



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

O MODELO DOS COMMUNITY LAND TRUSTS NO NORTE E SUL GLOBAL: POSSIBILIDADES DE APROXIMAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

Tarcyla Fidalgo (Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ) - tarcylafidalgo@gmail.com

Doutora em planejamento urbano e regional. Mestra em direito da cidade. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles

Clarissa Saporì (Universidade de Brasília) - clasapori@gmail.com

Mestranda em arquitetura e urbanismo pela UnB.

Felipe Litsek (IPPUR/UFRJ) - flitsek@gmail.com

Mestrando em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ. Bacharel em direito pela PUC/RJ.

Martim Furtado (Universidade de São Paulo - USP) - martim.furtado@usp.br

Graduando em arquitetura e urbanismo pela USP/SP.

O modelo dos Community Land Trusts no Norte e Sul Global:

Possibilidades de aproximação no cenário brasileiro

RESUMO

A partir da apresentação de experiências consolidadas de *Community Land Trusts* no norte e sul global, como um modelo de gestão da terra que promove a segurança da posse aos seus usuários, analisa-se os aspectos organizativos e conjunturais que podem contribuir para sua implementação no Brasil. Em um contexto em que o direito à moradia é constantemente negado e violado, busca-se refletir acerca das aproximações com as experiências internacionais para uso do modelo no âmbito de assentamentos informais consolidados. A flexibilidade é um mérito do CLT, fundamental para sua expansão por diversos países, em especial na sua adoção em países do sul global, onde o modelo se deparou com uma realidade muito diferente. Assim, a partir das peculiaridades de experiências com CLTs no norte e sul global, serão traçadas algumas considerações sobre que aprendizados elas podem nos fornecer para viabilizar a implementação do modelo no Brasil

INTRODUÇÃO

O *Community Land Trust* é um modelo de gestão territorial coletiva que hoje já é aplicado em diversos países do mundo, e tem como objetivos a proteção da segurança da posse de pessoas que aderem ao modelo, bem como a promoção da acessibilidade econômica da moradia, de forma permanente, e o fortalecimento comunitário. Isso é possível pela utilização de um mecanismo de separação da propriedade da terra e das construções. Assim, a terra passa para a titularidade de uma pessoa jurídica composta e gerida pelos moradores - que não pode vendê-la, devendo garantir sua gestão coletiva, enquanto que as construções ficam sob titularidade individual das famílias, mantendo a liberdade de venda e locação das mesmas, desde que dentro das regras estabelecidas por todos os moradores no regramento do CLT.

O primeiro *Community Land Trust* surgiu em 1969, nos EUA, como expressão da luta e da resistência do movimento negro por direitos civis em áreas rurais, que quebrou paradigmas sociais e políticos no país. Eles funcionaram primeiramente por meio de contratos de arrendamento de terras rurais de longa duração ou da compra coletiva de áreas com o suporte de financiamentos de longo prazo ou subsídios - há variados casos - por grupos auto organizados. Os membros passaram a controlar as áreas ocupadas em estruturas de governança próprias que envolveram também representantes da vizinhança, dos governos locais e organizações diversas envolvidas ou afetadas por cada um dos CLTs (DAVIS, 2010). Em 1980, o primeiro CLT urbano foi implementado em Cincinnati, sendo esse um momento importante de expansão do modelo até que viesse a se consolidar como um movimento que extrapolou fronteiras e vem construindo uma trajetória internacional marcada pela garantia da habitação associada à qualidade de vida, acesso a serviços e à garantia da autonomia e do protagonismo dos moradores em relação às escolhas relacionadas ao ambiente em que se vive.

Neste trabalho, buscamos explorar as diferenças nos modelos dos CLTs urbanos implementados no sul e no norte globais, a fim de refletir sobre o caso brasileiro. O uso da divisão norte e sul global faz parte da abordagem crítica pretendida metodologicamente. O termo “sul global”, segundo Levander e Mignolo (2011), foi criado buscando superar as limitações em relação à noção de desenvolvimento, poder e hierarquia que marcaram a separação entre primeiro e terceiro mundo; ou entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Laó-Montes e Vásquez (2018, p. 293) pontuam que a premissa que conecta as distintas regiões do sul global são o passado marcado pela colonização; a situação periférica em relação ao capitalismo global; e a configuração da colonialidade como a perpetuação de mecanismos de exploração e dominação.

A conformação de uma perspectiva de pensamento crítico a partir do sul global busca articular saberes das culturas não hegemônicas - ora ocultados em nome de uma ideologia de superioridade do norte ocidental na modernidade¹; e aplicá-los como forma alternativa às construções sociais e intelectuais predominantes. Ao distinguir as experiências dos CLTs do norte e sul globais, procuramos enaltecer aspectos do modelo que podem funcionar no cenário brasileiro, bem como ter atenção com possíveis incompatibilidades políticas, financeiras e mesmo culturais para sua efetivação, dadas as circunstâncias conjunturais tão distintas entre os contextos.

A proposta de um CLT brasileiro tira partido do fato do modelo ser altamente flexível e poder ser adaptado a realidades muito distintas, como vem ocorrendo nas experiências internacionais. Na ótica de construção a partir do sul global, necessariamente se dedica especial atenção aos arranjos comunitários já existentes no território brasileiro, especificamente nos assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro, onde estão em desenvolvimento projetos pilotos de aplicação do CLT. Em meio a tantos conflitos urbanos, as favelas e ocupações informais têm muito a ensinar sobre organização territorial, resistência contra ações de remoção do Estado, contra o controle paralelo das milícias e do narcotráfico, e também, contra as pressões de agentes do mercado imobiliário. Nesse sentido, nos parece fundamental que, para o alcance dos principais benefícios do modelo, seja necessário o esforço de conjugar as práticas internacionais e locais num arranjo específico para o modelo brasileiro de CLT.

