

## EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE *COMMUNITY LAND TRUSTS* E LIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO NO BRASIL

*Tarcyla Fidalgo Ribeiro\**

*Felipe Cruz Akos Litsek\**

*Clarissa Saporì Avelar\*\**

*Martim Ferraz Costa Furtado\*\*\**

\*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

\*\*Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brasil

\*\*\*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

### Resumo

*Os Community Land Trusts (CLTs) são um modelo de gestão coletiva da terra que promove a segurança da posse, assim como o fortalecimento e o desenvolvimento comunitário para populações vulnerabilizadas. Neste artigo, com base na apresentação de experiências consolidadas no Norte e Sul globais, analisam-se os aspectos organizativos e conjunturais que podem contribuir para sua implementação no Brasil. Em seguida, o cenário fundiário brasileiro é descrito, bem como a experiência pioneira em andamento na cidade do Rio de Janeiro. O modelo, ainda incipiente no Sul Global, apresenta potencial para aplicação em assentamentos informais consolidados com vistas a garantir a segurança da posse e o direito à moradia, constantemente negado e violado nesses contextos. Dadas as peculiaridades dos CLTs no Norte e Sul globais, são sugeridas algumas lições que podem ser retiradas dos casos analisados para facilitar a implementação do modelo no Brasil.*

### Palavras-chave

*Community Land Trust; Direito à Moradia Adequada; Regularização Fundiária; Segurança da Posse.*

## INTERNATIONAL COMMUNITY LAND TRUSTS EXPERIENCES AND LESSONS FOR THE IMPLEMENTATION OF THIS MODEL IN BRAZIL

*Tarcyla Fidalgo Ribeiro\**

*Felipe Cruz Akos Litsek\**

*Clarissa Saporì Avelar\*\**

*Martim Ferraz Costa Furtado\*\*\**

\*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, RJ, Brazil

\*\*Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília, DF, Brazil

\*\*\*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brazil

### Abstract

*Community Land Trusts are a model of collective ownership of land that promotes tenure security, community strengthening and development for vulnerable populations. In this article, starting from the presentation of implemented experiences in the Global North and South, we analyze the organizational and conjunctural aspects that can contribute to its implementation in Brazil. After that, the Brazilian land tenure scenario is described, and also the first on-going experiment in Rio de Janeiro. The model, which still has few applications in the Global South, potentially represents an alternative to guaranteeing security of tenure and the right to housing in consolidated informal settlements. Inhabitants of these areas have their rights constantly violated and denied. Given the peculiarities of CLTs in the Global North and South, some lessons are suggested that can be drawn from the analyzed cases to facilitate the implementation of the model in Brazil.*

### Keywords

*Community Land Trust; Right to Adequate Housing; Land Regularization; Security of Tenure.*

# EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE *COMMUNITY LAND TRUSTS* E LIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO NO BRASIL

*Tarcyia Fidalgo Ribeiro*

*Felipe Cruz Akos Litsek*

*Clarissa Saporì Avelar*

*Martim Ferraz Costa Furtado*

O *Community Land Trust* (CLT) é um modelo de gestão territorial coletiva que hoje é aplicado em diversos países do mundo, com os objetivos de promover a proteção da segurança da posse das famílias que aderem ao modelo, bem como a acessibilidade econômica permanente das moradias e o fortalecimento comunitário. Para alcançá-los, o modelo se utiliza de um mecanismo de separação da propriedade da terra e das construções. Assim, a terra passa para a titularidade de uma pessoa jurídica composta e gerida pelos moradores – que não podem vendê-la, apenas administrá-la coletivamente –, enquanto as construções ficam sob titularidade individual das famílias, o que mantém a liberdade de venda e locação, desde que dentro das regras estabelecidas pelos moradores no regramento do CLT (RIBEIRO, 2020).

O primeiro CLT surgiu nos Estados Unidos em 1969, na zona rural da cidade de Albany, no estado da Geórgia, como expressão da luta e da resistência do movimento negro por direitos civis e justiça racial. Em 1980, o primeiro CLT urbano foi implementado em Cincinnati, em Ohio, o que se constituiu em um momento importante de expansão do modelo até que viesse a se consolidar como um movimento capaz de extrapolar fronteiras. Ao longo das últimas décadas, esse movimento vem construindo uma trajetória internacional marcada pela garantia da habitação associada à qualidade de vida, ao acesso a serviços e à garantia da autonomia e do protagonismo dos moradores no tocante às escolhas relacionadas ao território em que vivem (DAVIS, 2010).

Neste trabalho, buscamos explorar as diferenças dos modelos de CLTs urbanos implementados no Sul e no Norte globais, pautando-nos em experiências já consolidadas, com o intuito de sugerir algumas “lições” para a aplicação do instrumento no Brasil. O uso da divisão Norte e Sul globais busca marcar as diferenças inerentes à aplicação do modelo entre os países pertencentes às categorias evocadas. O termo Sul Global, segundo Levander e Mignolo (2011), foi criado para superar as limitações referentes às noções de desenvolvimento, poder e hierarquia que marcaram a separação entre o Primeiro e o Terceiro Mundo ou entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Laó-Montes e Vásquez (2018, p. 293) pontuam que a premissa que conecta as distintas regiões do Sul Global são o passado marcado pela colonização, a situação periférica em relação ao capitalismo global e a configuração da colonialidade como a perpetuação de mecanismos de exploração e dominação.

No que diz respeito ao estudo de CLT, a divisão entre Norte e Sul globais se justifica por dois fatores principais: o primeiro é a diferença no tempo de aplicação e na quantidade de experiências associadas ao modelo, e o segundo consiste nas diferenças sociais, econômicas e políticas que implicam uma necessidade de adaptação do modelo especialmente para a realidade do Sul Global.

A proposta de aplicação do modelo de CLT no Brasil parte de sua flexibilidade e adaptabilidade a realidades muito distintas, como vem sendo demonstrado pelas experiências internacionais. Na ótica de construção a partir do Sul Global, dedica-se especial atenção aos arranjos comunitários já existentes no território brasileiro, especificamente nos assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro, onde está em desenvolvimento um projeto piloto de aplicação do CLT. Em meio a tantos conflitos urbanos, as favelas e ocupações informais têm muito a ensinar sobre organização territorial e sobre resistência contra ações de remoção praticadas pelo Estado, contra o controle paralelo das milícias e do narcotráfico, além das pressões feitas por agentes do mercado imobiliário. Nesse sentido, parece-nos fundamental que, para o alcance dos principais benefícios do modelo, seja realizado o esforço de reflexão a respeito das práticas internacionais e locais, a fim de colaborar com a construção de um arranjo específico para o modelo brasileiro de CLT.

Para tanto, este trabalho está organizado em três partes. Primeiramente, são descritas quatro experiências internacionais de CLTs, as duas primeiras do Norte Global (o *Dudley Neighbors Incorporated*, nos Estados Unidos, e o *Community Land Trust Bruxelles*, na Bélgica), e as duas restantes do Sul Global (o *Tanzania Bondeni Community Land Trust*, no Quênia, e o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martin Peña*, em Porto Rico). Ainda na primeira parte se enunciam algumas “lições” extraídas de cada conjunto de experiências.

Em seguida, apresentamos uma leitura do contexto fundiário brasileiro, expondo problemas relevantes relacionados à frequente negação do direito à cidade e do direito à moradia para as populações vulnerabilizadas, o que, por sua vez, tem íntima relação com a situação de insegurança da posse a qual esses grupos estão sujeitos e que não pode ser sanada por meio de políticas de regularização fundiária exclusivamente centradas na titulação da propriedade. Situamos, nesta parte do trabalho, a atuação dos agentes envolvidos nesses conflitos – Estado, movimentos sociais, mercado imobiliário, sociedade civil –, para assim contextualizar o surgimento do Projeto TTC (Termo Territorial Coletivo) nas comunidades cariocas.

Por fim, na terceira parte, são elencadas algumas “lições” extraídas das experiências internacionais em diálogo com o caso brasileiro, a fim de contribuir para a construção de um modelo de CLT no país.

