



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

EIXO DIREITO À CIDADE

**Regularização Fundiária em municípios de pequeno porte:
contexto legal, limites e desafios**

Elisângela Costa de Araujo¹
Sandra Maria Almeida Cordeiro²

Resumo: A Lei nº 13.435/2017 representa um avanço jurídico e urbanístico para regularização fundiária urbana, entretanto, ainda enfrenta resultados tímidos na titulação de terras. Este estudo analisou os limites e desafios dessa implementação em 9 municípios de pequeno porte integrantes da AMUVI/PR. A metodologia exploratória utilizou revisão bibliográfica e análise de dados do PEHIS/PR 2023. Concluiu-se que a limitada estrutura institucional, dificuldades jurídicas na identificação dominial e a escassez de recursos para infraestrutura são os principais obstáculos. Esses fatores revelam uma contradição entre a existência de políticas regulatórias e a efetiva universalização do direito à moradia.

Palavras-chave: Reurb; Municípios de Pequeno Porte; AMUVI/PR.

Abstract: Law nº 13.435/2017 represents a legal and urbanistic breakthrough for urban land regularization, however, it still faces modest results regarding land titling. This study analyzed the limits and challenges of its implementation in 9 small municipalities belonging to AMUVI/PR. The exploratory methodology employed a literature review and data analysis from the 2023 PEHIS/PR. It was concluded that limited institutional structure, legal difficulties in domain identification, and a shortage of resources for infrastructure are the primary obstacles. These factors reveal a contradiction between the existence of regulatory policies and the effective universalization of the right to housing.

Keywords: Reurb; Small-sized Municipalities; AMUVI/PR.

¹ Assistente Social na Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), mestre em Serviço Social e Política Social pela UEL, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), elicosta72@hotmail.com

² Professora titular da graduação e pós-graduação da Universidade Estadual de Londrina (UEL), doutora e mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), sandracordeiro@uel.br



1 INTRODUÇÃO

Os problemas associados à posse e à propriedade da terra remontam a um processo histórico de ocupação do território brasileiro, envoltos por várias questões fundiárias, conflitos e ocupações de terras rurais e urbanas, denominadas como invasão, convertendo à realidade em ambos os casos desde insegurança jurídica, a baixa oferta por parte do Estado de moradias urbanas à população de baixa renda, acirrando à desapropriação de direitos para parte de uma grande parcela da população que vive não apenas nas grandes metrópoles, mas também em municípios de pequeno porte, à margem da cidade legal.

A Lei nº 13.465/2017, aliada a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, apresenta-se como inovadora à regularização fundiária urbana, incluindo um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e a titular seus ocupantes.

Por não se tratar apenas de titulação, mas de um instrumento da política urbana, as reflexões esboçadas neste artigo objetivam analisar os limites e desafios na implementação da regularização fundiária (Reurb), nos municípios de pequeno porte integrantes da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí do Paraná – AMUVI, com destaque para sua estrutura institucional, ações para identificação da dominialidade dos núcleos informais, e levantamento da infraestrutura existente e necessária para o projeto de Reurb.

Esta pesquisa exploratória, de natureza bibliográfica e documental, utilizou-se por referência os dados quantitativos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Censo 2022; dados quantitativos do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social Paraná (PEHIS), e do Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná (SISPEHIS), ambos de 2023; com enfoque aos núcleos urbanos informais consolidados e apontados como passíveis de regularização fundiária, em 09 municípios da AMUVI.

O tema se concebe como relevante considerando que a Lei nº 13.465/2017, apesar de representar um marco na condução da política pública de regularização fundiária urbana brasileira, demonstrou nos municípios pesquisados tímida operacionalização, com destaque apenas para o município de Lunardelli que, por adesão ao Programa Estadual Escritura na Mão, sob a coordenação da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), está em processo de regularização fundiária.

