



GT 08 | Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

CRISE FUNDIÁRIA COMO MODELO DE NEGÓCIO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PRIVADA NA PERIFERIA DA METRÓPOLE

Giovanna Bonilha Milano¹

Gustavo Francisco Teixeira Prieto²

1 INTRODUÇÃO

A aprovação da Lei Federal nº 13.465, em 2017, mobiliza uma mudança no tratamento da regularização fundiária de ocupações urbanas no Brasil (Rolnik, 2019; Fernandes, 2022). Desde a década de 1970, as investigações nos Estudos Urbanos apontam para a consolidação da fórmula brasileira de se operar os processos de regularização (Souza, 2001; Fernandes, 2023), isto é, a articulação da titulação das áreas com medidas urbanísticas, socioambientais e jurídicas (Maricato, 2015; Rodrigues, 2022). Entretanto, o pressuposto inicial é de que caminhamos para uma transição deste paradigma para a centralidade de processos massivos de titulação individual, ancorados nas ideias do economista liberal peruano Hernando de Soto (1987; 2001), que são basilares para o desenho das políticas públicas de regularização fundiária nas décadas de 2010 e 2020. As mudanças na legislação permitiram o fortalecimento de empresas privadas de mediação de conflitos fundiários que oferecem seus serviços para os moradores das áreas que elas mesmas selecionam (Milano et al., 2021; Prieto e Verdi, 2023). A crise fundiária e a ausência de titulação imobiliária, alguns dos fundamentos da crise urbana (Carlos, 2015; Santos, 2023), tem potencial para se transformar em nicho de mercado. O Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2023) verificou que há 30 milhões de domicílios urbanos que não possuem escritura ou qualquer forma de registro. Em São Paulo, a Prefeitura estima 750 mil habitações sem documentação, especialmente nas periferias. Regularizar se tornou imperativo de uma política espacial que promete que com a escritura, os moradores terão acesso a crédito, melhoria habitacional e erradicação da pobreza. A pergunta de pesquisa que emerge deste contexto é: quais são os impactos jurídicos e territoriais resultantes da passagem da regularização fundiária como um processo conduzido pelo Estado para a mercantilização da terra mediada por empresas? Tal

¹ Doutora em Direito, professora do Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo, giovanna.milano@unifesp.br.

² Doutor em Geografia Humana, professor do Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo, gustavo.prieto@unifesp.br.



questão demanda desvendar quais são os agentes, as tramas de negociação, os repertórios espaciais, jurídicos e sociais das empresas a partir de situações empíricas.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

O reconhecimento da emergência de um novo perfil de atuação nas situações de irregularidade e informalidade fundiária nas cidades brasileiras informou a hipótese deste trabalho, pautada na caracterização de um processo de privatização crescente da regularização fundiária. As empresas deste novo setor têm se destacado na conversão das economias da pobreza em fronteiras de acumulação de capital (Harvey, 2014) vendendo-se como negócios de impacto social (Roy, 2017; Levenson, 2022). A regularização tornada um negócio, é cada vez mais oferecida em um terreno corporativo que redefine a política urbana no Brasil.

Diante destas premissas, a presente pesquisa teve por objetivo analisar a atuação de uma empresa especializada em regularização fundiária privada, reconhecida pelo pioneirismo de sua incidência nesta modalidade de negócios e com atuação em quatro estados brasileiros e pelo menos dez comunidades na cidade de São Paulo. Metodologicamente, a análise se deu por meio do acompanhamento etnográfico da chegada desta empresa em uma ocupação de moradia da periferia leste de São Paulo, com a observação dos arranjos sociais e transformações ocasionados por esta intervenção na vida cotidiana da comunidade. Diante das investigações produzidas, neste trabalho buscamos enfatizar os resultados da reflexão que dizem respeito à leitura dos processos jurídico-espaciais implicados na formação dos contratos e na instauração de câmara técnica para mediação de conflitos internos, especialmente dedicada as situações de inadimplência e conduzida pela empresa regularizadora.

A comunidade em questão corresponde à ocupação de moradia localizada em área privada, na periferia de São Paulo, com origem que remonta aos anos de 2001. Com aproximadamente 200 famílias ocupantes, vivendo em situação de ameaça de remoção há muitos anos, e sem a oferta de outra solução pelo poder público, em 2014 a comunidade foi apresentada à empresa regularizadora como uma opção apta a proporcionar segurança jurídica e a permanência no local. Os contornos jurídicos estritos do acordo formalizado correspondem à alienação do terreno pelo proprietário por meio de *instrumentos individuais indenizatórios*, assumidos por cada um dos moradores e materializados em uma dívida a ser paga em até dez anos.



