

OS “COMMUNITY LAND TRUSTS”: POTENCIALIDADES E DESAFIOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS**THE “COMMUNITY LAND TRUSTS”: POTENTIALITIES AND CHALLENGES OF ITS IMPLEMENTATION IN BRAZILIAN CITIES****Tarcyla Fidalgo Ribeiro¹****Resumo**

Os “Community Land Trusts” vêm sendo utilizados como modelo para a segurança da posse de comunidades e/ou populações de baixa renda desde a década de 60 do século passado. Surgido nos Estados Unidos da América, o modelo vem sendo reproduzido em outros países do mundo mostrando-se uma alternativa promissora, especialmente na seara urbana, para o resguardo de direitos dos mais pobres diante de um cenário de produção urbana cada vez mais alinhado aos interesses capitalistas. O presente artigo pretende traçar um panorama dos CLTs e analisar as potencialidades e desafios para uma possível aplicação no Brasil, especialmente para a garantia da segurança da posse para a população de baixa renda residente em assentamentos informais. Indo além, incorpora-se uma primeira proposta metodológica de formatação do instrumento, de modo a associar a análise teórica com a proposição prática na busca de impulsionar o debate sobre o tema e a construção de um modelo adaptado às peculiaridades brasileiras.

Palavras-chave: propriedade, segurança da posse, community land trust, produção capitalista do espaço

Abstract

The Community Land Trusts are being used as a model for securing property for low income communities and/or populations since the sixth decade of the last century. Originated in the United

¹ Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ. Mestra em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós graduada em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ e em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro – Brasil. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4972-3459> E-mail: tarcylafidalgo@gmail.com

States of America, the model is being replicated in other countries throughout the world and it is revealing itself as a promising alternative, particularly in urban areas, for protecting the rights of the poorer in a context where urban production is more and more aligned with capitalist interests. This paper seeks to provide an overview on CLTs and analyze the potentialities and challenges for its possible application in Brazil, especially to ensure security of possession for low income dwellers in informal settlements. Going further, this paper contemplates a first methodological proposal for formatting the instrument, so to the theoretical analysis with the practical proposition seeking to encourage discussions regarding the subject and the construction of a model adapted to the Brazilian particularities.

Keywords: property; land tenure; community land trust; capitalist production of space

Introdução

Estamos atualmente em um cenário privilegiado para preocupações com o tema da segurança da posse nas cidades brasileiras: megaeventos esportivos, inflexão ultraliberal, novo marco de regularização fundiária com privilégio da titulação são alguns dos motivos que fundamentam tais preocupações.

Os instrumentos jurídicos existentes têm se revelado claramente insuficientes para a tarefa de garantir o direito à moradia e à cidade, especialmente dos mais pobres, a partir da segurança de suas posses.

Neste contexto, a observação e análise de experiências e modelos internacionais pode ser útil no sentido de guiar ações e interpretações no Brasil no sentido do incremento da segurança da posse dos habitantes das cidades que contam com menos recursos financeiros.

Talvez a experiência mais relevante para este fim seja a dos Community Land Trusts, surgidos nos Estados Unidos da América na década de 60 do século passado ligado a movimentos por direitos civis nas áreas rurais. Com o passar das décadas, o modelo dos CLTs foi se espalhando geograficamente, especialmente pela Europa e Austrália, tendo recentemente chegado a América Latina a partir da experiência de Porto Rico – Caño Martín Peña.

Podem ser definidos, de forma preliminar – visto que retornaremos ao tema no tópico seguinte -, como modelos nos quais a propriedade da terra é separada da propriedade das construções, sendo a primeira administrada por uma pessoa jurídica sem fins lucrativos com a gestão repartida entre moradores, técnicos e moradores de áreas vizinhas

O presente artigo tem por objetivo esclarecer as conformações institucionais dos CLTs, relacionando-as com a realidade fática e jurídica brasileira. Esta relação depende ainda de um panorama do momento atual do capitalismo, caracterizado pela dominância financeira, com ênfase na sua relação com a terra urbana e a necessária garantia de seu acesso universal aos habitantes das cidades, como forma mesmo de garantia de direitos internacionalmente e nacionalmente instituídos como o direito à moradia e à cidade.

Com isso, pretende-se realizar uma análise preliminar dos desafios e potencialidades dos Community Land Trusts no Brasil, com o objetivo principal de aferir a sua capacidade prática na garantia da segurança da posse de comunidades tradicionais e da população de baixa renda nas cidades brasileiras.

O artigo se divide em 5 partes, além desta introdução e da conclusão: (i) os Community Land Trusts; (ii) experiências internacionais; (iii) qual a importância do CLT em um contexto de incremento da utilização da terra como mercadoria e ativo financeiros; (iv) potencialidades e desafios da aplicação do CLT no Brasil e (v) instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para viabilizar os CLTs no contexto brasileiro.

Na primeira sessão, será realizado um apanhado histórico do desenvolvimento dos Community Land Trusts no mundo e uma análise dos seus elementos institucionais básicos, com o objetivo de apresentar de forma qualificada o instrumento ao público brasileiro.

Na segunda sessão serão trazidas duas experiências internacionais de sucesso dos CLTs, com arranjos institucionais e jurídicos diversos, de modo a demonstrar as múltiplas possibilidades de arranjos e de objetivos que podem ser alcançados com os CLTs, que se mostram instrumentos altamente versáteis e adaptáveis a diversas realidades.

Na terceira sessão, pretende-se problematizar a importância de um instrumento com eficácia na garantia da segurança da posse de comunidades tradicionais e/ou de baixa renda no cenário atual de incremento dos movimentos de mercantilização e financeirização da terra, em especial a urbana, a partir dos impactos destes movimentos na permanência dos moradores.

Na quarta parte do artigo, será feita uma análise dos desafios e potencialidades dos CLTs voltada especificamente para o cenário das cidades brasileiras e para as peculiaridades e limitações de nosso ordenamento jurídico.

