

Termo Territorial Coletivo

Termos Territoriais Coletivos em Assentamentos Informais

Adaptando as Características do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña de Porto Rico para Abordar a Insegurança Fundiária nas Favelas do Rio de Janeiro, Brasil

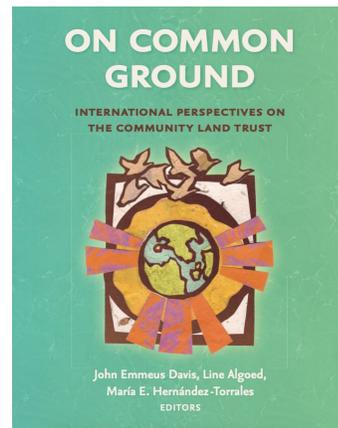
Autores: Tarcyla Fidalgo Ribeiro, Line Algoed, María E. Hernández-Torrales, Lyvia Rodríguez Del Valle, Alejandro Cotté Morales, e Theresa Williamson

Link para capítulo original em inglês: bit.ly/OnCommonGroundCapitulo12.

Tradução para o português abaixo realizada por Tomás d'Aboim, Felipe Litsek, Maria Fernanda Godinho e Cynthia Guilhon. **Veja como citar esta tradução no final do texto.**

Este capítulo é o resultado de um projeto colaborativo de pesquisa entre uma organização não governamental sediada no Rio de Janeiro, Comunidades Catalisadoras (ComCat), e o primeiro Termo Territorial Coletivo (TTC) da América Latina – um dos únicos TTCs do mundo em um assentamento informal – o Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, em San Juan, Porto Rico. O objetivo da pesquisa foi estudar o potencial dos instrumentos do TTC e das estratégias desenvolvidas pelas comunidades ao longo do canal Martín Peña como forma de combater a insegurança da posse nas comunidades das favelas do Rio.¹

Com base nesta pesquisa, apresentamos recomendações sobre lições essenciais a serem consideradas na criação de um Termo Territorial Coletivo em assentamentos informais, tais como os que existem em Porto Rico, no Brasil e na maioria dos países do Sul Global. Para os objetivos do presente ensaio, definimos "assentamentos informais" como aqueles onde os moradores têm casas construídas por si próprios, em áreas comunitárias, em terras das quais não possuem propriedade legal e nas quais continuam a viver. Muitos desses assentamentos existem há várias gerações. Com o tempo, portanto, podem se tornar consolidados, e ter o parque imobiliário, o acesso a alguns serviços, os laços comunitários e um modo de vida estabelecidos firmemente, mesmo que a posse dos residentes tenha permanecido precária; ou seja, mesmo que o seu direito legal de ocupar o terreno sob as suas casas tenha permanecido



"informal". A regularização se torna um objetivo primordial nesses casos, isto é, o processo de garantir legalmente a ocupação e utilização das terras subjacentes a um assentamento informal.

Neste capítulo, identificamos um conjunto de condições que devem estar em vigor em um assentamento informal antes de considerarmos a criação de um TTC como uma estratégia primária de regularização fundiária. Apresentamos também uma análise das estratégias legais que consideramos necessárias para implementar os TTCs, especificamente nas favelas (os assentamentos informais), do Rio de Janeiro. A nossa esperança é que este capítulo possa servir a outras comunidades, organizadores e profissionais que estejam interessados em compreender o processo de estabelecimento de um TTC num assentamento informal.

Há importantes elementos a serem considerados na criação de TTCs no Sul Global, especificamente no contexto dos assentamentos informais. Os desafios de estabelecer um TTC em um assentamento informal nesses locais são bastante diferentes dos desafios enfrentados pelos TTCs nas cidades norte-americanas, britânicas e europeias. Nessas cidades, novas moradias são desenvolvidas com grandes custos financeiros por um TTC, seja através da construção ou da reabilitação, e então comercializadas a potenciais compradores ou inquilinos que escolhem se querem viver nesta moradia recém-criada. Antes de se mudarem, eles podem avaliar se viver ou não em terrenos que são propriedade de um TTC e se comprar casas com limitações nas possibilidades de revenda será aceitável para eles. Em contrapartida, nos assentamentos informais os moradores podem na prática já possuir as suas casas, que foram construídas por eles próprios ou por gerações anteriores. Eles também frequentemente têm um senso de propriedade da terra subjacente, mesmo quando lhes falta documentação legal para isso. Os moradores podem ficar relutantes em compartilhar a gestão sobre a terra com uma nova organização e sob uma nova forma de propriedade que lhes é estranha.

O tipo de organização que vamos discutir e propor aqui é concebido, em parte, para abordar tal relutância. Um TTC no Brasil, tal qual o de Porto Rico, teria de ser organizado e dirigido pelos próprios moradores da comunidade para ser bem sucedido.

Nos assentamentos informais pela América Latina, especialmente no Brasil, há uma urgência de encontrar novas estratégias para garantir a segurança da posse. Estima-se que cerca de metade do território brasileiro carece de plenos direitos de propriedade (Ministério das Cidades, 2019). A precariedade legal da posse da terra nas favelas tem permitido remoções arbitrárias por parte dos governos, como as muitas que precederam dois eventos esportivos internacionais no Rio: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. A insegurança fundiária também serviu de desculpa para os governos negligenciarem o desenvolvimento das infra-estruturas urbanas locais e a prestação de serviços públicos adequados. A segurança da posse e a regularização fundiária nas favelas tornam-se assim essenciais para a realização do direito à cidade e a bairros seguros e plenamente equipados com serviços (Soares Gonçalves, 2009).

Os programas de regularização fundiária que têm enfatizado a titulação individual, onde os títulos de propriedade de terras que antes eram ocupadas informalmente são transmitidos a ocupantes individuais, têm frequentemente aumentado o risco de remoções involuntárias, as quais são o resultado de pressões de mercado que se intensificam na sequência da legalização fundiária. Mesmo onde as remoções forçadas não estão sendo implementadas ou onde os governos investiram recursos públicos em programas de reabilitação e revitalização locais urbanas, as favelas localizadas em áreas centrais da cidade enfrentam a gentrificação. No Rio, durante o período pré-olímpico, a gentrificação, localmente chamada de "remoção branca", foi amplamente noticiada na imprensa local e internacional, e debatida durante eventos comunitários.

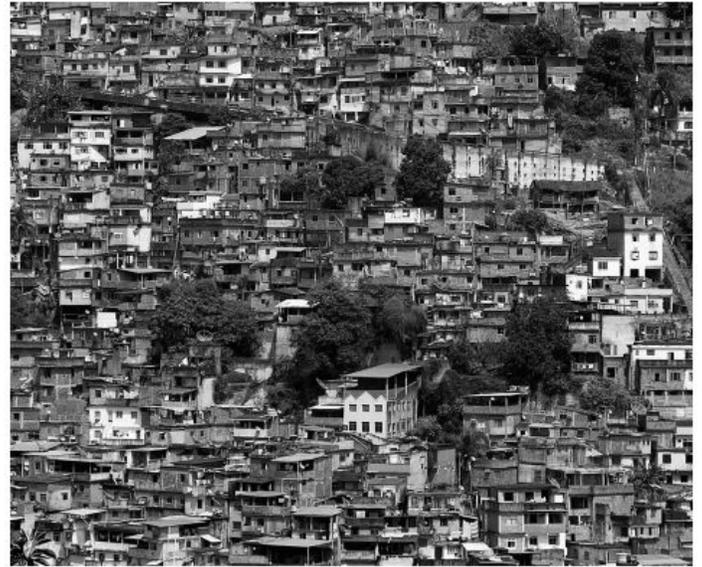


Fig. 12.1. Fogueteiro favela, Central Rio de Janeiro. CATALYTIC COMMUNITIES

Portanto, chegou o momento de expandir a discussão em torno da posse da terra para além dos aspectos jurídicos da titulação da terra, e afastar-se da ênfase na propriedade individual como estratégia para a regularização fundiária em assentamentos informais. A propriedade individual não protegeu as comunidades informais de remoções forçadas e gentrificação. A estratégia de regularização da posse da terra não deve ser enquadrada apenas em "legalizar" a forma como cada indivíduo se relaciona com a parcela de terra que ocupa. Ela deve ser escolhida pelos próprios moradores como parte de um processo participativo que os ajude a avançar em direção à visão de futuro que querem para sua comunidade. A titulação das terras não deve ser um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para alcançar tanto objetivos individuais quanto coletivos. Tal processo implica que existem opções para além dos títulos individuais, e que tais opções devem ser avaliadas pelos moradores de acordo com as suas próprias prioridades. Uma abordagem participativa de planejamento-ação-reflexão torna-se a chave para abordar a regularização fundiária.