## 1. Experiências Internacionais de *Community Land Trusts*

Considerando o grau de circulação do modelo CLT em nível internacional, bem como o crescimento do número de experiências nos mais diversos países, é importante a apresentação de experiências emblemáticas no Norte e no Sul globais, com o propósito de situar o debate baseado nas práticas que vêm orientando o desenvolvimento mundial do modelo em foco.

Após seu surgimento, ele se espalhou pelos territórios estadunidense e inglês nas décadas seguintes e, recentemente, ganhou o território europeu e o australiano. Assim, o Norte Global vivenciou um número muito grande de experiências – mais de quatrocentas documentadas – e uma consolidação prática e teórica do modelo.

Por sua vez, no Sul Global sua aplicação ainda é incipiente. A primeira experiência data de 1994, no Quênia, e é acompanhada apenas pela experiência de Porto Rico, instaurada em 2004. Apesar disso, os CLTs vêm se disseminando no âmbito das lutas pelo direito à moradia e à cidade em diversos países do Sul, em especial nas iniciativas levadas a cabo por populações urbanas vulnerabilizadas. Assim, temos experiências em andamento em países como Bolívia, Brasil e Bangladesh.

### 1.1 Norte Global

As características socioeconômicas, culturais e políticas compartilhadas em alguma medida pelos países que compõem essa categoria deram origem a um modelo de CLT que, apesar das variações locais, mantém algumas características essenciais básicas, como o apoio do poder público às iniciativas e a difusão social do modelo. Em seguida, apresentaremos as experiências do *Dudley Neighbors Incorporated* (DNI), nos Estados Unidos, com mais de trinta anos de existência, e do

*Community Land Trust Bruxelles*, instituído na Bélgica na última década. A escolha dos casos se deve ao fato de serem experiências amplamente documentadas e pelo desejo de apresentar contextos distintos, tanto do ponto de vista da localização como do tempo de existência.

#### 1.1.1 *Dudley Neighbors Incorporated (DNI) – Boston, Estados Unidos*

O DNI<sup>1</sup> foi estabelecido em 1988, com o objetivo de implementar um plano de revitalização do bairro de Dudley, na periferia de Boston, que enfrentava naquele momento um processo contínuo de depredação e abandono. No início dos anos 1980, os moradores criaram a organização comunitária *Dudley Street Neighborhood Initiative* (DSNI), que desenvolveu o plano de revitalização para o bairro, abrangendo a ideia do desenvolvimento comunitário sem a necessidade de deslocar as famílias, com garantia de moradia economicamente acessível (TAYLOR, 1995).

Durante os anos iniciais de organização do grupo, várias demandas foram levadas ao poder público para que o Plano de Revitalização pudesse ser posto em prática. No final da década de 1980, os moradores de Dudley obtiveram uma grande conquista, com o estabelecimento do controle comunitário sobre 1.300 lotes de terras não utilizadas do município. Paralelamente, a cidade de Boston concedeu o poder de domínio eminente sobre parte significativa das terras vazias de propriedade privada na área conhecida como “Triângulo Dudley”, procedimento possível no direito estadunidense. Com a transferência do domínio eminente para o CLT, este passou a deter o poder de desapropriar imóveis vazios em uma área de atuação delimitada, com o intuito de usar esses espaços para construir moradia acessível e outros ativos comunitários. As terras sobre as quais foi concedido o domínio eminente estavam, em sua maioria, vazias, o que não resultou em aumento de conflitos na região. Assim, o apoio do poder público foi fundamental para a estruturação do DNI, que, por sua vez, ficou responsável por gerenciar essas terras, promovendo o desenvolvimento e garantindo a permanência dos moradores na área.

O DNI faz a gestão tanto de lotes adquiridos por meio do domínio eminente como de lotes públicos e os aluga para incorporadores privados e sem fins lucrativos, para que estes construam moradias acessíveis de acordo com o plano diretor da comunidade (TAYLOR, 1995). Atualmente, conta com mais de doze hectares de terra, nas áreas de Roxbury e North Dorchester, em Boston, ocupados por imóveis residenciais, parques, fazendas urbanas, jardins, estufas comunitárias, áreas de lazer infantil e outras áreas de uso comum. Os imóveis totalizam 227 unidades residenciais (DWYER, 2015). A paisagem de decadência e abandono foi completamente alterada: hoje a região é marcada pela vitalidade e pelo bom estado das instalações.

---

1. Mais informações podem ser encontradas em <https://www.dudleyneighbors.org/>.

Para ingressar no CLT, os interessados devem participar de pelo menos dois treinamentos sobre o modelo e, depois de comprar um imóvel, podem participar ainda de *workshops* trimestrais sobre diferentes assuntos, incluindo manutenção e reparos domésticos, planejamento financeiro, planejamento fiscal e outras demandas dos moradores. O DNI não financia diretamente o acesso aos imóveis, mas os mantém acessíveis para a população de baixa renda, que busca então financiá-los nas instituições financeiras nacionais, contando com o apoio do DNI para eventuais negociações e orientação financeira.

Do ponto de vista da venda das construções, o DNI tem prioridade na compra e, apenas se ele não tiver interesse na aquisição, é possível ofertá-lo a terceiros, mas ainda com a imposição de algumas restrições, com o objetivo de manter as moradias acessíveis para famílias de baixa renda. Um exemplo é dado pela limitação de renda para acessar os imóveis. Em relação à garantia de segurança da posse e prevenção de despejos, a experiência de Dudley vem apresentando resultados promissores. Um estudo conduzido por Dwyer (2015) compara o impacto dos processos de execução de hipotecas entre 1993 e 2014 nos bairros ao redor do núcleo de terrenos do DNI – o chamado Triângulo de Dudley – com as execuções dentro do perímetro administrado pelo CLT e também com as unidades a ele pertencentes. Durante o período citado, houve apenas quatro execuções de hipoteca em terrenos do CLT, 22 na área administrada. Em contraponto, ocorreram 365 execuções na região do entorno<sup>2</sup> (THADEN; ROSENBERG, 2010).

### 1.1.2 *Community Land Trust Bruxelles (CLTB) – Bruxelas, Bélgica*

O *Community Land Trust Bruxelles (CLTB)*,<sup>3</sup> estabelecido em 2012 na cidade de Bruxelas, capital belga, tem a missão de oferecer aos residentes de baixa renda a oportunidade de viver em moradias acessíveis, sustentáveis e de qualidade. Ele foi o primeiro CLT a ser concretizado na Europa continental (DE PAUW; DE SANTOS, 2020). Atualmente, possui quatro prédios residenciais, com um total de 49 unidades, e três outros edifícios estão sendo construídos, os quais somam mais 59 unidades; ainda há mais quatro projetos em processo de planejamento, que resultarão em sessenta novas unidades. O público atendido é diverso em termos raciais e culturais, embora seja predominantemente formado por imigrantes.

---

2. Os resultados do levantamento apontam para a mesma direção de estudos anteriores, os quais demonstram que, durante a crise financeira de 2008, o índice de execuções hipotecárias de moradores de CLTs foi ínfimo se comparado ao de outras modalidades de empréstimo (THADEN; ROSENBERG, 2010). Cabe ressaltar que moradores de CLTs em geral são pessoas de baixa renda, justamente as mais afetadas por essa forma de despejo.

3. Mais informações podem ser encontradas em <https://www.cltb.be>.

Assim como em outras cidades do mundo, na primeira década do século XXI, Bruxelas passava por uma grave crise habitacional, para a qual se buscavam alternativas. O conhecimento do modelo do CLT e algumas experiências de sucesso levaram um grupo de ativistas a dar início a uma mobilização para a implementação de um CLT belga, com a criação de uma organização sem fins lucrativos denominada *Platform Community Land Trust Brussels*, que propôs uma apresentação do modelo ao governo. Um estudo de viabilidade evidenciou a potencialidade do CLT para a região, o que levou o governo local a auxiliar na sua construção, mediante financiamento e operacionalização. Assim, a organização passou a ser chamada *Community Land Trust Bruxelles* (DE PAUW; AERNOUTS, 2020).

