

Como um modelo de gestão coletiva da terra pode inibir a gentrificação dos investimentos públicos: uma análise do termo territorial coletivo

How a collective land management model can hinder public investment gentrification: an analysis of the Community Land Trust

Rebeca Landeiro dos Santos¹

Resumo

O presente trabalho busca se debruçar sobre o prisma da implementação do Termo Territorial Coletivo (TTC) no Brasil e suas relações com o poder público, explorando a hipótese do TTC possibilitar não só a garantia da permanência de investimentos públicos e acessibilidade econômica perpétua aos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados, como também a potencialização dos resultados esperados por esses investimentos. O Termo Territorial Coletivo é a versão brasileira do Community Land Trust (CLT), modelo de gestão coletiva da terra que visa garantir a segurança da posse e o direito à moradia economicamente acessível pela perpetuidade às famílias de baixa renda. Para isso, o modelo se apropria de um alto grau de mobilização comunitária e da separação entre a propriedade das construções e da terra. A terra é gerida pelos moradores em conjunto, e as construções são geridas pelas suas respectivas famílias. Dessa forma, o presente trabalho revisa bibliografias referentes às características e aos fundamentos do Community Land Trust, examina dois estudos de caso da aplicação do modelo, um nos EUA e outro em Porto Rico, e indica possíveis formas de apoio estatal para desenvolvimento do TTC no Brasil.

Palavras-chave: Termo Territorial Coletivo. Direito à moradia. Segurança da posse. Regularização fundiária. Gestão pública.

Abstract

The present work aims to focus on the prism of the implementation of the Community Land Trust (CLT) in Brazil and its relations with the public administration, exploring the hypothesis that the CLT not only allows to guarantee the permanence of public investments and their perpetual affordability to the social groups for which they were originally intended, but also to increase the expected results of these investments. The Community Land Trust is a model of collective land management that aims to guarantee low-income families the security of tenure and the right to housing that is affordable in perpetuity. To achieve this, the model relies on a high level of community mobilization and the separation of building and land ownership. The land is collectively managed by the residents, and the buildings are managed by their respective families. Therefore, this article reviews bibliographies on the characteristics and foundations of the Community Land Trust, examines two case studies of the application of the model, one in the USA and another in Puerto Rico, and suggests possible courses of action for government support of CLT development in Brazil.

Keywords: Community Land Trust. Right to housing. Security of tenure. Land regularization. Public management.

¹ Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Arquiteta e Urbanista pela FAU/UFJF. E-mail: rebecalandeiro.s@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), em 2019, o déficit habitacional brasileiro era de 5,876 milhões de moradias. Esse número, por mais alarmante que seja, ainda não compreende o aumento do déficit proporcionado pela pandemia de Covid-19. Segundo o levantamento da Campanha Despejo Zero, apesar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 limitar as reintegrações de posse em ocupações coletivas, mais de 35 mil famílias sofreram com despejos durante a pandemia.

Atrelado ao déficit habitacional, observam-se processos de gentrificação, remoções e reassentamentos que intensificam ainda mais as desigualdades sociais. A gentrificação, mais especificamente, é um processo que leva uma determinada área urbana a passar por mudanças socioespaciais, provocando a expulsão de populações de classes mais baixas e sua substituição por moradores de classes mais altas. Apesar do caráter totalmente antagônico a qualquer noção de direito social, esse processo é muitas vezes apresentado como objetivo de políticas públicas. Sinônimo de “embelezamento” e “revitalização”, esses processos afirmam enfrentar a “poluição visual” e “insegurança” quando, em verdade, utilizam das ferramentas estatais para manutenção e ampliação dos interesses privados (Diniz, 2015; Ribeiro, 2018).

O jogo de palavras tratado no termo “gentrificação² de recursos públicos” refere-se à alocação de investimento público que, consciente ou inconscientemente, acarreta processos de gentrificação. Na perspectiva dos moradores, as perdas envolvem investimento de tempo em processos de mobilização e melhorias habitacionais e territoriais, bem como o investimento de seus recursos financeiros, já limitados. Na perspectiva da gestão pública, a aplicação de recursos destinados àquele público-alvo é rapidamente dissipada quando ocorre um processo de gentrificação. A gentrificação remove famílias, seus recursos aplicados e subverte a função social dos investimentos públicos. Este artigo busca proporcionar reflexões e abordar estratégias para enfrentar esse processo no que tange ao desperdício de recursos públicos, diante do cenário inquietante de déficit habitacional.

² Nesse contexto, o uso do termo gentrificação busca enfatizar os rebatimentos das transformações socioespaciais sob a ótica da gestão pública financeira.

Para isso, é analisado um novo modelo de gestão: o Termo Territorial Coletivo (TTC). O TTC é a versão brasileira do *Community Land Trust* (CLT) e por meio da gestão coletiva da terra, segurança da posse e mobilização comunitária busca garantir o direito à moradia economicamente acessível perpetuamente. Para tanto, o modelo se apropria, além do alto grau de participação, da separação entre a propriedade das construções e da terra. As terras são geridas pelos moradores em conjunto, e as construções pelas suas respectivas famílias.

Um dos principais objetivos do *Community Land Trust* é garantir a acessibilidade econômica intergeracional para famílias de baixa renda, permitindo, assim, que seus custos habitacionais não prejudiquem as demais despesas familiares, como alimentação, educação, saúde *etc.*, e garantindo que essa acessibilidade se mantenha independentemente das futuras transferências de titularidade. Assim, parece pertinente analisar a relação do modelo em sua perspectiva de enfrentamento a processos de gentrificação em favelas e comunidades urbanas e, conseqüentemente, seus rebatimentos na preservação dos investimentos públicos aos grupos sociais a quem foram inicialmente destinados, não de forma a estagnar a comunidade, mas sim impulsionando processos de desenvolvimento comunitário.

