

Renata Cristina do  
Nascimento Antão  
Tarcyla Fidalgo Ribeiro



COMMUNITY LAND TRUST COMO  
INSTRUMENTO DE RESISTÊNCIA  
AOS PROJETOS URBANOS  
NEOLIBERAIS

pós- | 1

RESUMO

O *Community Land Trust* é um modelo estabelecido com vistas à proteção de permanência de comunidades vulneráveis. Ela surge nos Estados Unidos, na década de 1960, atrelada aos movimentos por direitos civis e à população residente em áreas rurais. Este artigo busca avaliar as potencialidades e os limites de sua aplicação no Brasil enquanto resistência e prática biopotente em um espaço urbano marcado por elevados percentuais de irregularidade e por uma grave situação de desigualdade socioespacial. Em um contexto que agrava após os megaeventos no início da segunda década do século XXI e com a ruptura democrática e o aprofundamento da lógica neoliberal nas cidades a partir de 2016, torna-se necessário e urgente o estabelecimento de novas práticas e formas de gestão da propriedade que desenhem possíveis subversões à lógica do Poder. Os *Community Land Trusts* são propostos aqui como forma de prática jurídica subversiva, seja a partir da defesa da necessidade de uma legislação própria sobre o tema, seja pela utilização dos instrumentos jurídicos já existentes de forma a basear a criação de um modelo proprietário emancipatório.

PALAVRAS-CHAVE

*Community land trust*. Segurança na posse. Resistências sociais. Neoliberalismo.



[HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.POSFAU.2019.154694](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.POSFAU.2019.154694)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 26, n. 49, e154694, 2019.

## COMMUNITY LAND TRUSTS AS A RESISTANCE INSTRUMENT TO NEOLIBERAL URBAN PROJECTS

### ABSTRACT

Community Land Trusts are established models designed to protect the maintenance of vulnerable communities in certain territories. The figure emerges in the United States in the 1960s, tied to civil rights movements and the population living in rural areas. The present article will evaluate the potentialities and limits of the application of the Community Land Trusts instrument in Brazil as resistance and biopotent practice in an urban space marked by high percentages of irregularity and by a serious situation of socio-spatial inequality. In a context that worsens after the mega-events at the beginning of the second decade of the twenty-first century and with the democratic rupture and deepening of neoliberal logic in cities from 2016 onwards, it is necessary and urgent to establish new practices and forms of property management in a way to draw possible subversions to the logic of Power. CLTs are proposed here as a form of subversive legal practice, either from the defense of the design of a specific legislation on the subject, or by the use of existing legal instruments in order to base the creation of an emancipatory proprietary model.

### KEYWORDS

Community Land Trusts. Security of tenure. Social resistance.

## INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras vêm passando por grandes transformações nas últimas décadas, especialmente relacionadas às demandas do modelo hegemônico neoliberal que se capilarizou de forma decisiva. Esse modelo as transforma em mercadoria, e aproxima sua gestão ao empresariamento, com investimentos destinados ao lucro e ao marketing. Nesse cenário, os direitos dos moradores e o ideário de construção de cidades mais justas e igualitárias é deixado de lado, com importante acentuamento das fragmentações e desigualdades socioespaciais.

Associado a isso, as cidades ficam sujeitas à normalização e ao disciplinamento, como lócus privilegiado de controle dos corpos, especialmente dos mais vulneráveis, excluídos e indesejados. No entanto, em um cenário aparentemente desolador, surgem também resistências, práticas biopotentes com potencial disruptivo que se estabelecem nas cidades no sentido de torná-las mais inclusivas e justas.

Neste artigo é proposta a análise dos *Community Land Trust* (CLT) como um possível instrumento de resistência biopotente, que a partir da propriedade privada pode subverter seu caráter clássico individualista em direção a uma gestão coletiva da terra.

pós- | 3

## DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIAIS NO BRASIL E AS CIDADES FRAGMENTADAS

As proposições analíticas sobre as desigualdades e transformações recentes nas cidades brasileiras não podem ignorar sua inserção em um cenário global de hegemonia neoliberal, que traz demandas específicas, especialmente no Sul global.

Essas cidades buscam se adaptar a tais demandas, que visam a favorecer, de forma especialmente marcante, os atores financeiros do espaço urbano. Isso se dá por meio de mudanças regulacionais e espaciais, e ainda garante a criação de infraestruturas necessárias para novas atividades capitalistas, em especial as financeiras.

Para além dessas demandas, as cidades vêm, cada vez mais, cumprindo um papel de ajuste espaço-temporal (HARVEY, 2015) nas situações de sobreacumulação típicas do capitalismo. Assim, colocam-se como espaço privilegiado de alocação de recursos, sob uma lógica de absorção de capitais e garantia de lucros elevados, fato que leva a uma compreensão da gestão urbana como uma espécie de empresariamento, no qual cabe a cada cidade se estabelecer como o produto mais interessante a fim de atrair capitais.