Um ano depois dessa reorganização institucional, foi criado um conselho tripartite para a gestão do projeto, composto proporcionalmente de futuros residentes, sociedade civil e autoridades regionais. Em paralelo a essas mudanças, montou-se outra estrutura organizacional independente chamada *Foundation Community Land Trust Bruxelles* (FCLTB). Essa fundação tem como objetivo tornar-se proprietária e locadora dos terrenos da região, enquanto a CLTB é responsável pelo desenvolvimento e pela gestão de empreendimentos residenciais localizados nesses terrenos.<sup>4</sup>

Foi somente depois de toda essa estruturação que o CLT de Bruxelas começou a ser operacionalizado em 2012, regulamentado logo em seguida no Código Habitacional Regional da cidade. Essa regulamentação possibilitou o acesso a um subsídio anual do governo belga, empregado no desenvolvimento de novos projetos de habitação popular.

O projeto preza pela participação e o acompanhamento dos residentes atuais e futuros, visando a uma construção coletiva das dinâmicas e projetos do CLT, fator imprescindível durante todas as suas fases. Como forma de garantir a acessibilidade permanente a famílias de baixa renda, são disponibilizados subsídios para a aquisição dos imóveis. Com relação a novos moradores, os pretendentes precisam participar de grupos de estudo e de reuniões regulares, com cerca de dois anos de antecedência, com vistas a conhecer o modelo, seus limites e possibilidades. Após esse período, caso deseje de fato integrar o CLT, a pessoa ou família deve se cadastrar e comprovar a condição de vulnerabilidade econômica, para que o conselho local entre em contato quando um imóvel estiver disponível, conforme a ordem cronológica de aplicações. Para garantir a missão de atender famílias de baixa renda, os membros dos CLTBs não podem alugar suas casas sem autorização prévia do conselho gestor. Se desejarem vendê-las, devem fazê-lo para o público já cadastrado para a compra de um imóvel no CLT.

---

4. Conforme informações disponíveis em <https://www.cltb.be/our-history/?lang=en>.

Pela sua natureza, o CLT de Bruxelas vem se configurando como um modelo de moradia para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica altamente dependente do apoio do governo. Além disso, traz um olhar amplo para a questão da habitação, ao criar espaços públicos e promover atividades coletivas, assim como ao apoiar outras iniciativas da comunidade para o estabelecimento de uma solidariedade comunitária. Conforme os preceitos originais do CLT, o modelo belga garante a acessibilidade das moradias de forma duradoura, fomentando o desenvolvimento comunitário e garantindo a segurança da posse dos moradores. Como todo modelo que envolve pessoas diversas, o CLTB passa por algumas dificuldades, como a manutenção do engajamento dos moradores, o que pode estar relacionado com a maior presença governamental e o menor protagonismo comunitário na sua instituição. Apesar disso, é considerado um caso de sucesso<sup>5</sup> e serviu de exemplo para a implementação de outros CLTs na Europa continental.

### *1.1.3 Lições extraídas das experiências do Norte Global*

As duas experiências descritas anteriormente permitem extrair alguns elementos que, tendo se mostrado importantes para o sucesso obtido, devem ser problematizados quanto à sua aplicabilidade no caso brasileiro.

Em primeiro lugar, destaca-se o apoio do poder público. Em Dudley, esse apoio foi posterior à iniciativa popular de auto-organização e gestão do bairro, mas teve papel fundamental no êxito da iniciativa, inclusive em decorrência da concessão do domínio eminente sobre os terrenos não utilizados. Por sua vez, no CLTB o financiamento público foi decisivo para a efetivação do projeto com a construção das primeiras moradias.

Cabe salientar que o engajamento do poder público tem relação direta com a difusão social do modelo dos CLTs existentes há vários anos na região. A junção da difusão social do modelo com o apoio do poder público fez com que o CLT tivesse seu potencial reconhecido na garantia do direito à moradia de populações vulnerabilizadas, o que levou diversas cidades, como Boston (Dwyer, 2015) e Chicago (Lowe; Prochaska; Keating, 2022), a inserir o modelo no seu rol de políticas públicas habitacionais. Esse reconhecimento potencializa as possibilidades de aplicação do CLT e seu impacto nesses países e sobressai como elemento importante de sua constituição.

---

5. Em 2021, o CLT de Bruxelas venceu o prêmio da World Habitat como iniciativa habitacional inclusiva e sustentável, dentre uma série de outros projetos habitacionais no mundo.

Por fim, as duas experiências evidenciam também a importância da mobilização contínua dos participantes em torno da gestão do CLT, garantindo sua participação no maior número possível de decisões acerca do território e dos imóveis.

## 1.2 Sul Global

No Sul Global, os *Community Land Trusts* ainda são um modelo incipiente, diretamente relacionados a movimentos de resistência de populações vulnerabilizadas nas cidades. Apesar da grande heterogeneidade dos países do Sul Global, há elementos comuns na sua realidade urbana, marcada pela desigualdade e pela segregação socioespacial, para a qual o CLT vem se apresentando como uma alternativa fundamentada na luta de movimentos e grupos pela moradia e segurança da posse.

São conhecidas, até o momento, duas experiências efetivamente implementadas e formalizadas: uma no Quênia e outra em Porto Rico. Elas serão aqui apresentadas a fim de embasar as reflexões sobre suas características e sobre as lições que podemos extrair para o desenvolvimento do modelo no Brasil. Assim como na Bolívia e em Bangladesh, está em curso no Brasil o desenvolvimento de um projeto inaugural do CLT, que aqui recebeu o nome de Termo Territorial Coletivo (TTC).

### 1.2.1 Tanzania Bondeni Community Land Trust – Voi, Quênia

O Quênia vivencia um processo histórico de luta por habitação e melhoria dos assentamentos informais, com mais de trinta anos de movimentação da sociedade civil em prol da construção de políticas públicas voltadas à população de baixa renda (BASSET, 2005). No entanto, um desafio histórico presente no país é a concentração fundiária, estimulada pela revenda de moradias subsidiadas pelo Estado, originalmente direcionadas a classes mais baixas, para parcelas da população de renda mais elevada, acarretando a perda do investimento público e a contínua precarização das condições de vida das camadas mais pobres (MIDHEME; MOULAERT, 2013).

Para superar essas dificuldades, foi implementado um CLT ainda no início da década de 1990, em Tanzania Bondeni, bairro da cidade de Voi. Trata-se da primeira experiência do tipo estabelecida no continente africano. A região de Tanzania Bondeni, que abriga a experiência do CLT em uma área de assentamento informal, é considerada uma localização privilegiada, muito valorizada por se tratar de um centro urbano próximo da principal rodovia que liga o país, indo do porto de Mombaça à capital, Nairóbi.

O diferencial desse projeto reside no fato de ter sido desenvolvido e implementado por um grupo de atores variados, ao mesmo tempo que se buscou ampla

participação dos moradores. Para sua efetivação, foi firmada uma parceria entre o Conselho Municipal de Voi, o Ministério do Governo Local (MGL) do Quênia e o governo alemão, por meio de um dos programas da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ). No tocante à gestão territorial, foram estabelecidos dois órgãos distintos: um Conselho Gestor composto de nove integrantes (não residentes), que realiza a administração do CLT e é o responsável legal pela titularidade da terra e o planejamento de longo prazo, e um Comitê de Moradores com treze membros, que executa a gestão do dia a dia e auxilia o Conselho Gestor no cumprimento de suas atribuições (MIDHEME; MOULAERT, 2013).

Durante todo o processo de implementação do CLT, seus idealizadores se basearam nas seguintes premissas: (i) participação dos moradores; (ii) proibição de proprietários ausentes; (iii) controle das vendas dos imóveis; (iv) controle comunitário; (v) proibição das vendas dos terrenos; e (vi) garantia das liberdades individuais. Elas foram definidas com o objetivo de evitar processos especulativos e de gentrificação, ao mesmo tempo que buscavam o fortalecimento da comunidade e a melhoria das moradias e do território (BASSET, 2005).

Uma das maiores dificuldades práticas enfrentadas foi a especificidade da legislação queniana, que impedia arranjos fundiários compatíveis com a estrutura do CLT, no que tange à separação da propriedade da terra e das construções. A burocracia envolvida na alteração dessa estrutura legislativa levou os residentes a se organizarem e se registrarem como uma organização privada, firmando contratos fiduciários com as diretrizes de gestão e manutenção do *Community Land Trust*. Posteriormente, a comunidade, já organizada, conseguiu uma cessão da propriedade da área pública para o CLT, que, por sua vez, passou a emitir títulos individuais para as famílias integrantes da organização criada.