Por isso, um dos primeiros passos para a instituição do projeto inaugural da experiência brasileira foi a tradução do nome do instrumento para o português, de forma que ele pudesse ser compreendido e adotado pelas comunidades brasileiras. Antão e Ribeiro (2019) explicam as controvérsias dessa tradução, uma vez que a noção do “*Land Trust*” é derivada do sistema jurídico estadunidense baseado no “*common law*”², que não tem equivalência no

¹ Nos apropriamos do conceito de modernidade proposto por Dussel (1993). O autor entende que a Modernidade se iniciou a partir da chegada dos Europeus nas Américas. Não se trata do tempo de grandes evoluções humanas, como comumente é entendido o mundo a partir do século XVI. Mas, fundamentalmente, é o tempo de imposição da cultura europeia, branca, patriarcal, judaico cristã como forma de desenvolvimento humano que levou a cabo a extinção de tantos povos nativos e a supressão e diminuição do valor de saberes e lógicas dos povos que já habitavam as terras ameríndias.

² Sistema jurídico consolidado prioritariamente nas interpretações judiciais em detrimento dos textos legais.

sistema jurídico brasileiro. O modelo então recebeu a nomenclatura de Termo Territorial Coletivo na tentativa de evocar as noções de um acordo formal, consensual e coletivo para gestão do território.

Este trabalho está organizado em três partes para chegarmos à análise proposta. Duas experiências internacionais de *Community Land Trusts* são descritas no primeiro momento, sendo uma do norte global: o *Dudley Neighbors Incorporated*, nos Estados Unidos, e uma do sul global: o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, em Porto Rico. Em seguida, apresentamos uma leitura do cenário brasileiro, expondo problemas relevantes relacionados à frequente negação do direito à cidade e do direito à moradia, especialmente para as populações vulnerabilizadas, o que, por sua vez, tem íntima relação com a irregularidade fundiária e as diversas disputas históricas que ocorrem pela terra no país. Situamos a atuação dos agentes envolvidos nesses conflitos – Estado, movimentos sociais, mercado imobiliário, sociedade civil – para assim contextualizar o surgimento do Projeto TTC nas comunidades cariocas. Na conclusão, apresentamos uma breve agenda de pesquisa a partir da interface entre experiências internacionais e o caso brasileiro.

AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Considerando o grau de consolidação do modelo em nível internacional, bem como o crescimento do número de experiências nos mais diversos países, se faz importante uma apresentação de algumas experiências emblemáticas no norte e no sul global, a fim de situar o debate a partir das práxis que vêm orientando o desenvolvimento mundial do modelo dos *Community Land Trusts*.

A divisão entre norte e sul global se justifica por dois fatores principais: o primeiro é a diferença temporal e quantitativa do modelo, e o segundo, as diferenças sociais, econômicas e políticas que implicam em uma adaptação do modelo especialmente para a realidade do sul global. Após o surgimento do modelo ele se espalhou pelos territórios norte americano e inglês nas décadas seguintes e, nos últimos anos, vem ganhando os territórios europeu e australiano. Assim, o norte global possui um número muito grande de experiências - mais de 400 documentadas - e uma consolidação prática e teórica do modelo.

Por sua vez, no sul global a aplicação do modelo ainda é incipiente. A primeira experiência data de 1994, no Quênia, e é acompanhada apenas pela experiência de Porto Rico, que foi instaurada em 2004. Apesar disso, nos últimos anos o modelo vem se disseminando no âmbito das lutas por direitos em diversos países do sul global, em especial aquelas levadas a cabo por populações urbanas vulnerabilizadas. Assim, temos experiências em andamento em diversos países como Bolívia, Brasil e Bangladesh.

Norte Global

Conforme afirmado acima, o norte global possui a maioria das experiências de *Community Land Trust* existentes no mundo. Trata-se de modelo consolidado no âmbito da luta pela moradia de populações vulnerabilizadas e também usado por populações de classe média para se manterem em áreas urbanas valorizadas. As características socioeconômicas,

culturais e políticas compartilhadas em alguma medida pelos países que compõem essa classificação deram origem a um modelo de CLT que, apesar das variações locais, mantém características essenciais básicas, especialmente quanto à gestão e ao apoio do poder público às iniciativas.

Como exemplo das experiências de CLT no Norte Global, trazemos o *Dudley Neighbors Incorporated* (DNI) é um *Community Land Trust* estabelecido em 1988 com o objetivo de implementar um plano de revitalização do bairro de Dudley, na periferia de Boston, que passava por um processo contínuo de depredação e abandono. No início dos anos 1980, os moradores criaram a organização comunitária chamada *Dudley Street Neighborhood Initiative* (DSNI), que desenvolveu esse plano para o bairro, abarcando a ideia do desenvolvimento comunitário sem deslocamento das famílias, com garantia de moradia acessível.

Durante os anos iniciais de organização do grupo, várias demandas foram levadas ao poder público para que o Plano de Revitalização pudesse ser posto em prática. No final da década de 1980, os moradores de Dudley obtiveram uma grande conquista, estabelecendo o controle comunitário sobre 1300 lotes de terras abandonadas do município. Paralelamente, a cidade de Boston concedeu o poder de domínio eminente³ sobre grande parte das terras vazias de propriedade privada na área conhecida como “Triângulo Dudley”. Nesse contexto, foi estruturado o DNI, que ficou responsável por gerenciar essas terras promovendo um desenvolvimento e garantindo a permanência das pessoas naquela área.