Essa dinâmica de empresariamento urbano (HARVEY, 2005) e de transformação das cidades conforme as necessidades recentes de um

<sup>1</sup> Tais instrumentos jurídicos e políticos são trazidos pelo Estatuto da Cidade como forma de instrumentalizar a execução da política urbana conforme foi estabelecido pelos Planos Diretores das Cidades, que deveriam dar suporte a uma nova ordem urbana. Ocorre que os instrumentos mencionados acabaram tendo um histórico de implementação que longe de propiciar o alcance da função social da cidade, acabaram abrindo espaço para a especulação imobiliária e para os lucros privados, reproduzindo e agravando problemas sociais. Interessante crítica sobre o uso das operações urbanas consorciadas faz João Sette Whitaker (2002), para quem “O poder dos lobbies do setor imobiliário e o alto grau de promiscuidade entre Estado e classes dominantes no Brasil nos levam a crer que não será fácil conduzir as operações urbanas para algumas das finalidades aqui descritas”, tais quais o interesse público e social.

capitalismo que atua sob a dominância financeira (GUTTMAN, 2008) vem se impondo no Brasil nas últimas décadas, com destaque para os megaeventos (Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) dos quais o país foi sede na última década, os impactos da ruptura democrática recente na gestão urbana e o movimento crescente de militarização assistido nos últimos anos.

Os megaeventos, vivenciados de forma mais intensa pela cidade do Rio de Janeiro, podem ser considerados como um importante ponto de inflexão no sentido do empresariamento urbano. Sua preparação envolveu elevados gastos públicos voltados para a construção de infraestruturas relacionadas não apenas às competições esportivas, mas também aos interesses de frações ligadas ao capital imobiliário e financeiro.

Um exemplo é o processo de “renovação urbana” promovido na região portuária carioca, que consumiu uma quantidade significativa de recursos públicos e entregou, como principais resultados, um museu futurista assinado por um arquiteto espanhol famoso, um aquário cujo ingresso o torna uma atração inacessível à maioria da população e um sistema de transporte ineficiente e pouco utilizado – o veículo leve sobre trilhos (VLT).

A construção de toda essa infraestrutura, que não se justifica do ponto de vista das competições esportivas ou das necessidades da população cidadina, deve ser considerada sob o aspecto do marketing urbano e da necessidade de produção da cidade no formato de uma empresa/mercadoria (VAINER, 2000), pronta para ser vendida e apta a atrair a maior quantidade possível de investimentos, preferencialmente estrangeiros. Nessa esteira, as cidades “se copiam”, criando um pacote de infraestrutura e amenidades básico para sua inserção em posições privilegiadas na hierarquia global (SASSEN, 1998).

Todo esse processo é acentuado e ganha dimensões ainda mais perenes a partir da ruptura democrática estabelecida no Brasil com o golpe jurídico-parlamentar de 2016. A ruptura tem impactos severos sobre as cidades brasileiras, seja pelo aprofundamento de sua inserção no cenário capitalista internacional por meio de políticas públicas e de regulamentações construídas nesse sentido, seja pela intensificação das fragmentações territoriais por uma política de segurança baseada na militarização e pelo crescimento dos processos de desigualdade socioespacial, especialmente aqueles impulsionados pelo mercado.

Dessa forma, a partir dos megaeventos e da ruptura democrática experimentada pelo país nos últimos anos, vivemos uma exacerbação da lógica neoliberal nas cidades brasileiras, que se relaciona intrinsecamente com a visão do empresariamento urbano e da cidade-mercadoria (VAINER, 2000), e a gestão é eminentemente comprometida com interesses econômicos, deixando de lado os direitos da população e o ideário de cidades mais justas e solidárias.

Essa cidade-mercadoria tem a legislação excludente como seu instrumento de manutenção e reprodução, isso porque a modificação do espaço urbano é facilitada a partir da produção legislativa e do uso de instrumentos jurídicos, como operações urbanas consorciadas, solo criado ou outorgas onerosas do direito de construir<sup>1</sup>, os processos políticos são mitigados (haja vista a recente Lei Antiterrorismo, o uso da Lei de Organizações Criminosas que vem sido utilizada contra movimentos reivindicatórios de direitos, ou mesmo a tipificação

penal para manifestações em defesa de direitos) e o capital se capilariza ainda mais facilmente no território<sup>2</sup>.

Produção normativa e neoliberalismo caminham juntos e assim podemos ver o avanço de pautas conservadoras, as urgentes e rápidas reformas de direitos e alterações legislativas percebidas após o golpe parlamentar. Dentre a legislação produzida nesse cenário de aprofundamento neoliberal, podemos trazer a nova lei de regularização fundiária, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que modifica substancialmente o modelo de gestão fundiária nacional.