Esta pesquisa se desenvolve sobre a hipótese do *Community Land Trust* possibilitar não só a garantia da permanência de investimentos públicos e acessibilidade econômica perpétua aos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados como, também, a potencialização dos resultados esperados por tais investimentos. Dessa forma, este trabalho se estrutura em duas seções principais, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção (O Termo Territorial Coletivo e o *Community Land Trust*) corresponde ao estudo sobre as características, fundamentos e aplicabilidade do modelo mediante análises bibliográficas e empíricas de dois estudos de caso principais que norteiam as duas subseções: Preservando investimentos públicos e Potencializando investimentos públicos, respectivamente desenvolvidas com base na experiência do Champlain Housing Trust nos EUA, um dos mais antigos CLTs do mundo e do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, em Porto Rico, o primeiro CLT em assentamento informal da América Latina.

A segunda seção (Possibilidades de apoio estatal) corresponde ao aprofundamento das perspectivas de implementação do Termo Territorial Coletivo no Brasil. A partir de revisões bibliográficas, pesquisas legislativas e estudos empíricos é analisada a relação do modelo com o poder público, suas potencialidades e limitações, e são elencadas possibilidades de apoio estatal ao fortalecimento e desenvolvimento do TTC no Brasil.

2. O TERMO TERRITORIAL COLETIVO E O *COMMUNITY LAND TRUST*

O *Community Land Trust* tem suas raízes constituídas na década de 1950, quando ativistas do movimento civil negro viram na propriedade coletiva da terra uma solução promissora, entendendo que a segurança política e a independência econômica para a comunidade negra dos EUA estavam vinculadas à obtenção da propriedade privada da terra que não podia ser adquirida pela maior parte dos negros ou quando adquirida era facilmente retirada deles.

A partir dessa vivência e de um conjunto de inspirações de modelos de gestão coletiva da propriedade ao redor do mundo, foi sendo construído o que hoje se conhece como o *Community Land Trust*. Seu primeiro exemplar surge em 1969, o New Communities Inc., quando a comunidade conseguiu o que tinha sido até então a maior porção de terras sob o domínio de negros, um terreno rural de quase seis mil acres perto de Albany, Geórgia. Atingido ao longo de diversos anos por vandalismo, violência e recusa de agências governamentais em fornecer subsídios e empréstimos, esse CLT segue existindo até hoje, imbuído na batalha por justiça social (Davis, 2017).

Atualmente, o modelo é encontrado tanto em países do Norte quanto do Sul Global. E, já foi apontado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) em um dos cadernos da série *The Global Urban Economic Dialogues*, de 2012, e na Nova Agenda Urbana, de 2016, como ferramenta de promoção ao acesso à moradia economicamente acessível e sustentável (Nações Unidas, 2017; Un-Habitat, 2012).

Em sua estrutura, uma das formas que o modelo possui para atingir seus objetivos é a separação entre a propriedade das construções e da terra. No CLT, a terra passa a ser de propriedade coletiva e é gerida pelos moradores em

conjunto, enquanto as construções permanecem como propriedades individuais e são geridas por suas respectivas famílias.

Nesse arranjo, para atingir os objetivos de um CLT e as particularidades das necessidades de cada comunidade a quem ele se vincula, algumas regras são construídas. A proibição da venda das terras — característica fundamental de qualquer CLT —, por exemplo, é essencial para inibição dos riscos de um processo de gentrificação. Em relação às construções, existe a possibilidade de venda para outras famílias de baixa renda, permitindo a autonomia dos moradores sobre suas propriedades sem que isso signifique um risco de gentrificação.

2.1. Preservando investimentos públicos

Para examinar se tais medidas acarretam concreta garantia de acessibilidade econômica permanente e, conseqüentemente, preservação dos investimentos públicos a longo prazo, é pertinente analisar o Champlain Housing Trust (CHT), um dos maiores e mais antigos *Community Land Trusts* do mundo, inclusive com grande notoriedade internacional, ganhando, em 2008, da entidade parceira da Organização das Nações Unidas (ONU), o *World Habitat Award* pelo desenvolvimento de habitações economicamente acessíveis.

Criado em 1984 em Burlington, Vermont, EUA, o Champlain Housing Trust foi fruto da união de funcionários municipais, ativistas de bairro e defensores dos direitos dos inquilinos. Impulsionado por uma doação de US\$ 200.000, proposta pelo prefeito progressista de Burlington e concedida pelo conselho municipal, o Champlain Housing Trust tem um diversificado portfólio e a responsabilidade de garantir imóveis economicamente acessíveis para a população de baixa renda. Suas propriedades podem ser encontradas em dezenas de bairros de Burlington e nos condados de Chittenden, Franklin e Grand Isle. Em meados de 2008, o Champlain Housing Trust possuía 1.980 unidades economicamente acessíveis, incluindo: unidades unifamiliares e multifamiliares, unidades alugadas, cooperativas, residências transitórias para famílias em situação de rua, edifícios não residenciais etc. (Davis; Stokes, 2009).

Objetivando compreender a história e catalogar os impactos do Champlain Housing Trust, um estudo, publicado em 2009, analisa o período de 25 anos de sua atuação (1984-2008). A fim de averiguar se, de fato, o

Community Land Trust consegue garantir a acessibilidade econômica, o recorte de 410 casas e condomínios que estão sujeitos a um conjunto de parâmetros semelhantes e, mais especificamente, os 152 imóveis desses, revendidos um total de 205 vezes; são especialmente importantes para a análise.