Sendo assim, o DNI faz a gestão de lotes vagos adquiridos por meio do domínio eminente, bem como de lotes públicos, e os aluga para incorporadores privados e sem fins lucrativos com o objetivo de construir moradias acessíveis de acordo com o plano diretor da comunidade (TAYLOR, 1995). Atualmente, esse CLT conta com mais de 30 acres de terra nas áreas de Roxbury e North Dorchester, em Boston, sendo esses ocupados por imóveis residenciais, parques, fazendas urbanas, jardins, estufas comunitárias, áreas de lazer infantil e outras áreas de uso comum. Os imóveis totalizam 227 unidades de moradia acessível (DWYER, 2015). A paisagem de decadência e abandono que marcava o bairro até a década de 1980 foi completamente alterada. Hoje a região é marcada pela vitalidade e bom estado das construções e instalações em geral, que denotam melhorias na qualidade de vida dos moradores de Dudley, a partir do momento em que a DSNI passou a ser parte ativa no planejamento e intervenções que ali aconteciam.

Os moradores que desejam ingressar no modelo devem participar de pelo menos dois treinamentos de 2 horas e, depois de comprar a casa, podem participar de workshops trimestrais sobre diferentes assuntos, incluindo manutenção e reparos domésticos, planejamento financeiro, impostos e isenção de impostos residenciais e qualquer outra demanda dos proprietários.

³ O domínio eminente é o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas em seu território. No caso de terras e imóveis, trata-se de instituto paralelo à nossa desapropriação. Com sua transferência para o CLT, este passou a ter o poder de desapropriar imóveis vazios em uma área de atuação delimitada.

A experiência aqui relatada corrobora com a perspectiva de que o *Community Land Trust* é um modelo que se encontra consolidado no Norte Global como uma alternativa de acesso e manutenção, em longo prazo, de moradias dignas acessíveis. Além disso, demonstra o potencial do instrumento no fortalecimento comunitário e nas lutas de populações urbanas vulnerabilizadas pelo direito à moradia e o direito à cidade.

Sul Global

No sul global, os *Community Land Trusts* são ainda um modelo incipiente, diretamente relacionados com a resistência das populações vulnerabilizadas nas cidades e de aplicação recente. Apesar da grande heterogeneidade dos países do sul global, há uma realidade urbana comum, marcada pela desigualdade e segregação socioespacial, para a qual o *Community Land Trust* vem se apresentando como uma alternativa a partir da luta de movimentos e grupos pela moradia e segurança da posse.

São conhecidas, até o momento, duas experiências efetivamente implementadas e formalizadas - Quênia e Porto Rico. Além dessas, Bolívia, Bangladesh e Brasil estão desenvolvendo projetos de CLT, que aqui recebeu o nome de Termo Territorial Coletivo, como já mencionado.

Como exemplo dessas experiências, trazemos o caso do *Fideicomiso de la Tierra*, nome adotado para o modelo do *Community Land Trust*, em Porto Rico. A adoção do modelo se deu em resposta a uma situação de risco iminente de gentrificação, no caso específico ligado à dragagem do canal Martín Peña, no centro de San Juan. Na visão dos moradores, a partir de suas vivências e experiências locais, a intervenção pública levaria a um aumento substantivo do preço dos imóveis na região. Assim, diferentemente das experiências do norte global, o *Fideicomiso de la Tierra* foi desenhado para ser implementado em uma área de favela consolidada localizada ao redor do referido canal. Trata-se também da primeira experiência consolidada de *Community Land Trust* da América Latina (ALGOED e TORRALES, 2019).

As comunidades que cercam o canal Martín Peña enfrentavam há décadas um grande problema em relação à infraestrutura local, principalmente devido ao assoreamento do curso d'água e às frequentes inundações das casas com água contaminada. A proposta do governo de realizar uma dragagem do canal, restabelecendo o meio ambiente e o fluxo de água entre a Laguna San José e a Bahía de San Juan, ao mesmo tempo em que entusiasmou os moradores com as potenciais melhorias de suas condições de vida, também ligou um alerta em relação à valorização dos imóveis e consequente expulsão de uma parcela significativa - senão a totalidade - dos moradores. Neste sentido, cabe destacar que o canal está localizado em uma região central da cidade, próximo ao centro financeiro, tratando-se de área de alto interesse imobiliário.

Neste cenário, o movimento de construção do CLT foi iniciado em 2000 e formalizado em 2004 como uma medida de prevenção à especulação imobiliária e gentrificação na região, garantindo a permanência dos moradores no seu território. O processo para a implementação do modelo foi amplamente guiado pela Corporação ENLACE do Caño Martín Peña, empresa pública de duração limitada (25 anos) criada pelo governo porto riquenho a partir da demanda das comunidades pelo CLT para assumir temporariamente a

propriedade das terras, ser responsável pelo desenvolvimento econômico e urbano da comunidade, assim como pelo desenvolvimento de moradias, infraestrutura, dragagem e canalização do canal. Essa empresa sempre atuou em conjunto com moradores, através do G-8, grupo comunitário que ficou responsável por garantir a mobilização dos moradores necessária para que a implementação do projeto fosse realizada de acordo com os interesses da comunidade (ALGOED, TORRALES e RODRÍGUEZ, 2018).