Os custos das transações envolvendo a formação do modelo foram significativamente reduzidos por uma série de medidas, como doações de terras, para além das parcelas objeto de arrendamento, disponibilização de recursos por moradores da cidade e também recursos oferecidos pela GIZ. Com isso, os custos residuais puderam ser pagos pelos moradores no prazo de dois anos. Apesar dos gastos iniciais, estes foram menores do que os custos exigidos pelos antigos projetos governamentais de moradia, e menores ainda quando comparados ao preço do aluguel na área no mercado tradicional (BASSET, 2005).

O modelo queniano de CLT foi de suma importância para o contexto local, uma vez que foi capaz de ajudar centenas de pessoas de baixa renda a terem acesso formal à terra urbana, pela qual lutaram por anos. Ele também foi bem-sucedido ao empoderar as famílias que lá habitavam, estimulando a participação delas durante todo o processo, além do amplo desenvolvimento territorial e comunitário resultante.

Vale destacar, a experiência também enfrentou desafios, especialmente após a implementação do CLT, relacionados com a manutenção da mobilização comunitária. Ao longo dos anos, o processo de mobilização se enfraqueceu, ao mesmo tempo que cresciam os conflitos em torno da gestão do modelo. A junção de mobilização fraca e desconfiança de parte dos moradores em relação aos gestores enfraqueceu o arranjo, que, apesar disso, continua vigente em Tanzania Bondeni.

#### 1.2.2 Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña – San Juan, Porto Rico

*Fideicomiso de la Tierra* foi o nome dado ao modelo do *Community Land Trust* em Porto Rico. O modelo foi adotado em resposta a uma situação de risco iminente de gentrificação, ligada a um projeto de dragagem do canal Martín Peña, no centro da capital, San Juan. Na visão dos moradores, e com base em suas vivências e experiências locais, a intervenção pública levaria a um aumento substantivo do preço dos imóveis na região. Assim como o caso do CLT do Quênia, e diferentemente das experiências do Norte Global, o *Fideicomiso de la Tierra* foi desenhado para ser implementado em uma área de favela consolidada, situada nos arredores do referido canal. Trata-se também da primeira experiência efetiva de CLT da América Latina (ALGOED; TORRALES, 2019).

As comunidades que cercam o canal Martín Peña enfrentavam havia décadas um grande problema em relação à infraestrutura local, principalmente em razão do assoreamento do curso d'água e das frequentes inundações das casas com água contaminada. A proposta do governo de realizar uma dragagem do canal foi recebida com entusiasmo pelos moradores diante das potenciais melhorias de suas condições de vida, mas também ligou um alerta no tocante à valorização dos imóveis e à consequente expulsão de parcela significativa dos moradores.

Nesse cenário, a construção do CLT foi iniciada em 2000 e formalizada em 2004, como medida de enfrentamento à especulação imobiliária e à gentrificação na região, garantindo a permanência dos moradores no seu território. O processo para a implementação do modelo foi guiado pela Corporação ENLACE, empresa pública de duração limitada (25 anos) criada pelo governo porto-riquenho – em face da demanda das comunidades pelo CLT – para assumir temporariamente a propriedade das terras públicas como elemento responsável pelo desenvolvimento econômico e urbano da comunidade. Essa empresa sempre atuou em conjunto com moradores por intermédio do G8, grupo comunitário ao qual coube garantir a mobilização necessária dos moradores para que a implementação do projeto fosse realizada de acordo com os interesses da comunidade (ALGOED; TORRALES; RODRÍGUEZ, 2018).

Em ação conjunta, os moradores e técnicos envolvidos no projeto elaboraram uma série de instrumentos, entre eles o projeto de lei que foi apresentado e aprovado pelo Legislativo como a Lei nº 489/2004, conhecida como Lei de Desenvolvimento Integral do Distrito de Planejamento Ambiental de Caño Martín Peña, cujo papel foi fundamental para a formalização do *Fideicomiso de la Tierra*. Assim como no Quênia, as habitações, em sua maioria, eram informais e construídas em terras públicas, o que dificultava a implantação do modelo. Com a nova lei, o título dos terrenos da região de propriedade pública foi transferido para a ENLACE, que, por seu turno, deveria transferi-lo para o *Fideicomiso de la Tierra* quando seu regramento estivesse estabelecido.

Durante esse período transitório, a ENLACE ficou responsável por promover a regularização do direito de propriedade. Os moradores adquiriram o direito de superfície, ou seja, a propriedade das construções, enquanto a ENLACE reteve os títulos das terras. No período de 2006 a 2008, foram realizadas diversas oficinas comunitárias para desenvolver o Regramento Geral do *Fideicomiso*, finalmente promulgado em outubro de 2008. Com a formalização do regramento, a ENLACE transferiu o título dos terrenos para o *Fideicomiso* por meio de escritura formal. No ano seguinte, todo esse arranjo, construído ao longo de anos, sofreu uma tentativa de invalidação provocada por uma mudança de postura do governo local, que passou a defender a extinção do CLT e a titulação individual para moradores. Isso gerou um intenso processo de luta e mobilização social e resultou na vitória dos moradores, que conseguiram, em 2013, aprovar um projeto de retomada das terras para o CLT, preservando o arranjo original.

O conselho gestor do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña* é composto de forma mista por onze membros: seis moradores da comunidade e membros do CLT (quatro deles eleitos em assembleia e dois designados pelo G8, que vem a ser o grupo gestor constituído pelas oito comunidades que integram o complexo); dois membros não residentes (designados pelo próprio conselho gestor) e três representantes de instituições governamentais (um membro da Corporação ENLACE, um nomeado pelo prefeito de San Juan e um nomeado pelo governador de Porto Rico). Além dos onze membros com voto no conselho, há a participação do presidente do G8, mas sem direito a voto. Esse conselho tem como objetivo distribuir títulos de direito de superfície aos moradores, evitar deslocamentos involuntários destes e adquirir e manter de forma perpétua moradias a preços acessíveis. Vale enfatizar, a participação dos moradores é um princípio fundamental do modelo.

Atualmente, o *Fideicomiso de la Tierra* administra as terras das 2 mil famílias aderentes na área do Distrito de Planejamento Especial e atende suas demandas. Por não se tratar de um modelo compulsório, estima-se que hoje um quarto dos

moradores das oito comunidades faça parte do *Fideicomiso*. Desta maneira, a experiência se apresenta como paradigmática para o Sul Global, em especial para a América Latina. A conjugação das dimensões: jurídica, ambiental, urbanística e da participação popular a levou a receber diversas premiações internacionais.

### 1.2.3 Lições extraídas das experiências do Sul Global

As experiências do Sul Global descritas evidenciam como aspecto principal a apropriação do modelo CLT para o contexto de assentamentos informais consolidados. Tanto o *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña* como o *Tanzania Bondeni* foram concebidos no âmbito de projetos de urbanização e regularização fundiária, em que se buscaram alternativas para a propriedade da terra capazes de garantir segurança da posse e estimular o desenvolvimento comunitário. Também podemos ressaltar a preocupação central em garantir a participação efetiva dos moradores, considerada condição essencial para a viabilidade dos projetos.

Além disso, o baixo grau de conhecimento e de experiências consolidadas no Sul Global faz com que a difusão social do modelo do CLT se mostre fundamental para a multiplicação do modelo na região. Ambas as experiências acima relatadas, apesar de bem-sucedidas, ainda têm um efeito multiplicador muito restrito. Isso também ajuda a explicar a relação que vem se constituindo entre o CLT e o poder público: embora presente, ela se revela mais ambígua e conturbada do que nas experiências do Norte Global.

Por fim, as experiências do Sul Global reforçam a importância da mobilização contínua dos moradores em torno do CLT. Dado o contexto socioeconômico inerente aos países categorizados nessa região, a mobilização representa um desafio ainda maior, consideradas as inúmeras dificuldades enfrentadas cotidianamente pelos moradores para sua sobrevivência.

