

Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: Potencialidades no Fortalecimento das Comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos

New views on Law 13.465 / 17: Potentials in Strengthening Communities through Collective Territorial Terms

Tarcyla Fidalgo Ribeiro¹

Felipe Cruz Akos Litsek²



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Resumo: Este trabalho busca apresentar uma abordagem propositiva a partir da Lei 13.465/2017, que institui o novo marco nacional da política de regularização fundiária. Para além das vastas críticas à referida lei, já amplamente debatidas no meio acadêmico, procura-se aqui explorar as potencialidades da lei, no sentido de sua apropriação para impulsionar novas formas de relação com a terra e garantir o direito de permanência das comunidades. Para tanto, apresenta-se o Termo Territorial Coletivo, modelo de gestão coletiva da terra bastante disseminado no mundo, mas ainda desconhecido no Brasil. A Lei 13.465/17, apesar de ter um potencial de impulsionar processos de remoção mercadológica através do foco excessivo na titulação individual como paradigma regulatório, acaba facilitando o estabelecimento das condições necessárias para a implementação do modelo TTC nas comunidades urbanas do país. Este movimento pode fortalecer a segurança da posse dos moradores e o controle comunitário sobre o território, que são características intrínsecas ao modelo, e cada vez mais importantes em um cenário de aprofundamento de políticas essencialmente denegatórias de direitos fundiários, especialmente para os mais vulneráveis.

Palavras-chave: segurança da posse; regularização fundiária; gestão coletiva territorial

¹ 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. Possui graduação em Direito também pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Email: tarcylafidalgo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4972-3459>.

² Bacharel em Direito pela PUC-Rio. Email: flitsek@gmail.com.

Abstract: This paper seeks to introduce a propositional approach regarding Law 13.465/17, which institutes the new national framework for the land regularization policy. Beyond the vast criticism of the law itself, already widely debated in the academy, we aim to explore the potentialities of the law, in the sense of its appropriation to promote new forms of relationship with land and ensure the right of communities to stay in their spaces. For this purpose, we present the Community Land Trust, a model for the collective governance of land widely disseminated globally, but still unknown in Brazil. Despite the potential of Law 13.465/17 to boost processes of market eviction through the excessive focus in individual titles as a regulatory model, it also facilitates the creation of the necessary conditions for implementing Community Land Trusts in the country's urban communities. This movement can strengthen the residents' security of tenure and the community control over the territory, which are characteristics intrinsic to the model, and increasingly important in a scenario of a rise in policies that essentially deny land rights, especially for the most vulnerable.

Keywords: Security of tenure; land regularization; collective territorial management

Introdução

Desde a aprovação do novo marco normativo nacional de regularização fundiária (Lei 13.465/17), diversos autores têm se dedicado à sua análise. As controvérsias que já se expressavam no processo legislativo da referida lei ganharam vulto na literatura ao longo dos últimos três anos, com a preponderância de uma visão crítica aos dispositivos da Lei.

Apesar das relevantes e devidas críticas, que abrangem desde o processo legislativo até as prováveis consequências de sua aplicação generalizada, passando por diversos dispositivos da Lei 13.465/17, trata-se de marco normativo em constante disputa, tanto quanto à sua interpretação como quanto à sua efetividade. Além disso, como todo texto normativo, possui um potencial para a exploração de brechas, ou mesmo de subversão de seus objetivos em favor das demandas populares.

No presente texto, escrito após três anos de aprovação da Lei, pretende-se não apenas retomar as críticas – o que teria um caráter inovador limitado –, mas destacar as possibilidades que são abertas pela nova legislação para novas práticas e instrumentos de gestão coletiva da

propriedade da terra, com potencial emancipatório e mesmo de subversão do paradigma mercadológico instituído como decorrência da submissão à propriedade privada individual plena.

Neste cenário exploratório de possibilidades, será abordado o Termo Territorial Coletivo, instrumento com largo histórico de implementação e sucesso internacional que se propõe como alternativa para um incremento da segurança da posse e coletivização da gestão da terra por populações vulnerabilizadas.

Por meio dele, a partir das experiências internacionais, parece ser possível obter avanços significativos em termos de segurança da posse, acessibilidade econômica da habitação e controle territorial comunitário, em um processo de fortalecimento e emancipação do grupo envolvido.

A partir deste cenário, espera-se que o artigo possa contribuir com reflexões sobre a Lei 13.465/17 sob uma perspectiva propositiva, buscando explorar as “brechas” nela encontradas para experimentos emancipatórios como o Termo Territorial Coletivo.

Para este objetivo, o artigo se divide em quatro partes, além desta introdução e da conclusão.

A primeira parte será dedicada a um debate mais amplo sobre a Lei 13.465/17, desde seu contexto político e processo legislativo até suas possíveis consequências sociais. A segunda parte trará o conceito de Termo Territorial Coletivo, suas origens, principais características e potencialidades em termos de fortalecimento comunitário. Por sua vez, a terceira parte aprofundará a dimensão da gestão territorial coletiva promovida pelo TTC, ressaltando as possibilidades que se abrem a partir de sua implementação. Finalmente, a quarta parte se dedica a uma análise sobre o potencial estabelecido pela Lei 13.465/17 para a implementação de Termos Territoriais Coletivos no Brasil a partir da facilitação dos processos de regularização dominial.

O Novo Marco da Regularização Fundiária Nacional: A Lei 13.465/17

Qualquer análise sobre a Lei 13.465/17 deve ser antecedida de uma breve reflexão sobre o período prévio à sua aprovação. Trata-se de um período temporal de pouco mais de cinco meses, entre a edição da Medida Provisória n. 759/16 e a sanção do texto final da Lei 13.465, realizada em 11 de julho de 2017.

