

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

A COMPLEXIDADE DA REURB EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS DE CIDADES PEQUENAS: O CASO DE SAPIRANGA-RS

Daniel Trindade Paim¹

Renato Tibiriçá de Saboya²

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária no Brasil passou a ganhar contornos legais mais definidos com a Lei nº 11.977/2009, vinculada ao Programa Minha Casa, Minha Vida³. Apesar disso, permaneciam entraves para regularizar diversas ocupações, seja por limites na titulação ou na adesão a programas habitacionais. No Rio Grande do Sul, diante dessas limitações, o programa estadual More Legal teve ampla aplicação, articulando-se com iniciativas federais como o Papel Passado e hoje opera pelo provimento nº 34/2023 da Corregedoria-Geral de Justiça, que estabelece diretrizes estaduais para a regularização de núcleos urbanos.

A Lei Federal nº 13.465/2017 marcou uma nova etapa ao integrar e atualizar legislações sobre regularização fundiária rural e urbana⁴, incluindo alteração na Lei Federal nº 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo. Ainda que este trabalho não se dedique a avaliar sua formulação, autores como Panzera⁵ já apontam tensões na aplicação da norma, destacando a interferência da vontade política sobre critérios técnicos, o que acarreta instabilidade jurídica e dificuldade de

¹ Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PósARQ) da UFSC, Arquiteto e urbanista da Prefeitura Municipal de Sapiranga, danieltripaim@yahoo.com.br

² Doutor em Engenharia Civil (UFSC), Professor Associado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina e docente do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PósARQ) da UFSC, renato.saboya@ufsc.br.

³ 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 urbanos.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

⁴ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

⁵ PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social: o caso de Chapecó/SC.** 257 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2021.



implementação. A falta de dados sistematizados nos municípios agrava esse cenário, limitando diagnósticos mais precisos para direcionamento de políticas públicas eficientes.

A regularização, Além de contribuir para o enfrentamento do déficit habitacional, é um instrumento para garantir o direito à cidade e à função social da propriedade. No entanto, como destacam Da Silva⁶ e Alfonsin et al.⁷, esse processo é multidimensional, o que exige articulações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Contudo, observa-se a tendência de se priorizar apenas a legalização da posse ou propriedade, negligenciando os demais aspectos.

A discussão ancorada no campo do Direito Urbanístico reconhece a cidade como bem jurídico coletivo, regida por uma função social que transcende a propriedade individual⁸. A Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como Reurb, reforça que os assentamentos informais devem ser dotados de infraestrutura essencial, o que demonstra que a regularização fundiária¹⁰, mais do que uma solução jurídica, deve ser tratada como política pública abrangente e transformadora.

Esse entendimento é particularmente importante diante da informalidade ao longo do tempo, marcada por parcelamentos do solo realizados sem autorização prévia, muitas vezes anteriores à existência de legislação urbanística municipal ou à implementação de instrumentos de controle. Rolnik¹¹ e Pires¹² alertam para a inadequação de modelos normativos uniformes frente à diversidade das realidades urbanas brasileiras.

No caso de Sapiranga-RS, cidade pequena com 75.648 habitantes¹³, pertencente a Região Metropolitana de Porto Alegre, a análise recai sobre parcelamentos do solo com diferentes graus de formalidade, buscando compreender como suas características espaciais influenciam os processos de regularização fundiária. A pesquisa para da hipótese de que a Reurb enfrenta obstáculos significativos em áreas cuja ocupação informal foi consolidada fora dos padrões legais. O estudo propõe identificar padrões recorrentes nesses assentamentos, contribuindo para o

⁶ DA SILVA, Celso Severo. Regularização Fundiária no Brasil Contemporâneo: para além da interpretação jurídica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, p. 1327-1346, 2018.

⁷ ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168- 193, 2019.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito urbanístico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁹ MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

¹⁰ Ibid.

¹¹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

¹² PIRES, Thaysa Guerra. **Regularização fundiária urbana: possibilidades e limites da Lei nº 13.465/2017**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

¹³ IBGE / INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo de 2022**. 2022. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 24 set. 2023.



aprimoramento das estratégias de regularização fundiária, com foco em solução ajustada à realidade local.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem descritiva, com apoio em procedimentos quantitativos ajustados às especificidades de cada tipo de parcelamento do solo. Buscou-se compreender os padrões espaciais recorrentes dos núcleos urbanos da cidade de Sapiranga-RS, a partir de sua constituição e morfologia.

Os dados foram classificados em duas categorias conforme sua origem, formal (regulares e regularizados) e informal (irregulares e clandestinos), de maneira a considerar desde ocupações institucionalizadas até aquelas formadas sem qualquer respaldo normativo.

Nos casos dos regulares, regularizados e irregulares com grau de documentação, foram analisados arquivos técnicos e registro municipais. Já para as ocupações informais clandestinas, a investigação exigiu outras estratégias, como o uso de imagens de satélite, visitas de campo e escuta de agentes públicos com experiência sobre o território.

Para a divisão dos períodos de análise foi utilizado como critério as mudanças oficiais do perímetro urbano, sendo utilizado como marco inicial a data do primeiro mapa de urbanização da cidade, estabelecido da seguinte forma: 1920/30 a 1955; 1956 a 1976; 1977 a 1986; 1987 a 1999; 2000 a 2011; 2012 a 2019/2022.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram identificados e analisados 253 parcelamentos do solo ao longo dos períodos delimitados de pesquisa. A classificação levou em conta sua origem formal ou informal, distinguindo entre registros formais (regulares e regularizados) e informais (irregulares e clandestinos). A organização temporal dos dados permitiu evidenciar padrões e oferecer uma visão consolidada da distribuição dos parcelamentos, conforme sistematizados na tabela 1.

