



O Termo Territorial Coletivo e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Introdução

Em 2016, foi realizada a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em Quito, Equador. O evento reuniu representantes de 167 países, dezenas de agências internacionais, organizações autônomas, especialistas e redes de governos locais, para debater os rumos do desenvolvimento urbano no mundo, visando alcançar uma urbanização inclusiva, justa e sustentável. A conferência estabeleceu uma agenda de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODSs -, buscando definir caminhos para a concretização das metas estipuladas para 2030, no sentido de promover a erradicação da pobreza, inclusão social, sustentabilidade ambiental e a manutenção da qualidade de vida de gerações futuras.

O principal produto da Conferência do Habitat III foi a aprovação da Nova Agenda Urbana, um documento robusto que estabelece as principais diretrizes da gestão urbana em nível global. A agenda apresenta uma base de princípios e orientações para serem seguidas pelos Estados na governança de suas cidades. Ela reafirma o comprometimento com a garantia de moradia adequada para todos e a defesa de um processo de urbanização inclusivo. Dentre os temas tratados, há uma notória preocupação com a acessibilidade econômica da moradia e a importância de soluções habitacionais alternativas, capazes de endereçar as necessidades de comunidades neste sentido. Um dos modelos destacados é o Termo Territorial Coletivo, que pela primeira vez é tratado em um documento internacional dessa relevância:

*107. We will encourage the development of policies, tools, mechanisms and financing models that promote access to a wide range of affordable, sustainable housing options, including rental and other tenure options, as well as cooperative solutions such as co-housing, **community land trusts** and other forms of collective tenure that would address the evolving needs of persons and communities, in order to improve the supply of housing (especially for low-income groups), prevent segregation and arbitrary forced evictions and displacements and provide dignified and adequate reallocation. This will include support to incremental housing and self-build schemes, with special attention to programmes for upgrading slums and informal settlements.*

A inclusão do Termo Territorial Coletivo na Nova Agenda Urbana foi uma grande conquista para praticantes e defensores do modelo, especialmente no sentido do alcance de uma maior legitimidade e reconhecimento acerca de sua efetividade. A partir da aprovação do documento, adotado pelos 167 países que participaram da Conferência Habitat III¹, os

¹ Fonte: [ONU](#)

governos se comprometem a apoiar iniciativas desse tipo, o que oferece mais um argumento na defesa da sua aplicação. A inclusão do TTC na Nova Agenda Urbana demonstra a compatibilidade do modelo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, abrindo novas portas para a difusão do modelo no mundo.

Diante disso, cabe uma reflexão aprofundada sobre de que forma o Termo Territorial Coletivo contribui para a concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial o disposto no ODS 11: a transformação urbana sob a égide da inclusão social, segurança, resiliência e sustentabilidade. Uma análise minuciosa da questão ajudará não só a inserir o modelo em um contexto maior de discussão acerca dos princípios e valores que devem nortear o desenvolvimento urbano mundialmente, mas também a entender quais os objetivos específicos que podem ser articulados com o TTC.

O Termo Territorial Coletivo e o ODS 11

O Termo Territorial Coletivo é um modelo de gestão coletiva do território voltado para a garantia de segurança da posse de comunidades urbanas, provisão de moradia acessível pela perpetuidade, fortalecimento comunitário e desenvolvimento local sob o protagonismo dos moradores. Apesar de contar com experiências bem sucedidas no meio rural, sua maior contribuição se dá nas cidades, motivo pelo qual se centraliza a análise nesse cenário. Assim, o modelo contribui especialmente para o ODS 11: ***“Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”***.

A transformação das cidades proposta pelo ODS 11 engloba diferentes aspectos, que são melhores delineados nos objetivos específicos que compõem o enunciado. De maneira geral, entendemos que o Termo Territorial Coletivo se articula com esse ODS a partir do eixo da garantia do direito à moradia adequada, uma das pautas mais importantes quando se discute a questão urbana. Sua histórica contribuição internacional para a concretização deste direito para populações vulnerabilizadas, amplamente reconhecida a nível nacional e internacional, é um dos pontos de convergência do modelo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A garantia de moradia adequada para todos aparece logo no primeiro objetivo específico do ODS 11 (11.1): ***“Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”***. A partir desse enunciado, passa-se a explorar como o TTC se relaciona de forma direta com suas múltiplas dimensões.