### 1.3. Síntese das experiências internacionais

As duas experiências do Norte Global aqui relatadas corroboram a perspectiva de que o CLT é um modelo que se encontra consolidado nessa região como alternativa de acesso e manutenção, em longo prazo, de moradias dignas acessíveis. As condições de criação nos casos apresentados são distintas, respondem a demandas diferentes por habitação e foram construídas em decorrência de arranjos legais, organizacionais e culturais também diferentes. A flexibilidade para a consolidação do modelo vem atraindo crescentemente a participação e o apoio do poder público, que, em alguns casos, o adota como política pública de habitação com resultados bastante promissores.

Por sua vez, as duas experiências de CLT do Sul Global aqui relatadas, únicas consolidadas dentre todos os países aos quais corresponde essa classificação, corroboram a visão de um modelo ainda incipiente na região. Não obstante, ele mostra grande potencial nas intermináveis, e cada vez maiores, lutas pela moradia e pelo direito à cidade, em especial na América Latina. Reitera-se que um aspecto importante da aplicação do CLT no Sul Global é sua utilização em assentamentos informais consolidados e em processo de regularização fundiária, o que reforça sua dimensão protetiva da segurança da posse de populações vulnerabilizadas. Há uma relação ambígua com o poder público, cuja participação é importante, mas que, não raro, atua de forma a beneficiar agentes com interesses opostos aos dos moradores. Por fim, vemos a necessidade de maior difusão social do modelo para sua aceitação e consolidação como solução fundiária para esses espaços.

A proximidade do CLT com os movimentos e grupos de luta pela moradia no Sul Global confere ao modelo características peculiares, como o maior destaque e importância da participação dos moradores no conselho gestor, além do maior e mais duradouro trabalho de mobilização comunitária. Essas características serão debatidas adiante, quando, após a exposição do cenário brasileiro, serão feitas considerações sobre as lições tomadas das experiências internacionais em relação ao nosso país.

## 2. O cenário fundiário brasileiro

Como vimos, o modelo dos *Community Land Trusts* passou por transformações importantes ao deparar com a realidade de países do Sul Global, quando começou a responder a novas demandas e a assumir funções bastante distintas. Essa mudança só foi possível graças à natureza flexível dos CLTs, uma vez que eles podem ser moldados para atender às necessidades de pessoas em diferentes contextos, sem perder o núcleo essencial que os definem (DAVIS, 2010).

Apesar das inúmeras diferenças entre o Brasil e os demais países do Sul Global nos quais há experiências concretas com o CLT, a presença de importantes elementos comuns nos impele a refletir sobre o potencial do modelo para a realidade brasileira. As constantes violações ao direito à moradia no país, aliadas a um cenário urbano marcado por irregularidades fundiárias e precariedade habitacional, revelam um quadro que torna urgente a busca por soluções adequadas à realidade de populações vulnerabilizadas e condizentes com o ideário do direito à cidade.

A condição irregular das moradias impacta diretamente a segurança da posse de populações vulnerabilizadas, pois submete comunidades inteiras a uma situação de ameaça constante de remoção pelo poder público ou por particulares. Sem direitos fundiários reconhecidos, são limitadas as possibilidades jurídicas de defesa dos moradores, o que afronta diretamente seu direito à moradia.

Em um cenário em que a irregularidade agrava os conflitos fundiários e conduz comunidades a uma situação profundamente insegura, é fundamental pensar em uma política de regularização fundiária<sup>6</sup> que tenha como objetivo garantir a permanência e o acesso de moradores a serviços e infraestruturas urbanos. No entanto, a formalização dos direitos fundiários (titulação), apesar de importante, não é capaz de assegurar a permanência das comunidades em seus espaços. A garantia da permanência é uma das principais demandas dos moradores nesses territórios, um desejo de preservar as relações de vizinhança, as redes de solidariedade e a própria dinâmica da vida que se estabeleceu ali. Mais importante do que conceder um título ao ocupante, é criar condições materiais para que ele possa seguir vivendo onde está. Apenas a compreensão integral do que significa a segurança da posse, de quais dimensões ela engloba, possibilitará a criação de ferramentas efetivas para protegê-la, passo fundamental para chegarmos a um cenário de respeito ao direito à moradia adequada.

Assim, é preciso compreender que o fenômeno da insegurança da posse não se restringe à ausência de um título, de uma formalização jurídica (LITSEK, 2019). Processos de valorização imobiliária e a influência de agentes do mercado imobiliário também podem estimular outra forma de remoção forçada, causada pelo aumento do custo de vida ou por uma pressão para a venda dos imóveis. Esse fenômeno, chamado de “remoção mercadológica” ou expulsão pelo mercado, afeta ainda mais violentamente os territórios populares – sobretudo aqueles localizados em áreas valorizadas das cidades – e com frequência força famílias de baixa renda

---

6. A regularização fundiária engloba muito mais do que medidas voltadas para a questão do título, da formalização dos direitos fundiários. Ela inclui a chegada de equipamentos e serviços públicos essenciais, intervenções urbanísticas para melhoria de infraestrutura, medidas de preservação ambiental e de integração com a cidade, entre outras ações. Entende-se regularização fundiária em seu sentido pleno, que vai muito além da concessão de títulos individuais, interferindo tanto na questão dominial como na questão urbanística e socioambiental. Apesar disso, essa concepção não é abarcada pelo novo marco nacional da regularização fundiária – a Lei nº 13.465/2017 –, que enfatiza o aspecto dominial, sob o paradigma da distribuição de títulos de propriedade individual. BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n os 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 set. 2017.

a se mudarem para locais mais distantes de infraestrutura, de suas redes de sociabilidade e que oferecem uma condição mais precária, aprofundando as dinâmicas de segregação socioespacial (ROLNIK, 2019).

Deste modo, se a titulação é capaz de dar conta da insegurança que resulta da irregularidade urbana, o mesmo não acontece em relação à insegurança derivada da própria dinâmica de mercado, sob a forma de processos de especulação imobiliária e gentrificação. Pelo contrário, por vezes a própria política de regularização, se desvinculada de mecanismos que assegurem a permanência de comunidades em seus espaços, pode acabar legitimando processos dessa natureza (BONAMICHI, 2016).

A esses processos se opõem as práticas de diversos grupos, na área urbana e rural do país, que resistem e reafirmam sua territorialidade. São camponeses, indígenas, quilombolas, grupos que organizam ocupações urbanas culturais e pela moradia, que apostam na potencialização dos vínculos afetivos e das redes de solidariedade para resistir aos mecanismos de remoção. Apesar da resistência, a falta de políticas públicas para a formalização e a permanência desses grupos nas áreas ocupadas se constitui em constante ameaça.

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

## 2.1 O CLT no Brasil – o Termo Territorial Coletivo

O *Community Land Trust* chega ao Brasil pelo Rio de Janeiro, em 2018, em um contexto de fortes mudanças no cenário urbano ali existente. O fim do ciclo dos megaeventos,<sup>7</sup> que não trouxe uma sensação de melhoria da qualidade de vida da população, expôs as limitações de um modelo de desenvolvimento urbano que trata a cidade como um negócio, uma mercadoria a ser comercializada (FAULHABER; AZEVEDO, 2015). Entre 2008 e 2014, o Rio de Janeiro foi o lugar que mais encareceu

---

7. Entre 2007 e 2016, o Rio de Janeiro sediou uma série de megaeventos esportivos, culturais e religiosos. Foi um período marcado por fortes investimentos, alta valorização imobiliária e uma onda de remoções de favelas de grandes proporções.

no mundo,<sup>8</sup> e esse fato, combinado com a maior onda de remoções da história, foi responsável por uma intensificação da segregação socioespacial. Apesar de esse ser o caso mais representativo de processos dessa natureza no período, via-se sua disseminação por diversos municípios do país, em maior ou menor grau. Cada vez mais, ficava evidente a necessidade de alternativas para garantir moradia acessível economicamente e o próprio direito à cidade.