Este capítulo começa com uma visão geral da atual situação das favelas do Rio de Janeiro, onde a insegurança fundiária levou à ameaças de remoções e gentrificação. Descrevemos políticas anteriores e contemporâneas de regularização fundiária no Brasil, argumentando que essas políticas não foram capazes de pôr fim às remoções forçadas, razão pela qual a análise de mecanismos e políticas que favoreçam a propriedade comunitária de terras é uma questão de grande urgência. Focamos então no Termo Territorial Coletivo do Caño Martín Peña, descrevendo como os moradores das comunidades do Caño chegaram à conclusão de que o

termo territorial coletivo era a melhor estratégia para proteger as terras que eles e as suas famílias habitam há quase um século.

Finalmente, nos valendo das lições e valiosas percepções que obtivemos com o intercâmbio entre a equipe e líderes comunitários do TTC de Caño em Porto Rico e os líderes comunitários e colaboradores técnicos do Brasil, apresentamos as implicações legais para o estabelecimento de um TTC nas favelas do Rio de Janeiro. Fornecemos então uma análise das condições que devem estar presentes para tornar possível e viável a organização de um TTC e oferecemos recomendações a líderes comunitários, organizadores, e profissionais colaboradores a serem consideradas no processo de dar os primeiros passos para a criação de um TTC em um assentamento informal.

I. FAVELAS DO RIO: MORADIAS INSEGURAS EM TERRA INSEGURA

O Rio de Janeiro tem hoje mais de 1000 favelas, com uma população variando desde um punhado de gente até mais de 200.000 moradores. Mais de 24% da população da cidade vive em favelas, que constituem o principal parque habitacional economicamente acessível da cidade. A primeira comunidade a ser chamada de "favela" é hoje conhecida como Morro da Providência. Os fundadores da comunidade foram africanos, que antes tinham sido escravizados, recrutados para lutar na sangrenta guerra de Canudos, no árido nordeste brasileiro. A eles foram prometidas terras no Rio de Janeiro, a capital do país na época, como pagamento pelo seu serviço militar. Porém, quando chegaram ao Rio no fim de 1897, nenhuma terra foi disponibilizada a eles, por isso se estabeleceram em uma encosta entre o centro da cidade e o porto. Deram ao morro o nome de "Morro da Favela", nome do robusto, espinhoso e resistente arbusto típico das encostas de Canudos. Eventualmente, todas as comunidades informais do Rio - incluindo aos que se estabeleceram muito antes, como a comunidade do Horto (estabelecida no início do século XIX e ainda hoje de pé e lutando contra a remoção) - ficaram conhecidas como favelas.

Há uma série de fatores essenciais para compreender por que, após 122 anos do estabelecimento da primeira favela, o potencial do TTC nas favelas está atualmente estimulando tanto líderes comunitários. O primeiro é a escala do desafio. As 1000 favelas do Rio abrigam hoje mais de 1,4 milhões de pessoas, a grande maioria das quais não têm qualquer título legal para a terra em que moram.

O segundo é o papel da questão racial. O Rio foi o maior porto de escravos da história mundial e recebeu cinco vezes mais africanos



Fig. 12.2. Morro da Providência today, Rio's first favela. CATALYTIC COMMUNITIES

escravizados do que todo os Estados Unidos. A escravidão também durou 60% a mais de tempo no Brasil. Os escravizados recém-livres serviram na sangrenta batalha de Canudos em nome da sua nação adotada. Negada a sua prometida compensação, não arredaram o pé da terra e começaram uma favela junto ao Porto do Rio. Por toda a cidade, centenas de milhares de outros descendentes de escravizados e migrantes rurais juntaram-se a eles ao longo das gerações seguintes. Como resultado, os atuais mapas raciais do Rio mostram que os brasileiros pretos e pardos tendem a viver em favelas, particularmente nas mais distantes, enquanto os brasileiros brancos vivem na sua maioria em regiões mais valorizadas e de localização central.

O terceiro fator é a longevidade histórica destes assentamentos informais. As favelas do Rio, em sua maioria, não são os guetos precários, sujos e desorganizados como erroneamente retratadas nos principais meios de comunicação. São antes de tudo, comunidades bem estabelecidas, com uma longa história e uma forte produção cultural local e investimento comunitário.³

Finalmente, é necessário entender a negligência intencional infligida a estas comunidades. Após 120 anos, as favelas continuam a ser sub-equipadas de serviços básicos, a ter insegurança fundiária e constantes excessos policiais. O Rio não é uma cidade que só agora começa a se urbanizar. Isso aconteceu décadas atrás, dando tempo suficiente para evoluções na qualidade urbana que nunca se materializaram.

As Favelas Hoje: Produtos de um Ciclo de Negligência Legitimizada

Pode-se argumentar que, a princípio, a fundação de um assentamento informal seja um fracasso do poder público, especialmente pela incapacidade de fornecer habitações acessíveis dignas em conjunto com um ambiente de vizinhança acolhedora. Uma vez consolidado, porém, o verdadeiro fracasso é negar às comunidades informais o reconhecimento, a preservação e o desenvolvimento de sua história. Quando os moradores valorizam a sua comunidade e identificam a sua permanência no território como um objetivo primordial - sem mencionar também quando estabelecem um sólido parque habitacional auto-construído e outras comodidades comunitárias - isso é um sinal claro de uma comunidade consolidada ou que se encontra no caminho da consolidação. À essa altura, as políticas públicas devem concentrar-se na identificação de tais comunidades e no trabalho com os moradores para detectar as necessidades e prestar os serviços que lhes faltam, juntamente com a preservação dos bens construídos pela comunidade. Nas comunidades auto-construídas, apenas os moradores são capazes de identificar com precisão os seus ativos, suas necessidades e a melhor forma de abordá-los e preservá-los. Assim, a necessidade da gestão comunitária sobre o desenvolvimento se torna uma questão cada vez mais crítica e justa.

Essa percepção é recente. Veio apenas na última década, depois de o Rio de Janeiro ter sido selecionado como cidade anfitriã da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Antes de 2008, a cidade sofreu uma estagnação econômica por trinta anos, e frequentemente presumia-se que o subinvestimento se devia a uma falta de recursos públicos. Durante a preparação para os Jogos Olímpicos, no entanto, o governo gastou mais de 20 bilhões de dólares em infraestrutura e outras melhorias públicas no Rio. Promessas que foram feitas às favelas caíram no esquecimento - incluindo o programa Morar Carioca, que deveria melhorar todas as favelas até 2020 (Osborne, 2013). Ao invés disso, 77.000 moradores das favelas perderam as suas casas devido a remoções forçadas (Children Win, 2016).

Em um punhado de outras favelas, o governo concedeu títulos de propriedade e investiu no policiamento para tentar baixar as taxas de criminalidade. Também investiu na formalização de serviços públicos (água, electricidade) e em negócios comunitários. As companhias comunitárias de moto-táxi e outras empresas operadas informalmente tinham agora de ser registadas, com as respectivas taxas e impostos pagos. Esse era também o caso do acesso a serviços públicos essenciais. Não por acaso, isso



Fig. 12.3. Vidigal favela, Rio's most notably gentrifying favela. FELIPE PAIVA

aconteceu em favelas localizadas na turística Zona Sul da cidade, onde os valores dos terrenos são mais elevados, e onde as remoções são mais difíceis politicamente. Essas comunidades experimentaram conseqüentemente os processos iniciais de gentrificação: o custo de vida aumentando, os valores das propriedades disparando, inquilinos deixando imóveis, novas cadeias de hotéis e de bares abrindo e alguns proprietários vendendo suas casas, sem saberem que o valor das mesmas era monetariamente (e emocionalmente) muito superior ao que acabavam aceitando (Timerman, 2013).