Por fim, na quinta parte, de caráter mais propositivo e provocativo aos leitores, pretende-se apresentar e analisar alguns instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para viabilizar os

CLTs no contexto brasileiro, de forma individual ou em conjunto, constituindo-se por vezes verdadeiros circuitos jurídicos (NETO, 2014) para possibilitar algum arranjo de Community Land Trust no Brasil.

Espera-se que o presente artigo contribua para o debate, ainda insipiente no Brasil, sobre o instrumento dos CLTs e suas potencialidades na garantia da segurança da posse para comunidades tradicionais e/ou de baixa renda situadas nas cidades brasileiras e ameaçadas continuamente de expulsão, seja de forma direta – remoções estatais – ou indireta – por vias mercadológicas.

1. Os Community Land Trusts

É possível afirmar que os “Community Land Trusts” são, antes de qualquer outra definição de caráter mais técnico, um instrumento de garantia de segurança da posse para populações vulneráveis.

A tradução do termo para a língua portuguesa é controversa e envolve mais do que a busca por palavras cujo significado seja mais próximo dos termos trazidos pela língua inglesa. Dada sua origem nos Estados Unidos da América, que adota o sistema jurídico da common law, baseado mais em precedentes judiciais em detrimento de textos legais, a figura do “Land Trust” não é reprodutível ao passível de tradução ao português.

Muitos traduzem o termo como fundos de posse coletiva, enquanto há quem traduza como fideicomisso fundiário. Ambas as opções apresentam problemas. O fideicomisso é figura do direito brasileiro relacionada ao direito de sucessões², e sua utilização tenderia a gerar confusão de institutos. Por sua vez, o termo “fundo de posse” parece trazer duas imprecisões em relação ao modelo em tela: a primeira é a de que seria a figura jurídico financeira relativa a aplicações financeiras, e a segunda é que, ao trazer apenas a ideia de posse no conceito, a nomenclatura pode deixar de traduzir a complexidade inerente ao caráter misto do instrumento, inclusive enfraquecendo-o em um cenário de valorização cada vez mais exacerbada da propriedade.

² Trata-se de figura pela qual o testador constitui uma pessoa como legatário ou herdeiro, mas impõe que, uma vez verificada certa condição, deverá transmitir a outra pessoa, por ele indicada, o legado ou a herança. Prevista no artigo 1951 e seguintes do Código Civil brasileiro.

Deste modo, prefere-se trabalhar com a tradução de Termo Comunitário Territorial, evocando o aspecto consensual e comunitário do instrumento.

As primeiras experiências foram realizadas nos Estados Unidos da América na década de 60, ligadas aos movimentos por direitos civis e localizadas, na sua totalidade, em áreas rurais. No início, o projeto enfrentou a resistência dos moradores e poucos foram efetivamente implantados neste primeiro momento. O primeiro CLT urbano apenas foi organizado em 1980.

Os primeiros CLTs fracassaram, especialmente por dificuldades relacionadas à obtenção de recursos para a aquisição das terras. Entretanto, estas primeiras experiências se mostraram fundamentais para os próximos passos do modelo e as reflexões a partir delas deram origem a uma publicação, em 1972, denominada “The Community Land Trust”, que trazia um protótipo de CLT a partir das experiências fracassadas e acabou se tornando um guia para as novas tentativas da implantação do modelo.

No entanto, apenas em 1982, com a publicação de um novo livro: “The Community Land Trust Handbook”, a formatação do modelo pode ser considerada acabada, definindo as bases comuns nas quais se fundam até os dias atuais os CLTs. Além disso a publicação foi responsável por uma difusão inédita do modelo, dando origem a um verdadeiro movimento em seu entorno.

Com o passar do tempo, o modelo dos CLTs foi se aperfeiçoando e a demonstração de resultados começou a vencer as desconfianças iniciais, dando-lhe mais força: em 1995 haviam cerca de 100 CLTs nos Estados Unidos da América, enquanto que em 2005 haviam mais de 200, com uma estimativa de 12 novos sendo constituídos a cada ano. Atualmente, os CLTs estão em operação em 45 estados e em outros países como Canadá, Inglaterra, Escócia, Austrália e Quênia (DAVIS, 2010). Muito desta expansão se deve ao fato dos CLTs terem deixado as fronteiras rurais e passado a ter aplicação expressiva nas cidades nas quais, de fato, as situações de vulnerabilidade são múltiplas e graves.

A difusão dos CLTs fez com que sua modelagem se tornasse maleável, para que pudesse se adaptar às diversidades locais. Nas palavras de Davis (2010):

“The CLT has been reinvented repeatedly over the years, adapting to new audiences, conditions, and applications. Such flexibility has been a perennial source of renewal and vigor, helping the CLT to spread far and wide. A deeper appreciation for the model’s evolution may encourage today’s practitioners to continue the experimentation that gave rise to the model in the first place”
(pág.X)

Os arranjos jurídicos e institucionais dos CLTs de fato passaram a variar conforme a realidade de cada uma das localidades em que se instaura. No entanto, é possível definir algumas características comuns às ações que se colocam sob o título de CLT, que são: (i) terra de propriedade coletiva; (ii) construções/moradias de propriedade individual; (iii) sustentabilidade na manutenção do CLT; (iv) gestão participativa e (v) ingresso voluntário.

A propriedade coletiva da terra é o fundamento básico da segurança da posse proporcionada pelos CLTs. Os arranjos institucionais que garantem esta coletividade via de regra passam pela constituição de uma pessoa jurídica que será a proprietária formal dos terrenos, com participação dos moradores na sua gestão. A propriedade e gestão coletivas dão ao modelo a possibilidade de fazer restrições a possíveis novos moradores da área com o objetivo de manter suas características originárias, por exemplo, apenas permitindo que haja transmissão de imóveis para pessoas de baixa renda.

Importante destacar, pela confusão que muitas vezes se instaura nesta seara, que o caráter coletivo da propriedade nos CLTs não os torna um exemplo de prática na escala do comum, conforme preconizada por teóricos como Hardt e Negri (2016) ou Dardot e Laval (2017).