Em ação conjunta, os moradores e técnicos envolvidos no projeto elaboraram uma série de instrumentos, entre eles o projeto de lei que foi apresentado e aprovado pelo legislativo tornando-se a Lei nº 489-2004, conhecida como Lei de Desenvolvimento Integral do Distrito de Planejamento Ambiental de Caño Martín Peña. Essa lei teve papel fundamental para a formalização do *Fideicomiso de la Tierra* no local. A maioria das habitações eram informais e construídas em terras públicas, o que impedia a implantação do modelo. A partir dessa nova lei, o título dos terrenos da região de propriedade pública (governo de Porto Rico) foram transferidos para a ENLACE. Ainda de acordo com a lei, a ENLACE só poderia transferir esse título ao *Fideicomiso de la Tierra* quando seus regulamentos estivessem estabelecidos.

Durante esse período transitório, a ENLACE ficou responsável por promover a regularização do direito de propriedade. Os moradores adquiriram o direito de superfície, ou seja, a titularidade das construções, enquanto a ENLACE retinha os títulos das terras. No período de 2006 a 2008 foram realizadas diversas oficinas comunitárias para desenvolver o Regulamento Geral do Fideicomiso, finalmente promulgado em 21 de outubro de 2008. A partir da formalização do regulamento, a ENLACE transferiu o título dos terrenos para o *Fideicomiso* por meio de escritura formal, em 14 de maio de 2009.

O conselho gestor do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña* é composto por 11 membros de forma mista: (i) 6 moradores membros do G-8, representando as comunidades; (ii) um membro da ENLACE, (iii) dois representantes do governo municipal de San Juan, (iv) um representante do governador de Porto Rico e, por fim, (v) o presidente do G-8, que é um membro sem direito de voto. Cabe destacar que os representantes governamentais são indicados pelo prefeito e governador, mas devem ser eleitos pelos moradores do *Fideicomiso*. O conselho tem como objetivo resolver problemas de titulação, evitar deslocamentos involuntários de moradores e adquirir e manter de forma perpétua moradias a preços acessíveis, sendo a participação dos moradores um ponto fundamental para o sucesso do modelo.

Atualmente o *Fideicomiso de la Tierra* abrange oito comunidades, administrando as terras das famílias aderentes na área do Distrito de Planejamento Especial e atendendo às demandas de mais de 2.000 famílias. Como um diferencial do projeto, cabe destacar sua atuação no sentido da justiça ambiental em paralelo à preservação e restauração do ecossistema ao redor do canal. Após a implementação do projeto, foi possível efetuar a dragagem, garantindo a permanência dos moradores em suas residências (e mesmo os que precisaram ser removidos para a realização das obras foram reassentados no próprio terreno da comunidade) conjugada com o aprimoramento da infraestrutura local, garantindo também o bem-estar nas comunidades (ALGOED e TORRALES, 2019).

Desta maneira, a experiência do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña* se coloca como paradigmática para o sul global, em especial para a América Latina. A conjugação das dimensões: jurídica, ambiental, urbanística e da participação popular levou a experiência a receber, inclusive, diversas premiações internacionais. Pela sua estruturação, foi premiada em 2009 com o Prêmio Paul Davidoff para troca social e Diversidade - Associação Americana de Planejamento, em 2010 com o Prêmio Nacional de Conquistas em Justiça Ambiental - EPA, além do prêmio da World Habitat, em 2015, que agracia iniciativas inovadoras e replicáveis que buscam melhorias para os problemas habitacionais enfrentados em assentamentos humanos.

Apesar do grande sucesso da experiência de Porto Rico acima relatada, o CLT ainda é um modelo incipiente no sul global. Ainda assim, se mostra como um modelo de grande potencial nas intermináveis, e cada vez maiores, lutas pela moradia e pelo direito à cidade, especialmente no continente latinoamericano. Um aspecto importante e inovador da aplicação do CLT no sul global é a sua utilização em assentamentos informais já consolidados, o que reforça sua dimensão protetiva da segurança da posse de populações vulnerabilizadas. Visto que no sul global os assentamentos informais, irregulares e periféricos, de maneira geral, apresentam situações mais drásticas em relação ao acesso a bens, serviços e direitos, essa inovação demonstra as possíveis adaptações do modelo nesses contextos.

A proximidade do CLT com os movimentos e grupos de luta pela moradia no sul global confere ao modelo características peculiares, como a destacada participação dos moradores no conselho gestor e o maior e mais duradouro trabalho de mobilização comunitária, o que é retratado na experiência de Porto Rico. A seguir, vamos analisar características do contexto brasileiro, de forma a entender em que medida as experiências internacionais examinadas podem oferecer aprendizados para uma possível adoção do modelo CLT no país.

O CENÁRIO BRASILEIRO

Como vimos, os *Community Land Trusts* sofreram transformações importantes ao se depararem com a realidade de países do sul global, passando a responder a novas demandas e a assumir funções bastante distintas. Um modelo historicamente utilizado para manter a moradia a preços acessíveis, através da construção, venda e gestão de unidades habitacionais, ao chegar nesse novo cenário passa a ser instalado em comunidades já existentes, procurando oferecer a proteção necessária para garantir sua permanência e desenvolvimento. Essa mudança só foi possível graças à natureza flexível dos CLTs, capazes de serem moldados para atender às necessidades de pessoas em diferentes contextos, sem perder o núcleo essencial que os definem.

