



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

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO CAMPO DE DISPUTA: TENSÕES E CONTRADIÇÕES IMPULSIONADA PELAS MUDANÇAS LEGAIS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA OCUPAÇÃO ESPERANÇA

Irene Maestro Sarrión dos Santos Guimarães¹

Álvaro Luis dos Santos Pereira²

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) constitui instrumento essencial de efetivação do direito à moradia e de justiça territorial no Brasil. Ela opera o reconhecimento da permanência de comunidades historicamente marginalizadas, reparando desigualdades fundiárias e urbanas, além de redistribuir recursos por meio do acesso à terra, infraestrutura e serviços públicos (GUIMARÃES; TIERNO, 2024).

No entanto, no contexto contemporâneo, marcado pelo avanço da financeirização e pela reconfiguração das políticas urbanas sob a lógica de mercado, a regularização fundiária passou a se tornar campo de intensas disputas. Agentes privados, fundos imobiliários e instituições financeiras vêm progressivamente se apropriando dos mecanismos legais e operacionais da REURB-S para transformá-los em oportunidades de negócios, subordinando o direito à moradia aos imperativos da acumulação de capital (GUIMARÃES, 2023; RUFINO, 2017). Esse processo tensiona e compromete a função social da regularização fundiária, ameaçando suas potencialidades como instrumento de reparação e redistribuição territorial.

Este trabalho propõe discutir essas contradições, explorando experiências concretas — em especial o caso da Ocupação Esperança, em Osasco (SP) — para evidenciar como a regularização fundiária tem sido capturada por interesses privados, deslocando seu sentido originário de promoção do direito à moradia para a função de valorização fundiária e abertura de novas frentes de acumulação. Pretende-se, assim, contribuir para o debate sobre a centralidade da luta popular no enfrentamento dessas dinâmicas que apontam para um processo de privatização dessa política pública habitacional.

1 Doutora em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP, Docente da Unifesp, membra do Núcleo de Conflitos Fundiários e Direito à Cidade da Unifesp, advogada popular e militante do Luta Popular. E-mail: irenemaestro@gmail.com

2 Doutor em pela Faculdade de Direito da USP, Pós-Doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Docente da Unifesp, coordenador do Núcleo de Conflitos Fundiários e Direito à Cidade da Unifesp. E-mail: alvaro.pereira@unifesp.br



2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A trajetória da Ocupação Esperança ilustra exemplarmente os limites e as potencialidades da regularização fundiária no Brasil contemporâneo. Organizada em 2013 por cerca de 500 famílias, em articulação com o movimento Luta Popular, a ocupação consolidou práticas de autogestão comunitária, democracia direta e mobilização popular, enfrentando desde o início processos de reintegração de posse promovido por empresa privadas, bem como a repressão policial (GUIMARÃES; TIERNO, 2024).

A experiência acumulada ao longo de mais de uma década demonstra a potência transformadora do território quando construído de forma coletiva, com arranjos autogestionários que viabilizaram infraestrutura básica, espaços culturais, redes de solidariedade e formas próprias de organização social (GUIMARÃES, 2023). A comunidade resistiu a diversos despejos, realizou assembleias constantes e estruturou práticas de solidariedade como cozinhas coletivas, hortas e atividades de formação política, configurando o território como espaço de vida e resistência.

Entretanto, as tentativas de regularizar juridicamente a área encontraram obstáculos estruturais. Apesar de decretar a desapropriação de interesse social, a Prefeitura de Osasco não efetivou o procedimento desapropriatório por dificuldades orçamentárias e jurídicas. Paralelamente, abriu espaço para a atuação de empresas privadas de regularização, que passaram a propor às famílias um modelo de financiamento do imóvel acrescido de custos do projeto de urbanização e das obras de infraestrutura (GUIMARÃES; TIERNO, 2024).

Tal arranjo foi viabilizado pelas alterações legislativas promovidas inicialmente pela Lei n.º 13.465/2017 (Governo Temer) e aprofundadas pela Lei n.º 14.620/2023 (Governo Lula), que autorizaram a utilização de financiamento privado para projetos e obras de regularização fundiária, com garantias dadas pelo instrumento da alienação fiduciária (BRASIL, 2023). Nesse modelo, as famílias tornam-se devedoras de longo prazo, e a inadimplência pode acarretar a retomada extrajudicial do imóvel, respaldada por decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a validade da execução extrajudicial em contratos de alienação fiduciária (GUIMARÃES, 2024). Ainda, como garantia última, a lei prevê os próprios Fundos Municipais de Habitação, denotando a transferência de fundos públicos para viabilizar operações privadas.