O que acontece nos CLTs, longe da negação ou disputa do paradigma da propriedade privada, é a busca de um formato de apropriação privada da terra que garanta a segurança da posse dos moradores diante das inúmeras ameaças que se colocam no âmbito da (re)produção constante da cidade no capitalismo, especialmente aquelas relacionadas às sucessivas mudanças nos gradientes de valorização que implicam a expulsão mercadológica dos moradores de localidades que vão se valorizando rumo às sempre renovadas franjas da cidade.

Por sua vez, e corroborando o argumento desenvolvido acima, uma outra característica comum aos CLTs é a propriedade privada das construções/moradias. Não há uma proposta de comunhão entre os moradores, mas sim a tentativa de promoção de um arranjo que consiga de forma eficaz garantir seus direitos, inclusive o de se inserir no mercado e vender seu imóvel, mesmo que dissociado do terreno.

Diversos instrumentos jurídicos podem ser empregados para garantir esta dissociação conforme será exposto mais à frente, mas é importante afastar desde já a ideia de que os CLTs imobilizam os moradores quanto à venda de seus imóveis. Na verdade, o que pode estar presente é uma limitação de público de compradores destes imóveis, esta com o objetivo de manter os fins de proteção de uma determinada comunidade ou determinado público - como o de baixa renda - na área do CLT.

Neste sentido, os moradores podem ter seu poder de venda limitado a um determinado público, sempre previamente acordado a partir da gestão participativa da institucionalidade que institui e regula o CLT em determinado território, sobre a qual trataremos adiante. Essa limitação ao processo de revenda é fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis (THADEN e LOWE, 2014).

Além disso, é indispensável para o estabelecimento de CLTs a garantia de sua sustentabilidade, ou seja, é preciso que o arranjo institucional que sustenta o CLT consiga se manter sem auxílio externos. Esta medida é importante para garantir a segurança do CLT independentemente de qualquer mudança conjuntural, de ordem econômica ou política, que atinja a institucionalidade do projeto.

Essa meta de sustentabilidade pode ser atingida de diferentes maneiras, como por exemplo a instituição de taxa sobre transações imobiliárias ou de contribuições periódicas dos moradores – ainda que em valor simbólico. A sustentabilidade dos CLTs pode ainda ter por resultado o advento de condições de atuação direta no território, seja com apoio – técnico ou material – à construções, seja na melhoria das condições das áreas de uso comum ou por meio de outras intervenções que se façam necessárias conforme as necessidades locais.

Ainda no âmbito institucional, é indispensável para o modelo de CLT que seja garantida uma gestão participativa por agentes interessados no território. Em uma formulação clássica, esta gestão é feita em um formato tripartite, com a formação de uma espécie de órgão deliberativo colegiado composto por 1/3 de moradores; 1/3 de técnicos indicados pelos moradores e 1/3 de moradores de bairros vizinhos (DAVIS e JACOBUS, 2008).

Ainda que este formato clássico não seja reproduzível em todos os locais nos quais se pretenda implantar o modelo dos CLTs, é fundamental que a gestão institucional seja feita de forma participativa e que esta participação seja garantida materialmente, em todo o processo de tomada de decisões sobre o território, e não apenas formalmente, com deliberações apenas sobre propostas já construídas.

Por fim, uma última característica comum dos CLTs seria o ingresso voluntário dos seus integrantes. Como grande parte do potencial dos CLTs está contida na sua dimensão deliberativa participativa e no alcance de um objetivo comum de segurança da posse para determinada comunidade, é indispensável que haja voluntariedade de ingresso entre seus membros. Esta voluntariedade firma uma base de interesses comuns entre os integrantes que pode representar o elo de comunhão do qual dependerá o sucesso da iniciativa.

A partir de uma incursão sobre seu histórico e características, é possível agregar à definição do CLT uma potencialidade emancipatória, de substancial sucesso na proteção da segurança da posse de determinadas comunidades a partir de um arranjo de iniciativa e gestão dos moradores. Embora não haja um enfrentamento frontal da ideologia e dos arranjos jurídicos e institucionais da propriedade privada, há uma utilização dos mesmos de forma a empoderar os moradores e garantir sua permanência em territórios dos quais, de outro modo, já teriam sido expulsos por forças estatais ou mercadológicas. Esta potencialidade dos CLTs é fundamental no cenário atual de aprofundamento de uma visão mercadológica de cidade e moradia sob um capitalismo dominado pelas finanças, conforme se demonstrará mais adiante.

2. Qual a importância do CLT em um contexto de incremento da utilização da terra como mercadoria e ativo financeiros?

Atualmente, vivemos um momento de aprofundamento das articulações entre capitalismo e espaço urbano, sob uma lógica financeirizada que pauta a acumulação nos dias atuais. Embora as articulações entre espaço urbano e capitalismo remontem mesmo ao surgimento deste, o momento atual tem sido responsável por impactos mais rápidos e significativos sobre as cidades e seus moradores.

De fato, desde o seu surgimento, o capitalismo tem estabelecido múltiplas e íntimas relações com a terra, em especial a terra urbana. Desde a conversão da terra, conforme utilizada em regimes pré-capitalistas, para o uso capitalista (TOPALOV, 1973) até sua conversão em mercadoria, processo que vem se aperfeiçoando até os dias atuais sem que, no entanto, possa alcançar sua completude (POLANYI, 2012).

A terra não é uma mercadoria “natural” para o sistema capitalista, visto que não é fruto do trabalho humano, e as tentativas de sua conversão em uma mercadoria, ainda que fictícia, são cheias de contradições e desafios para o sistema capitalista como um todo. Esses desafios vão desde as múltiplas relações sociais que se estabelecem com a terra, que impedem que toda a terra disponível siga uma lógica unitária de valorização, até dificuldades na homogeneização institucional da propriedade e a segurança jurídica no “mercado de terras”.

Para além das influências históricas entre capitalismo e terra urbana, há autores como Christophers (2011) que destacam em suas análises que as cidades, em especial as grandes, vem adquirindo, por si próprias, protagonismo neste novo modelo de organização sob domínio financeiro, com papel central na própria sustentação do regime capitalista.

