

## **COMO UM MODELO DE GESTÃO COLETIVA DA TERRA PODE ACABAR COM A “GENTRIFICAÇÃO” DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS: uma análise do Termo Territorial Coletivo**

Rebeca Landeiro dos Santos<sup>1</sup>

### **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 que 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 o direito à moradia e a segurança da posse 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 fundamentos do Community Land Trust, examina dois estudos de caso da aplicação do modelo, uma nos EUA e outra 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 right to housing and security of tenure 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.

---

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista pela UFJF e Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

**Keywords:** Community Land Trust. Right to Housing. Security of Tenure. Land Regularization. Public Management.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo a Fundação João Pinheiro, 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 ADPF 828 que limita as reintegrações de posse em ocupações coletivas, mais de 35 mil famílias sofreram com despejos durante a pandemia.

Arelado 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 que provocam 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 dizem enfrentar a “poluição visual” e “insegurança” quando em realidade usam das ferramentas estatais para manutenção e ampliação dos interesses privados (DINIZ, 2015; RIBEIRO, 2018).

O jogo de palavras tratado no termo “gentrificação de recursos públicos” refere-se à aplicação de investimento público que, consciente ou inconscientemente, acarreta processos de gentrificação. Este artigo busca trazer reflexões e meios para enfrentamento desse processo no que tange o desperdício de recursos públicos tendo em vista o cenário inquietante do déficit habitacional.

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 através 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.

Através da revisão de bibliografias internacionais e nacionais, são feitos estudos sobre as características e fundamentos do modelo, bem como, estudos de casos buscando compreender sua relação com o poder público, suas potencialidades e limitações. Os estudos de casos do Champlain Housing Trust, EUA, e do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, Porto Rico, são desenvolvidos 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.

Assim, este trabalho se estrutura em duas seções principais, além desta introdução e da conclusão. A primeira corresponde ao estudo sobre as características, fundamentos e aplicabilidade do *Community Land Trust* através de análises bibliográficas e empíricas. E o segundo corresponde ao aprofundamento do Termo Territorial Coletivo no Brasil e são elencadas possibilidades de apoio estatal ao fortalecimento e desenvolvimento do modelo.

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

O *Community Land Trust* surge na década de 1960 quando ativistas do movimento civil negro, entendendo que a segurança política e a independência econômica para a comunidade negra dos EUA estavam vinculadas com a obtenção da propriedade privada da terra, que não poderia ser adquirida pela maior parte dos negros ou seria facilmente retirada deles, viu na posse coletiva da terra uma solução promissora.

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, New Communities Inc., quando a comunidade negra conseguiu o que tinha sido até então a maior porção de terras sobre o domínio de negros, um terreno rural de quase 6.000 acres perto de Albany, Geórgia. Atingido durante muitos anos por vandalismo, violência e recusa de agências governamentais em fornecer subsídios e empréstimos, o CLT segue existindo até hoje na luta por justiça social (DAVIS, 2017).

Atualmente o modelo é encontrado tanto em países do Norte quanto do Sul global, além de ser apontado pela ONU Habitat em um dos cadernos da série *The Global Urban Economic Dialogues*, 2012, e na Nova Agenda Urbana de 2016, como ferramenta de promoção ao acesso à moradia economicamente acessível e sustentável (HABITAT III, 2017; UN-HABITAT, 2012).

Na 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, já as construções continuam sendo de propriedades individuais e são geridas pelas suas respectivas famílias. Nesse arranjo, para atingir os objetivos de um CLT e a particularidade das necessidades de cada comunidade a quem ele se vincula, algumas regras são construídas. A proibição da venda das terras, por exemplo, é fundamental para diminuição dos riscos de um processo de gentrificação, algumas CLTs ainda permitem que alguma taxa da valorização do imóvel seja