Apesar das inúmeras diferenças entre o Brasil e os países do sul global onde houve experiências concretas com o CLT - Porto Rico e Quênia - a presença de importantes elementos comuns nos impele a refletir sobre o potencial do modelo para a realidade brasileira. As constantes violações ao direito à moradia no país, aliada a um cenário urbano marcado por irregularidades fundiárias e precariedade habitacional, revela um quadro que torna urgente a busca por soluções adequadas à realidade de populações vulnerabilizadas, e condizentes com o ideário do direito à cidade.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, em levantamento realizado em 2020, o déficit habitacional no Brasil é de 5,876 milhões de unidades (86% em área urbana), no Estado do RJ, de 481.243 domicílios, e na região metropolitana do Rio de Janeiro, de 361.619 domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). A região Sudeste é a que mais sofre com o déficit, concentrando 39% do total levantado. Dentre seus componentes⁴, salta aos olhos a forte influência do ônus excessivo com aluguel, correspondendo a mais da metade do déficit nacional, e 67% no Rio de Janeiro. Podemos ver como o problema do custo da moradia é central para a plena efetivação deste direito, levando muitas pessoas a comprometerem uma parcela considerável de sua renda e prejudicando a satisfação das demais necessidades.

Apesar de importante, a mera análise do déficit habitacional não é suficiente para compreendermos a totalidade da situação do direito à moradia no Brasil. Dentre os fatores que não podem ser quantificados a partir do seu cálculo, talvez o mais importante seja a segurança da posse, que pode ser entendida como a garantia que um morador ou comunidade tem de permanecer em seu lugar de residência, gozando de segurança jurídica e proteção contra qualquer tipo de remoção forçada. A existência de segurança da posse depende, dentre outros elementos, do reconhecimento legal do vínculo que alguém possui com o seu local de moradia. Dessa forma, a situação de generalizada irregularidade fundiária que marca as cidades brasileiras é um grande desafio para a efetivação da segurança da posse dos residentes, e, por sua vez, do próprio direito à moradia.

A falta de dados que demonstram a condição de irregularidade dos imóveis nas cidades brasileiras sempre foi alvo de críticas, já que impede um diagnóstico amplo sobre o grau desse problema, o que é fundamental para a formulação de políticas públicas. No entanto, é notório que trata-se de uma questão muito presente em todo o país, sobretudo nas grandes metrópoles. As causas para a informalidade são múltiplas, dizem respeito ao próprio processo histórico de formação de nossas cidades, marcado pela incapacidade de grande parte da população de acessar a moradia pelos circuitos formais, e envolvem dimensões jurídicas, registrais, urbanísticas, socioambientais, entre outras (FERNANDES, 2002).

A condição irregular das residências impacta diretamente na segurança da posse, pois submete comunidades inteiras a uma situação de ameaça constante de remoção pelo Poder Público, limitando suas possibilidades jurídicas de defesa. Sem direitos fundiários reconhecidos, moradores se tornam vulneráveis a processos de desalojamento forçado, movidos pelo próprio Estado ou por particulares, o que afronta diretamente seu direito à moradia.

As remoções forçadas são uma marca histórica das cidades brasileiras, constituindo-se como um dos maiores obstáculos para a efetivação do direito à cidade. No Rio de Janeiro, cidade emblemática de processos desse tipo, passamos por diversos episódios de remoção no passado, desde as reformas

⁴ O déficit habitacional foi calculado como a soma de três componentes: habitações precárias (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), e o ônus excessivo com aluguel urbano (famílias cuja renda é de até 3 salários mínimos, e que destinam mais de 30% dela para o aluguel).

de Pereira Passos com o enfrentamento aos cortiços no começo do século XX às políticas de remoção de favelas do regime militar. Mais recentemente, com o advento dos megaeventos na cidade, tivemos o maior ciclo de remoções de nossa história, onde mais de 20 mil famílias foram retiradas de suas casas (FAULHABER, AZEVEDO, 2015). Segundo levantamento do Observatório das Metrôpoles, atualmente no Rio de Janeiro pelo menos 8540 famílias passam por algum tipo de ameaça de remoção, a maioria motivada por disputas de posse sobre imóveis abandonados, movidas por seus proprietários (FNUR, 2019).

Conflitos fundiários são recorrentes nas metrôpoles brasileiras, agravados pela situação irregular de boa parte dos imóveis, especialmente os habitados pela população de baixa renda. A insegurança da posse que deriva da falta de títulos comprobatórios da posse ou propriedade se revela na medida em que reduz as possibilidades de defesa da moradia em caso de disputa pela terra, especialmente diante de um sistema de justiça marcado por uma tradição proprietária. Mesmo com a posse comprovada, em caso de desapropriação, por exemplo, o morador apenas recebe indenização pelas benfeitorias, e não pelo valor da terra, o que dificulta a aquisição posterior de uma nova moradia. Diante deste cenário, em que a irregularidade agrava os conflitos fundiários e coloca comunidades em uma situação profundamente insegura, torna-se necessária uma política de regularização fundiária⁵ com o intuito de - além de conferir melhorias urbanísticas - formalizar o vínculo dos moradores com seu território.

No entanto, a formalização dos direitos fundiários, apesar de importante, não é capaz de assegurar a permanência das comunidades em seus espaços. A garantia da permanência é uma das principais demandas dos moradores nesses territórios, um desejo de preservar as relações de vizinhança, as redes de solidariedade e a própria dinâmica de vida que se estabeleceu ali. Mais importante que conceder um título ao ocupante, é necessário criar condições materiais para que ele possa seguir vivendo onde está. Apenas a partir de uma compreensão integral do que significa a segurança da posse, de quais dimensões ela engloba, será possível criar ferramentas efetivas para protegê-la, passo fundamental para chegarmos a um cenário de respeito ao direito à moradia adequada.