Apesar do tempo relativamente curto, trata-se de um processo legislativo especialmente atribulado, envolvendo a apresentação de mais de 700 emendas parlamentares a Medida Provisória original - de 20 partidos - (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017), a intervenção do Supremo Tribunal Federal para a preservação do devido processo legislativo e culminando na aprovação do texto final da Lei em um parlamento sem a presença da oposição, que prestava apoio à manifestantes em dia de aprovação de intervenção militar em Brasília, especialmente sobre manifestantes que se encontravam na Esplanada dos Ministérios (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Esse cenário do processo legislativo da Lei 13.465/17 revela alguns pontos importantes para a sua análise. O primeiro deles é a urgência que o tema da regularização fundiária adquiriu no governo de Michel Temer. Empossado definitivamente em agosto de 2016, editou a Medida Provisória n. 759 em pouco mais de quatro meses, com legislação anterior sobre o tema aprovada há “apenas” sete anos³. Pelo histórico da questão fundiária no Brasil (MOTTA, 1998; PEDROZA, 2011), esse repentino interesse parece suspeito e inesperado.

O segundo é a complexidade do tema e dos interesse nele envolvidos. O número impressionante de emendas parlamentares, de partidos que ocupam diversas posições no espectro político nacional, revelam a dimensão da disputa de interesses que o tema suscita.

Estes pontos devem guiar nossa reflexão sobre os objetivos da Lei 13.465/17 que, em seu texto final, traz perspectivas diversas e cristaliza interesses distintos sobre o tema. Assim, ao mesmo tempo em que podemos falar de interesses pontuais como os dos condomínios fechados de Brasília, devemos admitir uma perspectiva mais ampla, de disseminação de títulos de propriedade individual plena pelo largo estoque fundiário brasileiro. Essa disseminação vai ao encontro de demandas capitalistas mais gerais, permitindo uma nova rodada de mercantilização da terra no Brasil e sua possível conversão em lastro de títulos financeiros.

Apesar de não parecer possível definir um único objetivo para a referida Lei, seus dispositivos apontam em um sentido inequívoco: restringir o conteúdo da regularização fundiária, tornando-a uma medida mais rápida, barata e com amplo potencial de disseminação

³ Diz-se “apenas”, considerando o histórico legislativo fundiário no Brasil e a necessidade de uma lei sobre o tema se capilarizar entre 27 estados e 5.570 municípios para finalmente alcançar aplicabilidade prática. Isto porque, embora a União regule o tema, quem deve implementar as medidas de regularização fundiária são os municípios, que devem ainda observar leis específicas como o plano diretor para efetivar tais medidas. O tempo desta capilarização, em um país tão grande e diverso como o Brasil tende a ser elevado.

(FERREIRA FILHO, 2018), na tentativa de converter – o máximo possível – ocupantes irregulares em proprietários individuais de terras.

É para este sentido que convergem diversos pontos da Lei 13.465/17. Destaca-se aqui, pela importância, três deles: (i) a priorização de medidas de titulação em detrimento de melhorias urbanísticas e territoriais; (ii) a legitimação fundiária e (iii) a política de facilitação de transferência de terras da União, que tende a ter efeito replicador por parte dos demais entes federativos.

O primeiro ponto traz ao debate a restrição prática da regularização fundiária a medidas de titulação. Diz-se isso porque a lei apenas prevê a obrigatoriedade da urbanização como plano, a ser executada em momento futuro, dissociada da titulação. Dado o elevado custo e tempo necessários para a efetivação de medidas de urbanização, não é pessimismo concluir que estas medidas não serão implementadas e que a titulação será o único componente da regularização fundiária na prática.

O segundo, que destaca o instrumento da legitimação fundiária (arts. 23 e seguintes), demonstra de forma inequívoca a pretensão de simplificação do processo de regularização, tornando-o mais rápido e barato, além de ampliar seu potencial de disseminação. No entanto, para ser louvável, a simplificação deve manter a qualidade do procedimento original o que não acontece no presente caso. No aspecto material, abre-se mão de medidas imediatas de urbanização para facilitar a titulação que, por sua vez, é feita com baixa qualidade procedimental, por meio de um precário procedimento de listagem.

O terceiro e último ponto sobre o qual se tratará diretamente é aquele que se refere à facilitação de transferências de terras da União no âmbito de procedimento de regularização fundiária (art. 83 e seguintes). A combinação dos dispositivos sobre o tema trazidos pela lei deixa claro um direcionamento para a transferência da maior parcela possível do patrimônio imobiliário da União por meio da regularização fundiária, sem sequer o estabelecimento de um privilégio para os procedimentos de interesse social, voltados para a baixa renda.

Ao contrário, a REURB-S tem requisitos adicionais para a utilização de regularização fundiária (art. 23, parágrafo 1.), o que vai na contramão do senso de interesse público disposto no artigo 37 da Constituição Federal como norte para a atuação da administração pública.

Os dispositivos destacados parecem convergir no sentido da ampliação da mercantilização da terra no Brasil, que encontra na irregularidade fundiária um de seus principais obstáculos. Assim, apesar de reconhecer o mosaico de interesses que se encontra

crystalizado na Lei 13.465/17, estes parecem convergir na direção de uma política de apropriação privada e mercantil da terra no Brasil.

Esta direção imposta pela Lei às políticas de regularização fundiária no país desnatura a visão, construída a partir do marco normativo anterior (Lei 11.977/09), da regularização como uma política pública garantidora de direitos aos mais pobres, trazendo elevados riscos para esta significativa parcela da população.