apropriada na venda, mas sempre se respeitando a premissa da acessibilidade econômica para os próximos moradores. Do lado das construções existe a possibilidade de venda para outras famílias de baixa renda, permitindo a autonomia individual 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, na preservação dos investimentos públicos a longo prazo, é pertinente analisar o Champlain Housing Trust, um dos maiores e mais antigos *Community Land Trust* do mundo, inclusive com grande notoriedade internacional, ganhando em 2008 da organização 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 (CHT) foi fruto da união de funcionários municipais, ativistas de bairro e defensores dos direitos dos inquilinos. Impulsionada 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 de propriedades e a responsabilidade de garantir imóveis economicamente acessíveis para 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, eram 1.980 unidades economicamente acessíveis, entre elas: 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 CHT, um estudo publicado em 2009 analisa o Champlain Housing Trust durante seu período de 25 anos de atuação (1984-2008). A fim de averiguar se de fato o *Community Land Trust* consegue garantir a acessibilidade econômica, o recorte das 410 casas e condomínios que estão sujeitos a um conjunto de parâmetros semelhantes e mais especificamente os 152 imóveis destes, revendidos um total de 205 vezes; são especialmente importantes para esta análise.

Com base neste recorte é possível comparar o aumento dos preços do mercado imobiliário tradicional com o aumento dos preços imobiliários do CHT. No cenário geral do mercado imobiliário, se observou 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 à 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%. Já os anos de 2007 e 2008, rumo ao colapso das hipotecárias, 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. No mesmo período de 1999 a 2006, o que configurou um aumento nos preços dos imóveis de 85%, no Champlain Housing Trust representou 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. Já 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 revendas de imóvel demonstrou que não só a acessibilidade econômica foi mantida como ela comportou na realidade um aumento. Durante os 25 anos a média de ganho de acessibilidade foi de 5,65%<sup>2</sup>, ou seja, um imóvel que na primeira compra era acessível a uma família com renda de 56,6% da renda média da área, por exemplo, após revenda, mesmo consideradas a porcentagem de valorização apropriada pelo vendedor e as taxas de transferência que entraram em vigor em 2002; é agora acessível a uma família com 53,4% da renda média da área<sup>3</sup>. Ambas sem comprometer mais do que 30% da renda familiar (DAVIS; STOKES, 2009).

---

<sup>2</sup> A acessibilidade aumentou em 115 dessas revendas, diminuiu em 81 e permaneceu aproximadamente a mesma em nove. Apesar da redução de acessibilidade relativa nas 81 revendas, essa redução foi mínima, a maioria com redução inferior a 10%.

<sup>3</sup> Para além da porcentagem de acessibilidade possível, o estudo também demonstrou a porcentagem de renda familiar média atingida neste período. Aqui as primeiras compras eram feitas por famílias com uma média de 68,6% da renda média da área e a revenda a famílias com média de 67,8% da renda média da área, um aumentando, assim, da acessibilidade relativa.

A queda das taxas de juros teve impacto positivo nesse cenário, entretanto, mesmo aplicando-se uma taxa média padronizada de juros de hipotecas para o período, a acessibilidade ainda assim aumentou, um ganho de 0,51% entre a compra inicial e eventual revenda (DAVIS; STOKES, 2009).

Já a acessibilidade absoluta foi mantida em todas as vendas exceto uma, ou seja, em 204 vendas 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%, foi necessário então uma família com 80,3% da renda média da área para arcar com os custos do imóvel (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 \$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 \$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. Somam-se aos subsídios públicos (23%), 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 a um controle do CHT sobre a revenda, ocupação, execução hipotecária e propriedade da terra mantém o público alvo dos subsídios e apoiam os moradores coletivamente, permitindo imóveis economicamente acessíveis independentemente das revendas, 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. Através 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), primeiro *Community Land Trust* em um assentamento informal no mundo.

Na década de 1990, como parte do Programa Nacional dos Estuários<sup>4</sup>, 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. Já na década de 2000, o Departamento de Transporte e Obras Públicas de Porto Rico<sup>5</sup> 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 que os moradores precisavam para ter suas demandas e opiniões ouvidas. O início do processo participativo começa então em 2001, lideranças comunitárias, moradores e funcionários do governo se envolveram, no decorrer de aproximadamente 700 reuniões, em reflexões críticas e desenvolveram, dentre 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, uma série de reuniões foram feitas com os moradores para discutir as possibilidades de titulações, como a titulação

---

<sup>4</sup> *National Estuary Program, 1987.*

<sup>5</sup> *Puerto Rico Highway and Transportation Authority (PRHTA), dentro do Department of Transportation and Public Works.*

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. Hoje mais de 2 mil famílias fazem parte do Caño CLT, sendo responsável 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 vai receber as titularidades das terras após extinção do Projeto ENLACE, previsto para durar no máximo 25 anos. E, por fim, o G-8, que é a organização representante legal das oito comunidades do Caño Martín Peña (ALGOED; TORRALES, 2019; TORRALES, 2007).