Isto porque as cidades atualmente concentram mais da metade da população (e mão de obra) mundial, 54%, – com projeção de que este percentual seja de 66% em 2050 (ONU, 2014) - e os investimentos no espaço urbano, ao mesmo tempo em que estimulam os setores produtivos e absorvem capital sobreacumulado, podem retornar como condição futura de desenvolvimento da esfera produtiva, contribuindo para o crescimento da acumulação. Neste cenário, a terra urbana se torna o próprio objeto e não mais uma condição para a acumulação.

Em um cenário de predomínio da dimensão financeira sobre a produtiva da acumulação capitalista, a terra ganha destaque enquanto mercadoria e ativo financeiro. Em especial a terra urbana, dado o movimento crescente de urbanização da população mundial. O aprofundamento das imbricações entre espaço construído e circulação de capital depende da conversão, o mais completa possível, da propriedade da terra em propriedade capitalista, a partir de um movimento de mudanças no sentido da homogeneização das relações sociais, jurídicas e culturais que envolvem a terra urbana, com o objetivo de garantir a segurança

Este movimento, em última análise, leva à submissão de todo o espaço urbano, ainda que em diferentes graus, à lógica da circulação financeira (especialmente as dinâmicas relativas ao curto prazo entre investimento e lucro e obtenção de lucros elevados), aprofundando o cenário de desprestígio da garantia de direitos e melhoria das condições de vida dos moradores.

Portanto, a crescente importância das cidades e da terra urbana na etapa atual do capitalismo, em que pode ser definido pela dominância financeira, tem levado a uma acentuação do processo de conversão da terra urbana em mercadoria e ativo financeiro, com uma igual acentuação de processos de valorização imobiliária e expulsão mercadológica dos mais pobres para as franjas, cada vez mais distantes, das cidades.

Sabe-se que esses processos não se distribuem de forma igualitária pelas cidades, obedecendo a um modelo de gradientes de valorização no qual a valorização de uma determinada área impacta as demais em um esquema análogo ao da propagação de ondas.

Essa valorização pode ocorrer por diversos fatores: (i) aumento da demanda, (ii) regularização da propriedade; (iii) obras públicas ou privadas que melhorem as condições gerais do território, (v) presença de amenidades ou vantagens locais – como a proximidade de meios de transporte -, entre outros. Importante destacar que, por uma lógica geral de investimento capitalista pela qual estes são definidos pelo maior retorno possível ao investidor, estes fatores costumam a se apresentar em áreas que já são consideradas como valorizadas no território da cidade. Esta dinâmica de investimento sobre investimento em uma determinada área se justifica

pela maior facilidade na obtenção de lucros relacionados à localização de determinadas áreas da cidade.

Outro ponto que não pode deixar de ser mencionado em relação às dinâmicas capitalistas de construção e reconstrução das cidades, com conseqüente variação no gradiente de valorização dos imóveis, é seu impacto sobre o direito de moradia, garantido constitucionalmente no Brasil no art. 6, da Constituição Federal e internacionalmente por meio de diversos tratados internacionais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu artigo 11, item 1. Um dos principais usos dado à terra urbana é a moradia e entre os entevos da dinâmica capitalista de construção das cidades, aquela deve ser sempre privilegiada pelo Estado.

Apesar da previsão constitucional, na arena que se estabelece nas cidades entre os interesses capitalistas e os direitos dos seus habitantes, o primeiro tem sido francamente privilegiado pelo Estado, seja por via direta – com a remoção dos moradores mais pobres e “limpeza” de terrenos entregues posteriormente de forma direta à iniciativa privada –, seja por via indireta – pela omissão em garantir a segurança da posse destes moradores, especialmente aqueles cujas moradias se encontram em áreas valorizadas ou de interesse do mercado imobiliário.

De forma mais imediata, os moradores com menor poder aquisitivo das áreas que contam com a presença de um ou mais dos fatores anteriormente enumerados têm sua segurança da posse ameaçada de forma mais relevante – seja pelo poder público ou pelo mercado –, exigindo um esforço criativo e interpretativo no sentido da aplicação de um ou mais mecanismos que garantam sua permanência no local de origem.

Os instrumentos até aqui positivados no ordenamento jurídico nacional não parecem ser utilizados, em toda sua potencialidade, no sentido de garantir a segurança da posse dos moradores, visto que os processos de expulsão – direta ou indireta – continuam ocorrendo, ocasionando a transferência da população mais pobre para áreas cada vez mais distantes e menos valorizadas, nas dinâmicas “franjas” das cidades. A garantia de permanência dos moradores é um desafio prático que confronta planejadores, administradores e ativistas (DAVIS, 2010)

Neste contexto, os CLTs surgem como uma possível alternativa para este cenário, atuando na proteção dos menos favorecidos a partir da combinação de diversos instrumentos jurídicos, visto que não se trata de instrumento positivado em nosso ordenamento. Nos países em que foi constituído, se avaliam como positivas as experiências de implantação de CLTs, tendo sido demonstradas sua viabilidade e efetividade na garantia da preservação da segurança da posse dos moradores (MORRIS, 2017).

Seu cenário de aplicação pode ser amplo, abarcando desde comunidades tradicionais, que partilham crenças e práticas culturais em comum, até áreas ocupadas por população de baixa renda encravadas em áreas valorizadas ou em processo de valorização nas cidades (dentre as quais as famosas favelas muito presentes nas grandes e médias cidades brasileiras), sem um fator cultural ou religioso de unificação dos moradores.

Sendo assim, o modelo dos CLTs parece ser relevante no cenário brasileiro, com potencial de atuação exatamente no vácuo dos instrumentos jurídicos existentes em relação à garantia efetiva da segurança da posse.

4. Potencialidades e desafios da aplicação do CLT no Brasil

O Brasil atualmente parece buscar um aprofundamento de sua inserção na dinâmica capitalista financeirizada que vem dominando o cenário global nas últimas décadas. Desde o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2015, estamos diante de um cenário de aprofundamento neoliberal, caracterizado por ajustes institucionais, jurídicos e econômicos comprometidos com os interesses das frações capitalistas ligadas à dominância financeira em nível internacional.