Com base nesse recorte, é possível comparar o aumento dos preços no mercado imobiliário tradicional com o aumento dos preços no CHT. No cenário geral do mercado imobiliário, observou-se um aumento gradual de preços até o final da década de 1990, seguido de um aumento abrupto consecutivo até 1997. O preço médio de uma casa, com taxa de mercado nas mesmas regiões atendidas pelo CHT, subiu de aproximadamente US\$ 129.000, em 1999, para US\$ 240.000, em 2006, um aumento de aproximadamente 85%. E, nos anos de 2007 e 2008, rumo ao colapso das hipotecas, representaram uma pequena queda de preços (Davis; Stokes, 2009).

Em comparação, salvo alguns períodos de aumento e diminuição desproporcionais devido a situações específicas, os imóveis do Champlain Housing Trust tiveram um aumento gradual e menos acentuado do que os imóveis do mercado imobiliário tradicional. O mesmo período de 1999 a 2006, configurado por um aumento nos preços dos imóveis de 85%, no Champlain Housing Trust representou um aumento de apenas 35% (Davis; Stokes, 2009).

Uma análise mais interna sobre a percepção de acessibilidade também traz resultados animadores. O estudo buscou entender as nuances de dois tipos de acessibilidade econômica. A primeira, numa perspectiva qualitativa, é a chamada acessibilidade relativa, que busca entender em que grau um imóvel é acessível. A segunda, numa perspectiva mais quantitativa, a acessibilidade absoluta, define se uma habitação é acessível ou não com base nos dados de renda média da área (Davis; Stokes, 2009).

Sobre a acessibilidade relativa, a análise do recorte das 205 vendas de imóvel demonstrou que não só a acessibilidade econômica foi mantida como ela configurou na realidade um aumento. Durante os 25 anos, a média de ganho de acessibilidade foi de 5,65%³, ou seja, um imóvel que, na primeira compra, era acessível a uma família com renda de 56,6% da renda média da área, por

³ A acessibilidade aumentou em 115 dessas vendas, diminuiu em 81 e permaneceu aproximadamente a mesma em nove. Apesar da redução de acessibilidade relativa nas 81 vendas, essa redução foi mínima, a maioria com redução da acessibilidade inferior a 10%.

exemplo, após revenda, mesmo consideradas a porcentagem de valorização apropriada pelo vendedor⁴ e as taxas de transferência que entraram em vigor em 2002; é agora acessível a uma família com 53,4% da renda média da área⁵. Ambas sem comprometer mais do que 30% da renda familiar (Davis; Stokes, 2009).

A queda das taxas de juros do período teve um impacto positivo importante nesse cenário; entretanto, mesmo aplicando-se uma taxa média padronizada de juros de hipotecas, a acessibilidade ainda assim teria aumentado; um ganho de 0,51% entre a compra inicial e eventual revenda (Davis; Stokes, 2009).

Já a acessibilidade absoluta foi mantida em todas as revendas, exceto uma; ou seja, em 204 revendas os imóveis, mesmo quando a acessibilidade relativa era reduzida, mantiveram sua acessibilidade absoluta. Assim, famílias com até 80% da renda média da área tinham condições de arcar com os custos do imóvel. O único caso em que isso não aconteceu se refere a um acréscimo de 0,3%, sendo necessário então uma família com no mínimo 80,3% da renda média da área para arcar com os custos do imóvel em questão (Davis; Stokes, 2009).

Essa conservação da acessibilidade econômica tem rebatimentos diretos na dinâmica dos investimentos públicos. No Champlain Housing Trust, 357 famílias de baixa renda se tornaram proprietárias a um custo total para o governo de US\$ 2.172.207. O mesmo investimento público sob o modelo convencional de mercado teria atingido apenas 152 famílias, aproximadamente 42,6% do alcançado pelo CHT. A única maneira de um programa público alcançar o mesmo número de novos proprietários, nessa mesma faixa de renda, seria a partir de um investimento de US\$ 10.584.003, ou seja, a partir de um investimento quase cinco vezes maior (Davis; Stokes, 2009).

Atualmente, com o desenvolvimento do CHT, a carteira de fontes de recursos consegue ser mais variada. Aos subsídios públicos (23%) — agora

⁴ Apesar de a terra não poder ser vendida, alguns CLTs permitem que uma parcela da taxa de valorização do imóvel seja apropriada na venda, mas sempre se respeitando a premissa da acessibilidade econômica para os próximos moradores.

⁵ Para além da porcentagem de acessibilidade alcançável, o estudo também demonstrou a porcentagem de renda familiar média atingida nesse período. Aqui as primeiras compras eram feitas por famílias com uma média de 68,6% da renda média da área e a revenda era feita a famílias com média de 67,8% da renda média da área, configurando, assim, um aumento da acessibilidade relativa.

advindos dos diferentes entes federativos —, somam-se os rendimentos com aluguéis (25%), as taxas de revenda (16%) e os rendimentos com aluguéis de espaços comerciais e outros (36%), além de investimentos privados e doações (Litsek; Masetto, 2022).

A relação do Estado com o Champlain Housing Trust é um excelente exemplo de como as parcerias com CLTs podem transformar o cenário habitacional de toda uma região. Representando atualmente 18% das unidades residenciais da cidade, o Champlain Housing Trust é parte fundamental da própria política pública habitacional (Litsek; Masetto, 2022).