A disseminação de uma visão privatista e mercadológica da terra tende a ampliar a insegurança da posse, incrementar processos de despossessão e aprofundar o cenário de negação do direito à cidade a ampla fração dos cidadãos, em descompasso com as previsões de marcos legislativos importantes e mais genéricos, portanto de observância obrigatória, como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Esses riscos estão associados tanto a uma transformação no sentido das relações estabelecidas entre os moradores e a terra, quanto à entrada de mecanismos de mercado e aumento do custo de vida, inviabilizando a permanência dos moradores em seus territórios.

Tal processo não deve se colocar da mesma maneira em todos os espaços. A pressão mercadológica tende a se concentrar em áreas valorizadas das cidades que estejam sendo ocupadas por população mais pobre, a exemplo das favelas situadas em bairros “nobres” de diversas cidades (RIBEIRO, 2016). Ao mesmo tempo, a presença nestes bairros é fundamental para que os moradores tenham acesso a oportunidades de trabalho, equipamentos de infraestrutura urbana e amenidades, que garantem uma das dimensões do direito à cidade. A impossibilidade de permanência dos moradores nestas áreas impacta negativamente a garantia deste direito para uma parcela muitas vezes considerável da população.

Todo este cenário sobre a Lei 13.465/17 deixa claro seus aspectos negativos e os perigos envolvidos na sua aplicação. Entretanto, conforme apresentado na introdução do presente artigo, o objetivo aqui é trabalhar nas “brechas”, destacando as potencialidades de utilização do texto legal para fins emancipatórios e de fortalecimento comunitário. Para tanto, apresenta-se o instrumento do Termo Territorial Coletivo, com largo sucesso na garantia da segurança da posse e emancipação comunitária, a partir das diversas experiências internacionais de sua aplicação já consolidadas.

3. O Termo Territorial Coletivo

Podemos definir o Termo Territorial Coletivo (TTC) - em inglês chamado de Community Land Trust (CLT)⁴ - como um modelo de gestão coletiva do território, caracterizado pela separação entre a propriedade do solo e a propriedade das construções. A terra pertence à coletividade que reside na área e as casas/construções pertencem aos indivíduos que as ocupam. Seu objetivo central é impedir a mercantilização da terra e promover moradia a preços acessíveis para pessoas de baixa renda de forma permanente. Em linhas gerais, esta definição consegue capturar os elementos essenciais do TTC, no entanto, para uma compreensão mais aprofundada do modelo, é preciso conhecer sua origem e evolução histórica.

As primeiras experiências com Termos Territoriais Coletivos ocorreram nos Estados Unidos nos anos 60, no contexto do movimento por direitos civis. De início, o instrumento foi pensado como uma forma de possibilitar o acesso a terras agrícolas para comunidades negras rurais marginalizadas pela política de segregação (DAVIS, 2010, p. 16). O primeiro TTC surgiu na zona rural do estado de Geórgia no ano de 1969, onde uma organização sem fins lucrativos foi criada e adquiriu 12.000 hectares de terras através de empréstimos, celebrando contratos de arrendamento (*lease*) com fazendeiros negros, que de outra forma não seriam capazes de obter a terra individualmente. A organização detinha a titularidade da terra e a administrava em nome dos fazendeiros, garantindo a sua permanência e trabalho no local através de contratos por tempo indeterminado e a preços acessíveis. A experiência foi chamada de *New Communities Inc.*

Conta-se que os idealizadores do modelo estavam profundamente influenciados pelo filósofo Henry George (DAVIS, 2010, p. 5), que enxergava no monopólio da propriedade da terra nas mãos de poucos a causa principal da desigualdade e da pobreza. George defendia que as vantagens trazidas pela valorização da terra, decorrentes do próprio desenvolvimento da sociedade, deveriam beneficiar a todos, e não apenas a uma pequena casta de proprietários. Ele pregava por uma substituição de uma lógica individual de domínio da terra por uma lógica comum, na qual a terra pertença à coletividade que nela reside:

To extirpate poverty, to make wages what justice commands they should be, the full earnings of the laborer, we must therefore substitute for the individual ownership of land a common ownership [...] the unequal ownership of land necessitates the unequal

⁴ Apesar de não ser uma tradução literal, já que no direito brasileiro não há expressão correspondente ao conceito de *trust*, adotamos essa expressão por considerarmos que ela captura os aspectos essenciais do instrumento, seu caráter consensual e de livre manifestação da vontade - um acordo, um *termo*; o objeto sob o qual se pretende operar - o *território* e, por fim; seu aspecto comunitário e forma de organização - fundamentalmente *coletiva*.

distribution of wealth. (GEORGE, 1879/1912, cit in ENGELSMAN et al, 2016, p. 594)

Sob estes princípios, ativistas inseridos no movimento por direitos civis pensaram em como criar uma forma de domínio coletivo da terra, na qual o desenvolvimento social beneficiasse a todos que a ocupam, em contraponto a uma apropriação individual e excludente. A afirmação da terra como herança comum da coletividade que nela reside é um dos pilares da formulação do Termo Territorial Coletivo.

Apesar do potencial inovador do modelo, as primeiras experiências na zona rural não obtiveram um grande sucesso, muito por conta de problemas como o endividamento excessivo e a pressão de grandes proprietários rurais, o que levou a poucas tentativas de replicação do modelo. De fato, foi nas cidades que os Termos Territoriais Coletivos encontraram o cenário ideal para sua proliferação. Os primeiros TTCs urbanos surgem em 1980, num contexto em que o fenômeno da especulação imobiliária se intensificava em diversas cidades dos EUA, elevando os preços dos imóveis de forma a impedir o acesso de populações de baixa renda à moradia nas áreas centrais.