Estes ajustes têm apresentado consequências – imediatas e potenciais - nefastas para os direitos da população, em especial para os mais pobres, que dependem de forma mais direta de políticas estatais para a garantia de seus direitos.

No que se refere à terra urbana, os direitos em maior destaque são à moradia e à cidade. Em apertada síntese, o direito à moradia garante a todo o cidadão habitação adequada, entendida não apenas como abrigo, mas como garantia de dignidade, saúde e integração com a dinâmica urbana. Por sua vez, o direito à cidade teria um duplo caráter: a garantia de acesso às potencialidades e amenidade proporcionadas pela aglomeração humana na urbe e o direito de determinação dos rumos a serem tomados no desenvolvimento da cidade (LEFEBVRE, 2001).

Nas cidades, via de regra, o acesso a tais direitos se relaciona com o nível de renda, quanto maior a renda, maior o acesso a direitos, sendo que os mais pobres acabam com acesso precário ou parcial a eles, necessitando de instrumentos institucionais e jurídicos de proteção e reivindicação que apoiem seus recorrentes pleitos por uma cidade mais justa e igualitária no sentido do acesso universal a direitos constitucionalmente garantidos de forma universal.

Em um país recordista no nível de desigualdade, que se encontra entre os 10 mais desiguais do mundo (PIRES, 2017), os habitantes com acesso precário ou parcial ao direito à moradia e à cidade são maioria, havendo, especialmente nas médias e grandes cidades brasileiras, um número muito expressivo de pessoas que podem ser consideradas vulneráveis no que se refere ao acesso a tais direitos.

O momento atual, de aprofundamento neoliberal, tem acentuado a vulnerabilidade no aspecto mais geral e especificamente no que se relaciona ao acesso à terra urbana. No geral, a vulnerabilidade tem sido acentuada a partir da adoção de medidas que diminuem a renda e o poder de compra da população, enquanto que especificamente no que se refere à terra urbana, a acentuação tem se dado a partir da instituição de políticas cada vez mais alinhadas com um modelo de cidade empreendedora (HARVEY, 2005) conjugadas com uma nova política fundiária voltada para a titulação em massa, sem um privilégio das garantias de direitos à população de baixa renda (RIBEIRO, 2017).

Neste cenário, conforme elementos trazidos anteriormente, os instrumentos previstos no ordenamento jurídico pátrio têm se revelado insuficientes para a garantia de direitos à população. Importante destacar que, muitas vezes, o primeiro passo para a garantia desses direitos é a permanência da população em seu local de origem, o que recebe o nome de segurança da posse.

De fato, a garantia de permanência territorial é, por vezes, condição *sine qua non* para o gozo de direitos pela população mais pobre das cidades. Isto porque, muitas vezes, estão fixadas em áreas valorizadas, integradas à dinâmica urbana e bem aparelhadas urbanisticamente, via de regra como resultado de processos históricos de ocupação que remontam a períodos em que tais territórios não contavam com estas características.

É assim com muitas favelas e loteamentos irregulares, classificados de forma genérica como aglomerados subnormais³ (IBGE, 2010), sendo que os habitantes destes espaços são, sem dúvida, os que sofrem maior pressão de expulsão, direta ou indireta, pelo Estado e agentes privados,

³ É o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Recortes territoriais classificados como aglomerados subnormais no Censo Demográfico 2010, no total de 6.329, apresentam informações sobre a população residente e o número de domicílios ocupados em favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros assentamentos irregulares para o conjunto do País, Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios.

portanto, o público privilegiado para se pensar e praticar novas formas de garantia de sua segurança da posse.

O modelo dos Community Land Trusts tem potencial para cumprir este papel, dados os resultados obtidos a partir de sua aplicação em outros países e de sua conformação potencialmente emancipatória, elemento essencial para a luta contra o modelo de cidade empreendedora cada vez mais dominante no cenário brasileiro. Nas palavras de Axel-Lute e Hawkings-Simons (2015), “community organising can broadly be defined as the creation of a base of residents who gather to form a body of community power in order to counter or challenge other forms of power such as city, state or market forces”.

No entanto, apesar do claro potencial dos CLTs, sua aplicação no Brasil está cercada de desafios relacionados a diversos aspectos, dentre os quais destacamos: o formato do modelo, o conservadorismo jurídico, o contexto fundiário, o financiamento das atividades e a formulação jurídica do instrumento.

No que se refere à formatação do CLT em si, acredita-se que o principal desafio estaria relacionado com dificuldade de implantação de um associativismo, dado o nível de difusão da ideologia da propriedade privada. De fato, em diversos contatos com moradores de áreas vulneráveis, havia uma demanda importante pelo título individual de propriedade privada plena de sua habitação. Sendo assim, o trabalho de informação e conscientização sobre as potencialidades da propriedade coletiva, gerida por um sistema associativista, certamente terá que ser um investimento de importância destacada em um cenário de implementação do modelo dos CLTs no Brasil. O apoio dos moradores envolvidos, que devem estar imbuídos da filosofia de equidade e proteção que rege os CLTs (BRATT, 2012), é fundamental para o sucesso de qualquer projeto neste modelo e um grande desafio para sua implantação

Neste sentido, os CLTs podem desenvolver ainda um importante papel na conscientização dos locais sobre a necessidade de defesa de seu território (WEST, 2011) e os aspectos relacionados à arena de luta entre seus direitos e os interesses do setor privado – e muitas vezes do governo – em um contexto de neoliberalização (BUNCE, 2015), além de criar ou fortalecer as organizações políticas e sociais já estabelecidas (ROWE e SOUTHERN, 2015).

Outro desafio importante é o enfrentamento de um cenário geral de conservadorismo jurídico, preponderante no judiciário e mesmo na administração pública como aplicadora da legislação urbanística. Há uma forte resistência a soluções que não estejam exatamente positivadas

no ordenamento jurídico, especialmente quando estas soluções envolvem um alto grau de associativismo e emancipação de populações pobres.