Essa experiência comprova que o fundamento de acessibilidade econômica perpétua do *Community Land Trust* não é só um vislumbre, é uma realidade. Os subsídios públicos, associados ao controle do CHT sobre a revenda, ocupação, execução hipotecária e propriedade da terra mantêm o público-alvo dos subsídios e apoiam os moradores coletivamente, permitindo imóveis economicamente acessíveis independentemente das vendas, valorizações imobiliárias e dos altos e baixos da economia.

2.2. Potencializando investimentos públicos

Para além da possibilidade de preservação dos investimentos públicos, o *Community Land Trust* ainda apresenta a perspectiva de potencialização dos resultados esperados. Por meio de sua característica mais importante, a gestão coletiva da terra, os moradores têm protagonismo na construção e nas decisões sobre seu próprio território. Os efetivos desdobramentos desse protagonismo podem ser melhor analisados pelo viés da trajetória do Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña (Caño CLT), o primeiro *Community Land Trust* em um assentamento informal da América Latina.

Na década de 1990, como parte do Programa Nacional dos Estuários⁶, os EUA instituíram a Bahia de San Juan, Porto Rico, como uma das 28 regiões de incidência do programa. O plano para a região incluía a dragagem do Caño Martín Peña e o endereçamento de questões infraestruturais das comunidades adjacentes ao canal. Na década de 2000, o Departamento de Transporte e Obras

⁶ *National Estuary Program*, 1987.

Públicas de Porto Rico⁷ assume o projeto que passa, então, a ter uma abordagem distinta: a aplicação de uma metodologia altamente participativa, até então nova aos trabalhos comumente realizados pelo departamento (Algoed; Torrales, 2019).

Essa foi a abertura de que os moradores precisavam para ter suas demandas e opiniões ouvidas. O início do processo participativo começou em 2001, quando lideranças comunitárias, moradores e funcionários do governo se envolveram no decorrer de aproximadamente 700 reuniões e mediante reflexões críticas desenvolveram, entre os produtos, um Plano Distrital para a região (Algoed; Torrales, 2019).

As oito comunidades do Caño, totalizando em média 25 mil pessoas, estão localizadas em uma área urbana muito valorizada. Nesse contexto, diversas reuniões foram feitas com os moradores para discutir as possibilidades de titulações, tais como a titulação individual, as cooperativas, a usucapião e o *Community Land Trust*. O CLT se mostrou a alternativa mais viável para a manutenção e desenvolvimento da comunidade a longo prazo e resposta às duas maiores preocupações dos moradores: a ausência do título e a possibilidade de remoção (Algoed; Torrales, 2019; Torrales, 2007).

Nas reuniões que se sucederam para discussão do *Community Land Trust*, 93% das 498 famílias que participavam se manifestaram a favor do modelo. Atualmente, mais de duas mil famílias fazem parte do Caño CLT, sendo responsáveis por mais de 70% das terras incluídas no Plano Distrital (Algoed; Morales; Pacheco, 2022; Algoed; Torrales, 2019; Torrales, 2007).

A estrutura comunitária desse território pode ser melhor entendida a partir das suas três entidades: o Projeto Enlace, o Caño CLT e o G-8. O Projeto Enlace é uma corporação pública constituída por representantes do setor público, privado e por membros das comunidades do Caño Martín Peña responsáveis pela implementação do Plano Distrital e proprietários das terras que serão transferidas no futuro para o Caño CLT. O Caño CLT é o *Community Land Trust* aderido por parte dos moradores e gere coletivamente seu território, é também a organização que receberá as propriedades das terras que lhe cabem após a

⁷ Puerto Rico Highway and Transportation Authority (PRHTA), dentro do *Department of Transportation and Public Works*.

extinção do Projeto Enlace, previsto para durar no máximo 25 anos. Por fim, o G-8 é a organização representante legal das oito comunidades do Caño Martín Peña (Algoed; Torrales, 2019; Torrales, 2007).

Durante todo o processo fica evidente a relevância do papel do Estado no apoio ao desenvolvimento comunitário. Além da metodologia de construção participativa adotada na construção do Plano Distrital, o Estado teve um papel fundamental na aprovação da Lei n° 489/2004, desenvolvida a partir das demandas dos próprios moradores que receavam que uma troca de governo pudesse suprimir as conquistas até então alcançadas. Essa lei regulamenta o Plano e, conseqüentemente, em seu artigo 19, o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. No Caño CLT, para além de responsável pela implementação do Plano Distrital por meio do Projeto Enlace, o Estado também tem um importante papel no desenvolvimento comunitário, sendo parte integrante do conselho gestor do CLT. Funcionários do governo têm cadeiras no conselho e são escolhidos pelos próprios moradores (Algoed; Torrales, 2019).

Em 2009, o cenário toma um novo rumo. Entre maio e junho de 2009, as terras são transferidas do Projeto Enlace para o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, como previsto. Entretanto, em junho do mesmo ano, o governo aprova a Lei n° 32/2009, que altera a Lei n°489/2004, e estabelece a retirada da propriedade das terras do Caño CLT, sua devolução ao governo e posterior distribuição de títulos individuais. Assim, de 2009 a 2012, os moradores e os aliados externos começam um intenso processo de mobilização a fim de reverter essa lei e, em 2013, por fim, conseguem propor um projeto de lei que é aprovado: a Lei n° 104/2013. Essa nova lei revoga a lei anterior, recupera as terras do Caño CLT e busca fortalecer a regulamentação do Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, a fim de reduzir as probabilidades de novas investidas do poder público (Algoed; Torrales; Valle, 2018).