2 O CONTEXTO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E A (IR)REGULARIDADE FUNDIÁRIA

O processo de urbanização brasileira, a considerar a formação histórica colonial das cidades, não deve ser considerado como homogêneo e genérico, como aponta Costa (2015, p.49) “[...] é essencialmente desigual e excludente, materializando-se em diferentes formas e intensidades”. Materialização essa marcada pela desigualdade de ordem socioeconômica e

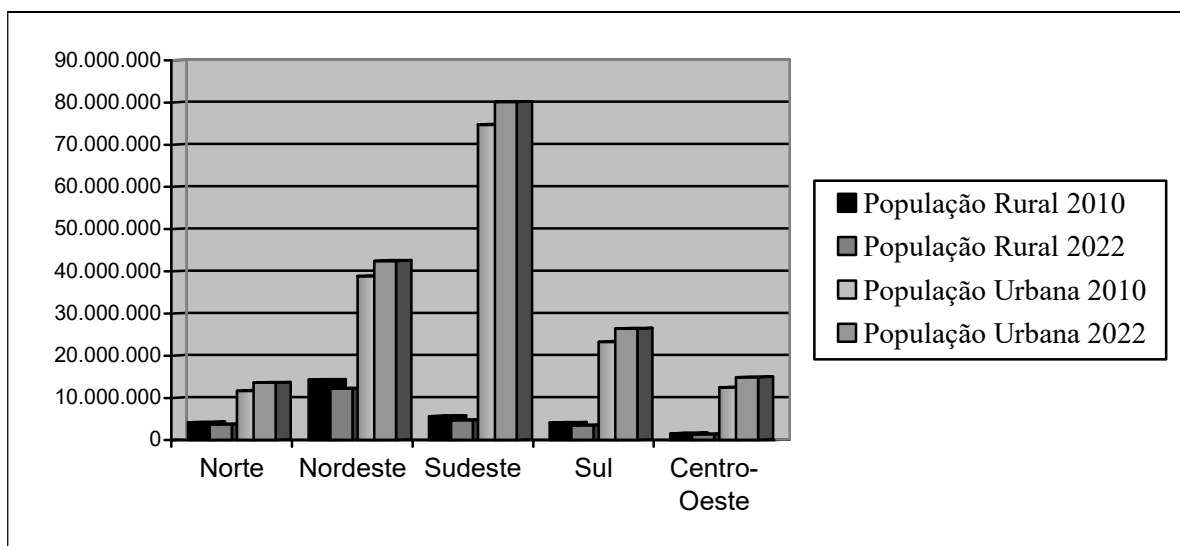


cultural, de direitos e de poder, entre indivíduos, famílias, grupos sociais, tanto no acesso à terra, à habitação, oportunidades de acesso ao trabalho, serviços, enfim, ao direito a cidade.

O salto quantitativo da urbanização brasileira é marcado no século XX, tendo como pano de fundo o processo de industrialização, mesmo tardio, nas décadas de 1940 e 1950. É no decorrer das mudanças da sociedade urbana, que começa sobre as ruínas da cidade antiga e da sua vizinhança agrária, que a relação entre a industrialização e a urbanização se transforma (Lefebvre, 2008).

A crescente taxa de ocupação urbana brasileira que em 1980 era de 68,86%, em 2000 atingiu 81,2%, demonstrando uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país para aproximadamente 138 milhões de pessoas vivendo nas cidades (IBGE, 2022).

Gráfico 1 - População rural e urbana por regiões brasileiras em 2010-2022.



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo 2022.

Nota: Elaborado pela autora.

O Gráfico 1, demonstra que de 2010 a 2022, segundo dados do Censo IBGE/2022, a população brasileira vivendo em aglomerados urbanos passou de 84,36% para 87,4%, significando 177.5 milhões de pessoas, do total de 203.080.756 milhões de habitantes.

A região Sudeste classifica-se como sendo a mais urbana do Brasil, com uma população de 84.840.113 milhões (41,78%) de pessoas vivendo nas cidades.

Destaque para a região Centro-Oeste a que mais cresceu em população urbana entre o período de 2010 e 2022, impulsionada por um êxodo rural de 19,21%, apresenta a menor população rural do país com 1.408.852 milhões de pessoas.