Conforme analisa Rufino (2017), essa financeirização dos instrumentos urbanísticos amplia a penetração do capital financeiro no espaço urbano, transformando a regularização fundiária em mais um ativo negociável e esvaziando a sua função social. Ao invés de garantir



a permanência das famílias, esse modelo de regularização gera novos riscos de exclusão, endividamento e substituição populacional, pois impõe custos elevados que podem ser incompatíveis com a renda da população de baixa renda — público originalmente beneficiário da REURB-S. A introdução deste modelo se faz também na esfera da subjetivação, envolvendo um discurso da casa própria como conquista individual. Em oposição a uma lógica coletivista, em que o acesso à moradia é encarado como um direito social conquistado pela via da mobilização política, propaga-se um discurso de que a casa não foi obtida por meio de invasão, nem como dádiva de um Estado paternalista, mas sim como resultado de esforços e sacrifícios pessoais, nos termos da lei. Essa lógica individualista, insuflada por uma ideologia meritocrática, presta-se não apenas à legitimação das soluções privadas de regularização fundiária mas, de modo mais amplo, ao esvaziamento do espaço da política.

A regularização transformada em operação financeira reproduz, assim, a desigualdade estrutural, resultando em práticas potencialmente excludentes que contradizem o sentido da própria política pública. O Judiciário também participa dessa dinâmica, na medida em que a própria Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de São Paulo tem mediado negociações privatizadas da REURB-S, esvaziando instrumentos urbanísticos como as ZEIS e mecanismos de desapropriação de imóveis privados para fins de interesse social, ou dação em pagamento, adjudicação, etc. Essa prática reafirma a captura dos instrumentos jurídicos e urbanísticos pelos interesses do mercado, subvertendo o papel do poder público de implementar políticas habitacionais comprometidas com a função social da propriedade.

Dessa maneira, a regularização fundiária, que deveria funcionar como um instrumento de reconhecimento e reparação para populações vulnerabilizadas, se converte em mercadoria, subordinada à lógica da rentabilidade financeira e da valorização imobiliária, submetendo territórios populares a novos ciclos de exploração.

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária, enquanto política urbana, carrega consigo a possibilidade de reconhecimento de direitos historicamente negados, reparando injustiças territoriais e promovendo redistribuição de terra e moradia para populações marginalizadas. Sua concepção original, voltada à efetivação do direito à moradia e à função social da propriedade, propunha que comunidades permaneçam em seus territórios, por meio da segurança na posse e infraestrutura urbana.



Todavia, o processo recente de privatização e financeirização da regularização fundiária compromete gravemente essas potencialidades. Ao deslocar a política pública para a esfera do mercado, rompe-se a garantia de acesso universal ao direito à moradia digna, transferindo os custos para populações que historicamente já sofrem com a exclusão urbana. O caso da Ocupação Esperança demonstra com clareza essa contradição: uma comunidade que, mesmo tendo construído coletivamente um bairro, se vê pressionada a aceitar soluções privatizadas por falta de alternativas públicas.

As mudanças na legislação e o avanço de mecanismos de alienação fiduciária, com respaldo do Judiciário, revelam a subordinação do Estado aos interesses do capital financeiro. Essa dinâmica reforça processos de concentração fundiária e de segregação socioespacial, legitimando a transformação das lutas por moradia em novas frentes de captura pelo mercado, aprofundando desigualdades estruturais (GUIMARÃES, 2024).

Frente a esses desafios, a luta popular pela moradia reafirma-se como essencial. Resgata a centralidade da participação comunitária, da mobilização e da democracia de base, reafirmando que o território deve ser espaço de vida e não de lucro. O esforço dos movimentos sociais em resistir e construir soluções autônomas deve ser reconhecido como elemento fundamental para garantir a regularização fundiária enquanto política de reparação e justiça territorial.

Em síntese, a regularização fundiária, com as mudanças legislativas dos últimos anos, tornou-se um relevante *front* disputa na luta de classes no urbano hoje.

REFERÊNCIAS

MAESTRO, irene; TIerno, Rosane. **A disputa pelo espaço por meio da privatização da REURB-S**: o caso da Ocupação Esperança em Osasco-SP.. In: Anais do Quarto URBfavelas: Seminário Internacional de Urbanização de Favelas. Anais...Sao Paulo(SP) USP, 2024.

GUIMARÃES, I. M. S. dos S. **Da esperança à experiência**: relatos sobre uma ocupação de moradia no pós-junho de 2013. In: FREITAS, C. O.; BARROS, D.; DEMIER, F. (Org.). Junho e os dez anos que abalaram o Brasil (2013-2023). São Paulo: Usina Editorial, 2023.

RUFINO, M. B. C. Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulista. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (Org.). **O espaço e a metropolização**: cotidiano e ação. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.