Na história do Caño, o que seria mais uma metodologia distanciada das demandas coletivas, com enfoque em projetos de engenharia, obras de dragagem e infraestrutura, torna-se um planejamento comunitário consistente, envolvendo o desenvolvimento de ações urbanísticas, habitacionais, ambientais, turísticas, sociais e econômicas. O prêmio recebido, em 2015, da *World Habitat Awards* para o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña exprime a

dimensão do poder proveniente dessa mobilização comunitária (Torrales, 2007; World Habitat, 2015).

Ao priorizar as perspectivas dos moradores, a estrutura do Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña possibilita não só a manutenção dos recursos investidos nos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados como também sua potencialização a curto e longo prazos. A curto prazo, ao garantir que o que foi priorizado pelo investimento foi também o que a comunidade enxerga como principal necessidade. A longo prazo, entendendo que comunidades são mutáveis, ao permitir aos moradores autonomia para desenvolvimento de seus processos autogestionários (Algoed; Morales; Pacheco, 2022). Sobre isso, Alejandro Morales, ex-diretor de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social do Projeto Enlace, acrescenta:

Quando há uma força organizada, ela deve estar sempre ativa. Deve se renovar constantemente, respondendo à realidade das pessoas. [...] Imagine o que aconteceria se não mantivéssemos a participação cidadã ativa. Você olha para muitos projetos e não estão ativos. Vinte anos depois, não há nada lá; não existe. Tudo se desmoronou porque deixaram o projeto perder sua essência, a razão pela qual foi criado em primeiro lugar. E isso vai voltar para te assombrar, porque não manter a participação ativa desvaloriza a comunidade, desvaloriza as moradias, desvaloriza a cultura. Você perdeu porque cometeu um erro. Houve negligência no nível de planejamento comunitário e organização comunitária. (Algoed; Morales; Pacheco, 2022, p. 142-143, tradução nossa)⁸.

A mobilização comunitária permite um acompanhamento constante das demandas e das potencialidades da comunidade e é a ferramenta mais assertiva para uma política de preservação e potencialização de investimentos em longo prazo.

3. POSSIBILIDADES DE APOIO ESTATAL

Para o Estado, apoiar Termos Territoriais Coletivos é auxiliar no cumprimento de direitos sociais de sua própria responsabilidade. A Constituição Federal define

⁸ Texto original: "When there's an organized force, it must always be active. It must renovate itself constantly, responding to people's reality. [...] Imagine what would happen if we don't keep citizen participation active. You look at many projects and it isn't active. Twenty years later, there's nothing there; it doesn't exist. It all fell apart because they let the project lose its essence, the reason why it was created in the first place. And it will come back to bite you, because not keeping participation active devalues the community, it devalues the housing, it devalues culture. You lost it because you made a mistake. There was malpractice at the community planning and community organizing level."

em seu artigo 6º, entre os direitos e garantias fundamentais, a moradia como um direito social:

[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, art. 6º).

A fim de aprofundar o conceito de moradia, muitas vezes associado à característica meramente física do morar, o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU estabelece o termo “moradia adequada”, e o relaciona intrinsecamente à segurança da posse, disponibilidade de serviços, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (United Nations, 1991).

Analisados os fundamentos e os estudos de casos dos *Community Land Trusts*, fica evidente que ações de apoio estatal ao desenvolvimento de CLTs configuram “relações mutualísticas” (Davis; Hickey; Jacobus, 2008). Com benefícios compartilhados, assim também devem ser os encargos. O Estado tem um importante papel tanto na manutenção quanto na potencialização dos benefícios advindos da implementação do Termo Territorial Coletivo no Brasil. Pautar o poder da gestão coletiva da terra e da mobilização comunitária não é destituir do Estado o dever de cumprir suas obrigações; ao contrário, é garantir que os territórios tenham meios de cobrar tais direitos.

Entretanto, apesar dos direitos sociais serem dever do Estado, não se pode deixar de considerar que esse Estado, a quem este trabalho elenca formas de apoiar os TTCs, é o mesmo Estado responsável por processos de remoções, exclusão e negligência às favelas e às comunidades urbanas vulnerabilizadas. Em Porto Rico, o mesmo Estado que impulsionou a participação popular, no início dos anos 2000, foi quem, em 2009, desregulamentou o Caño CLT e quis distribuir títulos individuais aos moradores. Para Maricato (2015), as práticas de investimentos estatais são orientadas por três interesses principais: os do mercado imobiliário; do *marketing* urbano, cujo motor é a visibilidade; e o interesse eleitoral, com a relação clientelista.

Assim, as estratégias aqui apresentadas destinam-se ao aproveitamento dos cenários políticos favoráveis, visando ao aumento de investimentos, participação popular, regulamentações protetivas e fortalecimento de lutas,

garantindo que todo esse desenvolvimento possa também continuar nos períodos políticos desfavoráveis.

O Termo Territorial Coletivo pode ser implementado legalmente no Brasil a partir de uma estrutura que envolve três etapas principais. A primeira é a regularização fundiária da área com as propriedades em nome dos moradores; a segunda é a criação de uma pessoa jurídica que, formada pelos próprios moradores, será a proprietária das terras; e a terceira etapa é a separação entre a propriedade da terra e a propriedade das construções, realizada por meio do direito de superfície. Apesar de serem apresentadas aqui de forma sequencial, esses são processos muitas vezes concomitantes e a particularidade de cada território vai ditar a ordem natural dessas etapas.

Em favelas e comunidades urbanas consolidadas, então, um dos primeiros passos para implementação legal do TTC é a regularização fundiária da área. Independentemente do tipo de área, pública ou privada, ou da forma de obtenção da propriedade; doação, compra de terreno, usucapião ou regularização fundiária; ter o investimento do município (seja investimento de capital financeiro, seja de conhecimento e tempo dos técnicos municipais) tende a acelerar o processo e, conseqüentemente, a construção legal do modelo.