Assim, em agosto de 2018, a ONG Comunidades Catalisadoras<sup>9</sup> organizou uma visita de integrantes do *Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña* ao Rio de Janeiro, onde foram realizadas oficinas<sup>10</sup> para tratar do CLT, contando com a participação de diversos atores envolvidos com o tema do direito à cidade e moradia. Como resultado desse ciclo de encontros, formou-se um grupo de trabalho permanente, cujo objetivo é viabilizar a implementação do CLT no Brasil, aqui traduzido pela expressão Termo Territorial Coletivo (TTC). O grupo, composto de lideranças comunitárias, urbanistas, advogados, pesquisadores, membros de órgãos públicos e moradores de favelas do Rio, passou a pôr em prática atividades de mobilização em várias comunidades da cidade, disseminando a proposta do TTC e buscando grupos interessados em adotar o modelo.<sup>11</sup> Em pouco tempo, duas comunidades se mostraram dispostas a participar da construção de projetos piloto, e tanto a mobilização comunitária como atividades de planejamento participativo foram intensificadas nesses locais.

Além da frente de mobilização, parte dos esforços do grupo foi dedicada à confecção de propostas legislativas para regulamentar o TTC, fruto de uma compreensão de que, apesar de prescindível, uma previsão legal pode facilitar a implementação do modelo e garantir segurança jurídica às experiências concretas. A existência de uma lei própria não é necessária porque o direito brasileiro fornece ferramentas para viabilizar a existência do TTC (RIBEIRO, 2020).<sup>12</sup>

Após três anos de existência do Projeto TTC, muitos avanços já foram obtidos. Cada vez mais se verifica um aumento do interesse acerca do modelo, não só no Rio de Janeiro, como em diversos estados do país. Em 2021, o TTC foi amplamente

---

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

9. A ONG Comunidades Catalisadoras (ComCat) trabalha há mais de vinte anos junto a favelas no Rio de Janeiro, em projetos de desenvolvimento comunitário. Ela é a fundadora e facilitadora do Projeto TTC.

10. Mais informações em <https://www.termoterritorialcoletivo.org/biblioteca-ttc>.

11. Mais informações em <https://www.termoterritorialcoletivo.org/biblioteca-ttc>.

12. De acordo com a autora, a viabilização da implementação do TTC no Brasil é possível por conta da utilização de um circuito de instrumentos já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, como a regularização fundiária, formas societárias e o direito de superfície.

debatido no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro, no Projeto de Lei Complementar nº 44/2021. Como resultado, foi incluída no texto do novo plano, em seus artigos 147-151, uma seção relativa ao TTC, considerado um instrumento da política urbana para garantir o acesso à terra e moradia (RIO DE JANEIRO, 2021). Em seguida, foi realizada uma audiência pública na Câmara Municipal do Rio de Janeiro<sup>13</sup> para debater o tema, apontando a penetração desse novo modelo na esfera institucional. Além disso, recentemente foi aprovado o Plano Diretor de São João de Meriti com um capítulo dedicado ao TTC – trata-se da primeira regulamentação legal do instrumento no país.

Por já gozar de instrumentos necessários à sua implementação, o TTC se torna uma possibilidade acessível para os grupos e movimentos de luta pela moradia com baixo nível de envolvimento estatal e independentemente do seu apoio. Visto que o cenário político nacional é, via de regra, desfavorável à luta de populações vulnerabilizadas, essa independência é um potencial importante do modelo no país. Além disso, o TTC se conjuga muito bem com iniciativas e políticas já existentes, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a economia solidária e o cooperativismo habitacional, contribuindo assim para um ciclo virtuoso de desenvolvimento e segurança para populações vulnerabilizadas.

Contudo, a chegada do Termo Territorial Coletivo ao Brasil ainda enfrenta numerosos obstáculos. Apenas para citar alguns: a dificuldade em manter uma estrutura de mobilização e participação duradoura; a presença de grupos de poder paralelos que podem interferir na dinâmica comunitária em determinados espaços; e também a necessidade de romper com uma lógica proprietária e individualista que permeia nossa sociedade.

Para uma compreensão efetiva de como superar alguns dos desafios que se apresentam diante de nós, é importante conhecer as experiências internacionais com o modelo, como as descritas neste artigo, e as lições que podemos tirar delas. A esse tema se dedica a próxima seção.

### 3. As lições internacionais para implementação do modelo no Brasil

Ante o exposto, entre as considerações sobre as experiências internacionais e o cenário brasileiro, é relevante destacar alguns aspectos dos *Community Land Trusts* ao redor do mundo, a fim de compreender os aprendizados que eles podem fornecer para o desenvolvimento do modelo no Brasil. As experiências já

---

13. A audiência pública do TTC foi celebrada no dia 28 de setembro de 2021, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Mais informações podem ser encontradas em <http://www.camara.rio/comunicacao/noticias/577-ferramenta-voltada-para-regularizacao-de-comunidades-e-debatida-em-audiencia-publica>.

consolidadas do Sul Global dialogam de forma mais direta com a realidade brasileira e trazem lições mais imediatas para a adoção do modelo aqui, dada a maior semelhança entre os contextos fundiários dos países, marcados pela irregularidade e pelas constantes violações ao direito à moradia adequada. Entretanto, o nível de consolidação do modelo no Norte Global pode trazer também perspectivas valiosas para o futuro do modelo no Brasil.

Ancorados nessas percepções, vamos tratar neste item de cinco lições oferecidas pelas experiências internacionais para a implementação do modelo no Brasil. São elas: (i) o apoio do poder público; (ii) a mobilização contínua; (iii) o protagonismo dos moradores; (iv) a importância da difusão social do modelo; e (v) as possibilidades de sua conversão em política pública.

Nas experiências do Norte Global, o apoio do poder público é mais presente e efetivo, na medida em que são oferecidas contribuições financeiras e técnicas desde o princípio da implementação do modelo. O poder público também se faz presente durante a gestão dos CLTs estabelecidos, apoiando seu financiamento e sua mobilização interna. Nos países dessa região, o modelo já se consolidou o suficiente para que os governos estejam convencidos de sua relevância no âmbito da habitação de interesse social. Sabe-se que o déficit habitacional é uma realidade mundial para a qual os países buscam as mais diversas soluções, e uma delas é a adoção do modelo do CLT.

O apoio do poder público para experiências de CLT pode se consubstanciar de diversas maneiras, dentre as quais se destacam: (i) financiamento, total ou parcial, da estrutura administrativa e custos burocráticos; (ii) doação de terras e/ou imóveis para gestão do CLT; (iii) apoio técnico para o processo de implementação e para a gestão do CLT; (iv) doação de recursos, pontual ou contínua, para projetos específicos a serem desenvolvidos dentro do CLT (como produção ou manutenção das habitações). Apesar de reconhecermos a importância da participação do poder público para a viabilidade das experiências do Sul Global, é possível perceber um caráter mais ambíguo nas relações estabelecidas entre os órgãos públicos e os CLTs, visto que aqueles, em alguns momentos, adotaram posturas que dificultaram a implementação do modelo. De forma geral, o grau de apoio também foi inferior se comparado ao dos países do Norte Global, nos quais o modelo já se encontra amplamente difundido.

No Brasil, o histórico político e social, de negação de direitos para as populações vulnerabilizadas – acentuado pela inflexão ultraliberal e conservadora dos últimos anos –, faz com que a obtenção desse apoio se torne difícil. Aqui, o modelo do CLT deve florescer como resultado da iniciativa dos moradores em um contexto de luta social, contando com o mínimo de suporte público. Apesar desse cenário

geral, não se exclui a possibilidade de que alguns grupos, inseridos em contextos políticos municipais progressistas, se beneficiem de algum apoio do poder público, especialmente com a doação de terras, já que as ações que envolvem dispêndio de recursos são mais difíceis no cenário da crise econômica atualmente enfrentada pelo país.

A segunda lição fundamental é a necessidade de mobilização contínua dos moradores. As experiências internacionais definitivamente convergem no sentido da importância de mantê-la não apenas durante o processo de implementação de um CLT, mas principalmente após essa etapa. Os objetivos almejados pelos CLTs, como a garantia da segurança da posse, o fortalecimento comunitário e a acessibilidade econômica das moradias em caráter perpétuo, exigem um trabalho constante dos participantes, que devem estar permanentemente atentos a eventuais ameaças e mudanças – políticas, sociais e territoriais – nas regiões em que vivem.