Sem a intenção de abordar de forma mais completa as alterações efetivadas pela nova lei, desejamos destacar aqui a questão da mudança de “modelo” da regularização fundiária e seus possíveis impactos para as cidades.

A regularização fundiária no Brasil teve uma primeira sistematização em nível nacional apenas em 2009, com o capítulo III da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), que regula o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”. Essa lei trazia um modelo de regularização fundiária de caráter amplo, no qual eram considerados os aspectos dominial, registral, urbanístico e social de assentamentos irregulares, no sentido de promoção da segurança da posse e garantia de direitos a seus moradores.

No entanto, com apenas oito anos de vigência (o que é muito pouco se considerarmos a necessidade de capilarização dessa legislação federal para mais de 5.200 municípios), e poucos meses após a subida ao poder do governo ilegítimo de Michel Temer, o referido capítulo legislativo foi inteiramente revogado pela Medida Provisória 759, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17, que se tornou o novo marco normativo nacional sobre o tema da regularização fundiária (BRASIL, 2017).

Esse novo marco deixa de lado o aspecto plural do modelo de regularização anterior, fazendo a opção clara pela regularização dominial e registral. Ou seja, deixam de ser exigidas medidas de urbanização e de assistência social, por exemplo, para se permitir chamar de regularização fundiária medidas apenas de distribuição de títulos para os moradores. Nesse contexto, também não se deve perder de vista que a nova lei privilegia a titulação pela propriedade privada plena, desprestigiando outras formas de aquisição de domínio como as concessões de uso.

Esse modelo, que pretende, então, disseminar, por meio de política pública, a propriedade privada plena e individual no Brasil, se revela perigoso para as populações urbanas vulneráveis. Isso porque a propriedade privada não se mostra como instrumento suficientemente adequado para a garantia da segurança da posse dessas populações, uma vez que favorece expulsões mercadológicas, especialmente em assentamentos localizados em áreas já valorizadas das cidades (caso das favelas situadas na zona sul carioca, por exemplo).

Nesse processo, podemos perceber a intencionalidade de abrir espaço para os interesses de frações capitalistas às custas dos direitos dos moradores e das sociabilidades presentes no território. A luta pela manutenção no território é pauta antiga dos movimentos de moradia, os quais, com a pauta de Reforma Urbana, tiveram avanços, como o artigo 182 e 183 na Constituição Federal do

<sup>2</sup> O urbano é condição para a realização dos processos de reprodução do capital. Nos alinhamos ao pensamento de Harvey (2011), para quem “os processos de acumulação do capital não existem [...] fora dos respectivos contextos geográficos”. Ainda para o autor, as cidades seriam uma solução virtuosa para as cada vez mais frequentes situações de sobreacumulação no capitalismo, o que as torna cenário privilegiado de sua capilarização e aplicação.

Brasil, a criação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades ou mesmo o Conselho das Cidades e demais espaços representativos e participativos de políticas públicas.

Ocorre que, conforme visto, em pouco mais de um ano de ruptura democrática, muitos desses avanços que estavam sendo construídos desde antes da constituinte de 1988 foram rapidamente esvaziados e mitigados, e a reforma urbana tão vislumbrada nunca chegou a se concretizar, além de se distanciarem cada vez mais das possibilidades com os objetivos da atual agenda política do governo brasileiro. Junto com a reforma urbana, outros direitos defendidos pelos movimentos de moradia, como o direito de segurança na posse, também se veem esvaziados na atual conjuntura.

### BIOPODER, LEGISLAÇÃO E PROPRIEDADE PRIVADA: QUANDO A EXCLUSÃO SE TORNA DIREITO

<sup>3</sup> No processo de urbanização brasileiro, datado do século XX, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro foram palco de diversas modificações urbanas, baseadas em um pensamento higienista que expulsou as populações pobres das áreas centrais e modificou o espaço urbano central. No Rio de Janeiro, as remoções foram tantas que o período é conhecido pelos historiadores como a “Era das demolições”.

As sociedades ocidentais desenvolveram ao longo do tempo mecanismos de poder de coordenação e controle das populações, os quais em sua nova formatação inauguram o que Michel Foucault denomina “biopoder”, o direito “de fazer morrer e de deixar viver”. Esse direito de fazer morrer e deixar viver, que inicialmente era marcado pela morte, pelo “fazer morrer” (nas penas e suplícios impostos aos corpos desviantes — tema trabalhado em *Vigiar e punir*, de Foucault), evolui para um novo poder baseado na vida (agora controlada, disciplinada e segura), se transformando em “um poder destinado a produzir forças, a fazê-las crescer e ordená-las”, o qual é exercido “positivamente sobre a vida, que se encarrega de a gerir, de a valorizar, de a multiplicar, de sobre ela exercer controles precisos e regulações de conjunto” (EWALD, 1993, p. 77). Um poder positivo exercido sobre a vida e gerenciado pelo poder soberano.