Além do conservadorismo jurídico, outro desafio que se estabelece para a instituição de formas de CLT no Brasil está diretamente relacionado com o cenário importante de irregularidade fundiária que permeia o território nacional como um todo e em especial os aglomerados subnormais. Estima-se que um percentual muito elevado dos imóveis do país, em especial aqueles que são parte de aglomerados subnormais, padecem de irregularidade fundiária. Este cenário impõe um desafio ainda prévio à instituição dos CLT propriamente dita que é o de promover a regularidade fundiária do território em questão.

Conforme exposto anteriormente, o modelo dos CLT não rompe com a propriedade privada, mas parte dela em um rearranjo emancipatório que tem um grande potencial na proteção da segurança da posse de comunidades tradicionais e/ou de baixa renda. Logo, a instituição e regularidade da propriedade da área é requisito fundamental para sua aplicação.

A questão do financiamento do CLT também se configura em um desafio relevante para sua implementação. Isto porque a instituição de uma pessoa jurídica, em qualquer formato, bem como a regularização registral da área envolve custos consideráveis, inclusive fixos de manutenção. Além disso, é necessária uma estrutura fixa, física e de pessoal, e um fundo para auxiliar a atividade fim do CLT. Essa questão é particularmente sensível ao se imaginar a implantação de um modelo de CLT em assentamentos precários, especialmente no Brasil e seu contexto de depredação econômica ao menos de médio prazo. Articulações com entidades financiadoras, inclusive estrangeiras, certamente serão fundamentais para o sucesso de qualquer iniciativa neste sentido.

Por fim, um último desafio a ser destacado nos limites do presente estudo é o da formulação jurídica dos CLTs, cujo modelo surge em um país de regime jurídico e contexto institucional substancialmente diverso do brasileiro. Este fato por si só já traria o desafio de compatibilizar as estruturas do modelo para o contexto brasileiro. Entretanto, há ainda dificuldades de caráter interno, como o desafio de trabalhar com uma pluralidade de instrumentos jurídicos que devem atuar em conjunto na formatação do CLT, quando classicamente já encontram dificuldades de aplicação individualmente. Este tópico será melhor abordado no próximo item do presente artigo.

5. Instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para viabilizar os CLTs no contexto brasileiro

Conforme exposto acima, a formatação institucional e jurídica do CLT se coloca como um desafio a sua implementação no Brasil. Nesta sessão, nos dedicaremos a apresentar algumas potenciais propostas sobre o aspecto jurídico.

Os CLTs foram desenhados nos Estados Unidos da América, sob um sistema jurídico baseado sobretudo em precedentes – conhecido como *common law* –, com poucos textos legais e uma maior abertura para mudanças e adaptações em formatos já existentes de instrumentos jurídicos. Por sua vez, no Brasil vige o sistema jurídico da civil law, caracterizado pela prevalência de textos legais no lugar dos precedentes como guias da atividade social (NADER, 2014). Países que adotam este sistema costumam a ter por característica uma rigidez e dificuldade maior de adaptabilidade de seus instrumentos jurídicos, além disso costumam a se caracterizar por um conservadorismo típico do positivismo, que pretende que os textos legais tragam em si soluções para todas as questões que possam surgir em determinada sociedade.

Este cenário sistêmico sobre o ordenamento jurídico brasileiro é a primeira das dificuldades para a aplicação de um instrumento inovador como os CLT, sem previsão expressa em qualquer legislação nacional.

Para além disso, não podemos esquecer da questão ideológica, que vai além da influência positivista e passa pelo passado colonial e escravocrata da sociedade brasileira, e faz com que haja uma tendência de oposição em relação a qualquer instrumento emancipatório, especialmente nos casos em que se pretenda beneficiar os mais pobres, como é o caso dos CLTs.

Quanto ao aspecto mais técnico e individualizado dos instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro com potencial de utilização na construção de um modelo de CLT, antes de ingressar em uma breve análise de cada um deles, é importante destacar a necessidade de utilização conjunta de instrumentos para viabilizar este modelo. Sugere-se que esta utilização conjunta seja implementada conforme uma metodologia de circuito (NETO, 2014) na qual um conjunto de instrumentos é combinado em uma determinada lógica de aplicação de modo a viabilizar determinado resultado que a aplicação isolada destes instrumentos não conseguiria.

A metodologia de circuito se baseia em duas condições básicas: a aplicação condicionada de um instrumento em relação a outro e a busca de uma situação ótima de integração dos instrumentos a fim de garantir o alcance dos objetivos desejados. Ambas as condições se relacionam de forma direta com a implantação de um modelo de CLT no Brasil, conforme passaremos a demonstrar.

No caso da implantação dos CLTs em áreas de baixa renda nas cidades brasileiras, a base em comum do modelo pode ser fixada na aplicação da regularização fundiária. Isto porque antes de pensar em qualquer formato de propriedade coletiva, como visto, é preciso estabelecer a propriedade em determinado território. Dado o cenário amplo de irregularidade fundiária no Brasil, especialmente em aglomerados subnormais, não seria exagerado afirmar que a maioria dos CLTs em tais territórios precisariam passar pela etapa prévia da regularização fundiária. Portanto, na lógica do circuito acima apresentada, a regularização fundiária seria condicionante da aplicação dos demais instrumentos em busca da implantação de um modelo de CLT.

A regularização fundiária, regulada atualmente no Brasil pela Lei 13.465/17, tem por objetivo a titulação dos moradores através do instituto da propriedade privada plena, prevista no Código Civil. Além deste objetivo precípuo, dá margem para a realização de melhorias territoriais e sociais de modo a garantir direitos aos habitantes da área a ser regularizada. A nova lei, ao tornar ambígua e diferida no tempo a necessidade de urbanização e melhorias sociais nos territórios regularizados, enfraquece a garantia de direitos aos moradores, em oposição ao que pretendia textualmente o marco normativo anterior de regularização fundiária no país, qual seja, a Lei 11.977/09 (RIBEIRO, 2017).