Se no meio rural o modelo buscou possibilitar o acesso à terra e à produção para pequenas comunidades agrícolas, nas cidades ele passa a atender a um outro objetivo: garantir moradia economicamente acessível para famílias de baixa renda (DAVIS, 2010, p. 22). A fórmula era a mesma: uma organização sem fins lucrativos era criada, obtinha a propriedade de um terreno urbano, e celebrava contratos de concessão ou aluguel com pessoas interessadas, por um preço acessível e por um longo período de tempo (tipicamente, 99 anos). Aos residentes era permitido negociar sua unidade ou benfeitorias construídas, mas a terra permanecia de titularidade da organização, impassível de ser vendida ou dada em garantia. A retirada da terra do mercado (limitando as transações imobiliárias às construções), em conjunto com mecanismos internos de regulamentação dos preços das unidades habitacionais, foi o que possibilitou a manutenção da acessibilidade econômica da moradia (GUIMARÃES, 2005), permitindo o acesso e permanência de comunidades inclusive em áreas centrais das cidades.

Foi no cenário urbano que os Termos Territoriais Coletivos trocaram experiências e aperfeiçoaram seus mecanismos de funcionamento. Diversos instrumentos contratuais passaram a ser adotados para garantir que a moradia permanesse acessível economicamente, como a imposição de um teto para a venda e aluguel das casas, limitações acerca dos compradores, direito de preferência do organização constituída, entre outros. As boas práticas

e dificuldades encontradas foram amplamente documentadas e discutidas em uma rede nacional, em que participam TTCs de diversas cidades e estados, compartilhando experiências e assessorando comunidades interessadas, contribuindo assim para a disseminação do modelo.

Por conta do sucesso dos Termos Territoriais Coletivos nas cidades norte americanas, o modelo passou a ser replicado de maneira acelerada. Hoje o país conta com mais de 250 TTCs ativos (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2013b, par. 58), regulamentações próprias em diversos estados, isenções fiscais devido ao seu caráter social e amplo apoio do Poder Público. Em 2017, foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana como uma opção de moradia sustentável e acessível, devendo ser apoiada pelos Estados (pár. 107). Fora dos EUA, encontramos experiências no Reino Unido, Canadá, Quênia, Porto Rico, entre outros (UN-HABITAT, 2012), além de ser estudado como alternativa habitacional em diversos outros países como Austrália, França e Brasil⁵.

O caráter flexível do modelo permite que ele seja adaptado com facilidade para realidades distintas, fator que contribuiu bastante para sua proliferação no mundo. Cada TTC pode moldar sua estrutura de gestão, forma de tomada de decisão, planejamento territorial, etc, como melhor lhe parecer. No entanto, podemos encontrar pelo menos cinco características imprescindíveis ao modelo: (i) adesão espontânea de seus membros; (ii) terra de domínio coletivo; (iii) casas e construções de domínio individual; (iv) gestão coletiva do território e; (v) acessibilidade econômica da moradia por populações carentes de forma permanente.

Destas, dedica-se uma ênfase especial à gestão coletiva da propriedade, que é talvez o elemento chave para compreender se o TTC é de fato uma ferramenta emancipatória ou apenas reproduz uma dinâmica de gestão hierarquizada que não garante um efetivo protagonismo dos moradores. Cada experiência vai definir sua própria estrutura organizacional, e o grau de envolvimento comunitário nas decisões sobre a governança do território está intimamente ligado ao nível de confiança acerca do modelo e sucesso na concretização de seus objetivos.

4. O Controle Comunitário sobre a Terra a partir do Termo Territorial Coletivo

⁵ No Brasil, atualmente há um grupo de trabalho em atuação, formado por pesquisadores, representantes comunitários, membros de órgãos públicos juristas, entre outros atores, que busca estudar a aplicabilidade do Termo Territorial Coletivo no país. Para saber mais: <https://comcat.org/ttc/>

Um dos aspectos mais importantes do Termo Territorial Coletivo é a forma de gestão do território. Conforme exposto anteriormente, a propriedade da terra sob o modelo é de titularidade de uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que representa a coletividade que nela reside, e as unidades habitacionais (e demais benfeitorias) pertencem aos indivíduos que as ocupam. Todos os moradores que aderem ao TTC são membros dessa organização criada para deter a propriedade da terra, e têm a capacidade para administrá-la segundo seus próprios interesses. O grau de representatividade que esta organização possui, e a maneira pela qual as decisões acerca do território são tomadas, são aspectos cruciais para entendermos se de fato o TTC nos proporciona uma forma inovadora de relação com o território, que privilegie os interesses coletivos sobre os individuais e que fortaleça as comunidades.

O caráter altamente flexível do modelo permite que diversos arranjos organizacionais sejam adotados, de acordo com as peculiaridades de cada local que decida implementar um TTC. Cada comunidade pode definir a composição do conselho gestor da entidade, de que forma seus membros são eleitos, o processo pelo qual as decisões são tomadas, mecanismos de participação direta, etc. A multiplicidade de arranjos possíveis permite um grau de experimentação enorme, e a possibilidade de adaptação para realidades distintas, o que foi fundamental para a disseminação do modelo pelo mundo.

Tradicionalmente, é adotada uma estrutura de gestão tripartite, na qual o conselho gestor responsável por administrar a propriedade é composto por $\frac{1}{3}$ de moradores, $\frac{1}{3}$ de residentes das áreas do entorno e $\frac{1}{3}$ de assessores externos (DAVIS, 2010, p. 10), aqui podendo ser incluídos técnicos e membros do poder público. Este arranjo foi alcançado após anos de experimentação, e tem como objetivo equilibrar a representação de moradores, comunidades vizinhas e o interesse público, evitando uma tentativa cooptação do instrumento por determinado grupo. DAVIS (2010, p. 30) afirma que a criação deste formato organizacional foi um passo fundamental na evolução do modelo, pois permitiu que o TTC ganhasse uma nova amplitude, incrementando o conceito de comunidade para incluir não apenas pessoas que vivem diretamente sob o modelo, mas também vizinhos e outros membros da sociedade. A legitimidade do instrumento foi bastante fortalecida com este movimento, e hoje estrutura tripartite de gestão é amplamente adotada nos EUA e em outras experiências de TTCs pelo mundo.