*O soberano só exerce, no caso, o seu direito sobre a vida exercendo seu direito de matar ou contendo-o; só o marca seu poder sobre a vida pela morte que tem condições de exigir. O direito que é formulado como “de vida ou morte” é, de fato, o direito de causar a morte ou de deixar viver. Afinal de contas, era simbolizado pelo gládio. E talvez se devesse relacionar essa figura jurídica a um tipo histórico de sociedade em que o poder se exercia essencialmente como instância de confisco, mecanismo de subtração, direito de se apropriar de uma parte das riquezas: extorsão de produtos, de bens, de serviços, de trabalho e de sangue imposta aos súditos. O poder era, antes de tudo, nesse tipo de sociedade, direito de apreensão das coisas, do tempo, dos corpos e, finalmente, da vida; culminava com o privilégio de se apoderar da vida para suprimi-la.* (FOUCAULT, 2014, p. 146).

Esse mecanismo de poder normaliza e se manifesta na biopolítica das populações, na qual o corpo-espécie passa a ser o centro, a base de processos biológicos. Entre as intervenções com o objetivo de controle da população, podemos citar a obrigatoriedade de vacinas e o controle de nascimentos e mortalidade, além de intervenções no modo de vida por meio de políticas remocionistas e higienistas do início do século XX<sup>3</sup>, intervenções e controles de Biopolítica das populações (FOUCAULT, 2014).

Importante mencionar que esse controle dos corpos é elemento indispensável para o desenvolvimento do capitalismo, havendo compatibilização do controle

da população aos processos econômicos. Isso porque o poder investido no corpo do sujeito tem sua “utilidade” e está mergulhado num campo político.

*Esse investimento político do corpo está ligado, segundo relações complexas e recíprocas, à sua utilização econômica; é, numa boa proporção, como força de produção que o corpo é investido por relações de poder e de dominação; mas em compensação sua constituição como força de trabalho só é possível se ele está preso num sistema de sujeição (onde a necessidade é também um instrumento político cuidadosamente organizado, calculado e utilizado); o corpo só se torna força útil se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso. (FOUCAULT, 2013b, p. 28-29).*

O desenvolvimento do biopoder tem na norma, e não necessariamente no sistema jurídico da lei, seu sustentáculo:

*um poder que tem a tarefa de se encarregar da vida terá necessidade de mecanismos contínuos, reguladores e corretivos. [...] Não quero dizer que a lei se apague ou que as instituições da justiça tendam a desaparecer; mas que a lei funciona cada vez mais como a norma, e que a instituição judiciária se integra cada vez mais num contínuo de aparelhos (médicos, administrativos) cujas funções são, sobretudo, reguladoras. Uma sociedade normalizadora é o efeito histórico de uma tecnologia de poder centrada na vida. (FOUCAULT, 2014, p. 135).*

<sup>4</sup> Terminologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 1987, que define “conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e tamanho ou forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública.” (MILANO, 2016, p. 18).

A formação de uma sociedade normalizada provoca a proliferação legislativa, na qual a norma está a todo instante designando a média, o padrão, para assim contrapor e apreciar o desvio, ou seja, “a norma toma agora o seu valor do jogo das oposições entre o normal e o anormal ou entre o normal e o patológico” (EWALD, 1993, p. 79).

Essa delimitação entre o normal e o anormal pode ser transposta para o espaço urbano nas normas de direito público, administrativo ou urbanístico que delimitam o legal e o ilegal, o proprietário e o invasor, o loteamento regular e o aglomerado subnormal<sup>4</sup>, sempre a partir da lógica proprietária, que alavanca a propriedade privada a direito individual fundamental e conseqüentemente torna a exclusão um direito.

A propriedade, arranjo jurídico das relações sociais, se mostra, assim como direito natural ou essencial, uma condição para a autonomia individual. Tanto que o artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, a trata como direito sagrado e inviolável:

*Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização. (DECLARAÇÃO..., 20—).*

Podemos dizer que o principal significado social do direito à propriedade é ser uma liberdade individual que se constitui sobre a exclusão do outro. Esse outro é construído socialmente junto com os padrões estabelecidos pelas normas instituidoras de direitos, como o direito de morar, o de circular ou o de participar das cidades. Existem, assim, diversas relações de poder no espaço urbano, as quais são tensionadas e negociadas a todo momento e que determinam as legalidades e as ilegalidades, naquilo que Foucault denomina “gestão dos ilegalismos”. Nessa “gestão”, os limites da tolerância são riscados,

pós- 7

os possuidores são definidos, outros são excluídos da propriedade, outros tantos são neutralizados.