Foi nessa altura, e com o apoio adicional dos meios de comunicação comunitários e internacionais (que substituíram a anterior dependência dos monopólios midiáticos locais), que a política governamental de negligência e exploração se tornou explícita. Um funcionário público, desatento às implicações de seus comentários, observou em 2013 que, "as favelas da Zona Sul eram boas quando forneciam mão-de-obra barata pras redondezas. Agora não mais." Em outras palavras, os moradores das favelas devem servir, e não ser servidos, ou pelo menos é o que parece. Quando já não são mais úteis, precisam de se mudar. Quando as suas terras se tornam valiosas, precisam se mudar. Essa é a lógica que permeia as políticas públicas e as relações sociais em todo o território do Rio.

Os organizadores das favelas estão hoje muito mais conscientes de que o que estão vivenciando agora e que sempre presenciaram é um ciclo vicioso de negligência legitimada. Esta tem sido a política padrão dos governos municipais e estaduais em relação às favelas ao longo de gerações. A falta de investimento na tríade de serviços mais essenciais às comunidades (saúde, educação e saneamento) produz falta de oportunidades e consequente marginalização perante o resto da sociedade em geral, o que, por sua vez, impulsiona alguns moradores para atividades criminosas. Isso torna as favelas alvos fáceis para a atividade criminosa. Quando elas se tornam conhecidas somente pelos crimes e violência, as autoridades justificam ainda mais as suas ações repressivas, a negligência e as remoções. E assim o ciclo continua.

Apesar desse ciclo, porém, os moradores construíram inúmeras comunidades resilientes, culturalmente vibrantes e com imenso potencial. No Rio, as favelas também são geralmente bem localizadas por todo o tecido urbano, tendo a maioria sido fundada devido à proximidade de empregos e serviços. É esse patrimônio que os moradores procuram defender e desenvolver quando insistem que querem permanecer nos seus bairros. E é por isso que surgiu uma tensão durante o período pré-olímpico: ao mesmo tempo que às comunidades confrontadas com a remoção eram negados os títulos individuais que desejavam, as comunidades confrontadas com a gentrificação se colocavam contra a titulação individual. Por quê? Porque os títulos, há muito pensados como sendo uma panaceia, claramente não ofereciam o tipo de proteção que as comunidades desejavam (Williamson, 2015).

Olhar para alternativas de regularização fundiária é, portanto, particularmente urgente no contexto do Rio de Janeiro. Em vez de adotarem mecanismos que oferecem o "direito à especulação", os moradores das favelas procuram mecanismos que garantam o direito de permanência, juntamente com um maior acesso aos serviços públicos, o reconhecimento dos ativos comunitários auto-construídos, e o controle da gestão comunitária.

O Fracasso das Políticas de Regularização na Solução dos Problemas de Insegurança Fundiária nas Favelas do Brasil

Mais de cinquenta por cento do território nacional brasileiro é ocupado de forma informal ou irregular; ou seja, sem título formal da terra. Isto começou durante o colonialismo português, no século XVI. A mudança desta situação só foi iniciada no século XIX com a promulgação em 1850 da Lei de Terras.⁴ Apesar dessa lei, o cenário de ocupação descontrolada da terra continuou, agravado por um forte processo de urbanização que teve início no século XX. Décadas se passaram após a aprovação da Lei de Terras, e nenhum progresso no sentido de regularizar a posse em assentamentos informais foi feito. Também não foram tomadas quaisquer novas medidas legislativas ou práticas para resolver o problema.

Esse cenário de negligência finalmente começou a mudar no contexto urbano com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incluiu um capítulo dedicado especialmente à política urbana, resultado da pressão exercida por vários movimentos sociais e técnicos na luta por reformas urbanas. Esse capítulo da Constituição seria posteriormente regulamentado pela Lei Federal 10.257 (2001), conhecida como Estatuto da Cidade, que introduziu um importante conjunto de instrumentos de regularização fundiária, fornecendo uma orientação geral para a política urbana nacional.

Apesar da crescente atenção ao problema da insegurança fundiária no âmbito legislativo, a regularização fundiária como uma política pública com pretensões abrangentes só foi instituída como resultado da Lei 11.977 (2009). Essa Lei forneceu uma base para a regularização fundiária focada na garantia de direitos aos habitantes dos assentamentos informais e no aumento da responsabilidade dos incorporadores e corretores imobiliários que contribuíram para a situação de informalidade fundiária. A Lei criou uma estrutura para a regularização fundiária, incluindo disposições relativas ao título legal e ao registro predial para as terras ocupadas pelos moradores dos assentamentos informais. A Lei também forneceu bases para melhorias territoriais, aumento da segurança para as construções e incluiu medidas destinadas a melhorar as condições sociais e econômicas para os moradores das favelas do país.

Contudo, a Lei 11.977 (2009) teve pouco impacto, devido à sua curta duração. O seu capítulo sobre regularização fundiária foi revogado pela Lei 13.465 (2017), promulgada depois de a Presidente Dilma Rousseff ter sido expulsa do poder. A nova legislação alterou o modelo anterior de regularização fundiária, reduzindo-o unicamente a um enfoque no aspecto do registro; ou seja, a concessão de títulos individuais de propriedade a moradores que vivem em assentamentos informais. Esta Lei enfatiza a titulação individual através da propriedade privada, dando prioridade à regularização via registro em detrimento de outras dimensões da regularização fundiária, especialmente daquelas relacionadas com a melhoria das infra-estruturas nas favelas e a assistência social aos moradores, que tinham sido componentes essenciais da anterior estrutura legislativa, a Lei n.º 11.977 (2009).

A ameaça mais direta à segurança da posse de terra veio da opção dada pela legislação brasileira sob esta nova lei de distribuir títulos individuais de propriedade a moradores de assentamentos informais. Em áreas da cidade onde a terra é mais valiosa, a titulação individual reforça a especulação imobiliária e aumenta o custo de vida para os moradores mais pobres. O aumento do custo de vida deve-se à introdução de taxas (frequentemente exorbitantes) para serviços básicos, tais como água e eletricidade, a cobrança de impostos sobre a propriedade, a formalização forçada de empresas locais, e o crescimento de novas empresas locais visando a uma clientela de maior poder aquisitivo. Enquanto isso, o aumento da especulação imobiliária estimula as vendas de propriedades pelos moradores, que normalmente ocorrem a valores abaixo da taxa de mercado formal, mas acima dos valores praticados no mercado informal onde as propriedades eram anteriormente comercializadas.

No entanto, como qualquer intervenção política anterior, esse último ato legislativo de regularização fundiária tem sido marcado por disputas e contradições. Como vai alimentar a especulação imobiliária, essa nova lei ameaça diretamente a segurança da posse. Também nega a garantia do direito aos serviços para os moradores de baixa renda. Por outro lado, esse quadro legal também torna possível moldar um TTC, caso os direitos totais à terra sejam cedidos às comunidades que desejem criar um. O controle cuidadoso da aplicação dessa lei é, portanto, um modo de garantir a segurança da posse às populações mais vulneráveis.

II. ADAPTANDO INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIAS DO TTC CAÑO MARTÍN PEÑA PARA POSSÍVEIS APLICAÇÕES NAS FAVELAS DO RIO

Após dez anos de trabalho apoiando centenas de líderes e organizações comunitárias em favelas e ajudando suas comunidades a combater tanto as remoções promovidas pelo governo como a gentrificação induzida pelo mercado - uma devido à ausência de títulos de terra e a outra devido à sua obtenção - a Comunidades Catalisadoras (ComCat), uma organização sem fins lucrativos sediada no Rio de Janeiro, começou a estudar o potencial dos TTCs para as favelas do Rio de Janeiro. No início da década de 2010, a organização se engajou com uma série de parceiros acadêmicos e empresariais que estavam familiarizados com o modelo do TTC nos Estados Unidos, teorizando e imaginando a sua possível aplicação às favelas. Os TTCs oferecem uma solução que apoiaria os moradores de favelas consolidadas a alcançar o seu principal objetivo de segurança fundiária: a permanência. A capacidade de permanecer em bairros onde estão financeira e emocionalmente ligados, lugares onde sentem um pertencimento.