No entanto, existem muitos outros formatos de governança comunitária, como por exemplo o caso de Porto Rico com o Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, primeiro TTC instaurado no contexto de um assentamento informal. A experiência surgiu a partir de um projeto de renovação urbana de oito comunidades situadas nos entornos de um canal que atravessa o centro da cidade de San Juan, capital do país. Temendo uma possível valorização da área após as intervenções públicas, que poderia levar à fragilização das comunidades diante da pressão imobiliária sobre o território, os moradores se organizaram e pressionaram o governo demandando o direito de escolher o tipo de titulação que eles desejam. Após um longo e intenso processo de mobilização, foi escolhido o Termo Territorial Coletivo como modelo regulatório, e com a anuência do Poder Público foi implementado o que seria o primeiro e único TTC em toda a América Latina.

No Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, foi definida uma estrutura de gestão bastante diversa da tradicional. O conselho responsável por administrar a propriedade é formado por 11 pessoas, sendo seis moradores da comunidade, dois consultores externos e três representantes de instituições governamentais (ALGOED, 2018, p. 20). A forma de nomeação dos membros do conselho é mista. Dos seis moradores que compõe o conselho, dois deles são designados pelo G-8 (grupo de representantes das 8 comunidades do TTC), e quatro são eleitos em assembleia por todos os moradores. Os três representantes do Poder Público são nomeados pelo próprio governo, um deles pelo governo central, outro pelo governo municipal e o terceiro por uma Junta de Diretores. Os restantes dois consultores externos (cidadãos particulares que residem da cidade de San Juan são designados pela própria Junta dos Fiduciários, em acordo comum. Todas as regras referentes à estrutura do TTC estão dispostas no estatuto interno da entidade, documento construído coletivamente através de um longo processo de mobilização comunitária (ALGOED, 2018, p. 21).

O objetivo da escolha das comunidades de Porto Rico foi claro: garantir o protagonismo dos moradores nas decisões referentes à gestão territorial, impedindo que os demais atores detenham um poder excessivo e possam guiar os rumos da gestão. O Fideicomiso Caño Martín Peña radicaliza a dinâmica do controle comunitário sobre a terra - característica intrínseca ao modelo TTC - criando um arranjo que busca fortalecer a autogestão, a partir do entendimento de que são os próprios moradores que conhecem melhor os problemas locais e quais devem ser as prioridades na governança do território. A escolha também se explica em grande medida pelo caráter único da formação deste TTC, que surge a partir de um processo de intervenção

urbanística que poderia levar à fragilização das comunidades diante do iminente interesse imobiliário sobre a terra. Para se proteger de um processo de expulsão mercadológica, as comunidades do Caño decidiram assegurar que sempre tenha uma maioria de moradores no conselho gestor.

Diferentes experiências de TTCs pelo mundo vão apresentar diferentes graus de mobilização comunitária e governança democrática. Algumas mais centralizadoras e hierárquicas, e outras mais horizontais e emancipatórias. O que interessa aqui é o potencial que o modelo apresenta de garantir um efetivo controle comunitário sobre o território, controle este que não é algo concedido de ofício, mas que pode ser alcançado a partir de um processo de mobilização constante. O Termo Territorial Coletivo atua no sentido de proporcionar as ferramentas necessárias para uma comunidade administrar seu território.

No contexto nacional, o TTC pode contribuir para o fortalecimento da mobilização das comunidades informais urbanas em torno das lutas por direitos. Através da ferramenta, moradores podem reivindicar para si o protagonismo nas decisões relativas ao seu território, ao mesmo tempo tendo sua segurança da posse fortalecida diante de processos de remoção mercadológica. As práticas de organização comunitária construídas ao longo de anos pelas comunidades e movimentos serão profundamente aproveitadas caso alguma decida adotar o modelo.

São bastante comuns na realidade urbana brasileira os casos de intervenções urbanísticas em comunidades executados de cima para baixo, a partir de decisões unilaterais do Estado sem levar em conta as demandas e prioridades locais. Este tipo de política pública quase nunca traz resultados positivos às comunidades, e geralmente atendem mais a interesses midiáticos do que, de fato, à melhoria das condições de vida dos moradores. Sem a participação efetiva dos residentes na própria formulação da política pública de intervenção, o potencial de transformação social é profundamente limitado.

Com o TTC esta dinâmica é alterada. A partir do momento que uma organização comunitária - formada e regida pelos moradores - se torna proprietária do território ocupado, a relação com o Poder Público muda de patamar. O poder de negociação e barganha é fortalecido, não apenas com o governo mas também com agências prestadoras de serviços, já que todas as decisões relativas ao território precisam necessariamente passar pela entidade proprietária. Além disso, a propriedade da terra amplia a capacidade da comunidade de intervir diretamente no território, planejando e implementando melhorias de forma independente. Não se trata de

isentar a responsabilidade do Estado na execução da política pública, mas sim garantir que os moradores sejam protagonistas nas decisões nas ações de melhorias para sua comunidade.

