOSO, A.; OTTAVIANO, C. *Habitação e Direito à Cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles: Letra Capital, 2021, p. 77-110. Disponível em: <https://habitacao.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/07/Adauto-CARDOSO-e-Camila-DOTTAVIANO-Habita%C3%A7%C3%A3o-e-Direito-a-Cidade_R02.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- RIBEIRO, T.; LITSEK, F. “Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: Potencialidades no Fortalecimento das Comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos”. **InSURgência: revista de direitos e**

movimentos sociais. Brasília: v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31968>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

RIBEIRO, T.; LITSEK, F.; AVELAR, C.; FURTADO, M. “Experiências internacionais de Community Land Trusts e lições para a implementação do modelo no Brasil”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: v. 24, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7113>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

STROBL, T. **Chamados de ‘Invasores’, Moradores da Centenária Favela Trapicheiros na Tijuca se Mobilizam**. Rio On Watch, 2019. Disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=38962>>. Acesso em: 02 nov. 2022.