Os TTCs se mostraram à ComCat como uma possível solução para formalizar as favelas do Rio, porque um TTC é organizado e gerido da mesma forma que uma favela: as casas são construídas, compradas, herdadas, e vendidas num mercado imobiliário paralelo e acessível, enquanto que o terreno subjacente é visto como um bem comum. Ao mesmo tempo, os moradores trabalham coletivamente para construir e manter a sua comunidade e para lutar por melhorias. As favelas encontram-se frequentemente em terrenos que são propriedade pública. Esses assentamentos informais são considerados como provedores da "função social" da terra, tal como exigido pela Constituição do Brasil. Os TTCs podem garantir a segurança da posse das populações vulneráveis, ao mesmo tempo mantendo os valores não monetários que frequentemente os moradores têm construído em suas comunidades. Isso é



Fig. 12.4. Asa Branca favela street life. CATALYTIC COMMUNITIES

feito através de um arranjo flexível que é facilmente adaptável a diferentes realidades locais. Mas é também um arranjo emancipatório, uma vez que todo o planejamento e gestão do território parte dos moradores, que estão agora em uma posição oficial de definir o desenvolvimento dentro do seu próprio território.

Apesar de suspeitar que os TTCs poderiam ter potencial para formalizar as favelas do Rio, a ComCat não se sentiu capaz de introduzir algo tão teórico e pouco familiar no debate público. O salto mental necessário para pegar um modelo norte-americano, no qual os TTCs são construídos do zero, e aplicá-lo a assentamentos informais com décadas de existência no Brasil, construindo a demanda (e o poder) nas favelas para adotar esse modelo, parecia uma impossibilidade.

Foi neste contexto que a ComCat conheceu o TTC do Caño Martín Peña em Porto Rico. Não somente sete comunidades de San Juan deram esse salto mental com sucesso, como também conceberam uma visão do que os assentamentos informais poderiam alcançar ao construir sobre as bases do modelo norte-americano e criar um TTC para se adaptar às suas próprias circunstâncias. O TTC do Caño demonstrou com sucesso que o estabelecimento de TTCs nas favelas do Rio pode ser uma estratégia eficaz para impedir as remoções forçadas, ao mesmo tempo em que aborda os desafios que normalmente surgem com os títulos de terra individuais. Estes desafios incluem: custos de vida mais elevados, especulação imobiliária e gentrificação; pensamento individualista e atomização da comunidade; e uma mudança na cultura local devido ao crescimento da visão mercadológica, em detrimento das tradicionais trocas coletivas e desmonetizadas nas quais as favelas têm historicamente estado baseadas. As organizações e líderes comunitários das favelas do Rio passam normalmente tantos anos à procura de títulos individuais como a principal solução para a insegurança fundiária, que raramente pensam no novíssimo conjunto de desafios que esperam os moradores uma vez emitidos esses títulos. É então tarde demais para enfrentar estes novos desafios, uma vez que os mecanismos que poderiam apoiar a resistência já foram desidratados através da introdução da lógica individualizante da titulação convencional.

O TTC, pelo contrário, parece oferecer uma solução tanto para o primeiro desafio (segurança da posse) como para estes desafios secundários. O TTC não é simplesmente um arranjo para a posse e gestão de terras. Como o TTC do Caño revelou, pode também funcionar como um instrumento de emancipação e de empoderamento. O TTC do Caño demonstrou um crescimento da união entre sete comunidades ao participarem ativamente no processo de planejamento comunitário que levou ao estabelecimento de seu TTC, resultando num nível de poder incrivelmente raro nas suas relações com as autoridades públicas.

TTC Caño Martín Peña: Primeiro TTC da América Latina

Por aproximadamente 80 anos, os quase 25.000 moradores das comunidades ao longo do Caño Martín Peña (Canal Martín Peña) foram invisíveis para os funcionários governamentais,

tanto a nível municipal quanto nacional. Estas comunidades, localizadas no coração de San Juan, a capital de Porto Rico, foram o resultado da migração rural durante a crise econômica dos anos 20 até os anos 50. Camponeses empobrecidos mudaram-se com as suas famílias para a zona de San Juan em busca de emprego e melhores condições de vida. A maioria construiu as suas próprias casas. Várias famílias ocuparam terrenos secos, mas muitas construíram as suas casas nas zonas de mangue ao longo do Canal Martín Peña utilizando papelão, latão e madeira. Um grande número delas construiu as suas casas literalmente sobre a água. Com o tempo, as famílias e o governo municipal encheram as áreas de mangue com todo o tipo de entulhos e detritos, criando terra seca para sustentar as suas casas improvisadas. A cidade continuou a crescer, e logo as comunidades Caño encontraram-se no coração de San Juan, ao lado do seu distrito financeiro. Um lugar que nenhuma administração governamental queria ver ou cuidar acabou se localizando estrategicamente em terrenos de alto valor que apresentavam múltiplas oportunidades de desenvolvimento para a cidade e para o país.

A negligência e a falta de investimentos governamentais, juntamente com uma má gestão da bacia hidrográfica, levaram a um canal obstruído. Associado à falta de infraestruturas adequadas, a obstrução do canal acabou expondo os moradores das comunidades do Caño a um ambiente cada vez mais insalubre. No entanto, em 2002, após décadas de estudos e falta de ações concretas, o governo anunciou a sua intenção de dragar e restaurar o Canal Martín Peña, reconectando as lagoas, rios, mangues e praias que fazem parte do estuário da Baía de San Juan.

Tendo enfrentado despejos e remoções no passado, os moradores das comunidades do Caño se colocaram no processo de planeamento do que se tornou o Distrito de Planeamento Especial do Caño Martín Peña, a fim de proteger a permanência das suas comunidades. Eles criaram o Projecto ENLACE Caño Martín Peña para encabeçar o esforço, junto a uma forte organização e participação comunitária.

Tal participação transformou um projeto de engenharia (alheio a seus fatores negativos) em um projeto de desenvolvimento local integral (tomando medidas para prevenir tais fatores) e levou à criação de políticas públicas e instituições para torná-lo viável. Não só o canal seria limpo e dragado, mas também foram planejadas melhorias nas infraestruturas de águas pluviais e de saneamento básico, a fim de evitar futuras contaminações, juntamente com as melhorias necessárias nas infraestruturas de água potável e de energia. Foi também reconhecido que seriam necessárias intervenções para melhorar a qualidade dos espaços públicos e das moradias em área de risco, junto com uma estratégia sensível de realojamento e iniciativas de desenvolvimento socioeconômico.

O Plano Integral de Desenvolvimento e Uso da Terra para o Distrito de Planeamento Especial Caño Martín Peña (Plano de Desenvolvimento), criado com a participação ativa e fundamentada dos moradores, deixou claro que para a sua implementação ser possível a

comunidade tinha de ter o controle da terra. Dos cerca de 188 hectares que compõem o Distrito de Planejamento, 78 hectares espalhados por todo o território eram propriedade de cinco entidades governamentais diferentes. Embora houvesse alguns lotes vagos e edifícios públicos, a maior parte dessa área era ocupada por moradores sem qualquer tipo de título da terra. A planejada eco-restauração do canal e a reabilitação das infra-estruturas do Distrito teriam tornado estes moradores vulneráveis a remoções involuntárias e à gentrificação. Foi por isso que as comunidades do Caño realizaram um longo e profundo processo de deliberação para avaliar que tipo de estratégia de propriedade da terra poderia estar disponível para garantir a permanência de suas comunidades (Algoed, Hernández-Torrales, Rodríguez Del Valle, 2018).