Durante todo 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 489 de 2004, desenvolvida a partir das demandas dos próprios moradores que recebiam que uma troca de governo pudesse suprimir as conquistas até então alcançadas, essa lei regulamenta o Plano e, conseqüentemente, em seu artigo 19, a criação do Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. No Caño CLT, para além de responsável pela implementação do Plano Distrital através 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).

Entretanto, 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. E em junho do mesmo ano o governo aprova a Lei 32 de 2009 que altera a Lei 489 de 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 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 104 de 2013 revoga a lei anterior e recupera as terras do Caño CLT. Essa nova lei, para além de recuperar as terras, também buscou 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, se torna um planejamento comunitário consistente, envolvendo o desenvolvimento de ações urbanísticas, habitacionais, ambientais, turísticas, sociais e econômicas. Essa mobilização vai além da terra, o Caño CLT é um espaço para a luta de diversos direitos, as qualidades e os eixos de atuação são muitos. 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 que eles foram inicialmente destinados como também a potencialização dos recursos investidos a curto e longo prazo. A curto prazo, ao garantir que o que foi priorizado pelo investimento foi também o que a comunidade enxerga como principal necessidade. E 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)<sup>6</sup>.

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

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

Analisados os fundamentos e estudos de casos dos *Community Land Trusts*, fica evidente que ações de apoio estatal ao desenvolvimento de CLTs são “relações mutualísticas”. Com benefícios compartilhados, assim também devem ser os encargos. O Estado tem um importante papel tanto na manutenção quanto na potencialização dos benefícios da instituição 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 fazer cumprir com suas obrigações, ao contrário, é garantir que os territórios tenham meios de cobrar tais direitos.

---

<sup>6</sup> 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.”.

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 comunidades 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: interesses 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 o 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 construção de uma pessoa jurídica que, formada pelos próprios moradores, vai ser a proprietária das terras; e a terceira etapa é a separação entre a propriedade da terra e a titularidade das construções através do direito de superfície. Apesar de serem apresentadas aqui de forma sequencial, esses são processos muitas vezes concomitantes e a particularidade de cada comunidade vai ditar a ordem natural dessas etapas.

Em comunidades 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 ele investimento de capital financeiro ou de conhecimento e tempo dos técnicos municipais) tende a acelerar o processo e conseqüentemente a construção legal do modelo.

Na hipótese da comunidade interessada estar situada em propriedade pública, é provável que exista alguma resistência à transferência da propriedade por parte do governo. Buscando assegurar ambas 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, fazendo parte também do conselho gestor do TTC.

De forma geral, os *Community Land Trust* têm um conselho administrativo tripartite com integrantes escolhidos pelos próprios moradores. O primeiro terço é composto pelos próprios moradores, o outro pelos moradores vizinhos ao CLT e o terceiro composto por autoridades municipais e apoiadores técnicos<sup>7</sup>. Essa aproximação com o Estado em consonância com os objetivos comunitários permite maior poder de diálogo com o setor público para garantia de direitos e diminui as chances de uma remoção estatal (ROBERTSON, 2017; FIDALGO; MAYRINK, 2018).

No caso do Caño CLT, além de todo esse envolvimento, o Estado também foi o proprietário legal das terras através da corporação Projeto ENLACE que teve prazo de validade. 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.