Essa necessidade de mobilização constante passa pela inclusão de jovens e crianças nas discussões e na gestão coletiva do território. Essa ação garante a perpetuação intergeracional do CLT, em um trabalho que assume destaque no Sul Global, dada a identificação do modelo com movimentos e grupos de resistência e luta pela moradia nas cidades.

Apesar da importância, sabe-se que a mobilização constante e contínua das comunidades é um grande desafio, especialmente em razão de a gestão territorial precisar “competir” com o tempo e a energia gastos para o alcance de condições mínimas de sobrevivência, como ocorre no Sul Global.

O Brasil partilha desse desafio, havendo, porém, alguns agentes de mobilização popular importantes no país, como os movimentos sociais e algumas instituições da sociedade civil. Apesar das dificuldades de atuação desses agentes nos últimos anos, há a perspectiva de que possam retomar a mobilização com certa rapidez e eficácia mediante o restabelecimento das condições sociais e políticas mínimas para sua atuação. Esses agentes serão fundamentais para a difusão e a implementação do CLT no Brasil.

A terceira lição a ser pontuada é o protagonismo dos moradores tanto na definição dos rumos do território como na gestão do CLT. Essa lição evita que o CLT se torne apenas mais um mecanismo de domínio territorial por um pequeno grupo e que leve à exclusão dos moradores da tomada das decisões mais importantes. É fundamental a preservação do protagonismo deles, e isso passa pela conscientização dos apoiadores técnicos e pelo desenvolvimento de mecanismos de democracia direta na gestão do CLT.

No âmbito da gestão do CLT, no Norte Global a maioria das experiências envolve um modelo de gestão tripartite, com os conselhos gestores dos CLTs compostos de

um terço de moradores, um terço de vizinhos do entorno e um terço de apoiadores técnicos (em alguns casos, representantes do poder público também compõem esse terço). No entanto, esse arranjo não foi replicado nas experiências do Sul Global, em face de suas peculiaridades sociais. Em Porto Rico, por exemplo, o conselho gestor constitui-se em sua maioria por moradores e não conta com a participação de vizinhos. De fato, se pensarmos no caso brasileiro, por exemplo, será difícil imaginar a participação de vizinhos na gestão de um CLT em uma favela, diante do pressuposto do interesse no desenvolvimento comunitário, na permanência dos moradores da região e do estigma ainda enfrentado por esses territórios.

A presença do poder público também é uma incógnita, dependendo das coalizões políticas locais e do comprometimento dos governos em vigência com a pauta da garantia de direitos para as populações vulnerabilizadas. Apenas a presença dos apoiadores técnicos parece incontestante para a experiência de implementação de CLTs em qualquer parte do mundo. A atuação dessas pessoas e grupos é fundamental para o suporte da comunidade na implementação e na gestão do CLT, mas cumpre igualmente um papel importante – em particular no Sul Global – na proteção da gestão do CLT em relação a possíveis cooptações, mantendo o direcionamento das ações do conselho no sentido do desenvolvimento territorial e comunitário em conformidade com o que foi definido pelos moradores.

A quarta lição consiste na importância da difusão do modelo por toda a sociedade. As experiências do Norte Global, em especial aquelas localizadas nos países anglo-saxões, da qual Dudley Street é um exemplo, demonstram a força que o modelo ganha com sua consolidação social e com a produção de materiais e pesquisas sobre o tema. A ampliação do conhecimento do modelo pela sociedade como um todo acarreta maior aceitação institucional e seu desenvolvimento, com a multiplicação de experiências e pesquisas sobre ele.

No Brasil, o projeto Termo Territorial Coletivo tem realizado diversas ações de difusão do modelo, como seminários nacionais, oficinas para grupos interessados no modelo e elaboração de materiais explicativos disponibilizados no seu sítio eletrônico.<sup>14</sup> Além disso, tem crescido o número de trabalhos acadêmicos sobre o tema; já são encontradas mais de vinte referências nas buscas em repositórios acadêmicos. Trata-se de artigos científicos, trabalhos de conclusão de cursos, dissertações de mestrado e teses de doutorado que abordam o modelo do TTC e suas potencialidades no país. Ainda há muito trabalho a ser feito, mas o interesse é crescente. A difusão do modelo tende a angariar mais apoio para as iniciativas de implementação, e é estratégia fundamental no Brasil.

---

14. Termo Territorial Coletivo disponível em: <http://www.termoterritorialcoletivo.org>.

Por fim, a quinta lição a ser destacada se refere às possibilidades de o modelo se constituir em política pública. Em relação direta com a disseminação do conhecimento e de experiências associados ao CLT, as experiências do Norte Global nos mostram um nível de consolidação do modelo que o levou, frequentemente, ao recebimento de subsídios públicos e à sua inclusão nas políticas públicas relativas à habitação de interesse social.

Trata-se de uma lição que pode ser encarada como um horizonte para o modelo no Sul e, em particular, no Brasil. Em um cenário de insuficiência histórica das políticas habitacionais e de uma aposta recente no âmbito da produção habitacional, parece claro que o Brasil precisa de novas possibilidades no âmbito da habitação de interesse social, especialmente considerando a dimensão da segurança da posse dos moradores em uma perspectiva temporal de longo prazo. Mais do que prover habitação, as últimas décadas revelaram a necessidade de garantir a permanência dos moradores em suas casas e territórios, sobretudo contra forças de mercado e grupos armados. Neste sentido, o CLT pode ser uma ferramenta de amplo potencial no país, por meio da utilização de diversos instrumentos já previstos em nossa avançada legislação urbanística para construir um modelo prático de desenvolvimento comunitário e para garantir a segurança da posse de populações vulnerabilizadas em longo prazo.

#### Considerações finais

Conforme mencionado, as experiências concretas de implementação de *Community Land Trusts* no Norte e Sul globais apresentadas são fruto e testemunho da grande flexibilidade de arranjos de gestão e mobilização que esse modelo possibilita, bem como de seu potencial efetivo de garantia de permanência e segurança de posse. A leitura das particularidades e dos desafios práticos e sistêmicos com os quais essas experiências de construção de CLT lidaram possibilitou a apreensão de importantes lições para a aplicação do TTC no Brasil, especialmente sob a ótica em que se alia o modelo a processos de regularização de assentamentos informais consolidados. A análise de casos internacionais bem-sucedidos permite uma reflexão sobre as possibilidades e os desafios do modelo no contexto brasileiro, iluminando os esforços que devem ser empreendidos para sua implementação no país.

Nesse cenário, alguns pontos fundamentais merecem ser retomados para situar o desafio da implementação do modelo no Brasil, sobretudo à luz das lições internacionais destacadas. Inicialmente, o cenário de precariedade e irregularidade habitacional com que deparamos demanda a busca por modelos que, além de titular os moradores e garantir uma formalidade jurídica para as moradias, assegurem sua permanência em um arranjo protetivo da segurança da posse e o acesso

a direitos e serviços urbanos básicos. Essa necessidade é trabalhada, no país, por iniciativas como o Termo Territorial Coletivo e o Projeto de Lei da Autogestão (PL nº 4.216/2021) (BRASIL, 2021), que pretende estabelecer marcos normativos para a propriedade coletiva e para o protagonismo dos moradores em territórios ocupados por população de baixa renda, além de alguns planos de bairro, mediante a promoção de estratégias de planejamento participativo em escala local.

Ainda com respeito a esse ponto, é fundamental reconhecer o rico e diverso histórico nacional de mobilizações sociais na construção de práticas alternativas com relação à gestão de território, por meio de articulações políticas, organizações comunitárias, resistência a processos de expulsão e disputas com poderes paralelos. Nesse sentido, há grande potencial em se conjugar os saberes oriundos das vivências em favelas e ocupações com as experiências internacionais de articulação de CLTs como forma de moldar os desenhos possíveis do modelo no Brasil às diversas formas de morar e viver nas cidades.

Com esses aspectos em mente, o alinhamento do CLT com a regularização fundiária e a mobilização comunitária aponta para uma potente forma de organização e gestão territorial no Brasil no enfrentamento das violações de direitos e garantia da permanência. Para a implementação desse modelo, as cinco lições apontadas neste trabalho podem ser um caminho significativo na obtenção de sucesso das experiências de CLT no país.