Apesar do movimento normativo optante por um modelo de regularização fundiária mais preocupado com a titulação do que com a garantia de direitos aos moradores, a norma, paradoxalmente, pode ser de grande utilidade para a instituição de CLTs, com o exato objetivo de garantir os direitos dos moradores por meio da sua permanência nos territórios, visto seus procedimentos mais simples e prazos mais curtos.

Como os CLTs precisam exatamente da regularidade fundiária para serem instituídos, qualquer simplificação na sua obtenção deve ser considerada como benéfica, ainda que os objetivos inicialmente associados a esta simplificação passem longe daqueles a serem obtidos a partir da implantação dos CLTs.

Apesar de ser considerada um instrumento em si, a regularização fundiária também depende de um minicircuito instituído entre diversos outros instrumentos para se concretizar. Apenas no que se refere à titulação, podemos citar a usucapião, a doação, a compra e venda e a concessão de uso como possibilidades.

A forma da regularização dominial, que é fundamentalmente determinada pelo instrumento de titulação empregado, impacta diretamente a formatação institucional do CLT. Isto porque a formatação terá que ser diferente caso a institucionalidade receba diretamente a

propriedade do bem ou esta tenha que ser cedida pelos moradores individualmente, especialmente no que se refere ao sistema de gestão e possíveis contrapartidas a serem definidas.

Uma vez que o CLT, instituído como pessoa jurídica, adquira a propriedade do bem seja diretamente ou via cessão pelos moradores, há de se pensar no instrumento jurídico que permitirá a dissociação entre terreno e construção e a implantação do modelo de gestão participativa e emancipatória proposto pelo CLT.

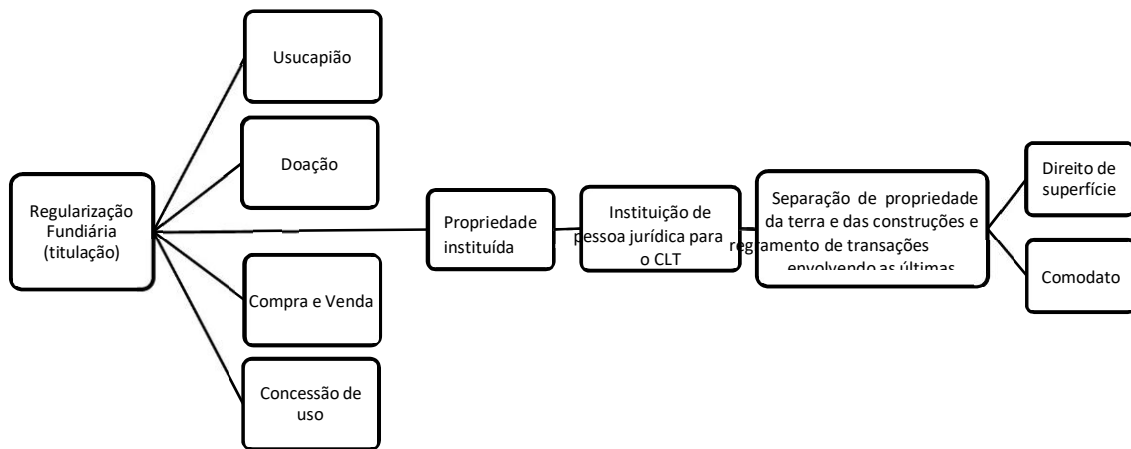
Quanto à dissociação entre terreno e construção, há possibilidades no ordenamento jurídico nacional como o direito de superfície e o comodato.

Possivelmente a mais intuitiva seria a utilização do direito de superfície, previsto nos artigos 1369 a 1377 do Código Civil brasileiro e nos artigos 21 a 24 do Estatuto da Cidade, lei n. 10.257/01. Por meio deste instrumento a propriedade do terreno ficaria com a pessoa jurídica e os moradores seriam os proprietários das construções, podendo transacioná-las livremente por tempo determinado ou indeterminado, em um arranjo gratuito ou oneroso.

O direito de superfície é instituído por via contratual, havendo liberdade para as partes estabelecerem condições para as transações envolvendo as construções, por exemplo. Este fator contribuiria para a manutenção dos objetivos do CLT, sendo possível a pactuação de condições como a venda apenas a outros moradores que obedeçam a critérios de classificação de baixa renda.

Além do direito de superfície, é possível ainda pensar na utilização do comodato. Trata-se de instrumento contratual pelo qual a pessoa jurídica proprietária do terreno pode ceder o seu uso a outro particular nos termos previamente pactuados entre eles, de forma gratuita ou onerosa. Assim, haveria a possibilidade de restrição de possibilidades de transações, bem como a possibilidade de limitação de usos para determinadas áreas, o que seria mais difícil de implementar no caso do direito de superfície. Como ponto negativo em relação a este último instrumento, poderíamos citar a maior dificuldade e menor valor das transações que envolvem o comodato, mais precário e menos seguro que a propriedade.

A partir da análise acima desenvolvida, podemos identificar as seguintes possibilidades de aplicação em circuito de instrumentos jurídicos para a implantação de uma modelagem de CLT no Brasil:



Repise-se que a configuração aqui apresentada trata-se de uma proposta de formatação jurídica para a implantação do modelo dos CLTs no Brasil dentro de uma metodologia de circuito, em busca de uma situação ótima de integração dos instrumentos. Sabe-se que dependendo da conformação fática da área no caso concreto serão exigidas outras adaptações e haverá, possivelmente, a complexificação da modelagem apresentada. No entanto, acredita-se que o formato apresentado seja um ponto de partida interessante para estimular uma reflexão mais prática sobre os CLTs, de modo a avançar em sua formulação jurídica voltada para a viabilização de sua implementação fática.

Conclusão

A questão da segurança da posse, e da consequente garantia de direitos aos moradores mais pobres, nas grandes cidades nunca foi adequadamente enfrentada no Brasil. Os instrumentos jurídicos que deveriam operacionalizar sua efetividade se mostram insuficientes e os seus operadores incapazes de viabilizar arranjos de “circuito” para que a utilização conjunta destes instrumentos crie formas mais fluidas aptas a propiciar a referida segurança.