Dentro do Distrito de Planejamento Especial do Caño Martín Peña existiram anteriormente diferentes estratégias e experiências relativas à propriedade da terra. No início deste assentamento informal, os camponeses que ocuparam terras pertencentes ao governo e de propriedade pública sem título legal se apropriaram das melhorias da terra, mas a terra continuou a ser pública ou propriedade do governo.⁵ Durante os anos 60 e princípios dos anos 70, algumas das comunidades do Caño, com a ajuda do governo, formaram cooperativas fundiárias que permitiram a muitos moradores adquirirem as terras que ocupavam e a desenvolver infraestruturas básicas para as suas comunidades. Em 1 de julho de 1975, o Legislativo de Porto Rico promulgou uma lei que tornou possível às famílias de baixa renda ou indivíduos sem título de propriedade, como os moradores das comunidades ao longo do Caño, adquirir o título de propriedade das terras públicas a um custo muito baixo, em muitos casos por apenas um dólar (US\$1.00). Essa medida, porém, foi utilizada pelos políticos como uma estratégia clientelista para obter votos eleitorais e nem todos os moradores das comunidades se beneficiaram da lei.

No ano 2002, havia proprietários nas comunidades do Caño que tinham títulos individuais de suas terras, mas quase cinquenta por cento dos habitantes do Caño ainda viviam em terras sobre as quais não tinham propriedade nem controle. Os moradores perceberam que, devido à localização estratégica de suas comunidades, a restauração do Caño iria encorajar ainda mais a venda dos terrenos com títulos a especuladores, a preços mais elevados do que o seu valor de mercado informal, mas significativamente abaixo do seu potencial de mercado, e continuar a fragmentar as comunidades. Aqueles que vendessem as suas casas não conseguiriam encontrar moradias alternativas dentro da cidade pelo dinheiro que tinham recebido pelas suas terras.

Como parte do processo de planejamento, ação e reflexão participativos que levou à eventual adoção do Plano de Desenvolvimento, os moradores avaliaram várias opções para enfrentar a insegurança fundiária em relação a um conjunto de prioridades que incluíam: evitar a remoção e a gentrificação como consequência não intencional da restauração do Caño; ter acesso a crédito; e assegurar que os seus herdeiros pudessem herdar o direito de ocupar e utilizar o terreno, apoiado por um título válido. Os moradores consideraram as formas de propriedade da terra com as quais já estavam familiarizados, tais como títulos de terra individuais e

cooperativas de terras, e também exploraram formas de possuir e gerir terras que eram novas para Porto Rico, incluindo o termo territorial coletivo.

Depois de uma análise minuciosa, descobriram que o TTC seria um instrumento suficientemente flexível para satisfazer as suas necessidades e muito mais. Três características básicas distinguiram o TTC de outras formas de propriedade, isto é, (i) o desenvolvimento liderado pela comunidade; (ii) em terrenos de propriedade comunitária; (iii) visando fornecer moradias acessíveis a famílias de baixa renda. Dentro desse quadro geral, o TTC poderia ser adaptado e aplicado da forma que uma comunidade preferir. No caso do Caño, os moradores concluíram que um TTC lhes permitiria ter controle coletivo sobre o terreno e asseguraria a implementação do Plano de Desenvolvimento, incluindo o fornecimento de moradias acessíveis às famílias que necessitassem de realojamento. Os moradores do Caño conceberam um TTC que lhes permitiria alcançar a segurança da posse e regularizar a sua relação com o terreno sob as suas casas. Através do Termo Territorial Coletivo do Caño Martín Peña, o seu direito de utilização da terra seria validado através de um documento legal (uma escritura) que reconheceria o seu direito de utilização da superfície do terreno; esse direito seria herdável sob as leis de Porto Rico; as melhorias no terreno (a casa) seriam registadas no Registo Predial de Porto Rico, juntamente com a escritura do direito de superfície; os moradores poderiam construir novas habitações; e teriam acesso ao crédito hipotecário, entre outros benefícios importantes de que não haviam usufruído anteriormente.⁶

O Arranjo Jurídico do TTC Caño Martín Peña

O TTC é uma ferramenta flexível, que permite amplas possibilidades de adaptação de acordo com as condições dos sistemas legais de cada país. Porto Rico era uma colônia espanhola até ser invadida pelos Estados Unidos em 1898. Isso gerou uma mudança da jurisdição nos termos legais. Nas áreas do direito privado (ex: pessoas, propriedade e suas modificações, diferentes formas de adquirir o domínio, obrigações e contratos), Porto Rico ainda aplica os fundamentos do código civil espanhol, assim como a maioria dos países latino americanos. No entanto, em áreas como direito empresarial, administrativo e constitucional, o território adota o sistema anglo-saxônico de *common law* como referência primordial.

Assegurar o controle comunitário da terra de propriedade pública do Caño foi um passo crítico na implementação do Plano de Desenvolvimento e na provisão de habitação para aqueles moradores que precisavam ser realocados para prover o espaço físico para os projetos de infraestrutura. O custo de todo o trabalho planejado para a dragagem do canal e reabilitação das comunidades do Caño foi inicialmente estimado em 700 milhões de dólares, mas Porto Rico logo começou a sofrer com uma severa crise econômica e fiscal que agora se estende por mais de quinze anos. Portanto, a fim de garantir a implementação do Plano de Desenvolvimento e reduzir os custos, foi essencial não só que toda a terra pública nos limites do Distrito de Planejamento Especial fosse posta sob o controle das comunidades organizadas,

mas que o custo para as comunidades adquirirem a terra fosse insignificante. Caso contrário, o custo de conclusão dos projetos de infraestrutura do Caño seria insustentável.

Essas considerações levaram as comunidades organizadas do Caño a decidir não criar o TTC do Caño como uma organização sem fins lucrativos sob a Lei Geral das Sociedades de Porto Rico. Em vez disso, as comunidades do Caño decidiram elaborar um projeto de lei que iria criar seu TTC como um fideicomisso, junto com todos os outros instrumentos necessários para a implementação do Plano de Desenvolvimento. Entre os outros propósitos dessa estratégia inovadora, a promulgação de uma lei especial pelo governo de Porto Rico permitiria a transferência gratuita da terra pública para o TTC do Caño.

A Lei 489-2004, conforme emendada, deu vida ao *Projeto ENLACE do Caño Martín Peña* como um projeto independente, criando as ferramentas necessárias para sua implementação. A legislação criou uma organização governamental, a Corporação do Projeto ENLACE, que assumiu a responsabilidade de coordenar a dragagem do Canal Martín Peña. Ela também foi responsável por coordenar a reabilitação e a nova construção da infraestrutura (esgotos para águas pluviais e sanitárias, sistemas de água potável), a realocação das linhas elétricas, ruas e espaços públicos, e a realocação das famílias e das casas. Essas intervenções foram consideradas essenciais não só para a restauração ecológica do canal, mas também para reduzir o risco de alagamento com água poluída que afetava constantemente as comunidades. A Corporação ENLACE também foi encarregada de criar as condições para o desenvolvimento social e econômico das comunidades do Caño. 7

O *Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña* (TTC Caño Martín Peña) também foi criado por meio da Lei 489-2004 como uma entidade de direito privado, separada do ENLACE ou de qualquer outro órgão ou agência governamental, e foi investido com a autoridade legal de cumprir com suas responsabilidades. Toda a terra pública nos limites do Distrito Especial foi transferida através desta lei para o ENLACE, que depois transferiu a terra para o TTC por meio de escritura pública.

O TTC Caño Martín Peña é governado por regulações e por um conselho gestor designado pelos moradores como resultado de um processo de planejamento participativo de dois anos. A composição deste conselho difere em parte do modelo tripartite adotado pela maioria dos TTCs nos Estados Unidos. Residentes das comunidades do Caño decidiram que eles iriam reter uma maioria das cadeiras do conselho gestor, enquanto ainda seria garantida uma representação do governo e de agentes que não são moradores no Caño. O conselho gestor do TTC, composto por 11 membros, é constituído da seguinte forma: quatro são indivíduos que moram no território do TTC, eleitos pelos moradores; dois são residentes da comunidade, delegados pelo G-8, uma coalizão de organizações de base comunitária representando todos os bairros do Caño; dois são técnicos especializados, selecionados pelo conselho, de acordo com as necessidades da organização; dois são representantes de agências governamentais;8 e um é um representante da municipalidade de San Juan.

Proposta de um Arranjo Jurídico para os TTCs no Brasil

O TTC Caño Martín Peña proporcionou um ponto de partida comparativo para a pesquisa própria da Comunidades Catalisadoras sobre como um TTC pode ser estabelecido no Brasil. Conforme descoberto por praticantes do TTC pelo mundo, o modelo e os instrumentos desenvolvidos em um país precisam ser modificados para se adequarem às leis e políticas de outro país. Isso também é verdade no caso brasileiro.