O poder público, portanto, pode ser um aliado valioso no processo de estruturação, legitimação e financiamento do TTC, como é particularmente notável nos casos do Norte Global, apesar do contexto político desfavorável estabelecido na atualidade. Uma das formas de conquista desse apoio reside no trabalho de difusão e pesquisa sobre o modelo, bem como na comprovação de sua eficácia em promover moradia acessível no longo prazo, otimizando um único investimento público. A mobilização contínua é fundamental para o funcionamento do CLT. Para isso, a inclusão intergeracional nas atividades de gestão e manutenção da mobilização e território é de grande relevância a fim de garantir a longevidade e a construção de uma história social potente, que consolide cada vez mais a permanência das famílias e o desenvolvimento comunitário e territorial. A mobilização contínua, por sua vez, se liga diretamente à maior participação dos moradores, que deve ser garantida tanto na definição dos rumos do território como na gestão do CLT.

Por fim, os exemplos e as análises trazidos neste artigo apontam para a importância de um horizonte de aplicação do modelo como política pública. Esse horizonte parece ser particularmente interessante no caso brasileiro, ante a histórica insuficiência e a ineficácia das políticas públicas habitacionais, em especial na garantia da permanência e da segurança de posse em territórios populares. Assim, as lições indicam um cenário promissor de difusão do modelo TTC em todo o território

nacional, a ser estruturado conforme as particularidades dos diversos contextos do país, servindo de instrumento de proteção da segurança da posse e dos direitos das populações vulnerabilizadas para além das contradições demonstradas pelos processos de regularização fundiária.

O presente artigo, ao fazer uma reflexão sobre o modelo do CLT amparando-se em algumas experiências internacionais, pretendeu desvelar alguns aspectos importantes a serem problematizados no caso brasileiro. Por se tratar de tema ainda incipiente na literatura, o campo de pesquisa é amplo e merece ser mais bem explorado a fim de que o modelo em foco se configure como mais uma alternativa para as lutas pela moradia e pela cidade no país.

## Referências

- ALGOED, L.; TORRALES, M. The land is ours. Vulnerabilization and resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust. *Radical Housing Journal*, v. 1, n. 1, p. 29-47, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2UryX5F>. Acesso em: 15 out. 2021.
- ALGOED, L.; TORRALES, M.; RODRÍGUEZ, L. *El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña: instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. (Working paper). Disponível em: <https://bit.ly/34qGaZP>. Acesso em: 15 out. 2021.
- BASSET, E. Tinkering with tenure: The community land trust experiment in Voi, Kenya. *Habitat International*, 29, p. 375-398, 2005.
- BONAMICHI, N. *Favela on sale: Regularização fundiária e gentrificação de favelas no Rio de Janeiro*. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/840096.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 4.216/2021. Institui diretrizes para a produção de moradia por auto-gestão, cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 30 nov. 2021.
- DAVIS, J. E. *The Community Land Trust reader*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Police, 2010.
- DE PAUW, G.; AERNOOTS, N. From pressure group to government partner: The story of the Brussels Community Land Trust. In: DAVIS, J.; ALGOED, L.; HERNÁNDEZ-TORRALES, M. E. (Org.). *On common ground: International perspectives on the Community Land Trust*. Madison, Wisconsin: Terra Nostra Press, 2020. v. 1, p. 359-378.
- DE PAUW, G.; DE SANTOS, J. Beyond England: Origins and evolution of the Community Land Trust movement in Europe. In: DAVIS, J.; ALGOED, L.; HERNÁNDEZ-TORRALES, M. E. (org.). *On common ground: International perspectives on the Community Land Trust*. Madison, Wisconsin: Terra Nostra Press, 2020.v. 1, p. 143-163.

- DWYER, L. *Mapping impact: An analysis of the Dudley Street Neighborhood Initiative Land Trust*. 2015. Thesis (City Planning) – MIT, Cambridge, Massachusetts, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3GkEApS>. Acesso em: 20 out. 2021.
- FAULHABER, L. AZEVEDO, L. *SMH 2016: Remoções no RJ Olímpico*. Rio de Janeiro, Mórula, 2015. 124p.
- LAÓ-MONTES, A.; VÁSQUEZ, J. D. Crítica decolonial de la filosofía y doble crítica en clave de Sur. In: MORAÑA, M. (ed.). *Sujeto, decolonización, transmodernidad. Debates filosóficos latinoamericanos*. Madrid: Iberoamericana Vervuert, 2018. p. 293-343.
- LITSEK, F. A experiência dos Termos Territoriais Coletivos na promoção de moradia acessível e resistência à mercantilização da terra. *Revista E-Metropolis*, Rio de Janeiro, ano 10, n. 39, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ubOeIv>. Acesso em: 28 out. 2021.
- LEVANDER, C.; MIGNOLO, W. Introduction: The Global South and World Dis/Order. *Journal of Indiana University Press*, v. 5, n. 1, p. 1-11, 2011.
- LOWE, J.; PROCHASKA, N.; KEATING, W. D. Bringing permanent affordable housing and community control to scale: The potential of Community Land Trust and land bank collaboration. *Cities*, v. 126, July 2022. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103718>.
- MAZZUCATO, M. *Capitalism's triple crisis. Project Syndicate*. New York. 30 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3roSToZ>. Acesso em: 5 nov. 2021.
- MIDHEME, E; MOULAERT, F. Pushing back the frontiers of property: Community Land Trusts and low income housing in urban Kenya. *Land Use Policy*, 35, p. 73-84, 2013.
- RIBEIRO, T. Os “Community Land Trusts”: potencialidades e desafios de sua implementação nas cidades brasileiras. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 609-631, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ISkVPn>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- RIBEIRO, T.; LITSEK, F. Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: Potencialidades no fortalecimento das comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, DF, v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/35Mqorv>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- RIO DE JANEIRO (Município). Projeto de Lei Complementar nº 44/2021. 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. Disponível em: <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro2124.nsf/d305f3c25ec55a360325863200569353/29c579e1ba143199032587580054c6a6?OpenDocument>. Acesso em: 8 dez. 2021.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. 456p.
- TAYLOR, E. The Dudley Street Neighborhood Initiative and the power of eminent domain. *Boston College Law Review*, v. 36, p. 1061-1087, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3ocQJ9S>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- THADEN, E.; ROSENBERG, G. *Outperforming the market: Delinquency and foreclosure rates in Community Land Trusts*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/outperforming-market>. Acesso em: 28 nov. 2021.

### **Tarcyla Fidalgo Ribeiro**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Planejamento e Regional pelo Ippur/UFRJ e em Sociologia Urbana pela Uerj. Bacharel em Direito por essa mesma instituição.

**Email:** [tarcylafidalgo@gmail.com](mailto:tarcylafidalgo@gmail.com)

**ORCID:** 0000-0002-4972-3459

**Contribuição de autoria:** conceituação, curadoria de dados, análise formal, visualização, escrita primeira redação, escrita revisão e edição.

### **Felipe Cruz Akos Litsek**

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

**Email:** [flitsek@gmail.com](mailto:flitsek@gmail.com)

**ORCID:** 0000-0002-1429-3727

**Contribuição de autoria:** conceituação, curadoria de dados, análise formal, visualização, escrita primeira redação, escrita revisão e edição.

### **Clarissa Saporì Avelar**

Mestranda em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ). Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

**Email:** clasapori@gmail.com

**ORCID:** 0000-0003-1044-242X

**Contribuição de autoria:** conceituação, curadoria de dados, análise formal, visualização, escrita primeira redação, escrita revisão e edição.

### **Martim Ferraz Costa Furtado**

Graduando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP).

**Email:** martim.furtado@usp.br

**ORCID:** 0000-0002-8990-2697

**Contribuição de autoria:** análise formal, visualização, escrita primeira redação, escrita revisão e edição.

**Submissão:** 8 de fevereiro de 2022.

**Aprovação:** 17 de julho de 2022.

**Como citar:** RIBEIRO, T. F.; LITSEK, F. C. A.; AVELAR, C. S.; FURTADO, M. F. C. Experiências internacionais de *Community Land Trusts* e lições para a implementação do modelo no Brasil. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 24, E202232, 2022. doi <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202232>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.

[https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)