*Foi sem dúvida contra o novo regime de propriedade da terra – instaurado pela burguesia, que aproveitou a Revolução – que se desenvolveu a ilegalidade camponesa que sem dúvida conheceu suas formas mais violentas do Termidor ao Consulado, mas não desapareceu então; foi contra o novo regime de exploração legal do trabalho que se desenvolveram as ilegalidades operárias no começo do século XIX: desde os mais violentos, como as quebras de máquinas, ou os mais duráveis, como a constituição de associações, até os mais cotidianos, como o absenteísmo, o abandono do serviço, a vadiagem, as fraudes nas matérias-primas, na quantidade e qualidade do trabalho terminado. Uma série de ilegalidades surge em lutas onde sabemos que se defrontam ao mesmo tempo a lei e a classe que a impôs. (FOUCAULT, 2013b, p. 268-269).*

A noção foucaultiana de ilegalismos nos possibilita compreender as relações de poder que se dão em determinados tempos e espaços, rompendo com o binarismo do legal e ilegal e do nós e eles (os outros), uma vez que vemos que o “eles” é poroso e que os preconceitos que sintetizam o estereótipo que define a diferença são muitos e variam em cada sociedade e contexto, a exemplo dos jovens pobres de comunidades precárias ou de determinada categoria política (subversivos, burgueses). As características desses grupos estigmatizados são mutáveis conforme o tempo e o lugar, mas vão definir aqueles grupos que serão vulneráveis em seus direitos.

Ignorando o percurso que constitui as manifestações socioespaciais e seus conflitos subjacentes, direito e judiciário preocupam-se apenas com a manutenção e proteção da propriedade e a segurança patrimonial dos proprietários.

*São favelas, cortiços, ocupações informais, bairros periféricos, “aglomerados subnormais” e outras denominações indicativas de espaços ocultados pela racionalidade da titularidade formal de propriedade e que se tornam preferenciais na atuação do controle social punitivo do Estado. (MILANO, 2016, p. 18).*

Tal intencionalidade vai ao encontro do cenário legislativo neoliberal para as cidades, uma vez que legislação e discurso delimitam aqueles que podem ter acesso aos bens e territórios, à moradia e à cidade. Ou seja, trata-se de uma visão do direito à cidade enquanto mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite, de potenciais compradores, que sejam solúveis (VAINER, 2000). Quem não se enquadra nesse devir de consumo da cidade deve, então, ser neutralizado, excluído.

Ora, se o direito à cidade, o direito à moradia e a segurança na posse não podem ser garantidos e viabilizados dentro dos esquemas político-jurídicos existentes no cenário neoliberal, se os moradores, ocupantes fora da legalidade normalizadora da cidade, são vistos como alvo de eliminação, como pensar práticas e resistências que ultrapassem o direito “de fazer morrer e de deixar viver”, para garantir uma atuação positiva sobre a vida e a existência dessa população? Nas próximas linhas iremos apresentar o modelo dos CLT e pensar se essa prática pode configurar uma resistência ao “biopoder”.



## OS *COMMUNITY LAND TRUSTS*: UMA HISTÓRIA RECENTE

É possível afirmar que os CLT 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 da língua inglesa. Dada sua origem nos Estados Unidos da América (EUA), 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 ou passível de tradução ao português. Sendo assim, prefere-se trabalhar com a tradução de Termo Comunitário Territorial, evocando o aspecto consensual e comunitário do instrumento.

As primeiras experiências foram realizadas nos EUA na década de 1960, 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 nesse primeiro momento. O primeiro CLT urbano foi organizado apenas em 1980.

Os primeiros CLT fracassaram, especialmente por dificuldades relacionadas à obtenção de recursos para a aquisição das terras. Entretanto, essas 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 pôde ser considerada concluída, definindo as bases comuns nas quais se fundam os CLT até hoje. Além disso, a publicação foi responsável por uma difusão inédita do modelo, dando origem a um verdadeiro movimento ao seu redor.

Com o passar do tempo, o modelo dos CLT foi se aperfeiçoando e a demonstração de resultados começou a vencer as desconfianças iniciais, dando-lhe mais força: em 1995, havia cerca de 100 CLT nos EUA, já em 2005 havia mais de 200, com uma estimativa de 12 novos a cada ano. Atualmente, os CLT estão em operação em 45 estados e em outros países, como Canadá, Inglaterra, Escócia, Austrália e Quênia (DAVIS, 2010). Muito dessa expansão se deve ao fato dos CLT 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.

Sua difusão fez com que sua modelagem se tornasse maleável, para que pudesse se adaptar às diversidades locais. Nas palavras de Davis (2010, p. 10):

*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.*

pós- | 6

<sup>5</sup> Previsto no artigo 21, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), reza que o direito de superfície consiste no direito de utilizar o solo, ou subsolo ou o espaço aéreo do terreno, de acordo com o que foi estabelecido no contrato, por prazo determinado ou indeterminado. O Código Civil, posteriormente, também regulou a matéria nos artigos 1369 a 1377.