No entanto, para além de um vínculo que culmina no endividamento dos moradores contratantes, com consequências relevantes de produção de insegurança jurídica da posse, a contratualização do conflito espacial por moradia empiricamente se desdobra na individualização de um processo originalmente coletivo de luta pela moradia, impactando na produção de regimes normativos particulares que incidem nas disputas pela ordem e pelo controle do território da comunidade³. A opção pelo modelo negocial e as pactuações atomizadas para permanência interditam demandas por acessos universais à cidade - relacionados à gramática de direitos e a igualdade como conteúdo fundamental de justiça – ao tempo que produzem novos referenciais de juridicidade para a legitimação do direito à moradia e administração dos conflitos.

Esse deslocamento não se confunde com a retirada do Estado e do direito estatal das relações que passam a ser estabelecidas sob o contexto da regularização. Ao contrário, em que pese o discurso de justificação para atuação desta empresa privada se paute na alegada falência do “modelo público” de intervenção em áreas irregulares no Brasil, a observação permitiu constatar a imprescindibilidade da aliança entre Estado e agentes privados para a realização bem-sucedida do negócio. Esta atuação conjunta foi identificada em perspectiva multiescalar, que compreende tanto esforços empreendidos na cena parlamentar para a transformação legislativa com vistas a ampliação da participação privada na política fundiária; como a construção de rotinas administrativas do poder executivo viabilizam a capilarização do negócio e, finalmente, a participação do sistema de justiça em concertação fundamental para conferir legitimidade e legalidade às práticas propostas pela empresa.

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da inscrição das políticas de regularização fundiária nas reflexões da Teoria Urbana Crítica acerca das transformações neoliberais na produção do espaço urbano brasileiro, o percurso de pesquisa permitiu evidenciar a emergência das empresas regularizadoras como um nicho de negócio que vislumbra oportunidades de atuação rentáveis e em crescimento atreladas à incidência nos espaços mais suscetíveis à conflitos fundiários, sobretudo nas periferias.

³ A discussão na íntegra foi realizada em: PRIETO, Gustavo F. T; MILANO, G.B. Espaço, mercadoria política: crime, negócio e poder na periferia de São Paulo. Revista Dilemas, no prelo.



O aprofundamento do modelo de negócio desta empresa regularizadora e, em particular, o acompanhamento de sua atuação nas tratativas no território, evidenciou – para além da assinatura formal do dispositivo contratual - um repertório de estratégias jurídico-espaciais mobilizado pelos agentes articuladores destes “negócios sociais”. Essa mobilização operada pelo espaço é o que proporciona a viabilidade da atuação empresarial no território, e acaba por produzir regimes normativos permanentemente negociados entre os sujeitos sociais envolvidos, radicalizando a lógica privatista como elemento central da gestão do espaço e da administração dos conflitos comunitários.

REFERÊNCIAS

CARLOS, A. F. A. (org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

DE SOTO, H. **El misterio del capital**. Cidade do México, Diana, 2001.

DE SOTO, H. **El otro sander**. Lima: IL, 1987.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. **O Social em questão**, v. 1, n. 55, 2023, jan, pp. 241-260.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade e à Revolução Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEVENSON, Z. **Delivery as Dispossession: Land Occupation and Eviction in the Postapartheid City**. Oxford: Oxford University Press, 2022.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MILANO, G.; PETRELLA, G.; PULHEZ, M. O anjo caído na terra prometida. **Novos Estudos Cebrap**, v. 40, n. 1, jan.-abr. 2021, p. 80-100.

PRIETO, G.; VERDI, E. Irmãos na Terra Prometida: crime, igreja e regularização fundiária em São Paulo. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 85, 2023, p. 55-73.

PRIETO, Gustavo F. T; MILANO, G.B. **Espaço, mercadoria política: crime, negócio e poder na periferia de São Paulo**. *Revista Dilemas*, no prelo.

RODRIGUES, A. O direito à cidade e à moradia nas cidades brasileiras. **Espaço e Economia**, v. 11, n. 24, p. 1-24, 2022.



ROLNIK, R. Urban Warfare: Housing Under the Empire of Finance. **Focus**, v. 16, p. 10-18, 2019.

ROY, A. **Dis/Possessive Collectivism**: Property and Personhood at City's End. Paper presented at the Annual Meeting of the Association of American Geographers, San Francisco, CA, March, 2017.

SANTOS, C. **Espaços penhorados**: expansão e captura da vida nas franjas da metrópole. Revista do Departamento de Geografia, v. 43, p. 1-15, 2023.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.2001.