



A REURB-E EM ÁREAS RURAIS O DESMONTE DO PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO URBANA

Gisela Cunha Viana Leonelli¹

1 OBJETIVO

Este artigo tem como objetivo analisar o quadro regulatório federal vigente sobre a expansão urbana, o parcelamento do solo urbano e a urbanização em áreas rurais no Brasil com a aprovação da Nova Lei de Regularização Fundiária LF nº 13.467/2017.

2 PROBLEMATIZAÇÃO

O tema sobre a ocupação para fins urbanos em áreas rurais no Brasil não é novo, porém nunca se ausentou das pesquisas científicas, pois as questões a serem respondidas se transformam e são renovadas. Múltiplas vertentes de pesquisa sobre a ocupação urbana em áreas rurais decorrem dessa temática e não é o objetivo aqui sistematizá-las, mas o de pontuar as que mais se aproximam do foco deste artigo e ilustrá-las com alguns autores que as trataram.

A primeira vertente volta-se para o marco jurídico nacional para disciplinar o uso e ocupação do solo em áreas urbanas, com destaque para a produção da área de direito administrativo, direito urbanístico e planejamento urbano (Barreiros,1988², Barreiros e Abiko,1988³, Beré, 2001⁴).

Uma segunda abordagem, ativada especialmente após aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, refere-se ao planejamento urbano, com abrangência municipal. A partir da diretriz da Lei Federal 10.257/2001 de que *a política urbana deve buscar a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento*

¹ Livre Docente, IAU -USP Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Docente graduação e pós-graduação, gisela.leonelli@usp.br

² BARREIROS, M. A. F. A lei federal de parcelamento do solo (Lei 6766/79) e sua influência no ordenamento da expansão urbana: estudos de casos no município de Mogi das Cruzes. 1998. 199f. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.

³BARREIROS, M. A. F.; ABIKO, A. K.. Reflexões sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Boletim Técnico, São Paulo, BT/PCC/201, 1988, 27 p.

⁴BERÉ, C. O papel do Ministério Público no parcelamento do solo urbano. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHURB Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. Temas de Direito Urbanístico 3. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 2001 p. 327- 344.



socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (art 2º.), planos diretores de todo Brasil foram elaborados com diretrizes, macrozoneamentos, parâmetros de uso e ocupação para as áreas rurais. Essa prática de planejamento urbano foi objeto da produção científica sobre o tema. (Saule Jr, 2004⁵, Sparovek et all, 2004⁶, Mendonça,2014⁷, Mocci e Leonelli 2021⁸

A terceira vertente de estudos sobre o tema, trata-se de pesquisas sobre dinâmica da expansão urbana para as áreas rurais (Sposito,2006⁹, Sposito e Goes, 2013¹⁰), questionamentos da caracterização dessa ocupação (Veiga 2001¹¹, 2003¹², 2004¹³) levantamento de irregularidades, conflitos e impactos da ocupação urbana por loteamentos e condomínios horizontais e áreas rurais e os desafios de seu enfrentamento, (Guimarães Jr, 1999¹⁴, Gonçalves, 2002¹⁵, Freitas,2000¹⁶,Santoro, 2014¹⁷)

⁵ SAULE, N., Jr. A competência do município para disciplinar o território rural. In: P. Santoro (Org.), O planejamento do Município e o território rural, São Paulo (SP): 2004, Instituto Pólis.

⁶ SPAROVEK, G.; LEONELLI, G. C. V.; BARRETTO, A G. O. P. A linha imaginária. In: SANTORO, Paula Freire; PINHEIRO, Edie (Orgs.). Caderno Pólis: O planejamento do município e as áreas rurais. 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis, v. 8, cap. 1, 2004, p. 14-2

⁷MENDONÇA, J. G. da. Plano diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 151-164.

⁸MOCCI, M. A.; LEONELLI, G. C. V. Expansão urbana na legislação urbana brasileira: uma revisão temporal. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, 2021p. 61–80

⁹ SPOSITO, M. E. B. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITAKER, A. M. (org.). Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular,2006 p. 111-130

¹⁰ SPÓSITO, M. E. B. e GÓES, E. M. Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. Editora Unesp, 1ª ed., São Paulo, (SP) 2003.

¹¹ VEIGA, J. E. da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. Estudos Avançados, n.15, 2001

¹² VEIGA, J. E. da. Nem tudo é urbano. Ciência e Cultura, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, v. 56, n. 2, 2004, p. 26-29.