O Termo Territorial Coletivo estimula uma forma alternativa de organização territorial, pautada por uma gestão essencialmente coletiva. Sob o modelo, a terra passa a ser de titularidade de uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que é regida pelos moradores por meio de um sistema representativo, cristalizado na figura de um conselho gestor. Dessa forma, as decisões relativas ao território precisam passar pela coletividade que o possui, o que torna necessária a construção de mecanismos de governança que garantem a supremacia do interesse coletivo. Estes arranjos serão diferentes em cada experiência, e podem ser adaptados para melhor responder às peculiaridades e demandas de cada comunidade.

O enorme potencial do TTC no sentido de fortalecer o controle comunitário sobre o território pode ser bastante aproveitado pelas comunidades urbanas do país. No entanto, existem sérios entraves para a implementação do instrumento, um deles é o cenário de irregularidade fundiária generalizada que marca as cidades brasileiras. Neste sentido, a Lei 13.465/17 pode acabar facilitando a chegada do modelo no país, argumento que será abordado a seguir.

5. Lei 13.465 pode abrir novas portas para facilitar a chegada dos CLTs ao Brasil?

Conforme visto anteriormente, a implementação do Termo Territorial Coletivo depende da consolidação da propriedade em nome da entidade gestora do instrumento. Com isso, a regularização fundiária passa a ser um pressuposto para a implantação do TTC na maioria das favelas e assentamentos irregulares.

No entanto, a regularização fundiária é um problema histórico no país, tido muitas vezes como um objetivo impossível dada a complexidade do procedimento envolvido em sua execução e os custos envolvidos para o poder público. Além disso, a manutenção dos mais pobres sob condição de precariedade jurídica parece compor estratégia de diversos atores políticos para a manutenção de uma lógica clientelista no atendimento de demandas desta população (YAZBEK, 2012), ao mesmo tempo em que facilita sua remoção quando esta se faz necessária.

Apesar desses interesses clientelistas históricos, a Lei 13.465 traz, inegavelmente, uma simplificação da regularização fundiária, tornando-a mais rápida, barata e de fácil difusão pelo território, conforme visto na primeira parte deste artigo. Por mais que em um primeiro olhar

pareça contraditório o movimento realizado pela Lei, na verdade ele expressa a arena de disputa em torno do tema e o peso atual de uma fração diferente daquela que promovia o uso clientelista da regularização fundiária. Embora o tema ainda dependa de maiores estudos, o atual modelo de regularização fundiária parece responder aos anseios das classes média e alta, bem como de agentes financeiros que buscam atuação no espaço urbano a partir da dimensão fundiária, como fundos de investimento (FERREIRA FILHO, 2018).

Neste cenário, em que pesem as controvérsias, a facilitação da regularização fundiária nos termos do instituto jurídico da propriedade facilita a implementação de iniciativas como a do Termo Territorial Coletivo, que em outro cenário poderia levar décadas para atingir seu pressuposto que é a regularidade da terra sob o instituto da propriedade.

Além disso, ao separar a regularização dominial de medidas de urbanização – invertendo, de certo modo, a lógica até então vigente por meio da Lei 11.977/09 – a Lei 13.465 retira um forte ônus dos governos no que se refere à regularização fundiária. Se por um lado a medida em si tende a ser prejudicial para grande parte dos assentamentos irregulares que necessitam de melhorias urbanísticas para garantir acesso a serviços públicos, infraestrutura urbana e, muitas vezes, mitigação de riscos geológicos, por outro ela tende a aumentar o número de processos de regularização fundiária autorizados, abrindo espaço para uma gestão territorial coletiva por meio do TTC.

Como visto anteriormente, esta gestão territorial coletiva promovida pelo TTC tem potencial de promoção de melhorias mais eficazes, em conformidade com a vivência e os anseios dos moradores, que passam a ser os responsáveis pela sua definição.

Não se trata aqui, de uma assunção total de responsabilidade dos moradores por seu território – o que isentaria o poder público de suas responsabilidades e poderia incrementar a situação de vulnerabilidade dos moradores -, mas sim de garantir seu protagonismo no processo de decisão e implementação de melhorias territoriais.

Esse aspecto do deslocamento do protagonismo decisório das melhorias territoriais, do poder público para os moradores, merece ser destacado pela importância que assume para a política urbana.

Historicamente, desde que a irregularidade fundiária urbana se colocou como uma questão, na metade do século XX (BONDUKI, 1998), a atuação do poder público nos territórios irregulares vem se caracterizando por intervenções pontuais, de caráter vertical e impositivo. Por sua vez, essas intervenções tendem a ser pouco efetivas em termos de atendimento das reais

necessidades dos moradores, exatamente porque o processo decisório que as antecede e sua implementação se dão, via de regra, sem a participação popular.

O Termo Territorial Coletivo, que como visto pode ser facilitado pela maior rapidez e simplicidade do processo de regularização fundiária previsto na Lei 13.465/17, vai na direção oposta ao ter como verdadeiro pressuposto o protagonismo dos moradores, sendo uma ferramenta de amplo potencial emancipatório.

Esse protagonismo, inclusive, baseia uma importante corrente do planejamento urbano que defende a figura do planejamento insurgente. Liderada por Faranak Miraftab (2016), essa corrente entende que o planejamento territorial só pode ser válido e efetivo se proposto a partir dos moradores das áreas afetadas. A construção coletiva seria fiadora da eficácia do planejamento dos espaços.

O TTC se coaduna com essa ideia do planejamento insurgente, dando o máximo de controle aos moradores para planejarem e intervirem em seu território, seja diretamente, seja demandando o Poder Público, mas apenas na condição de executor de planos e intervenções previamente construídas e decididas pelos moradores. Essa possibilidade de criação de uma dinâmica de planejamento insurgente institucionalizada, por meio de TTC, sem dúvidas é uma de suas principais inovações e contribuições para os debates sobre a gestão coletiva territorial.