Tabela 1 – Quantidade de parcelamentos formais e informais, separados conforme cada período analisado

Período de análise		Total de parcelamentos do solo			
		Quantidade	Total	Porcentagem (%)	Total (%)
1920/30 a 1955	Formal (Regular)	19	21	90,48	100,00
	Informal (Irregular)	2		9,52	
	Informal (Clandestino)	0		0,00	
1956 a 1976	Formal (Regular)	41	51	80,39	100,00
	Informal (Irregular)	6		11,76	
	Informal (Clandestino)	4		7,84	



Período de análise		Total de parcelamentos do solo			
		Quantidade	Total	Porcentagem (%)	Total (%)
1977 a 1986	Formal (Regular)	25	39	64,10	100,00
	Informal (Irregular)	4		10,26	
	Informal (Clandestino)	10		25,64	
1987 a 1999	Formal (Regular)	10	50	20,00	100,00
	Informal (Irregular)	30		60,00	
	Informal (Clandestino)	10		20,00	
2000 a 2011	Formal (Regular)	16	37	43,24	100,00
	Informal (Irregular)	10		27,03	
	Informal (Clandestino)	11		29,73	
2012 a 2019/22	Formal (Regular)	40	55	72,73	100,00
	Informal (Irregular)	5		9,09	
	Informal (Clandestino)	10		18,18	
Total	Formal (Regular)	151	253	59,68	100,00
	Informal (Irregular)	57		22,53	
	Informal (Clandestino)	45		17,79	

Nota: Dados compilados de arquivos municipais, cadastrais e do Sistema de georreferenciamento de Sapiranga, documento oficiais, imagens de satélites e levantamentos in loco. Fonte: autoral, 2025.

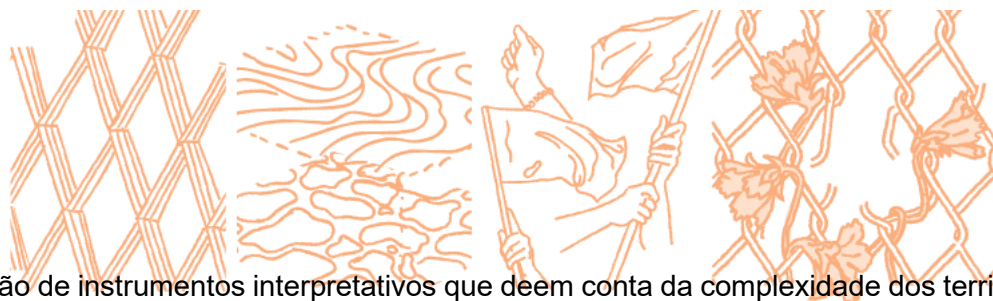
Os dados revelam que parcela significativa das ocupações urbanas de Sapiranga foi originada a partir de parcelamentos realizados sem autorização formal, principalmente no período de 1987 a 1999, muitos dos quais anteriores à promulgação das primeiras leis de uso e ocupação do solo.

A informalidade fundiária, nesse sentido, não decorre exclusivamente de ocupações clandestinas, mas de práticas recorrentes de parcelamentos informalizados que se consolidaram com o tempo. A reurb, ao estabelecer critérios fixos para a titulação, enfrenta limites práticos em situações em que há ausência de registro anterior, sobreposição de domínios, redesenho viário informal, ausência de áreas públicas e morfologia fragmentada. Em muitos casos, nem a Reurb-S (de interesse social), nem a Reurb-E (de interesse específico) conseguem ser plenamente aplicadas sem ajustes interpretativos ou soluções normativas locais.

Verifica-se também que o enquadramento legal tende a ignorar o acúmulo de direitos de posse construídos socialmente ao longo de décadas, gerando conflitos entre o texto da lei e a realidade dos territórios.

4 CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise evidencia que a aplicação da Reurb em contextos de informalidade fundiária demanda abordagens mais flexíveis, sensíveis às particularidades territoriais e morfológicas dos assentamentos urbanos. Em vez de aplicar soluções normativas rígidas, o Direito Urbanístico deve



se abrir à produção de instrumentos interpretativos que deem conta da complexidade dos territórios informalizados.

O caso de Sapiranga-RS ilustra como a informalidade, longe de ser uma exceção, está profundamente enraizada na formação das cidades pequenas brasileiras. A superação dos limites identificados exige não apenas mudanças legislativas, mas também uma atuação integrada entre urbanismo, cartografia, regularização dominial e justiça fundiária.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168- 193, 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 urbanos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana**. Diário Oficial da União, DF, 12 jul. 2017.

DA SILVA, Celso Severo. Regularização Fundiária no Brasil Contemporâneo: para além da interpretação jurídica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, p. 1327-1346, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito urbanístico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

IBGE / INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo de 2022**. 2022. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 24 set. 2023.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

PANZERA, Mariana. **A irregularidade e a regularização fundiária urbana de interesse social: o caso de Chapecó/SC**. 257 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2021.

PIRES, Thaysa Guerra. **Regularização fundiária urbana: possibilidades e limites da Lei nº 13.465/2017**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.