Atentamos ainda para a região Sul, a terceira mais urbanizada do Brasil, com 88,27%, ou seja, 29.937.706 milhões de pessoas vivendo nas cidades.

Esse encolhimento na área rural e a crescente aglomeração urbana ressalta o legado histórico da industrialização tardia brasileira, acumulado por uma dívida socioterritorial de



urbanização, segundo Nakano (2009, p. 54) com “[...] padrões desiguais do ponto de vista social, e excludente do ponto de vista territorial e predatório do ponto de vista ambiental”.

Nesse contexto urbano brasileiro, acirra-se a questão fundiária, sob uma relação patrimonialista, edificada pelas elites e normatizada pelo poder do Estado, tendo seu primeiro marco legal a Lei de Terras em 1850.

Desde a Lei Federal de Parcelamento do Solo nº 6.766/1979, é fato que a política urbana historicamente nunca esteve entre as prioridades do Estado brasileiro. Todavia, a legislação brasileira apresenta marcos regulatórios de suma relevância, para o ordenamento das cidades como: a Constituição de 1988¹, pela qual a propriedade, anteriormente vinculada ao direito civil de caráter privado, passou a ser regida pelo direito público, assegurando o interesse coletivo quanto aos usos individuais da propriedade; e a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade².

Dentre as diretrizes do Estatuto da Cidade para a política urbana, destaca-se como um dos seus instrumentos a regularização fundiária objetivando a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, com dispêndio de recursos por parte do poder público municipal, sendo ainda objeto de controle social, com garantia de participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (Brasil, Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inciso XIV, e art. 4º letra “q”).

No ano de 2009, soma-se ao ordenamento jurídico a Lei nº 11.977 de 07 de julho, dispondo especificamente diretrizes sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana.

Em 2017, a Lei nº 13.465, dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana no Brasil, cabendo aos poderes públicos, união, estados e municípios, formular e desenvolver no espaço urbano, as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (Brasil, Lei nº. 13.465/2017, art. 9º).

Mesmo diante de um aparato jurídico robusto visando o planejamento, operacionalização e desenvolvimento da política urbana brasileira em particular a regularização fundiária, o acesso à titulação e a posse da terra, ainda vêm apresentando tímidos resultados na sua implementação, frente ao longo período de renegação de direitos. Direitos esses não apenas ao acesso à moradia, mas a todo um conjunto de serviços públicos necessários aos moradores de áreas tidas como irregulares.

¹ A Constituição de 1988 representou um marco histórico no país com avanços significativos para a política pública voltada à questão urbana. Em seu capítulo II, art. 182, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, CFRB/88).

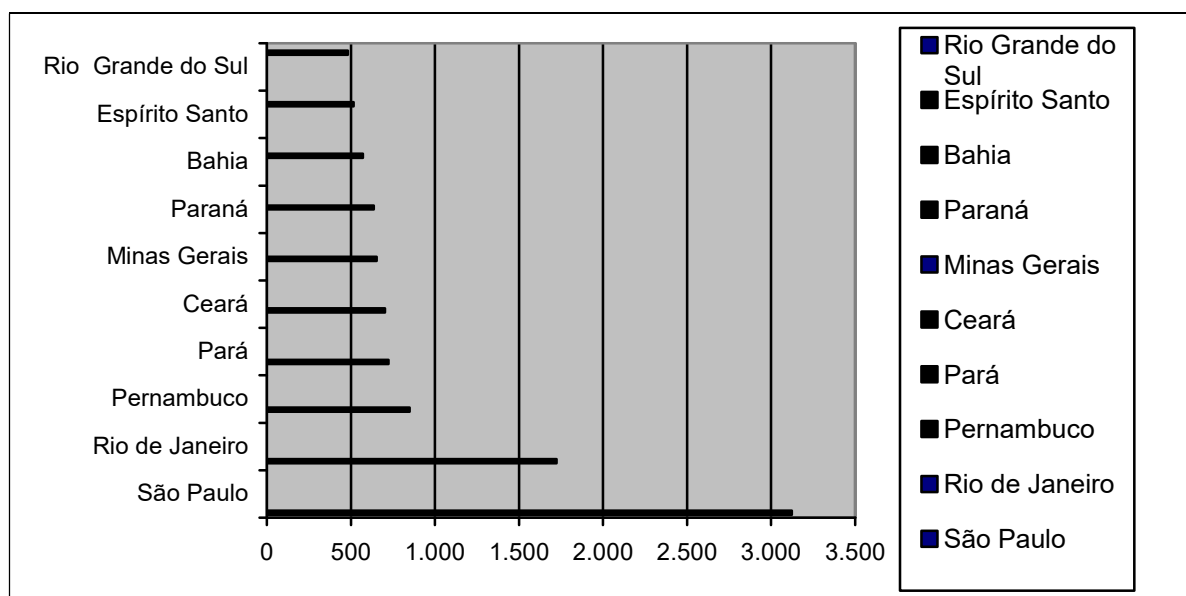
² O Estatuto da Cidade foi decretado pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana brasileira. Enquanto Estatuto, ele visa estabelecer normas de ordem pública e de interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança, do bem estar dos cidadãos, e do equilíbrio ambiental (Brasil, Estatuto da Cidade, 2001).