Assim, é preciso compreender que o fenômeno da insegurança da posse não pode ser reduzido à mera existência de irregularidades fundiárias, outros elementos podem ser igualmente perigosos neste sentido. Processos de valorização imobiliária e a influência de agentes do mercado imobiliário também podem estimular uma outra forma de remoção forçada, causada pelo aumento dos custos de vida ou pressão para a venda dos imóveis (LITSEK, 2019). Este fenômeno, chamado de “remoção mercadológica” ou expulsão pelo mercado, afeta de forma mais violenta os territórios populares - principalmente os

⁵ A regularização fundiária engloba muito mais do que medidas voltadas para a questão do título, da formalização dos direitos fundiários. Também inclui a chegada de equipamentos e serviços públicos essenciais, intervenções urbanísticas para melhoria de infraestrutura, medidas de preservação ambiental e de integração com a cidade, entre outras ações. Entende-se regularização fundiária em seu sentido pleno, que vai muito além da concessão de títulos individuais, interferindo tanto na questão dominial quanto na questão urbanística e socioambiental.

localizados em áreas valorizadas das cidades - e, frequentemente, força famílias de baixa renda a se mudarem para locais mais distantes de infraestrutura, de suas redes de sociabilidade e para uma condição mais precária, aprofundando as dinâmicas de segregação socioespacial.

Se a regularização fundiária é capaz de dar conta da insegurança fruto da irregularidade urbana, o mesmo não acontece em relação à insegurança derivada da própria dinâmica de mercado, sob forma de processos de especulação imobiliária e gentrificação. Pelo contrário, por vezes a própria política de regularização, se desvinculada de mecanismos que assegurem a permanência de comunidades em seus espaços, acaba acentuando processos dessa natureza. Isso porque a mera concessão de títulos individuais⁶ aos ocupantes de territórios informais insere esses espaços no mercado formal, tornando-os suscetíveis aos fluxos de desvalorização e valorização fundiária e conversíveis em ativos financeiros. Sem uma estrutura protetiva, nada impede que comunidades recém regularizadas sejam apropriadas pelo setor imobiliário, renovando o ciclo da informalidade-insegurança.

Diante desse quadro, fica clara a importância de instrumentos que atuem no cenário pós-regularização, assegurando o direito à permanência das comunidades e conferindo proteção contra qualquer forma de remoção forçada - seja ela motivada pelo Estado, ou pelo mercado. Em especial, ferramentas capazes de suprir esse vácuo deixado pela regularização via propriedade individual, que, apesar de garantir segurança do ponto de vista jurídico, deixa as comunidades vulneráveis a processos de expulsão mercadológica (FIDALGO RIBEIRO, 2020). Argumentamos que um dos modelos que podem assumir essa função é o *Community Land Trust*.

O CLT no Brasil - o Termo Territorial Coletivo

O *Community Land Trust* chega ao Brasil em 2018, em um cenário de fortes mudanças no cenário urbano do Rio de Janeiro. O fim do ciclo dos megaeventos⁷, que não contou com uma sensação de melhoria da qualidade de vida da população, trouxe à tona as limitações de um modelo de desenvolvimento urbano que trata a cidade como um negócio, uma mercadoria a ser comercializada. Entre 2008 e 2014, o Rio foi a cidade que mais encareceu no mundo⁸ e esse fato, combinado com a maior onda de remoções da história, foi responsável por uma intensificação da segregação socioespacial na cidade.

⁶ Esta parece ser a orientação do novo marco normativo nacional da regularização fundiária, a Lei 13.465/2017, que privilegia um modelo regulatório pautado pela transferência da propriedade, em detrimento de uma concepção mais ampla que também leva em consideração aspectos urbanísticos e ambientais, bem como instrumentos para garantir a manutenção da habitação de interesse social após o processo (FIDALGO, LITSEK, 2020).

⁷ Nome dado ao período entre 2007 e 2016, em que o Rio de Janeiro foi escolhido para sediar uma série de megaeventos esportivos, culturais e religiosos, dentre eles os Jogos Olímpicos de 2016. O período foi marcado por fortes investimentos internacionais na cidade, uma alta valorização imobiliária e uma onda de remoções de favelas de grandes proporções.

⁸ Segundo reportagem da Folha de São Paulo (2014). Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2014/09/1521749-rio-e-a-cidade-que-mais-encareceu-no-mundo-aponta-pesquisa.shtml>

Cada vez mais, ficava evidente a necessidade de alternativas para garantir moradia acessível economicamente e o próprio direito à cidade.

Assim, em agosto de 2018, a ONG Comunidades Catalisadoras⁹ organizou uma visita de integrantes do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña* (apresentado anteriormente) ao Rio de Janeiro, onde foram realizadas diversas oficinas¹⁰ para tratar do CLT, contando com a participação de diversos atores envolvidos com o tema do direito à cidade e moradia. Como resultado deste ciclo de encontros, formou-se um grupo de trabalho permanente cujo objetivo é viabilizar a implementação do *Community Land Trust* no Brasil, aqui traduzido por Termo Territorial Coletivo (TTC), como apontado na introdução. O grupo, composto por lideranças comunitárias, urbanistas, advogados, pesquisadores, membros de órgãos públicos e moradores de favelas do Rio, passou a realizar atividades de mobilização em diversas comunidades da cidade, disseminando a proposta do TTC e buscando grupos interessados em adotar o modelo. Em pouco tempo, duas comunidades se apresentaram como projetos-piloto, e a mobilização comunitária e atividades de planejamento participativo foram intensificadas nesses locais.