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

A construção dessa pessoa jurídica envolve a construção e formalização de dois documentos principais, o estatuto social e o regimento interno. O primeiro com os direitos, deveres e objetivo da entidade, e o segundo com as normas e regras da entidade. Essas são construções muito particulares de cada TTC, nelas serão decididos possíveis meios de se garantir a acessibilidade econômica, como, por exemplo, normas relativas à venda ou aluguel das construções, recortes sociais delimitadores para compra ou aluguel, direito de

---

<sup>7</sup> Cada CLT tem autonomia para adaptar essa estrutura. Fato muito recorrente em favelas brasileiras, por exemplo, se os vizinhos do Termo Territorial Coletivo são favoráveis a remoção da comunidade, eles não serão convidados a compor o conselho que visa a permanência de tal comunidade.

preempção, mensalidade, taxas de transferência, fórmula de cálculo de revenda, etc. Essas são questões que envolvem várias áreas do conhecimento, o apoio do poder público através da disponibilidade de profissionais técnicos é muito bem-vindo, sempre entendendo que a decisão final sobre a construção dessa entidade é dos 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. 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 (DAVIS; STOKES, 2009; MAYRINK; FIDALGO, 2018; ALGOED; MORALES; PACHECO, 2022).

Para formalização, a última etapa é a instituição do direito de superfície, ele é 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 e permite a separação entre a propriedade do solo e sua superfície, e conseqüentemente das 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 superficiário, morador, será dono de sua casa, seu quintal, etc. Essa separação entre o solo e a superfície estabelece direitos e deveres para as duas partes. Assim, salvo proibição no contrato, o superficiário pode, por exemplo, vender, alugar e deixar sua casa de herança sempre que isso não interfira no princípio da acessibilidade econômica para essas e as futuras gerações (BRASIL, 2001, 2002; RIBEIRO, 2020; SOTTO, 2017).

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

Das particularidades de cada comunidade ou 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.

Entretanto, para além dessas contribuições mais assistencialistas, apoiando comunidades 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 e desses instrumentos também é uma das importantes formas de impulsionar seus resultados. Por exemplo, apesar do TTC impossibilitar a venda da terra, ele é um modelo de adesão voluntária, a existência de terrenos do TTC espalhados pelo território cumpre a função de mitigar um processo de remoção mercadológica, como acontece no Caño CLT, todavia, atrelado a ele, a implementação da Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), se revela como um importante aliado para mitigar de forma mais incisiva a especulação sobre a área, 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 nº11.888/2008, 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 assistência técnica unida ao TTC permite uma aproximação ainda maior ao conceito de moradia adequada desenvolvido pela ONU (BRASIL, 2008; MARICATO, 2013). O apoio também pode vir mediante isenção ou desconto em imposto e serviços públicos. Políticas que considerem a faixa de renda e a acessibilidade econômica como parâmetro para 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, Rio de Janeiro, foi a primeira cidade brasileira a regulamentar do Termo Territorial Coletivo através de seu Plano Diretor aprovado em 2021, em seu artigo 341, estabelecendo o TTC como “instrumento urbanístico de gestão territorial, de utilização exclusiva para habitação de interesse social [...]” (SÃO JOÃO DE MERITI, 2022, online). Já no Rio de Janeiro o TTC foi inserido na minuta do Plano Diretor, que está em processo de revisão, como novo instrumento da política urbana do município, PLC 44/2021, artigos 147-151 (RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO, 2021).

No mais, qualquer apoio financeiro ao caixa do TTC é bem-vindo, os subsídios para um TTC possibilitam que ele possa suprir necessidades emergenciais de seus moradores, investimentos em melhorias territoriais, disponibilização de cursos de formação para a comunidade e compra de edifícios através do direito de preempção, por exemplo. O objetivo principal de acessibilidade econômica habitacional engloba uma série de outros objetivos que merecem atenção, necessitam de investimento e acarretam desenvolvimento.

Tendo em vista todo esse panorama apresentado, a perspectiva do TTC como política pública se mostra promissora, contando é claro que ela não seja manipulada para os fins das práticas e 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 tornam cada vez mais penosa a luta pelo alcance do direito à moradia efetiva. O Termo Territorial Coletivo possibilita ao poder público o cumprimento de direitos sociais de sua competência e, os estudos de caso do *Community Land Trust*, demonstram categoricamente a potencialidade do modelo em preservar e potencializar os investimentos públicos, garantindo que eles permaneçam nos grupos sociais a que eles foram inicialmente destinados.

No Brasil, o desenvolvimento de estudos e o processo de implementação do modelo

já está em curso desde 2018 através 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. 1-195.