Em primeiro lugar, a provisão de moradia acessível economicamente é uma das grandes contribuições do modelo, que se vale da separação entre a propriedade da terra e das construções para manter os custos acessíveis, além de outros mecanismos. A retirada da terra do mercado faz com que apenas as construções possam ser comercializadas, o que por si só já reduz drasticamente os custos de acesso à moradia, permitindo que ela seja adquirida por famílias de baixa renda. Isso ocorre porque grande parte do valor de um imóvel está na terra em si, sobre a qual incidem processo de valorização imobiliária, e não necessariamente na construção. A terra engloba o preço da localização do imóvel, que faz

com que uma casa em um bairro nobre seja muito mais cara do que uma casa na periferia. Retirando-se a terra do mercado, o único custo de acesso à moradia em si é a construção.

Logo, temos a questão das favelas que também aparecem no enunciado. No âmbito de assentamentos informais, a utilização do TTC como alternativa para a regularização fundiária de favelas carrega um potencial imenso de garantir o direito à moradia adequada, atuando no fortalecimento da segurança da posse e possibilitando a permanência das comunidades nos seus espaços. Além disso, após a regularização, o TTC reduz ao máximo as possibilidades de que a comunidade sofra processos de gentrificação e remoção mercadológica, como pode ocorrer a partir da adoção do paradigma da propriedade individual. O acesso a serviços urbanos também tende a ser fortalecido com o modelo, já que ele proporciona uma estrutura de organização coletiva mais forte, ampliando consideravelmente o poder de barganha diante do Poder Público e agências prestadoras de serviços.

É precisamente o disposto no ODS 11.1 que orienta a atuação do Projeto Termo Territorial Coletivo no Rio de Janeiro. Ao trabalhar o TTC como alternativa para a regularização fundiária de favelas, o projeto busca dar às comunidades ferramentas para protagonizar seu próprio desenvolvimento, com a segurança de se manter no seu território. Mais do que proporcionar o acesso à moradia, é preciso garantir condições para a permanência na terra, e o TTC é uma ferramenta poderosa para isso.

Existem diversas maneiras pelas quais o Projeto TTC busca estimular a adoção do modelo TTC no Brasil, proporcionando mais uma ferramenta para o alcance do disposto no ODS 11.1. Em primeiro lugar, atuamos no sentido de produzir propostas legislativas para regulamentar o TTC, de forma a facilitar sua implementação e obter benefícios como isenções fiscais. Outra frente de trabalho importante nesse sentido é a difusão do TTC pelo Brasil, e aqui assessoramos iniciativas que procuram se valer do TTC em suas localidades, permitindo que outros grupos e comunidades adotem o modelo para garantir seu direito à moradia por meio da segurança da posse. Também procuramos atuar para incluir o TTC em Planos Diretores Municipais, o que garante maior legitimidade para o modelo e pode potencializar a sua utilização. Por enquanto, o TTC foi aprovado no Plano Diretor de São João de Meriti, e foi incluído na minuta do Plano Diretor do Rio de Janeiro e de Maricá. Por fim, fazemos o acompanhamento dos processos de regularização fundiária das comunidades piloto, apoiando-as na busca pelo reconhecimento de seus direitos fundiários e conquista de melhorias territoriais.

Para além do objetivo específico 11.1, temos outros pontos dentro do ODS 11 que revelam uma relação direta com o Termo Territorial Coletivo. O terceiro enunciado nos traz novas perspectivas para a compreensão do potencial do alcance da contribuição do modelo (11.3) - ***“Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”***. Vemos aqui uma preocupação central com a gestão participativa nas cidades, em que cada cidadão tem o direito de defender suas demandas e incidir nos rumos da urbanização.

A governança democrática é um elemento fundamental para a concretização do direito à cidade, e alcançá-la não é fácil. Além de garantir espaços e ferramentas de incidência da

sociedade na gestão urbana, é preciso dedicar esforços à formação de sujeitos políticos, capazes de atuar em prol da transformação social.