¹³ VEIGA, J. E. da.. Destinos da ruralidade no processo de globalização. Estudos avançados, n.18,2004,

¹⁴ GUIMARÃES JUNIOR, J. L.Direito X Urbanismo: a aplicação da lei sobre parcelamento do solo urbano e os aspectos sociais, políticos e econômicos relacionados ao urbanismo e ao déficit habitacional. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHRB Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 1999 p. 105-121.

¹⁵GONÇALVES, J. C. A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso. 2002. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual Paulista, Bauru.

¹⁶ FREITAS, J. C. de.Loteamentos clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Procuradoria Geral de Justiça, CAOHRB Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. Temas de Direito Urbanístico 2. São Paulo: Ministério Público / Imprensa Oficial, 2.000, p. 331-350.

¹⁷ SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. Revista Brasileira de Estudos



Sem esgotar a compilação de matizes de investigação sobre o tema, mas com o intuito de iluminar um nicho de estudos, a quarta vertente em destaque versa sobre a regularização de ocupação urbana em áreas rurais. Com a aprovação da Nova Lei de Regularização Urbana e Rural LF nº 13.467/2017, há uma produção recente que trata o tema acerca da regularização fundiária de interesse social a partir desse novo marco jurídico e o instrumento da REURB -S (Costa e Romeiro, 2002¹⁸, Fernandes, 2022¹⁹, Franzolin e Sodré 2024²⁰, Vieira e Faria, 2024²¹) No entanto, são escassos trabalhos sobre o instrumento REURB – E (Castanheiro e Oliveira, 2024²²)

Para melhor compreensão, cabe uma breve contextualização do tema. Em um país com território continental e estruturado por uma sociedade patrimonialista (Ferreira, 2021²³) onde direito de propriedade se mescla com o direito de uso, usufruir da abundância de terras rurais para implantar loteamentos e condomínios horizontais fechados para média e alta renda tem sido prática constante e tolerável. Essa atividade imobiliária é encontrada principalmente em “cidades que parcelam”, aqui consideradas aquelas que têm na abertura de novos parcelamentos sua principal forma de urbanização, possuem grande estoque de glebas urbanas ou rurais a serem parceladas, destaca-se o aquecimento do seu mercado imobiliário para produção de novos loteamentos, onde a casa unifamiliar em lote isolado é a cultura de moradia predominante. (Leonelli, 2013²⁴). Smolka (2021²⁵) nos alerta que o

Urbanos e Regionais, [s.l.], v. 16, n. 1, p. 169-187.

¹⁸ COSTA, F. C. V.; ROMEIRO, P. S. Marcos Regulatórios da regularização fundiária urbana. Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional (Org. Krause, Cleandro e Denaldi, Rosana), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2022.

¹⁹ FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 15, p. 9–24. 2022.

²⁰ FRANZOLIN, C. J., & SODRÉ, M. C. A. A regularização fundiária urbana de interesse social e o acesso à ordem jurídica justa: Função social do registro de imóveis na resolução extrajudicial dos conflitos urbanísticos e tutela do direito à moradia e direito à cidade. Revista De Direito Da Cidade, 16(1), 2024, 1–24.

²¹ Vieira, A. H., & Farias, T. Regularização Fundiária Urbana (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária. Revista De Direito Da Cidade, 15(4), 2024.

²² CASTANHO, I; e OLIVEIRA, A. A regularização dos loteamentos fechados e condomínios de lotes pela Lei 13.465/17. 2024,

²³ FERREIRA, J. S. W. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 24, 2002. p. 1-24.

²⁴ LEONELLI, G. C. V. Loteamentos e Condomínios: lei para que, lei para quem? Mas qual lei?. In: XV Encontro Nacional da Anpur - Desenvolvimento, Planejamento e Governança, 2013, Recife. Anais XV 2013;

²⁵ SMOLKA, M. Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.



percentual de valorização da terra rural em urbana pode atingir 400%, portanto urbanizar o rural para além das definições dos planos diretores sempre será rentável.

A Lei Federal nº 6.766 de 1979 determina que o parcelamento para fins urbanos só é permitido em zonas urbanas ou de expansão urbana definidas por lei municipal, ou seja: em áreas rurais não é possível aprovar loteamentos e condomínios horizontais. No entanto, a partir de 2017 continua não sendo permitido aprovar tais empreendimentos no rural, mas é possível regularizá-los. A lei dá a brecha e o incentivo de parcelar irregularmente para posteriormente regularizar. O processo de regularização fundiária tanto em áreas urbanas quanto rurais tornou-se mais simples a partir de com a aprovação da Lei nº 13.465/2017 Esta legislação introduziu diretrizes e instrumentos que alteraram o marco legal nacional sobre a regularização fundiária e criou duas categorias de regularização: a Reurb - S aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda e a Reurb – E de Interesse Específico - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada. A “Lei da Reurb” classifica como núcleo urbano qualquer assentamento humano que tenha uso e características urbanas, mesmo que esteja localizado em áreas rurais. Isso permite a regularização urbanística e fundiária de loteamentos fechados e condomínios horizontais para moradores de média e alta renda.