Dados do Censo IBGE/2022 apontam para o alarmante crescimento de favelas e comunidades urbanas³ no Brasil, subindo de 6.329 em 2010 para 12.349 em 2022; representando 16.390.790 milhões de pessoas, em 6.556.968 domicílios, vivendo em áreas irregulares.

O IBGE aponta ainda que dos 5.570 municípios brasileiros, 656 possuem favelas, sendo a região Sudeste com maior concentração em número absoluto de moradores, ou seja, 7,1 milhões de pessoas (43%) vivendo em favelas e comunidades urbanas. Em segundo lugar a região Nordeste com 4,6 milhões de pessoas (28,3%); seguida da região Norte com 3,3 milhões (20%); a região Sul com 968 mil pessoas (5,9%); e por fim a região Centro-Oeste, com 392 mil pessoas (2,4%) vivendo em áreas de favelas e comunidades urbanas (Brasil, IBGE, 2022).

Gráfico 2 – Número de favelas ou comunidades urbanas por unidade da federação



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo 2022.

Nota: Elaborado pela autora.

Nesse ranking, o Estado do Paraná, ocupa o sétimo lugar com 636 favelas e comunidades urbanas, distribuídas em 41 municípios, representando 442.100 pessoas vivendo nesses territórios, o que equivale a 3,8% da população paranaense. Um significativo aumento em relação ao Censo IBGE/2010, que na ocasião identificou 192 favelas no Estado, onde viviam 217.223 pessoas.

A seguir, a Tabela 1, destaca os 12 municípios com maior número de favelas e comunidades urbanas no Estado. Comparando os números absolutos, o município de Ponta

³ Segundo o conceito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/2022, “favelas e comunidades urbanas, são territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade” (Brasil, IBGE, 2022).



Grossa ocupa o segundo lugar com maior número favelas. Entretanto, o dado quantitativo chama atenção para o município de Rio Branco do Sul, município de pequeno porte, com 37.558 habitantes, ocupando o 12º lugar no ranking com 16 favelas e comunidades urbanas. São 10.192 pessoas, ou seja, 27% de sua população local vivendo em núcleos informais, revelando que a questão fundiária urbana perpassa também pelos municípios de pequeno porte.

Tabela 1 - Número de habitantes, favelas e comunidades urbanas, e pessoas no Paraná.

Municípios	Número de habitantes	Número de Favelas e Comunidades Urbanas	Número de Pessoas vivendo em Favelas e Comunidades Urbanas
Curitiba	1.829.718	166	122.695
Ponta Grossa	375.632	64	23.961
Almirante Tamandaré	125.825	45	28.185
Paranaguá	149.829	42	68.839
São José dos Pinhais	329.628	37	28.488
Foz do Iguaçu	295.415	33	22.843
Campo Largo	142.327	26	9.379
Colombo	246.540	23	21.304
Araucária	161.666	21	13.872
Londrina	577.965	17	10.392
Piraquara	118.730	16	22.581
Rio Branco do Sul	37.558	16	10.192
TOTAL	4.390.830	506	382.731

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.