Pelo acima exposto, sugere-se que a Lei 13.465/17, ao buscar um modelo de regularização voltado para interesses de classes mais altas e do mercado imobiliário, abriu também brecha para a implantação de modelos de gestão coletiva como o TTC. No entanto, embora pareça importante destacar essas potencialidades para que nossas análises sobre a Lei não se restrinjam às já conhecidas críticas, cabe lembrar que, no caso do TTC, embora a Lei facilite sua implantação, não garante seu sucesso nos assentamentos irregulares brasileiros.

Em que pese o conhecimento de que os desafios tendem a se materializar apenas com a prática, sendo certo que ainda não temos um TTC implementado no país, já é possível antever pelo menos dois entraves importantes que terão que ser superados para o sucesso de uma iniciativa do tipo em solo nacional.

O primeiro deles é o da ideologia privatista e proprietária disseminada socialmente. Impulsionado em larga medida pela consolidação do capitalismo como modo de produção, esse tipo de ideologia se relaciona diretamente com uma postura individualista, o que dificulta a inserção de qualquer ideia relacionada a dinâmicas coletivas.

Nas últimas décadas, a ascensão de um “ethos” neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2016), composto por um individualismo extremo, visão meritocrática e socialmente segregadora, além de um processo de transferência de riscos sociais para os mais pobres – com incremento de sua vulnerabilidade -, tem tornado o cenário social ainda mais hostil a qualquer alternativa baseada em paradigmas coletivistas. A exceção a este cenário se dá em alguns movimentos e organizações sociais, que por meio da constante luta por direitos consegue realizar experimentos coletivistas de sucesso, sem no entanto grande potencial de disseminação.

No âmbito da terra e moradia, o “sonho da casa própria” – que passa pela obtenção de título de propriedade individual – muitas vezes impede mesmo a apresentação de ideias e experiências de gestão coletiva de sucesso. Há uma desconfiança com o outro, uma percepção generalizada de que não é possível cooperar pelo bem comum.

Sem dúvidas este é o primeiro e principal desafio para a implementação de um TTC, na medida em que afeta o seu pressuposto básico que é o protagonismo dos moradores. Se não houver uma consciência e um desejo no sentido do coletivo, é impossível prosseguir com iniciativas deste tipo. Apesar disso, acredita-se que um trabalho de mobilização voltado para a questão e baseado no exemplo de experiências bem sucedidas possa, no médio prazo, vencer as desconfianças originais e levar a um TTC forte, mesmo nesse cenário social.

A segunda limitação tem fundamentação mais técnica e consiste na lógica essencialmente individual impressa na regularização fundiária pela Lei 13.465/17. Mesmo quando, excepcionalmente, prevê instrumentos coletivos, a Lei determina a formação de um condomínio, que nada mais é que uma propriedade individual, com a peculiaridade desta incidir sobre fração indeterminada do imóvel.

Com isso, no âmbito de procedimentos de regularização fundiária, a formalização do TTC em uma pessoa jurídica, gerida coletivamente, titular da propriedade total da área, torna-se mais difícil, dependendo da doação de moradores titulares individuais de seus imóveis. Embora não seja um empecilho inamovível, sem dúvidas trata-se de um dificultador do processo, para o qual a única solução parece ser uma alteração legislativa.

A partir do acima exposto, parece claro que ainda há um caminho a ser percorrido para a implantação bem sucedida de um TTC no Brasil em âmbito de procedimento de regularização fundiária, muito embora a Lei 13.465/17 tenha facilitado, de alguma forma, este trabalho.

A localização de possibilidades em uma Lei de objetivo e procedimento altamente criticável é um exercício penoso, mas fundamental para a sobrevivência de projetos como a

gestão coletiva em áreas de moradia de população mais pobre, cada vez mais fundamentais no cenário de aprofundamento da destruição de direitos vivenciado no nosso país nos últimos anos.

6. Conclusão

É certo que a Lei 13.465/17, com sua ênfase na titulação individual como norte da política de regularização fundiária, atende mais a interesses mercadológicos do que a uma proteção efetiva do direito à moradia e segurança da posse das comunidades. Através da regulação de espaços antes excluídos sob a lógica da propriedade individual, aprofunda-se o processo de conversão da terra em mercadoria e, posteriormente, em ativo financeiro. Inseridos no mercado formal, territórios antes irregulares se tornam objeto de apropriação pelo mercado imobiliário, cuja expansão constante é uma condição básica de existência. Comunidades consolidadas, especialmente as localizadas em áreas nobres da cidade, se tornam vulneráveis diante de processos de remoção mercadológica, causados ou pelo aumento dos custos de vida ou pela pressão para a venda dos imóveis.

A literatura crítica sobre a referida lei é vasta e não se buscou aqui retomar temas que já são exaustivamente debatidos. Neste artigo, procurou-se investigar possíveis brechas na lei, possibilidades de utilizá-la em prol de objetivos distintos, fortalecendo o controle comunitário sobre a terra e a segurança da posse das comunidades. Dessa forma, aqui foi defendida uma perspectiva que vê no direito não apenas um instrumento a serviço da dominação de classes, mas também um verdadeiro campo de luta social. Movimentos sociais de luta por direitos devem se apropriar de legislações sempre que possível, visto que mesmo as que de forma deflagrada vão no sentido contrário de seus objetivos podem oferecer alternativas para construções emancipatórias, como no caso apresentado.

Na Lei 13.465/17, uma dessas alternativas encontradas é a facilitação da importação do modelo Termo Territorial Coletivo para o Brasil a partir da facilitação da regulação dominial. Como visto, esse modelo estimula uma outra forma de relação com o território, tratando-o não como objeto de apropriação individual, mas como um bem comum pertencente a todos que o ocupam. Busca, ainda, impedir a conversão da terra em mercadoria e ao mesmo tempo robustecer a segurança da posse dos moradores, enfrentando justamente os efeitos negativos da própria lei.