Além da frente de mobilização, parte dos esforços do grupo foi dedicada à confecção de propostas legislativas para regulamentar o TTC, fruto de uma compreensão de que, apesar de prescindível, uma previsão legal pode facilitar a implementação do modelo e garantir segurança jurídica às experiências concretas. A existência de uma lei própria não é necessária porque já encontramos no direito brasileiro ferramentas para viabilizar a existência do TTC. A aquisição da propriedade da terra, por exemplo, pode ser feita por meio dos instrumentos de regularização fundiária, como a usucapião ou a legitimação fundiária¹¹. Já para a separação da propriedade das terras e das construções, podemos nos valer da figura do direito de superfície¹², que se destina exatamente a essa finalidade. Por fim, a instituição de uma pessoa jurídica sem fins lucrativos que detenha a titularidade da terra pode seguir qualquer um dos formatos existentes em nossa legislação.

Após três anos de existência do Projeto TTC, muitos avanços já foram obtidos. Cada vez mais se verifica um aumento do interesse acerca do modelo,

⁹ A ONG Comunidades Catalisadoras (ComCat) trabalha há mais de 20 anos com favelas no Rio de Janeiro, desenvolvendo projetos de desenvolvimento comunitário que reconhecem o potencial criativo desses espaços, buscando apresentar soluções inovadoras para formar comunidades resilientes, sustentáveis e vibrantes. Ela é a fundadora e facilitadora do Projeto Termo Territorial Coletivo.

¹⁰ Matérias sobre este ciclo de encontros podem ser acessadas em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/biblioteca-termo-territorial-coletivo/serie-oficinas-ttc-com-porto-rico-3-materias-priscila-mayrink->

¹¹ Forma de aquisição originária do direito de propriedade, no âmbito do procedimento da ReUrb, prevista pela Lei 13.465/2017.

¹² O direito de superfície, regulado pelos arts. 1.369 a 1.377 do Código Civil e pelos arts. 21-24 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), é definido por Orlando Gomes como "o direito real de ter uma construção ou plantação em solo alheio" (GOMES, 2002). Ele é concedido pelo proprietário do terreno (superficiente) ao detentor do direito (superficiário), por tempo determinado ou indeterminado, de forma onerosa ou gratuita e devendo ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Trata-se de um direito transferível a terceiros - portanto passível de ser negociado - e transmissível aos herdeiros no caso de morte do superficiário.

não só no Rio de Janeiro, mas em diversos estados do país. Em 2021, o Termo Territorial Coletivo foi amplamente debatido no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Como resultado, foi incluído no texto do novo plano uma seção para o TTC, considerado um instrumento da política urbana para garantir o acesso à terra e moradia¹³. Logo após isso, foi realizada uma Audiência Pública na Câmara Municipal do RJ¹⁴ para debater o tema, apontando para a penetração desse novo modelo na esfera institucional. Se o novo Plano Diretor for aprovado, será a primeira vez que o TTC terá uma previsão legal no Brasil.

A chegada do Termo Territorial Coletivo no Brasil, no entanto, ainda enfrenta diversos obstáculos. Apenas para citar alguns, há uma dificuldade de manter uma estrutura de gestão coletiva efetivamente participativa, a presença de grupos de poder paralelos que podem interferir na dinâmica comunitária em determinados espaços, ou mesmo a necessidade de romper com uma lógica individualista que permeia nossa sociedade. Para uma maior compreensão de como superar alguns dos desafios que se apresentam diante de nós, é importante conhecer as experiências internacionais com o modelo, como as acima descritas, e que lições podemos tirar delas.

CONCLUSÃO

As experiências concretas de implementação de *Community Land Trusts* no norte e sul globais apresentadas são fruto e testemunho da grande flexibilidade que este modelo possibilita, bem como de seu potencial efetivo de garantia de permanência e segurança de posse. A leitura das particularidades, desafios práticos e sistêmicos com os quais as experiências apresentadas lidaram é fundamental para a reflexão sobre a aplicação do CLT no Brasil, especialmente sob a ótica de aliar este modelo a processos de regularização de assentamentos informais consolidados, como apresentado a partir da experiência de Porto Rico.

Com relação ao cenário brasileiro, alguns pontos fundamentais apresentados merecem ser retomados para situar o desafio que vem sendo encarado desde o ano de 2018 a partir do projeto Termo Territorial Coletivo da ONG Comunidades Catalisadoras. Dentre os muitos aspectos que não podem ser quantificados para compor índices de precariedade habitacional, a segurança da posse é um aspecto central e diretamente relacionado à condição irregular de grande parte das áreas urbanas periféricas das cidades brasileiras. Embora a segurança da posse dependa do reconhecimento legal do vínculo que alguém possui com o seu local de moradia, essa é apenas uma dentre diversas questões necessárias para combater a insegurança da posse e impedir as correlatas violações de direitos e ameaças à permanência. Assim, é necessária a criação de meios materiais para reprodução da vida, além da titulação da

¹³ O Termo Territorial Coletivo está previsto no Projeto de Lei Complementar nº 44/2021 (revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro), artigos 147-151. Acesso em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/d305f3c25ec55a360325863200569353/29c579e1ba143199032587580054c6a6?OpenDocument>

¹⁴ A Audiência Pública do TTC foi celebrada no dia 28/09, na Câmara Municipal. Para mais informações, acesse: <http://www.camara.rio/comunicacao/noticias/577-ferramenta-voltada-para-regularizacao-de-comunidades-e-debatida-em-audiencia-publica>

propriedade apenas. Outro ponto é o reconhecimento do rico e diverso histórico nacional de mobilizações sociais na construção de práticas alternativas à hegemonia, especialmente com relação à gestão de território e organizações comunitárias. Neste sentido, há grande potencial em conjugar os saberes das vivências em favelas e ocupações com as lições aprendidas a partir das experiências internacionais de TTCs com o horizonte orientar os possíveis desenhos que este modelo possa no Brasil ante as diversas formas de morar e viver nas cidades.