Os arranjos jurídicos e institucionais dos CLT 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 CLT. Os arranjos institucionais que garantem essa coletividade passam, geralmente, pela constituição de uma pessoa jurídica que será a proprietária formal dos terrenos, com participação dos moradores na sua gestão. A gestão coletiva dá ao modelo a possibilidade de fazer restrições a possíveis novos moradores da área com o objetivo de manter suas características originárias, por exemplo, permitindo que haja apenas transmissão de imóveis para pessoas de baixa renda.

O CLT busca um formato de apropriação privada da terra que promova a emancipação e garanta a segurança da posse dos moradores diante das inúmeras ameaças que se colocam no âmbito da (re)produção constante da cidade no capitalismo. Dentre as ameaças, destacamos especialmente as sucessivas mudanças nos gradientes de valorização que implicam a expulsão mercadológica dos moradores, de localidades que vão se (sobre)valorizando, rumo às sempre renovadas franjas da cidade.

Por sua vez, e corroborando o argumento desenvolvido acima, outra característica comum aos CLT é a propriedade privada das construções/moradias. Não há uma proposta de comunhão completa 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, ainda que dissociado do terreno.

Sob o aspecto jurídico, diversos instrumentos podem ser empregados para garantir essa dissociação, com destaque para o direito de superfície<sup>5</sup>, previsto em nosso ordenamento jurídico há décadas e que se presta exatamente a cumprir esse papel de separar as propriedades da terra e das construções.

A partir dessa característica, é importante afastar a ideia de que os CLT imobilizam os moradores quanto à venda de seus imóveis. Na verdade, o que pode estar presente – desde que por decisão coletiva dos moradores – é uma limitação relacionada aos compradores desses imóveis, com o objetivo de manter os fins de proteção de determinada comunidade ou determinado grupo social, como o de baixa renda, na área do CLT. Essa limitação ao processo de revenda pode se revelar fundamental para a continuidade do projeto de oferta de residências acessíveis a populações vulneráveis (THADEN; LOWE, 2014).

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

A meta de sustentabilidade pode ser atingida de diferentes maneiras, como com a instituição de taxa sobre transações imobiliárias ou de contribuições periódicas dos moradores – ainda que em valor simbólico –, ou mesmo com a

realização de atividades econômicas dentro da área do CLT, cujos valores percebidos sejam revertidos para sua administração e manutenção.

A sustentabilidade dos CLT pode ainda ter como resultado o advento de condições de atuação direta no território, seja com apoio técnico ou material a construções, seja na melhoria das condições das áreas de uso comum ou por meio de outras intervenções que se façam necessárias conforme as demandas locais.

Ainda no âmbito institucional, é indispensável para o modelo dos CLT que seja garantida uma gestão participativa por agentes interessados no território. Em uma formulação clássica, essa 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; JACOBUS, 2008).

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

Por fim, uma última característica comum dos CLT seria o ingresso voluntário dos seus integrantes. Como grande parte de seu potencial 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. Essa 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 voluntariedade de participação e ingresso se encontra também relacionada à garantia do princípio da autonomia da vontade e se coaduna com toda a cultura associativista necessária para a formação do coletivo que gere a propriedade comum. Tal característica também se mostra fundamental para a dimensão deliberativa participativa do CLT, uma vez que a voluntariedade firma uma base de interesses comuns entre os integrantes e representa o elo de comunhão do qual depende 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 que será mais bem explorada a partir de agora.

## APLICABILIDADE DOS *COMMUNITY LAND TRUSTS* E SUAS POSSIBILIDADES

Os CLT vêm sendo implantados em diversos países do mundo, com realidades igualmente diversas, de forma exitosa no que se refere à capacidade de proteção da segurança da posse de populações vulneráveis. O fato de se tratar de instrumento que admite larga margem de flexibilidade quanto ao seu modelo de implantação prática auxiliou sobremaneira no alcance desse cenário de disseminação atual.

<sup>6</sup> Fica é um fundo gerido pela Associação pela Propriedade Comunitária, formalmente registrada, sem fins lucrativos. É composto de dinheiro e imóveis, com o objetivo de garantir moradia acessível nas grandes cidades de forma permanente, na forma de aluguel social, assim como equipamentos complementares à moradia social. Evita-se assim a expulsão dos mais pobres das regiões centrais. Mais informações encontram-se disponíveis em: <https://www.fundofica.org/>.

No Brasil, embora haja experiências de propriedade coletiva que se assemelhem aos CLT, como é o caso do Fica<sup>6</sup>, em São Paulo, ainda não há uma estrutura definida como modelo para implantação no Brasil com todas as características elencadas acima.

As possibilidades de implementação são diversas, mas dependem de alterações legislativas ou de um grande esforço de composição de instrumentos já existentes, uma vez que a lógica da propriedade individual permeia a produção normativa brasileira e a legislação vigente não abarca, individualmente e de forma direta, todas as necessidades de um modelo coletivo de propriedade.