O primeiro passo para isso é instigar a reflexão sobre o próprio território, antes da cidade como um todo. É justamente nesse ponto que o Termo Territorial Coletivo apresenta uma contribuição significativa. Um dos princípios mais importantes do modelo é a gestão coletiva do território, na qual os próprios moradores ocupam um lugar de protagonismo. Nenhum TTC sobrevive sem um processo contínuo de mobilização comunitária, sendo o desenvolvimento local pautado pelas demandas dos residentes. O engajamento pessoal em torno da organização da própria comunidade é uma ferramenta poderosa para produzir uma consciência coletiva forte, premissa necessária para a ação política. Assim, fomentando a participação popular na gestão do próprio território, o TTC carrega o potencial de estimular a participação cidadã em outros espaços e escalas, como nos próprios rumos do desenvolvimento urbano do seu bairro ou da cidade como um todo. Assim evidenciamos o potencial do modelo em fortalecer o próprio exercício da democracia na governança urbana.

O Projeto TTC também procura contribuir para a concretização deste objetivo, de diferentes formas. Ao realizarmos oficinas comunitárias, exercitando o planejamento territorial participativo, buscamos estimular o protagonismo dos moradores na definição dos rumos da comunidade. Essa reflexão sobre o próprio território é fundamental para a formação de uma consciência política madura, que por sua vez contribuirá para alcançarmos uma governança urbana mais democrática.

O Termo Territorial Coletivo e outros ODS

Apesar da maior contribuição do Termo Territorial Coletivo para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável se dar no âmbito do ODS 11, podem ser indicados diversos outros objetivos que o modelo ajuda a alcançar. O primeiro deles é o ODS 1, relativo à erradicação da pobreza. Mais especificamente no que se refere ao objetivo específico 1.4: ***“Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças”***

A garantia do direito à terra para todos é um dos objetivos do Termo Territorial Coletivo, que defende que a mesma seja vista como um direito e não como mercadoria, que só pode ser acessada pelos que podem pagar. Historicamente, a hegemonia da propriedade individual sobre outras formas de se relacionar com a terra tem contribuído para a sua conversão em mercadoria ou ativo financeiro, o que prejudica a universalização do seu acesso. Diante disso, a defesa de outras formas de propriedade se torna fundamental, e isso é reconhecido pelo próprio enunciado do ODS 1.4. No modelo do TTC, o controle sobre a terra é feito de forma coletiva, permitindo não só o acesso, mas principalmente a manutenção da terra nas mãos das camadas populares em caráter perpétuo. Com isso, se garante que as conquistas advindas da luta no âmbito do desenvolvimento comunitário permaneçam sob a fruição da

comunidade, evitando os processos comuns de gentrificação e remoção, essa última executada pelo Estado ou pelo mercado imobiliário.

O ODS 1.5 também nos aponta para novos caminhos para se pensar a relação do TTC com o desenvolvimento sustentável: **“Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais”**. Aqui vemos a introdução de um conceito bastante relevante no âmbito dos ODS e que também é trabalhado dentro do TTC: a resiliência.

A resiliência é um tema que cada vez ganha mais relevância no debate global sobre desenvolvimento sustentável e o próprio direito à cidade. Podemos compreender o conceito como a capacidade de um sistema de se adaptar à impactos externos, e se recuperar de forma menos traumática em casos de eventos disruptivos. No caso de comunidades urbanas, esses impactos podem ter diferentes naturezas, como crises econômicas, sanitárias, migratórias, desastres ambientais, eventos climáticos, entre outras possibilidades, e quanto mais resiliente for uma comunidade, menos ela vai sofrer com o advento de tais externalidades. O potencial do Termo Territorial Coletivo em fortalecer a resiliência de comunidades já foi reconhecido em diversas experiências². Sob o modelo, são formadas redes de apoio mútuo entre moradores, bem como o estreitamento de parcerias com outras instituições, fatores fundamentais para a adaptabilidade diante de eventos externos. A experiência internacional mostra como os TTCs são eficazes em mitigar os impactos de crises econômicas, protegendo a moradia contra o risco de desalojamento forçado, bem como fortalecendo comunidades no advento de desastres naturais, facilitando a sua recuperação. Durante a pandemia, estudos mostraram como os riscos de despejo foram muito menores em TTCs, se comparados a outras formas de propriedade³. Sendo assim, contribuir para o desenvolvimento de TTCs no Brasil é contribuir para o aumento da resiliência urbana no país.

No que diz respeito à igualdade de gênero, o Projeto TTC busca na sua atuação fortalecer essa pauta e contribuir para seu alcance e universalização. A esse tema se dedica o ODS 5, e aqui ressaltamos especificamente o objetivo 5.a: **“Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais”**. Na discussão sobre igualdade de gênero, a questão do acesso à terra e à propriedade não pode ser negligenciada, já que ele afeta homens e mulheres de maneiras distintas.