A REURB – E EM ÁREAS RURAIS

A maioria dos estudos sobre a aplicação da Nova Lei de Regularização Fundiária LF nº 13.467/2017 tem se voltado para a aplicação da REUB - S, destinada aos casos de regularização de interesse social. Fato explicado devido a alta demanda recorrente das desigualdades socioterritoriais produzidas pelo modelo de urbanização brasileiro. É urgente e necessário viabilizar as políticas públicas de regularização dos assentamentos populares. As pesquisas científicas já tem um sólido caminho estruturado para acompanhamento das políticas territoriais de inclusão social que deve ser constantemente monitorado, mapeado, avaliado, aperfeiçoado e deve ser prioritário.

Por outro lado, corre-se solta, ágil e sem entraves os casos de REUB - E; seguidos de farta oferta de cursos técnicos, de manuais de prefeituras e divulgação de consultorias especializadas para regularizar condomínios e loteamentos em áreas rurais. Paralelo às oportunidades advindas pela ATHIS - Assessoria Técnica em Habitação Social e REURB - S, há as oportunidades da REURB- E. Dados, informações, público atingido, número de moradias, as áreas mapeadas que são objetos de REURB-S estão sempre em divulgação ilustrando políticas públicas exitosas. E as informações sobre REURB-E? Está sendo usada para quais fins? Quais territórios? Para qual público? Qual seu impacto urbanístico? Quem



tem sido beneficiado? Quais suas consequências na dinâmica urbana local? A possibilidade de parcelar a zona rural mesmo que ilegalmente, mas com a garantia em lei federal para solicitar sua regularização, ocasionou um aumento desse tipo de ocupação?

Um segundo e não menos importante tema para o debate é a fragilização do planejamento das áreas de expansão definidas nos planos diretores municipais. Uma das primeiras funções dos planos diretores é a definição do perímetro urbano e de expansão urbana com o objetivo de delimitar as áreas urbanizáveis. Essa definição não deve ter função legalista e arrecadatória, mas de direcionar o desenvolvimento urbano evitando ocupar áreas ambientalmente frágeis, potencializar a infraestrutura existente, adensar de acordo com a capacidade de suporte, evitando a dispersão e fragmentação ditada pelo mercado imobiliário e as velhas estratégias de especulação do valor da terra. No quadro jurídico urbanístico brasileiro, definir áreas urbanas e rurais deve ter como objetivo controlar o “custo-cidade” e seus impactos diretos e indiretos na vida de seus moradores.

Anteriormente à aprovação da nova lei de regularização fundiária, não era permitido o parcelamento do solo na zona rural e as únicas tipologias de parcelamento eram loteamento e desmembramento. Vale sublinhar que a Reurb - E é destinada para casos que não se enquadram como de interesse social. Considero a criação dessa categoria um claro desvirtuamento dos princípios e objetivos da lei de regularização fundiária destinada para mitigar o processo de exclusão socioterritorial da urbanização brasileira. A inclusão de REUB - E, regularização fundiária de *interesse especial* permitiu a legalização de condomínios horizontais e loteamentos fechados na zona rural, para além dos perímetros urbanos e de expansão urbana definidos por qualquer plano diretor. Ainda não é possível aprovar o parcelamento do solo para fins urbanos na zona rural, mas é possível sua implantação e posteriormente regularizá-lo. A mesma lei, ao alterar a LF 6.766/79, incluiu na lei federal de parcelamento do solo as tipologias de condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado, atendendo a uma demanda de décadas da bancada legislativa que representa o setor da construção civil e do mercado imobiliário. São flexibilizações jurídicas que têm potencial de alterar substancialmente o planejamento, a gestão e controle da expansão urbana pelo município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da construção analítica do quadro regulatório vigente sobre a expansão urbana no Brasil, evidenciou-se um desmonte jurídico da capacidade de planejamento, controle ou indução da expansão urbana pelos municípios a partir de 2017 com a Lei 13.467/2017.