Na hipótese do território interessado estar situado em área pública, é provável que exista alguma resistência à transferência de sua propriedade por parte do governo. Buscando assegurar as duas partes, essa situação pode ser amenizada mediante um acompanhamento mais próximo do poder público à construção do TTC em questão, tendo acesso aos princípios e objetivos estabelecidos pelo seu conselho gestor, suas ferramentas para manutenção da acessibilidade econômica e, se do interesse dos moradores, também fazendo parte do conselho gestor do TTC.

De forma geral, os *Community Land Trusts* têm um conselho administrativo tripartite com integrantes escolhidos pelos próprios moradores. O primeiro terço é composto pelos próprios moradores, o segundo pelos moradores vizinhos ao CLT e o terceiro é composto por autoridades municipais e apoiadores técnicos⁹. Essa aproximação com o Estado, em consonância com os objetivos

⁹ Cada CLT tem autonomia para adaptar essa estrutura. Em favelas brasileiras, por exemplo, se os vizinhos do TTC em questão são favoráveis à remoção da comunidade, eles não serão convidados a compor o conselho que visa a permanência de tal comunidade.

comunitários, permite maior poder de diálogo com o setor público para garantia de direitos e diminui as chances de uma possível remoção estatal (Robertson, 2017; Fidalgo; Mayrink, 2018).

No caso do Caño CLT, além de todo esse envolvimento, o Estado também foi o proprietário provisório das terras por meio da corporação Projeto Enlace. Esse também é um meio de controle temporário do Estado, garantindo a efetividade do modelo antes de realizar a doação das propriedades. Após finalizado, o Projeto Enlace transferiu as propriedades das terras para o Caño CLT, que é quem as gere.

A segunda etapa diz respeito à formação de uma pessoa jurídica, no caso do Termo Territorial Coletivo, composta pelos próprios moradores integrantes do TTC e proprietária das terras, cuja venda é proibida. Por não possuir fins lucrativos, é coerente que essa pessoa jurídica seja uma Organização da Sociedade Civil, como associação, fundação ou cooperativa (Fidalgo; Mayrink, 2018).

A construção dessa pessoa jurídica envolve a elaboração e formalização de dois documentos principais: o estatuto social e o regimento interno. O primeiro com os direitos, deveres e objetivos da entidade, e o segundo com as normas e regras da entidade. Essas são construções muito particulares de cada TTC, nelas serão decididos, por exemplo, possíveis meios de se garantir a acessibilidade econômica, como normas relativas à venda ou aluguel das construções, recortes sociais delimitadores para compra ou aluguel, direito de preempção, mensalidade, taxas de transferência, fórmula de cálculo de revenda *etc.* Por envolverem várias áreas do conhecimento, o apoio do poder público por meio da disponibilidade de profissionais técnicos é muito bem-vindo, sempre entendendo que as decisões sobre a construção dessa entidade cabe aos moradores.

Essa instituição da pessoa jurídica como dona das terras permite aos moradores mais poder em suas relações com o Estado. As decisões comunitárias passam, obrigatoriamente, a serem discutidas e tomadas em conjunto, o que reduz substancialmente a possibilidade de cooptação dos moradores e possível remoção mercadológica. Além disso, a presença de aliados técnicos em seu conselho gestor permite maior segurança frente a possíveis tentativas de remoção do Estado (Fidalgo; Mayrink, 2018).

Essa relação de poder com o Estado também tem forte impacto dependendo da extensão territorial, da grandeza demográfica e da influência de cada comunidade. O Champlain Housing Trust, responsável por 18% das unidades habitacionais de Burlington, e o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, que representa mais de 70% da área do Plano Distrital, são importantes exemplos dessa configuração de poder. Independente do estudo de caso, *Community Land Trusts* não surgem com tamanha influência, esse é um processo gradual. Por isso, é ainda mais importante que o Estado tenha conhecimento suficiente sobre as potencialidades do modelo para investir e incentivar possíveis iniciativas de construção já nos primeiros momentos, potencializando seus resultados (Davis; Stokes, 2009; Algoed; Morales; Pacheco, 2022).

Para formalização, a última etapa é a instituição do direito de superfície, um instrumento legal regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em seus artigos 21-24, e pelo Código Civil Brasileiro, em seus artigos 1.369-1.377. Ele permite a separação entre a propriedade do solo e sua superfície, incluindo as construções sob ela. No caso do Termo Territorial Coletivo, isso significa que a pessoa jurídica formada pelos moradores será a proprietária das terras, enquanto cada morador (superficiário), será dono das construções sob tal terra, ou seja, será dono de sua casa, seu quintal *etc.* Essa separação entre o solo e a superfície estabelece direitos e deveres para ambos. Assim, salvo proibição no contrato, o superficiário pode, por exemplo, vender, alugar e deixar sua casa como herança, sempre que isso não interfira no princípio da acessibilidade econômica intergeracional (Brasil, 2001, 2002; Ribeiro, 2020; Sotto, 2017).

Nesse aspecto, o apoio estatal é similar à etapa do estabelecimento da pessoa jurídica, ambas requerem conhecimento técnico na construção de seus conteúdos, formulação de textos, aprovação em cartório e instrução sobre seus gerenciamentos. Além do apoio de profissionais técnicos no andamento dessas questões, os custos para aprovação desses documentos também podem ser subsidiados pelo Estado.