Em um primeiro panorama sobre o tema, podemos identificar que a instituição de um CLT deve ser realizada por etapas, que poderiam ser assim definidas em uma análise mais generalista: (i) institucionalização de pessoa jurídica que irá gerir o CLT; (ii) regularização da terra e da titulação; e (iii) organização e gestão do CLT.

Já a instituição de pessoa jurídica se configura em um elemento-chave na consolidação e manutenção de um CLT, visto que vão promover o gerenciamento coletivo da propriedade e, por vezes, adquirir sua titularidade. São diversos os formatos associativos presentes na legislação brasileira e que um CLT pode assumir, dentre eles a associação, fundação ou cooperativa, a depender das configurações pessoais de cada grupo e área a ser inserida no modelo.

Uma vez instituída a pessoa jurídica responsável pela gestão do CLT, outro passo fundamental é a regularização fundiária da propriedade, porque o CLT tem por base a propriedade privada pré-constituída, situação pouco comum no Brasil. De fato, dado seu histórico fundiário e as dificuldades envolvendo a gestão da terra desde os primórdios da colonização, estima-se que o Brasil tenha a maior parte do seu território atualmente com algum nível de irregularidade em termos fundiários. Esse cenário tende a ser ainda mais realçado em áreas ocupadas por população de baixa renda, o que confirma a importância da utilização dos instrumentos disponíveis para a regularização fundiária como forma de possibilitar a implantação de um CLT.

Não se pode deixar de destacar aqui o aspecto subversivo do direito nessa utilização da regularização fundiária. Isso porque, como visto anteriormente, trata-se de instituto recentemente alterado no sentido de atender aos interesses de frações capitalistas, deixando em segundo plano a proteção e a garantia de direitos às populações urbanas vulneráveis, o qual passa a ser utilizado como base para a instituição de regime jurídico que demonstra potencialidade exatamente para garantir esses direitos e a segurança da posse dessas populações.

A última das etapas que destacamos se refere à organização e gestão do CLT, pressupondo a superação das etapas anteriores e sua efetiva implantação. Ela talvez seja a de maior potencial emancipatório e a que deve receber maior atenção. O CLT não poderá ser considerado como tal sem um modelo de gestão coletiva, paritária e baseada na corresponsabilidade dos indivíduos pela propriedade coletiva.

Para além de buscar, consideradas as especificidades de cada grupo, o arranjo formal mais adequado para a garantia dessa participação, é preciso criar

estruturas de transmissão de informações e coleta permanente de opiniões e percepções advindas dos moradores. Um processo participativo no sentido da instituição de um modelo de CLT deve passar por práticas realmente participativas, sem se limitar à instituição de votações com peso paritário entre os agentes.

Esse aspecto da gestão coletiva, mais do que os arranjos formais e jurídicos necessários para a implementação de um CLT, é que pode trazer um caráter verdadeiramente emancipatório e subversivo para o instrumento, especialmente em um cenário de predomínio de uma visão individualista da propriedade e de crescente desigualdade socioespacial nas cidades.

### COMMUNITY LAND TRUSTS ENQUANTO RESISTÊNCIAS BIOPOTENTES

A gestão de vida e morte das populações é potencializada em um modelo neoliberal, de modo que os indivíduos que não servem ao sistema hegemônico possam ser facilmente descartados. Achille Mbembe (2017) afirma, ao falar da violência do capitalismo que aflige o mundo, que os processos de abstração e classificação que historicamente atingiram povos específicos (como o tráfico de escravos e processos colonizadores dos séculos XIX e XX) cada vez mais se espriam globalmente. O poder contemporâneo, segundo Giorgio Agamben (1999, p. 205 apud PELBART, s. d.), passa a se incumbir de produzir sobrevida:

Pois não é mais a vida, não é mais a morte, é a produção de uma sobrevida modulável e virtualmente infinita que constitui a prestação decisiva do biopoder de nosso tempo. Trata-se, no homem, de separar a cada vez a vida orgânica da vida animal, o não humano do humano, o muçulmano da testemunha, a vida vegetativa, prolongada pelas técnicas de reanimação, da vida consciente, até um ponto limite que, como as fronteiras geopolíticas, permanece essencialmente móvel, recua segundo o progresso das tecnologias científicas ou políticas. A ambição suprema do biopoder é realizar no corpo humano a separação absoluta do vivente e do falante, de zoè e biós, do não homem e do homem: a sobrevida (AGAMBEN, 1999 apud PELBART, s. d.).

O biopoder contemporâneo cria sobreviventes e produz sobrevida. Porém, produz também força de luta, que emerge da própria vida, atravessa a morte e os sofrimentos gerados pelo avanço neoliberal, que Deleuze chama de uma vida enquanto potência. De onde o poder incide com maior força sobre a vida, também brota resistência a esse poder.