Como vimos, o TTC depende da propriedade privada para existir, e o cenário de irregularidade fundiária generalizada nas cidades brasileiras é um sério entrave para sua implementação. Dessa forma, ao estimular a regulação destes espaços sob a lógica da propriedade, a Lei 13.465/17 acaba facilitando a implementação do modelo nos territórios alvos da regularização, uma vez superado o problema da irregularidade dominial.

Evidentemente, a Lei 13.465/17 não é capaz, por si só, de possibilitar a chegada e disseminação do modelo no Brasil. A fórmula de titulação que ela introduz segue um parâmetro estritamente individual - cada um com seu próprio lote - o que contraria as características do Termo Territorial Coletivo, que por sua vez opera numa lógica segundo a qual a terra pertence a toda a coletividade que nela reside. No entanto, nada impede que os residentes de uma comunidade beneficiária da regularização fundiária se mobilizem e formem um TTC, cedendo a propriedade da terra para uma organização comunitária gerida por eles próprios e proibindo qualquer possibilidade de vendê-la ou dá-la em garantia.

Essa escolha deve ser da própria comunidade, e vai depender de seu grau de consciência coletiva e objetivos comuns. Por um lado, indivíduos abrem mão de reivindicarem para si próprios os benefícios que uma possível valorização imobiliária possa vir a trazer. Por outro, é incrementada a segurança da posse da comunidade como um todo - inibindo processos de remoção forçada causados tanto pelo Estado quanto pelo mercado - e garantido um maior controle comunitário sobre o território e capacidade de perseguir coletivamente seu próprio desenvolvimento.

O marco nacional da política de regularização fundiária instaurado pela Lei 13.465/2017 traz um cenário de novos desafios para as comunidades urbanas do país. Ao privilegiar a regulação dominial sob o regime da propriedade plena sobre outras formas de regularização, a lei dá mais importância à dimensão econômica do processo regulatório e deixa a plena efetivação do direito à moradia adequada e à cidade para segundo plano. Paradoxalmente, este movimento acaba facilitando o estabelecimento das condições básicas para a importação dos Termos Territoriais Coletivos ao país, que atuam justamente no sentido de garantir a permanência de comunidades em seus territórios e combater processos de especulação imobiliária. Se esta nova conjuntura vai de fato render frutos e permitir a disseminação do modelo, vai depender de um movimento amplo da sociedade civil, incluindo academia, movimentos sociais e as próprias comunidades, no sentido de reivindicar o Termo Territorial Coletivo como instrumento de defesa do direito à moradia e à cidade.

Referências

ALGOED, Lina; TORRALEZ, María E. Hernández; DEL VALLE, Lyvia Rodríguez. **El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales**. 2018. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

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

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: FAPESP, 1998.

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

BRASIL. Lei 11.977 de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em 20 de maio de 2020.

_____. Medida Provisória 759 de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 20 de maio de 2020.

_____. Lei 13.465 de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 20 de maio de 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2017. Acompanhamento de tramitação da Medida Provisória 759/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122078>. Acesso em 20 de abril de 2020.

DAVIS, John Emmeus. Origins and Evolution of Community Land Trust in the United States. 2010. In DAVIS, J. E. (Org). The Community Land Trust Reader. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-community-land-trust-reader-chp.pdf>>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. A nova razão do mundo. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELSMAN, Udi; ROWE, Mike; SOUTHERN, Alan. Community Land Trusts: A Radical or Reformist Response to The Housing Question Today?. ACME: An International Journal for Critical Geographies, 2016, 15 (3): p. 589-615. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/309292370_Community_Land_Trusts_A_Radical_or_Reformist_Response_to_The_Housing_Question_Today>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. In: Revista de Direito da Cidade, vol. 10, n. 3, 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. 2017. Protesto em Brasília termina com 49 feridos, 8 detidos e Exército nas ruas. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1887139->

protesto-em-brasilia-termina-com-49-feridos-7-detidos-e-exercito-nas-ruas.shtml. Acesso em: 12 de abril de 2020.

GUIMARÃES, Silvia; DIACON, Diane; CLARKE, Richard. Redefining the Commons: Locking in Value through Community Land Trusts. 2005. Disponível em: <<https://www.world-habitat.org/publications/redefining-the-commons/>>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

HARRINGTON, Catherine; SEAGRIEF, Rose. The Community Land Trust Handbook. National CLT Handbook, 2012. Disponível em: <https://d1ssu070pg2v9i.cloudfront.net/pex/carnegie_uk_trust/2016/02/pub1455011611.pdf>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

MIRAFETAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos (online), Recife, v.18, n.3, p.363-377, set-dez. 2016

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

MOTTA, Marcia. Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX. Rio de Janeiro: Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.

NEW URBAN AGENDA. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) - parr. 107. 20 de Outubro de 2016 Disponível em:

<<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

PEDROZA, Manoela. Engenhocas da Moral. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

RIBEIRO, Tarcyla. Gentrificação nas favelas cariocas? In: Anais do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2016.

UN-HABITAT. Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing. 2012. Disponível em:

<<https://unhabitat.org/books/community-land-trusts-affordable-access-to-land-and-housing/>>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

VALLA, Victor. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. In: Cadernos de Saúde Pública. vol.14 suppl.2. Rio de Janeiro, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: Serviço Social e Sociedade. no.110. São Paulo, abr-jun 2012.

Submetido em 16/06/2020.

Aprovado em 31/07/2020.