É notório no Brasil como a maior parte das moradias em favelas são chefiadas por mulheres, que acabam tomando protagonismo também como lideranças comunitárias. Pelo reconhecimento dos fatores de vulnerabilidade que elas enfrentam, bem como do seu papel crucial na manutenção do lar e da família, mulheres têm a prioridade no recebimento de títulos em programas de regularização fundiária. Por conta disso, a atuação do projeto no

² O caso do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, em Porto Rico, é emblemático de como o modelo TTC pode fortalecer a resiliência de comunidades que o aplicam. Mais informações: [aqui](#).

³ Um estudo global conduzido pela Urbamonde analisa como diferentes formas de moradia foram impactadas pela pandemia, dentre eles o TTC - [Fonte](#).

acompanhamento dos processos de regularização, bem como o assessoramento dos moradores e diálogo com órgãos públicos, são passos importantes para garantir o acesso à terra e à moradia, o que deverá beneficiar principalmente as mulheres. Além disso, um outro fator crucial é possibilitar uma maior visibilidade e alcance da luta de mulheres por direitos. Nas reuniões, oficinas comunitárias e eventos públicos do Projeto TTC, notamos como a maioria dos participantes são mulheres, que se valem desse espaço para manifestar suas demandas. Assim, quando organizamos LIVES, webinários ou mesas de diálogo sobre o TTC, procuramos sempre reservar um espaço para que lideranças femininas façam uma fala e compartilhem suas visões.

Por fim, é preciso destacar o ODS 10, que diz respeito à redução da desigualdade. Aqui ressaltamos o objetivo 10.2, por reconhecer o potencial do TTC em ajudar a atingi-lo: ***“Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra”***.

O empoderamento e inclusão social são fatores fundamentais para a redução das desigualdades. O Projeto TTC busca sempre trabalhar com o empoderamento dos sujeitos com quem trabalhamos, especialmente lideranças comunitárias e moradores de favelas. Ao difundir conhecimento sobre direitos sociais, estimular uma reflexão coletiva sobre o território e, principalmente, encorajar as pessoas a trazerem suas opiniões e desejos, estamos atuando para o empoderamento individual e coletivo desses atores. Assim, uma das frentes de atuação do projeto que dialoga com o tema é a organização de eventos com a fala de lideranças comunitárias. Parte de nossos esforços é dar voz às lideranças de favelas da cidade, permitindo sua inserção em espaços importantes de debate público. Sempre procuramos organizar eventos públicos que contam com as falas dessas pessoas, para que alcancem novos públicos. Também buscamos promover intercâmbios com atores internacionais do TTC, por meio dos quais possibilitamos que lideranças de contextos distintos dialoguem e possam compartilhar experiências e aprendizados. Esse tipo de atuação ajuda a romper barreiras e fomentar a criação de redes transnacionais de solidariedade e apoio mútuo.

Conclusão

A inclusão do Termo Territorial Coletivo na Nova Agenda Urbana revela o reconhecimento internacional do potencial do modelo em garantir moradia adequada e acessível, além de indicar o potencial do TTC em contribuir ativamente para a concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, já que a própria formulação da agenda foi orientada pelo ODS 11. Cada vez mais, o modelo ganha legitimidade e confiança a nível global, conquistada ao longo de décadas de experimentação em diferentes contextos e a partir dos seus resultados promissores.

Nesse texto, procuramos estabelecer algumas linhas de reflexão para se pensar a relação do TTC com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Não temos a pretensão de esgotar o assunto, definindo todos os caminhos pelos quais o TTC pode ser articulado com os ODS, mas sim identificar as principais aproximações entre eles. É sempre importante reforçar que

as contribuições do modelo para o desenvolvimento sustentável nunca se dão de forma abstrata, mas sim a partir dos casos concretos. Assim, cada experiência de TTC vai apresentar um grau diferente de contribuição, um impacto específico, e a análise da prática com o modelo é necessária para estabelecer essa ponte de forma sólida. No entanto, nos parece evidente que o Termo Territorial Coletivo tem muito a contribuir para a construção de um futuro mais sustentável para nossas cidades, no qual o acesso à terra não seja apenas pautado pela capacidade econômica e as pessoas tenham mais controle sobre os rumos dos seus territórios.