Essa potência da vida pode ser vista nos diversos movimentos contestatórios, organizados nos mais diversos e variados formatos, desde os “tradicionais”<sup>7</sup> aos chamados novíssimos movimentos sociais, manifestações espontaneistas<sup>8</sup> ou redes. Nesse movimentos, ao menos uma semelhança é perceptível: com a crise da modernidade e a emergência de novas formas de racionalidades, o território passa a ser visto como uma categoria ressignificada e uma das mais utilizadas para explicar as ações localizadas, isto é, o território cada vez mais se coloca como espaço de disputa e ação.

<sup>7</sup> Gohn (2014, p. 14), ao estudar movimentos sociais, traça determinadas características e elementos constituintes comuns: (1) demandas que configuram sua identidade; (2) adversários e aliados; (3) bases, lideranças e assessorias – que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações; (4) práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; (5) projetos ou visões de mundo que dão suporte a suas demandas; (6) culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações, características que começam a ser borradas pelos novíssimos movimentos sociais ou coletivos.

<sup>8</sup> Manifestações e movimentos espontâneos, que se constroem no momento em que se expressam.

Sendo o território o maior lócus de disputa, é importante pensá-lo também enquanto espaço de materialização de direitos e, portanto, de chave para a luta anticapitalista e da defesa de direitos, enquanto espaço de prática biopotente que ao poder sobre a vida responde com a potência da vida. Ora, a propriedade privada é questão central à empresa privada, ao capitalista, de modo que novos olhares e experimentações de novas práticas que, se não superarem, ao menos rompem parcialmente com a propriedade privada são forte exemplo de potenciais de práticas biopotentes.

Nesse sentido, os CLT podem ser caracterizados como potência de vida, em suas experimentações de gestão coletiva da propriedade, uma vez que o modelo traz em sua constituição características como a sustentabilidade na manutenção do CLT, a gestão participativa e a voluntariedade do ingresso. Eles apresentam potencialidade para a criação de espaços onde o individual dá lugar ao coletivo, em uma busca comum por novas formas democráticas de gestão da propriedade, novas associações e novas formas de cooperação.

Ainda há muito a se avançar no que concerne à lógica proprietária e à comunização de bens, mas não há que se negar o quanto os CLT contribuem no sentido de garantir a segurança na posse e assim construir não apenas um novo imaginário político, mas também uma prática potencialmente emancipatória.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os CLT, longe da negação ou disputa do paradigma da propriedade privada, representam 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)construção 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.

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 deles 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. Essa potencialidade dos CLT é fundamental no cenário atual de aprofundamento de uma visão mercadológica de cidade e moradia sob um capitalismo dominado pelas finanças.

Além da sua importância pragmática, enquanto instrumento garantidor da segurança da posse de populações vulneráveis, os CLT têm potencial de se colocar como prática potente e biopolítica, que emerge na propriedade privada, mas subverte seu sentido individual clássico para avançar no sentido do coletivo, especialmente quanto a mecanismos de gestão.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2DwSI0I>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...] e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/34wPgPV>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/33x5Mha>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- DAVIS, John Emmeus. *The Community land trust reader*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- DAVIS, John Emmeus; JACOBUS, Rick. *The city-CLT partnership: municipal support for community land trusts*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.
- DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão. *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos*, São Paulo, [20—]. Disponível em: <https://bit.ly/2XXa68x>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- DELEUZE, Gilles. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 2006. EWALD, François. *Foucault, a norma e o direito*. Vega, 1993.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque; José Augusto Guilhon Albuquerque. São Paulo: Paz & Terra, 2014.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2013b.
- HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- GOHN, Maria da Glória. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2014.
- MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. Lisboa: Antígona, 2017.
- MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/37LiR9Y>. Acesso em: 27 nov. 2019.
- PELBART, Peter Pál. Vida nua, vida besta, uma vida. *Uol*, [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://bit.ly/347enaV>. Acesso em: 7 dez. 2019.
- SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- THADEN, Emily; LOWE, Jeffrey. **Residents and community engagement in Community Land Trusts**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- WHITAKER, João Sette. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *Blog Cidades para Quem*, [São Paulo], 1 jul. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2QZ5wFI>. Acesso em: 28 maio 2018.

**Nota do Editor**

Data de submissão: 12/02/2019

Aprovação: 22/11/2019

Revisão: Tikinet

---

**Renata Cristina do Nascimento Antão**

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur). Av. Horácio Macedo, 2151, Cidade Universitária, Ilha do Fundão – 21941-917 – Rio de Janeiro-RJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7436-2456>

renata.antao@gmail.com

**Tarcyla Fidalgo Ribeiro**

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Av. Horácio Macedo, 2151, Cidade Universitária, Ilha do Fundão – CEP: 21941-917 – Rio de Janeiro-RJ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4972-3459>

tarcylafidalgo@gmail.com