O fideicomisso usado pelo TTC Caño Martín Peña, por exemplo, que foi estabelecido através de um ato da legislatura de Porto Rico, não pode ser utilizado para o propósito de implementar um TTC no Brasil, a não ser que uma lei específica fosse adotada. Qualquer tentativa de propor uma lei como essa esbarraria em dificuldades políticas e burocráticas. Ainda assim, a ComCat e organizadores de favelas podem eventualmente buscar a apresentação de um projeto de lei do TTC como uma estratégia política para fomentar o debate sobre o assunto. Trata-se da proposição de um modelo que é capaz não só de garantir segurança da posse, mas também de integrar a comunidade e ampliar sua capacidade de autogestão e negociação política.

Mas, por ora, um arranjo foi buscado usando instrumentos já existentes no sistema jurídico brasileiro, que são capazes de providenciar a base para a implementação atual de um modelo brasileiro de Termo Territorial Coletivo, adaptado às necessidades e especificidades locais. Um arranjo jurídico foi desenvolvido e proposto pela ComCat que junta diversos instrumentos para a construção de um Termo Territorial Coletivo que poderia ser aplicado especificamente para endereçar o problema de insegurança da posse nas favelas do Rio de Janeiro. Este formato para um TTC brasileiro tem três componentes, que podem ser alcançados de forma sequencial, em diferentes estágios, ou perseguidos paralelamente. São eles:

- ❑ Aquisição da terra e regularização do título pelos moradores da comunidade;
- ❑ Constituição da pessoa jurídica que receberá a terra e será responsável pelo domínio contínuo e gestão da terra; e
- ❑ Separação entre a propriedade das edificações e a propriedade da terra, transferindo o direito de superfície para os membros da comunidade que administram a pessoa jurídica dona da terra.

Aquisição da terra e regularização. A realidade jurídica dos assentamentos informais do Rio, assim como das favelas por todo o Brasil, é de pessoas ocupando terras sobre as quais não possuem nem o título e nem o controle. Às vezes essa terra não foi sequer registrada. Considerando que o Termo Territorial Coletivo depende da obtenção da posse da terra, a partir da qual a propriedade do terreno e das edificações será então separada, a regularização e registro do título e a transferência da propriedade são indispensáveis para a implementação de

um TTC. Existem muitos instrumentos para a regularização e transmissão da terra no Brasil. Os mais significantes em termos de lidar com a insegurança da posse em assentamentos informais são: usucapião, concessão de uso, doação, compra e venda, e legitimação fundiária.

- ❑ *Usucapião* é usado para a aquisição de títulos de propriedade por populações residindo em terras particulares. O argumento básico é que os donos registrados falharam em cumprir com a função social da propriedade por um certo período de tempo, estipulado por lei, durante o qual os moradores ocuparam a propriedade e, como resultado de uma ocupação contínua por muitos anos, eles agora têm o direito de reivindicar aquela terra.
- ❑ *Concessão de uso* é um instrumento geralmente aplicado para terras públicas, onde não é possível utilizar a usucapião. Trata-se de um contrato administrativo que garante o uso da propriedade por um certo período de tempo. Geralmente, a fim de equipar o instrumento com mais segurança, as concessões têm um prazo de 99 anos que pode ser estendido pelo mesmo período.
- ❑ *Doação* é um instrumento através do qual o proprietário - seja ele público ou privado - doa, gratuitamente, a terra habitada por moradores de baixa renda aos referidos moradores.
- ❑ *Compra e venda* demanda uma contribuição financeira por parte dos moradores.
- ❑ *Legitimação fundiária* é um instrumento novo introduzido pela Lei 13.465/2017, cuja intenção é se tornar o principal instrumento de regularização fundiária no Brasil. Aplicável em áreas públicas ou privadas, ele busca assegurar a propriedade privada para residentes de ocupações informais, sejam eles de baixa renda ou não.

Constituição da pessoa jurídica. Com o uso de um desses instrumentos, uma vez que o título esteja regularizado e a propriedade da terra seja transmitida para um termo territorial coletivo, deve haver uma pessoa jurídica formada para constituir o TTC, recebendo o título e se tornando responsável pelo domínio e administração da terra para os anos futuros. Essa entidade legal pode assumir muitas formas (ex: associação, condomínio, etc.), de acordo com o sistema jurídico brasileiro. Uma análise caso-a-caso será necessária para decidir o melhor formato em situações específicas. A análise da ComCat recomendou que cada TTC seja estabelecido como uma organização sem fins lucrativos com um objetivo duplo de possuir e administrar a terra em nome de uma favela em particular e preservar sua acessibilidade econômica para moradores de baixa renda.

Separando a propriedade da terra da propriedade das construções. Assim que esses outros estágios forem concluídos, a propriedade de quaisquer outros edifícios preexistentes na terra quando esta for adquirida pelo TTC, e, tipicamente, a propriedade de edifícios futuros construídos nos limites do terreno, devem ser separados da propriedade da terra subjacente (a

pessoa jurídica que detém a propriedade da terra - isto é, o TTC - deve, por sua vez, ser coletivamente controlado pelos moradores que vivem na terra). Quando se trata da separação da propriedade, existem diversos instrumentos existentes no sistema jurídico brasileiro. O mais apropriado deles, conforme concluiu a análise da ComCat, é o direito de superfície, de forma similar ao que está sendo usado pelo TTC do Caño em Porto Rico.

Com a separação da propriedade, os três componentes da constituição legal de um TTC brasileiro são cumpridos. A construção de cada componente vai portanto depender dos objetivos e necessidades das comunidades que estão construindo o modelo. O que é apresentado aqui é apenas um formato legal básico, que oferece diversas opções adequadas para servir às diferentes necessidades que serão evidenciadas na prática.

Chegando ao fim dessa sequência legal, o TTC será capaz de exercer seu potencial pleno no território que o escolher como modelo de propriedade e gestão. Especialmente baseado em um modelo de gestão coletiva projetado pela comunidade de acordo com suas próprias necessidades e especificidades, o TTC será capaz de reconhecer realidades locais e fortalecer os ativos comunitários enquanto busca implementar melhorias territoriais.

Essa metodologia libera qualquer implementação de um TTC da necessidade de esperar ou depender de uma aprovação de uma eventual legislação, o que poderia levar anos considerando a instabilidade da cena política. Dito isso, a luta por uma legislação específica para o TTC deve ser empreendida em paralelo à aplicação dos instrumentos existentes descritos acima, visto que o suporte legislativo poderia facilitar, apoiar e impulsionar os esforços para estabelecer TTCs em favelas de forma significativa.⁹

O TTC é visto por um número crescente de lideranças de favelas, ONGs, especialistas em direito, ativistas, acadêmicos, e servidores públicos nas áreas de planejamento urbano e regularização fundiária no Rio, como uma ferramenta de costura que integra e endereça diversas conclusões alcançadas separadamente ao longo dos anos por moradores e apoiadores trabalhando para abordar o problema da informalidade de forma propositiva. Os TTCs lançam as bases para:

- Efetivar a função social da propriedade;
- Realizar a necessidade da regularização fundiária;
- Respeitar a tipologia e autogestão já inerentes às favelas;
- Promover e preservar a acessibilidade econômica da moradia;
- Respeitar o senso de pertencimento das pessoas e sua profunda preocupação pela permanência (em vez de enxergar a moradia como um “investimento especulativo”);

- ❑ Reconhecer a importância de processos de planejamento participativo controlados e protagonizados pela comunidade;
- ❑ Garantir um re-ordenamento da comunidade, para que os serviços sejam providenciados de forma consistente com uma abordagem de redução de danos; e
- ❑ Engajar especialistas técnicos no apoio ao planejamento comunitário, ao invés de modelos de cima para baixo.