ALGOED, Line; TORRALES, María Hernández. The Land is Ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: lessons from the caño martín peña community land trust. **Radical Housing Journal.** vol. 1, no. 1, p. 29-47. abr. 2019.

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. Lincoln Institute Of Land Policy, 2018. 45 p.

ANTÃO, Renata Cristina Do Nascimento; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. O Community Land Trust como instrumento de resistência aos projetos urbanos neoliberais. **Pos Fauusp**, São Paulo, v. 26, n. 49, p. 1-16, 22 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](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: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

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/l11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm). Acesso em: 11 ago. 2018.

CENTER FOR COMMUNITY LAND TRUST INNOVATION. **Global CLT Map + Directory.** 2021. Disponível em: <https://cltweb.org/resources/clt-directory/>. Acesso em: 03 jul. 2021.

DAVIS, John Emmeus. **Affordable for good: building inclusive communities through homes that last.** Atlanta: Habitat For Humanity, 2017. 93 p.



DAVIS, John Emmeus. **Origins & evolution of the Community Land Trust**. Estados Unidos: Catalytic Communities, 2020. 78 slides, color. Disponível em: [https://docs.google.com/presentation/d/1\\_yOdohiL9CyfZkNyt4yc4I6UvkGXCv6JiDP2MABWms/edit#slide=id.p1](https://docs.google.com/presentation/d/1_yOdohiL9CyfZkNyt4yc4I6UvkGXCv6JiDP2MABWms/edit#slide=id.p1); <https://www.youtube.com/watch?v=wRuOj5VFrJg> Acesso em: 04 jul. 2021.

DAVIS, John Emmeus; JACOBUS, Rick; HICKEY, Maureen. **Building Better City-CLT Partnerships: A Program Manual for Municipalities and Community Land Trusts**. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2008.

DAVIS, John Emmeus; STOKES, Alice. **Lands in Trust Homes That Last: a Performance Evaluation Of The Champlain Housing Trust**. 2009.

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](https://rioonwatch.org.br/wp-content/uploads/2019/02/KCLT-2017-Newsletter_web-1.pdf). Acesso em: 11 ago. 2023.

DESPEJO ZERO. **Campanha Despejo Zero Balanço Dos Dados Até Setembro de 2022**. Oct. 2022.

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

FIDALGO, Tarcyla; MAYRINK, Priscilla. **Termo Territorial Coletivo, parte 1: conhecendo a ideia e as possibilidades para favelas**. 2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=35408>. Acesso em: 23 jul. 2023.

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

HABITAT III, Conferência das Nações Unidas Sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável , 2016, Quito. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Organização das Nações Unidas, 2017. 66 p.

LITSEK, Felipe; MASETTO, Lara. **O TTC Champlain Housing Trust, de Burlington, EUA, e a Construção de Políticas Públicas Habitacionais Comunitárias de Larga Escala**. 2022. Disponível em: <https://rioonwatch.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. **Vozes**, Petrópolis, p. 121-192, ago. 2013.

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

NATIONAL CLT NETWORK. **The Community Land Trust Handbook**. Londres, 2012. 144 p.

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, 07 mar. 2018

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.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar de 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. **Projeto de Lei Complementar de 2021**. Rio de Janeiro, 2021. p. 1-144.

ROBERTSON, David. **Modelos de Termos Territoriais Coletivos e Cooperativas Habitacionais do Mundo Todo**. 2017. Tradução de: Fabrício Salles. 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, 06 de junho de 2022, p. 23. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/62e19075e51b35156f425bcb/1658949750927/Plano+Diretor+SJM+-+grifado.pdf>. 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.

UN-HABITAT. **The Community Land Trusts**: affordable access to land and housing. Nairóbi: Un-Habitat For A Better Urban Future, 2012. (The Global Urban Economic Dialogues Series).

UNITED NATIONS. Fact Sheet No.16 (Rev.1), **The Committee on Economic, Social and Cultural Rights**. Geneva, 1991. 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. **World Habitat Awards**. 2015. Disponível em: <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/cano-martin-pena-community-land-trust/>. Acesso em: 02 ago. 2023.