Das particularidades de cada território interessado podem surgir também outras demandas e possibilidades de apoio. É possível cogitar a construção de equipamentos públicos, obras de infraestrutura, fornecimento de cursos de

capacitação, concessão de assistência técnica, doação de recursos financeiros para o caixa do TTC *etc.*

Para além dessas contribuições mais assistencialistas, apoiando favelas e comunidades urbanas a partir de suas demandas, o Estado também pode exercer uma postura mais proativa, incentivando o desenvolvimento do modelo em determinada região, difundindo os fundamentos do Termo Territorial Coletivo, financiando oficinas de capacitação sobre o modelo e construindo uma legislação regulamentadora do TTC.

Os objetivos do Termo Territorial Coletivo são muito similares aos objetivos de diversos instrumentos legais e lutas já existentes no Brasil. Somar as forças do TTC com esses instrumentos também é uma das importantes formas de impulsionar seus resultados. Sendo o TTC um modelo de adesão voluntária, por exemplo, mesmo que não aderido por todos os moradores, a existência de terrenos do TTC espalhados pelo território cumpre a função de mitigar um processo de remoção mercadológica em toda comunidade, como acontece no Caño CLT. Arelado a ele, a implementação da Zona de Especial Interesse Social (Zeis), por exemplo, revela-se como um importante aliado para mitigar a especulação sobre a área de forma mais incisiva, além de possibilitar a aplicação de parâmetros específicos para regularizações arquitetônicas e urbanísticas de interesse social (Brasil, 2002).

Outro exemplo é a associação do TTC com a política de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para projetos e construções de habitações de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal. No Brasil, onde o salário nunca foi regulado pelo preço da moradia, a combinação de assentamentos informais com a autoconstrução foi a solução habitacional e territorial encontrada pelas famílias de baixa renda. A união da Athis com o TTC permite uma aproximação ainda maior ao conceito de moradia adequada estabelecido pela ONU (Brasil, 2008; Maricato, 2013).

O apoio também pode vir mediante tributação equitativa por meio de isenção ou desconto em impostos e serviços públicos. E, de maneira geral, de políticas que visem à redução das desigualdades sociais.

Como exposto anteriormente, nossa legislação já possibilita a implementação do modelo no Brasil. Todavia, uma legislação específica potencializa a perspectiva de sua aceitação no âmbito jurídico, político e social. Esses encaminhamentos já estão acontecendo no Brasil. São João de Meriti, no Rio de Janeiro, foi a primeira cidade brasileira a regulamentar o Termo Territorial Coletivo por meio de seu Plano Diretor, 2021, artigo 341, estabelecendo o TTC como “instrumento urbanístico de gestão territorial, de utilização exclusiva para habitação de interesse social [...]” (São João de Meriti, 2022). No Rio de Janeiro, capital, o TTC foi inserido na minuta do Plano Diretor, que está em processo de revisão, como novo instrumento da política urbana do município, PLC n° 44/2021, artigos 147-151 (Rio de Janeiro, 2021).

No mais, qualquer apoio financeiro ao caixa do TTC é desejável. Os subsídios para um TTC possibilitam suprir necessidades emergenciais de seus moradores, investir em melhorias territoriais, disponibilizar cursos de formação para a comunidade e adquirir edifícios por meio do direito de preempção, por exemplo. Neste último ponto, o apoio financeiro possibilita uma maior fluidez nos momentos de revenda. Para o morador que se muda, é desejável que exista uma dinâmica que permita a realização da venda do imóvel para uma família de interesse social sem que isso signifique uma espera demasiada por ela. Para o TTC, auxiliar esse morador nesse processo de venda é tão importante quanto auxiliar os futuros integrantes do TTC no momento de compra. Entretanto, sozinho, o direito de preempção não consegue auxiliar nenhum dos lados. Nesse sentido, o apoio financeiro do Estado permitiria a compra do imóvel e um maior controle do TTC sobre as mudanças no território, sem que isso interferisse na dinâmica das famílias que queiram se mudar.

Tendo em vista todo esse panorama apresentado, a perspectiva do TTC como política pública se mostra promissora, contanto, é claro, que ela não seja manipulada para os fins das práticas e dos interesses estatais apontadas por Maricato (2015). A perspectiva do TTC, respeitados seus fundamentos de mobilização comunitária, protagonismo dos moradores, luta de direitos, segurança da posse e o tão almejado direito à moradia plena e perpétua, configura, sem dúvida, uma perspectiva desejada e necessária ao cenário político habitacional brasileiro.

4. CONCLUSÃO

O alto déficit habitacional brasileiro, associado a processos de gentrificação e remoção, torna cada vez mais penosa a luta pelo alcance do direito à moradia. O Termo Territorial Coletivo (TTC) possibilita ao poder público o cumprimento de direitos sociais de sua competência, e os estudos de caso do *Community Land Trust* (CLT) demonstram categoricamente a potencialidade do modelo em preservar e potencializar os investimentos públicos, garantindo que eles permaneçam nos grupos sociais a quem eles foram inicialmente destinados.

No Brasil, o desenvolvimento de estudos e o processo de implementação do modelo já está em curso desde 2018, por meio do Projeto TTC, da ONG Comunidades Catalisadoras (ComCat). Legislações que já foram aprovadas ou que estão em fase de construção já incluem o Termo Territorial Coletivo como instrumento de garantia do direito à moradia e segurança da posse. A parceria entre os dois atores impulsiona as qualidades do TTC e potencializa as políticas públicas. Assim, entender a relação do modelo com o poder público é fundamental para desenhar uma implementação mais proveitosa quanto possível.