III. DIRETRIZES AO CONSIDERAR O TTC COMO UMA ESTRATÉGIA POSSÍVEL PARA REGULARIZAR A TERRA E PROTEGER A MORADIA NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

O projeto de pesquisa colaborativo conduzido pela ComCat e pelo TTC Caño Martín Peña envolveu trocas interpessoais entre líderes comunitários e funcionários do TTC Caño Martín Peña, comunidades de favelas e profissionais interessados durante cinco dias no Rio de Janeiro em agosto de 2018. A partir dessa colaboração, nós passamos a oferecer diretrizes e recomendações para outras comunidades que poderiam ter um interesse em implementar uma estratégia similar em seu território.

É preciso destacar que cada comunidade é diferente e, portanto, cada TTC também será diferente. Não há uma receita universal de como criar um. Os moradores das comunidades elaboram o estatuto, políticas, prioridades, e procedimentos internos, que por sua vez definem o TTC e serão diferentes para cada um de acordo com as particularidades, circunstâncias e necessidades das comunidades. Também vale a pena repetir que um TTC que é projetado para atender aos desafios da regularização fundiária em assentamentos informais será organizado e operado de forma distinta de um TTC recém-criado para providenciar novas moradias em bairros onde a propriedade da terra já esteja formalizada. Nossas recomendações são direcionadas, de fato, a assentamentos como as favelas brasileiras, onde as pessoas por anos ocuparam terras sem ter seu título ou controle. Nesses assentamentos, os ativistas interessados em criar um TTC devem considerar duas questões: quais são as *condições* que devem estar presentes para tornar um TTC viável em um assentamento informal; e qual é o *processo* que os organizadores devem



Fig. 12.5. Delegation from the Caño Martín Peña visiting the Barrinha favela, August 2018.

seguir para tornar o TTC uma realidade?

Condições: Onde Pode Ser Viável Estabelecer um TTC em um Assentamento Informal?

Lideranças comunitárias e ativistas, funcionários públicos ou outros interessados em desenvolver TTCs devem ter em mente que TTCs podem não funcionar em todas as comunidades. Em primeiro lugar, para que um TTC seja considerado como uma estratégia possível para atender à necessidade de regularização e melhorias nas favelas do Rio de Janeiro - e, indo mais além, nos assentamentos informais de muitos outros países - as seguintes condições precisam estar presentes:

- Comunidades consolidadas, localizadas em áreas onde os moradores percebem - ou vivenciam concretamente - uma ameaça de gentrificação, remoção forçada, ou outro tipo de deslocamento involuntário provocado por humanos;
- Um grande percentual de famílias sem título formal e com desejo de superar o problema da insegurança da posse;
- Uma expectativa razoável de adquirir os títulos fundiários;
- Sentimento forte de pertencimento e um desejo dos moradores de permanecer em sua comunidade; e
- A existência de um processo sólido de organização comunitária em vigor, apoiado por organizações que estão prontas para acompanhar a comunidade e que são capazes de providenciar assistência técnica.

A experiência de Porto Rico e as discussões em curso no Brasil revelam que existem condições adicionais que podem ser essenciais para o processo de implementação de TTCs em assentamentos informais. São elas:

1. Uma comunidade organizada e lideranças maduras que promovam participação horizontal, geração de novas lideranças e tomadas de decisão entre todos os setores, e que estejam dispostas a assumir novas responsabilidades e compromissos que irão durar até o fim da vida da comunidade.
2. Organizações apoiadoras e aliados técnicos que estejam preparados para: (a) acompanhar a comunidade no fortalecimento de seu processo organizativo e, caso necessário, provocar e mediar conversas difíceis que vão garantir que o processo participativo de planejamento, ação e reflexão continuada necessário para escolher e implementar um TTC sejam controlados pela comunidade e tenham uma ampla

participação; (b) engajar em diálogos com moradores para ajudar a informar seu processo de tomada de decisão, nos quais os aliados técnicos estejam dispostos a escutar e aprender dos moradores e compartilhar seu conhecimento; (c) ajudar a fortalecer e complementar a comunidade com os recursos econômicos necessários para cumprir com seu plano de desenvolvimento.

3. O planejamento comunitário vem em primeiro lugar. Os TTCs que são criados para regularizar a posse da terra devem emergir e se desenvolver a partir dos desejos e demandas dos moradores. Eles devem se reunir para avaliar suas opções e tomar uma escolha ativa para adotar um TTC, o qual deve providenciar um caminho para abordar suas necessidades reais. Os residentes devem também alcançar um amplo entendimento de que uma forma de posse coletiva ou comunitária da terra vai servir melhor às suas necessidades e vai permitir que eles alcancem seus objetivos de desenvolvimento, tanto sociais quanto econômicos.

4. Comunidades que têm um forte senso de pertencimento. As lideranças do Caño deixaram claro que os moradores com um forte senso de pertencimento são aqueles que mais apoiam seu TTC, e que o orgulho da sua comunidade e um forte senso de história podem ser fortalecidos e estimulados no processo de criar um TTC.

5. Uma entidade legal que é controlada pela comunidade, que pode receber direitos fundiários como um meio de propriedade coletiva ou comunitária, junto com os mecanismos de tornar a transferência uma realidade

Essas cinco condições são elementos-chave para um TTC de sucesso, mas nem todas elas precisam estar presentes no primeiro momento de considerar se deve-se ou não formar um TTC. Na verdade, muitas delas entram em ação durante o processo de mobilização e reflexão que leva à decisão de avançar na implementação deste instrumento. O que precisa ser enfatizado e observado em todos os casos de criação e aplicação de um TTC em um assentamento informal é a iniciativa comunitária e uma ampla participação, tanto na construção do TTC quanto na definição dos objetivos a serem alcançados.

Processo: Como os Moradores Podem Começar a Construir um TTC em um Assentamento Informal?

Como resultado do intercâmbio entre os líderes comunitários, membros do TTC Caño Martín Peña, favelas interessadas e profissionais, foram feitas várias recomendações sobre os passos essenciais a serem tomados ao considerar a formação de um novo TTC em um assentamento informal.

Iniciar um processo comunitário de planejamento-ação-reflexão. Antes de mais nada, os moradores precisam decidir se o TTC é o mecanismo correto para a regularização fundiária em sua comunidade. Um processo minucioso de planejamento com participação ativa e contínua dos moradores é crucial para tomar decisões informadas sobre o tipo de posse da terra que melhor servirá a suas necessidades e, se for decidido que o TTC é o mecanismo certo, como o TTC será estabelecido e governado e como a terra será administrada como um ativo coletivo para cristalizar a visão da comunidade. *Um TTC não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento para atingir as metas da comunidade.*

No Caño, os moradores se engajaram em um processo participativo de planejamento-ação-reflexão, onde, através de ações concretas, eles puderam obter vitórias de curto prazo para manter a comunidade engajada, e continuamente refletir sobre suas ações para tirar lições importantes e se informar em seu processo de planejamento. Tal processo pode ser iniciado por moradores, lideranças comunitárias, organizações de base comunitária, agências governamentais ou ONGs. Em todo caso, no entanto, aliados técnicos precisam reconhecer seu papel de apoio na criação das condições que vão permitir que os moradores fortaleçam suas organizações, tomem controle do processo e participem efetivamente.

Recomendações adicionais para este processo participativo incluem:

- Comece pequeno. Pense de menos para mais. Eventos culturais ou esportivos podem ajudar como método de mobilização.
- Envolver moradores que sejam influentes na comunidade e que tenham a confiança de muitos moradores.
- Organize eventos onde moradores possam pensar na sua comunidade ideal e definir o que eles querem que o bairro se torne.
- Desenvolva e adote técnicas de educação popular como teatros de rua, histórias em quadrinhos, vídeos, entre outros, e engaje os jovens no papel de comunicadores.
- Lembre-se de que parece sempre impossível até que seja feito.

Criar as estruturas, políticas e procedimentos do TTC. Se for decidido que o TTC é o mecanismo certo para satisfazer as necessidades da comunidade, os moradores precisam decidir como o TTC vai funcionar. Os estatutos, políticas e atividades de cada TTC serão diferentes. Os residentes devem formular como o formato e a função de seu TTC deverá ser, os quais podem mudar ao longo do tempo quando as condições ou o contexto mudem. As estruturas organizacionais e as prioridades operacionais de outros TTCs podem ser consultadas como inspiração. (Veja, por exemplo, as regras e regulamentações do TTC do Caño no "Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña," 2008).