Apesar de se tratar de dificuldade histórica no Brasil, a garantia da segurança da posse tem ganhado ares mais urgentes nos últimos anos com um movimento mais agudo de imbricação do Brasil nos ditames do capitalismo sob dominância financeira e suas novas exigências relativas às cidades e à propriedade da terra urbana.

Embora a negação da segurança da posse por meio das sucessivas expulsões – diretas ou indiretas – dos mais pobres em direção às franjas, cada vez mais distantes, das cidades sejam característica da própria construção capitalista do espaço urbano, este processo se acentua com a imposição da lógica da cidade mercadoria (VAINER, 2000), dos megaeventos e da transformação da terra urbana em ativo financeiro.

Nesta esteira, não se pode deixar de citar, para além das escandalosas remoções propiciadas pelos megaeventos, a aprovação, em 2017, de um novo marco legal de regularização fundiária que privilegia claramente a titulação com base no instituto da propriedade privada plena, deixando em segundo plano medidas de melhoria territorial e garantia efetiva da segurança da posse dos moradores.

Sendo assim, mais do que nunca é preciso pensar em novas formas de garantia da segurança da posse, especialmente a partir de experiências internacionais bem-sucedidas como é o caso dos Community Land Trusts.

A partir de um panorama geral do modelo, buscou-se ressaltar seu potencial para a garantia da segurança da posse e sua dimensão emancipatória pela necessária gestão participativa que o enseja. Apesar de não romper com o modelo de propriedade, subverte seu caráter individualista na medida em que permite um arranjo no qual o instituto da propriedade se coloca a serviço da garantia de direitos aos moradores mais pobres das cidades.

Assim, pretendeu-se demonstrar que o modelo tem potencial para utilização no Brasil, especialmente no que tange à garantia de segurança da posse de populações de baixa renda, e, na esfera prática, sugeriu-se um possível formato metodológico para sua aplicação no que se refere especificamente ao aspecto jurídico.

Apesar deste potencial e das possibilidades de arranjo institucional e jurídico levantadas, seria inescapável lançar luz a alguns desafios – considerados mais relevantes - que a instituição de um modelo de CLT enfrentaria no Brasil, passando pela formatação institucional, formulação jurídica, conservadorismo jurídico, capilaridade da ideologia da propriedade privada e o contexto fundiário brasileiro, marcado por um importante cenário de irregularidade.

Estes desafios destacados perpassam diversas esferas analíticas e institucionais, exigindo, sem dúvida, um esforço expressivo dos atores que eventualmente pretenderem a instituição de um CLT em seu território para superá-los.

Neste sentido, o presente artigo pretendeu traçar um panorama geral sobre o modelo de Community Land Trusts, analisando suas potencialidades e desafios no cenário brasileiro. Espera-se ter alcançado minimamente o objetivo de estimular o debate sobre o tema, tanto em sua dimensão teórica quanto prática, incentivando novas pesquisas e exercícios interpretativos que permitam a construção de uma base teórica e prática para a implantação de modelo que parece promissor para o combate às desigualdades crescentes que se verificam nas cidades brasileiras.

Bibliografia

AXEL-LUTE, Miriam e HAWKINGS-SIMONS, Dana. Organizing and the community land trust model. In: **Shelterforce** n. 180, 2015.

BRATT, R.G. The quadruple bottom line and nonprofit housing organization in the United States. In: **Housing Studies**, 27:4, 2012.

BUNCE, S. Pursuing urban commons: politics and alliances in community land trust activism in East London. In: **Antipode**, vol. 48, n.1, 2016.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DAVIS, John Emmeus. **The Community Land Trust Reader**. Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

_____ e Jacobus, R. **The city-CLT partnership: municipal support for community land trusts**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

GRAY, K. Community Land Trust in the United States. In: **Journal of Community Practice**, n. 16, 2008.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. **Bem estar comum**. São Paulo: Record, 2016.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

HICKEY, Robert. **The role of community land trusts in fostering equitable, transit-oriented development: case studies from Atlanta, Denver and the twin cities**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

LÉFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MOORE, T. e MCKEE, K. Empowering local communities? An international review of community land trusts. In: **Housing Studies**, n. 27, 2012.

ONU. 2014. **Revision of World Urbanization Prospects**. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

MORRIS, David. **Making affordable housing permanently affordable**. 2017. Disponível em: https://www.huffingtonpost.com/entry/making-affordable-housing-permanently-affordable_us_5a037aeee4b0c7511e1b397d. Acesso em: 20 de março de 2018.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NETO, Vicente C. Lima et al. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

PIRES, Breiller. Brasil despenca 19 posições em ranking de desigualdade social da ONU. In: **El País**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html. Acesso em: 05 de fevereiro de 2018.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil**. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2018.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para reformas urbanas**. São Paulo: Polis, 2001.

ROSSBACH, Ana Claudia et al. Propriedades alternativas para políticas públicas de habitação social na América Latina e Caribe. In: **Anais do II Seminário Properties in Transformation**, 2017.

ROWE, Mike e SOUTHERN, Alan. Community land trusts, affordable housing and community organizing in low-income neighborhoods. In: **The International Journal of Housing Policy**, 18:1, 2016.

SOTTO, Debora. **Redescobindo o direito de superfície através dos Community Land Trusts: alternativas para a realização do direito à moradia adequada no Brasil**, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323548192_Redescobindo_o_direito_de_superficie_atraves_dos_Community_Land_Trusts_alternativas_para_a_realizacao_do_direito_a_moradia_adequada_no_Brasil. Acesso em 13 de março de 2018.

THADEN, E. **Stable home ownership in a turbulent economy: delinquencies and foreclosures remain low in Community Land Trusts**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

_____e LOWE, J. **Residents and community engagement in Community Land Trusts**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

TOPALOV, Christian. **Capital et propriété foncière**. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: Otília Arantes; Carlos Vainer & Ermínia Maricato. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

WEST, D. Valuation of Community Land Trust homes in New York state. In: **Journal of Property Tax Assessment and Administration**, n. 8, 2011.

Trabalho enviado em 10 de fevereiro de 2019

Aceito em 20 de abril de 2020