Dentre os muitos aprendizados a serem construídos com as experiências de CLTs no mundo, apresentamos os seguintes pontos como uma proposta de reflexão sobre as experiências internacionais e seu legado para a aplicação do CLT no Brasil: (i) o apoio do poder público, (ii) a mobilização contínua, (iii) o protagonismo dos moradores, (iv) a gestão com maioria de moradores; (v) a importância de difusão do modelo por toda a sociedade e (vi) as possibilidades do modelo se constituir em política pública. Esperamos que o presente artigo contribua para a crescente discussão sobre este modelo de gestão territorial e as contribuições internacionais para sua aplicação no Brasil, de modo que os CLTs se constituam em mais uma ferramenta nas lutas sociais pela segurança de posse e fortalecimento de populações vulneráveis nas cidades de nosso país.

REFERÊNCIAS

ALGOED, L.; TORRALES, M. The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust. In: **Radical Housing Journal**, vol 1, n.1, 29-47, abril 2019.

ALGOED, L.; TORRALES, M.; RODRÍGUEZ, L. **El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña: instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales**. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy, junho 2018. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/el-fideicomiso-la-tierra-del-cano-martin-pena>. Acesso em 15 out. 2021.

ANTÃO, R. C. N.; RIBEIRO, T. F. **TERMO TERRITORIAL COLETIVO: Instrumento de “costura” entre o Planejamento Urbano e o Direito em Pro do Incremento da Segurança da Posse**. XVIII Enanpur. Anais...Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fanpur.org.br%2Fviiienganpur%2Fanaisadmin%2Fcapapdf.php%3Freqid%3D218&chunk=true>. Acesso em 25 out. 2021.

DAVIS, J. E. **The Community Land Trust Reader**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Police, 2010.

DUSSEL, E. **1492: O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

DWYER, L. **Mapping Impact: An Analysis of the Dudley Street Neighborhood Initiative Land Trust**. MA Thesis in City Planning, MIT. 2015.

https://dusp.mit.edu/sites/dusp.mit.edu/files/attachments/news/Dwyer_Thesis_FINAL.compressed.pdf. Acesso em 20 out. 2021.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. 1. ed - Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FERNANDES, E. (coord). A Produção Socioeconômica, Política e Jurídica da Informalidade Urbana. In: ALFONSIN, B. *et al.* **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. 175p. São Paulo: Instituto Pólis, 11-26, 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894709/mod_resource/content/0/10%20FERNANDES.%20A%20producao%20socioeconomica%2C%20politica%20e%20juridica%20da%20informalidade%20urbana.pdf.

FIDALGO 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, 609-631, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341037661_Os_Community_Land_Trusts_potencialidades_e_desafios_de_sua_implementacao_nas_cidades_brasileiras. Acesso em: 18 nov. 2021.

FIDALGO 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: 18 nov. 2021.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNUR). **Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil em 2018**. GT Conflitos. 2019. Disponível em: <https://habitacao.observatoriodasmetroplites.net.br/wp-content/uploads/2020/01/panorama-dos-conflitos-2018-5.pdf>>. Acesso em 28 out. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil (2016-2019)**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte - FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf>. Acesso em 28 out. 2021.

GOMES, O. apud BAPTISTA, B. **Direito Real de Superfície**. 2001. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2385>>. Acesso em: 28 out. 2021.

LAÓ-MONTES, A.; VÁSQUEZ, J. D. Crítica decolonial de la filosofía y doble crítica en clave de Sur. In: MORAÑA, M. (Ed.). **Sujeto, Decolonización, Transmodernidad. Debates filosóficos latinoamericanos**. Madrid: Iberoamericana Vervuert, 293–343, 2018.

LITSEK, Felipe. A Experiência dos Termos Territoriais Coletivos na Promoção de Moradia Acessível e Resistência à Mercantilização da Terra. **Revista E-Metropolis**, Rio de Janeiro, n. 39, ano 10, 2019. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/305?name=a-experiencia-dos-termos-territoriais-coletivos-na-promocao-de-moradia-acessivel-e-resistencia-a-mercantilizacao-da-terra> . Acesso em 28 out. 2021.

LEVANDER, C.; MIGNOLO, W. Introduction: The Global South and World Dis/Order. **Indiana University Press**, v. 5, n. 1, 1–11, 2011.

MAZZUCATO, M. Capitalism's Triple Crisis. **Project Syndicate**. New York. 30 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crises-of-capitalism-new-state-role-by-mariana-mazzucato-2020-03>>. Acesso em 05 nov. 2021.

TAYLOR, E. **The Dudley Street Neighborhood Initiative and the Power of Eminent Domain**. Boston College Law Review. v.36 1061-1087, 1995. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol36/iss5/8>