REFERÊNCIAS

ALGOED, Line; MORALES, Alejandro Cotté; PACHECO, Mariolga Juliá. A conversation with Mariolga Juliá Pacheco & Alejandro Cotté Morales, Caño Martín Peña Community Land Trust. In: DAVIS, John Emmeus (ed.). **Community matters**: conversations with reflective practitioners about the value & variety of resident engagement in community land trusts. Madison: Terra Nostra Press, 2022. p. 133-153.

ALGOED, Line; TORRALES, María E. Hernández; VALLE, Lyvia Rodríguez del. **El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales**. [S./]: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. (Documento de Trabajo).

ALGOED, Line; TORRALES, María Hernández. The land is ours: vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: lessons from the caño martin peña community land trust. **Radical Housing Journal**, [s./], v. 1, n. 1, p. 29-47. abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília- DF: Senado Federal, fev. 2008. p. 102

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, ano 139, n. 8, p. 1-74.

BRASIL. Decreto nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11888.htm. Acesso em: 11 ago. 2018.

CAMPANHA despejo zero: balanço dos dados até setembro de 2022. [S./]: Despejo Zero, out. 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Balanc%CC%A7o-Despejo-Zero---outubro-2022.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

CENTER FOR COMMUNITY LAND TRUST INNOVATION. **Global CLT Map + Directory**. [S./], 2021. Disponível em: <https://cltweb.org/resources/clt-directory/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

DAVIS, John Emmeus; HICKEY, Maureen; JACOBUS, Rick. **Building Better City-CLT Partnerships**: a program manual for municipalities and community land trusts. [Cambridge]: Lincoln Institute of Land Policy, 2008. (Working Paper).

DAVIS, John Emmeus; STOKES, Alice. **Lands in trust homes that last**: a performance evaluation of the Champlain Housing Trust. Burlington: Champlain Housing Trust, 2009. Disponível em: https://www.burlingtonassociates.com/files/3513/4463/1435/1-Lands_in_Trust_Homes_That_Last.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

DAVIS, John Emmeus. What land trusts learned from the civil rights movement: weaving the “C” into CLT. *Kulshan Community News*. Bellingham, p. 1-16. 2017. Disponível em: https://rioonwatch.org.br/wp-content/uploads/2019/02/KCLT-2017-Newsletter_web-1.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

DINIZ, Luciano dos Santos. **(Re)estruturação urbana e o processo de gentrificação em Venda Nova – Belo Horizonte/MG**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

FIDALGO, Tarcyla; MAYRINK, Priscilla. **Conhecendo o TTC**. Rio de Janeiro: RioOnWatch, 2018. (Série Conhecendo o TTC). Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?tag=serie-conhecendo-o-ttc>. Acesso em: 23 jul. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

HARRINGTON, Catherine; NATIONAL CLT NETWORK; SEAGRIEF, ROSE (ed.). **The community land trust handbook**. Londres: CLT, 2012. Disponível em: https://d1ssu070pg2v9i.cloudfront.net/pex/carnegie_uk_trust/2016/02/pub1455011611.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

LITSEK, Felipe; MASETTO, Lara. **O TTC Champlain Housing Trust, de Burlington, EUA, e a Construção de Políticas Públicas Habitacionais Comunitárias de Larga Escala**. Rio de Janeiro, 3 ago. 2022. Artigo publicado no site: RioOnWatch. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=61839>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília. **Cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 121-192. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

NAÇÕES UNIDAS. Secretariado do Habitat III. **Nova Agenda Urbana**. Quito, 2017. Adotada na Conferência das Nações Unidas Sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, HABITAT III. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Gentrificação: aspectos conceituais e práticos de sua verificação no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1334-1356, 7 mar. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/31328>. Acesso em: 4 dez. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. 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, p. 609-631, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/40091>. Acesso em: 4 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 44-A/2021**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/4d135ff73ed4fd270325863200569386/29c579e1ba143199032587580054c6a6?OpenDocument>. Acesso em: 4 dez. 2023.

ROBERTSON, David. **Modelos de termos territoriais coletivos e cooperativas habitacionais do mundo todo**. Tradução de Fabrício Salles. Rio de Janeiro, 27 mar. 2017. Artigo publicado no site: RioOnWatch. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=24829>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SÃO JOÃO DE MERITI. Lei 205 de 14 de dezembro de 2021. Plano Diretor do Município de São João de Meriti. **Diário Oficial de São João de Meriti**, São João de Meriti, 6 de junho de 2022. Ano 20, n. 5856, p. 23. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62e19075e51b35156f425bcb/1658949750927/Plano+Diretor+SJM+-+grifado.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

SOTTO, Debora. **Redescobrimo o direito de superfície através dos Community Land Trusts**: alternativas para a realização do direito a moradia adequada no Brasil. São Paulo: [s.n.], jun. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobrimo_o_direito_de_su_perficie_atraves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequada_no_Brasil. Acesso em: 11 ago. 2023.

TORRALES, Maria Hernandez. El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña: corolario de un modelo de participación comunitaria en marcha. **Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico**, Porto Rico, v. 68, n. 4, p. 794-817, out./dez. 2007.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The Community Land Trusts**: affordable access to land and housing. Nairóbi: Un-Habitat, 2012. (The Global Urban Economic Dialogues Series).

UNITED NATIONS. **The Committee on Economic, Social and Cultural Rights**. Geneva, 1991. (Fact sheet, n. 16, rev. 1). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-16-rev-1-committee-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 27 jul. 2023.

WORLD Habitat. Leicester, 2015. *Site*. Disponível em: <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/cano-martin-pena-community-land-trust/>. Acesso em: 2 ago. 2023.