Assistência técnica de profissionais. ONGs, universidades, ou o governo serão necessários para apoiar os moradores na conquista de seus objetivos. Profissionais do serviço social, planejadores urbanos, arquitetos, engenheiros e advogados devem apoiar o processo, não liderá-lo. Não são eles que vão encontrar as respostas para as perguntas, já que o conhecimento pertence à comunidade. Em vez disso, eles podem ajudar a expandir as possibilidades. Assistentes sociais e organizadores comunitários que acompanham a comunidade podem facilitar discussões, encontrar maneiras alternativas de engajar os moradores, promover o pensamento crítico, e assegurar que a participação seja produtiva e inclusiva. Planejadores podem ajudar a comunidade a manter uma perspectiva abrangente ao longo do processo. Engaje especialistas só depois que os moradores definam o que eles precisam e desejam. Se os especialistas vierem cedo demais ou sem a orientação necessária para promover um diálogo equilibrado, eles podem subestimar a comunidade, cooptar o processo, ou impor seus próprios parâmetros à comunidade.

Definir as possibilidades legais. Após a comunidade definir o que ela deseja, advogados podem se envolver para guiar a comunidade através dos instrumentos legais já existentes que podem fazer com que as transformações sejam legalmente viáveis. Se certos instrumentos legais ainda não existirem, eles podem ser criados para atender às necessidades da comunidade, ou elementos podem ser emprestados de outros instrumentos legais. Além disso, os próprios moradores devem conceber estes novos instrumentos legais, com a ajuda de advogados (e não o contrário). Se elementos são tomados dos instrumentos legais existentes, é essencial focar no objetivo final e fazer ajustes no processo para assegurar que a meta da comunidade seja alcançada. Se os membros de uma comunidade decidirem que eles querem ser donos da terra coletivamente, por exemplo, mas sua única opção legal é passar primeiramente por títulos individuais (como é o caso atual do Brasil no que se refere às terras públicas), será necessário que os moradores cheguem a uma decisão final de combinar seus títulos sob um TTC antes mesmo de receber esses títulos, e executar essa decisão imediatamente. De outra forma, a especulação pode frustrar o processo. Idealmente, neste caso, a organização do TTC deve ser estabelecida com antecedência e estar pronta para receber esses títulos uma vez que forem expedidos.

Formular uma estratégia. O processo para estabelecer e manter um TTC requer uma organização contínua e uma estratégia sobre como escolher os parceiros e como comunicar e engajar com terceiros de forma a alcançar tais objetivos, como assegurar a terra, lidar com conflitos, atrair recursos, entre outros. Tomar o tempo para parar e refletir sobre os desafios e oportunidades dentro e fora da comunidade é um elemento-chave para desenvolver um caminho de sucesso para o futuro.

Termos Territoriais Coletivos são sempre únicos. O TTC do Caño emprestou alguns elementos de outros TTCs, mas os moradores e seus aliados também construíram muitos elementos inovadores completamente do zero para satisfazer as necessidades de sua comunidade e encontrar formas de fazer o TTC funcionar plenamente dentro do seu próprio contexto. Sem dúvidas, os TTCs tomarão uma forma completamente nova no Brasil e serão diferentes de comunidade para comunidade, dependendo das metas dos moradores e das circunstâncias de cada comunidade.

É essencial lembrar, no entanto, que nunca devem haver discussões sobre a comunidade - incluindo discussões sobre formar um TTC - sem que a comunidade esteja presente. Como organizadores em assentamentos informais, de Johannesburgo ao Rio, sempre dizem: "Nada para nós, sem nós."

Ao tempo em que este artigo está sendo escrito, um grupo de trabalho composto de 154 líderes comunitários e aliados técnicos se formou no Rio de Janeiro e está apoiando o desenvolvimento de projetos piloto de TTCs em duas comunidades que atendem às condições descritas acima: as comunidades do Trapicheiros e do Esperança. Esse grupo de trabalho também está desenvolvendo propostas legislativas e materiais de divulgação para compartilhar o modelo TTC com outras comunidades. Ambos o Trapicheiros e o Esperança embarcaram no processo de estabelecer seu próprio TTC e estão atualmente realizando eventos sociais e oficinas comunitárias, engajando os moradores em um processo de planejamento participativo em direção à formação de um TTC.

O grupo de trabalho foi formado depois da visita de uma delegação de cinco membros do TTC Caño Martín Peña em agosto de 2018, que vieram ao Rio para compartilhar suas histórias. Esse grupo de trabalho multidisciplinar e diverso inclui líderes de mais de vinte comunidades, funcionários públicos que atuam na área dos direitos fundiários, planejadores e advogados das universidades do Rio, defensores públicos, ONGs e outros parceiros. Alguns deles viajaram para Porto Rico em maio de 2019 para participar em um intercâmbio organizado pelas comunidades do Caño Martín Peña. Lideranças comunitárias e suas organizações de apoio da Argentina, Bangladesh, Barbuda, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Jamaica, Líbano, México, Peru, África do Sul e Estados Unidos foram a San Juan para aprender mais sobre o TTC do Caño.

Sementes de novos TTCs estão agora sendo nutridas em todo o mundo. Continua!

Notas

1. O estudo foi financiado pelo programa da América Latina do Lincoln Institute of Land Policy.
2. Nós aqui estamos focando na ocupação informal de terras como um fenômeno urbano. Por todo o mundo, no entanto, também há milhões de acres de terras rurais que são ocupadas e

usadas para habitação, agricultura, pastagens e extrativismo por pessoas que não tem o título formal dessas terras.

3. Recentemente, doze favelas inauguraram museus documentando suas histórias. O movimento de museologia social está crescendo cada vez mais.

4. A Lei de Terras de 1850 introduziu a compra e venda como a forma de aquisição da terra no Brasil, rompendo com o modelo anterior que reconhecia a ocupação efetiva do território como um critério de aquisição. Além disso, ela lançou as bases para um sistema de registro de terras cujo objetivo era a regularização formal do território nacional, o que acabou não sendo aplicado na prática.

5. Os habitantes originais construíram suas próprias casas. Ao longo do tempo, na medida em que as pessoas foram saindo, as casas foram vendidas através de documentos informais ou contratos particulares que expressamente reconheciam que os compradores estavam adquirindo apenas a casa, e não a terra. Quase todos estes documentos afirmavam que a terra era pública. Nenhum dos documentos eram registrados, no entanto, o que impedia os compradores de acessarem os créditos hipotecários.

6. De uma perspectiva procedimental, o Caño Martín Peña optou pela escritura de direito de superfície, ao invés de um contrato de comodato, para regularizar o uso da terra e assegurar e registrar a propriedade das casas no nome das famílias. Porém, um contrato de comodato pode ser usado para outros proprietários, como negócios e organizações situadas nos limites do terreno do TTC.

7. Essa corporação governamental foi criada com uma cláusula de extinção. Ela foi programada para fechar as portas após vinte e cinco anos.

8. Um destes deve ser um membro do conselho da Corporação Projeto ENLACE.

9. De fato, existem dois caminhos legais possíveis para permitir a formação de um TTC em assentamentos informais: (1) a aprovação de uma lei específica, detalhando a aplicabilidade do TTC e criando instrumentos legais para viabilizar o modelo; ou (2) o uso de instrumentos já existentes no sistema legal, combinando diversos deles para a formação e operação do TTC.

Como Citar:

RIBEIRO, Tarcyla; ALGOED, Line; HERNÁNDEZ-TORRALES, María, DEL VALLE, Lyvia; MORALES, Alejandro e WILLIAMSON, Theresa. Termos Territoriais Coletivos em Assentamentos Informais: adaptando as características do fideicomisso de la tierra Caño Martín Peña de Porto Rico para abordar a insegurança fundiária nas favelas do Rio de Janeiro, Brasil (tradução por D'Aboim, Tomás, LITSEK, Felipe; GODINHO, Maria Fernanda e GUILHON, Cynthia). In: DAVIS, John Emmeus , ALGOED, Line and Hernández-Torrales, María E. (eds.), On Common Ground: International Perspectives on the Community Land Trust. Madison: Terra Nostra Press, 2020.