Nota: Elaborado pela autora.

Nesse cenário, a taxa de crescimento da informalidade tem sido maior que a taxa do próprio crescimento urbano, concomitantemente o agravamento da pobreza social, com cidades que crescem fora da lei, cidades que não são cidades, e sim periferias extensas, de casas autoconstruídas, contando apenas com transporte precário, luz e água (Maricato, 1997).

A discussão da irregularidade fundiária perpassa sua análise pela ausência de condições de acesso regular ao solo urbano, serviços e equipamentos públicos, como pela presença de leis urbanísticas elitistas e tecnocráticas, principalmente nos municípios, responsáveis pelo ordenamento urbano.

Não é de se desconsiderar, segundo Fernandes (2011), que a única alternativa para a grande parte da população ao acesso a moradia seja a informalidade, em razão da oferta que esse mercado oferece em detrimento da impossibilidade de acesso via mercado formal, marcado pelo alto custo do solo e edificações, e a negligência do Estado na execução de uma ampla política habitacional à população de baixa renda.



A complexidade envolta a regularização fundiária, nas palavras de Fernandes (2022, p. 13) “é ou deveria ser uma dimensão de uma política articulada de moradia”. Dimensão essa, que para ser efetiva, perpassa pela articulação com políticas preventivas que democratizem os processos de acesso ao solo e à moradia nas cidades.

Para Ribeiro (2007) é público o aparato de instrumentos legais, urbanísticos, fiscais e financeiros postos à disposição dos governos para adoção de políticas regulatórias, redistributivas e de democratização da propriedade urbana, e acesso aos serviços e equipamentos de uso coletivo.

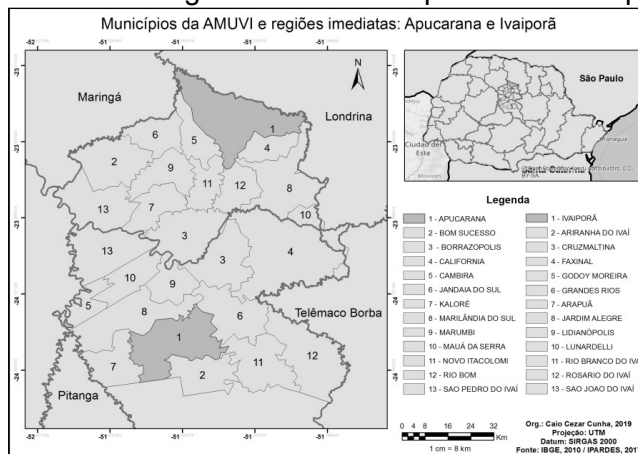
A reflexão perpassa, de que forma esses instrumentais são operacionalizados em razão das especificidades regionais e locais, sobremaneira a realidade administrativa, política, social e econômica postas aos municípios de pequeno porte.

3 O ESTADO DO PARANÁ E A COMPLEXIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MUNICÍPIOS DA AMUVI

O território do Estado do Paraná é composto por 399 municípios, destes 91% (363) apresentam população abaixo de 50 mil habitantes, superando a média nacional de 89% do total de 5.570 municípios sob essa condição demográfica. O dado é ainda mais impactante quando o índice demográfico com população de até 20 mil habitantes é representado por 76% (304) dos municípios paranaenses (Brasil, IBGE, 2022).

Neste estudo exploratório foram particularizados os municípios de pequeno porte paranaenses integrantes da Associação dos Municípios do Vale do Ivaí - AMUVI⁴. Formada por duas regiões geográficas imediatas - Apucarana e Ivaiporã - ambas pertencentes à região intermediária Londrina, que juntas somam 26 municípios, com uma população de 337.580 habitantes (Brasil, IBGE, 2022).

Figura 1 - Municípios da AMUVI e regiões imediatas: Apucarana e Ivaiporã



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010/IPARDES, 2017.

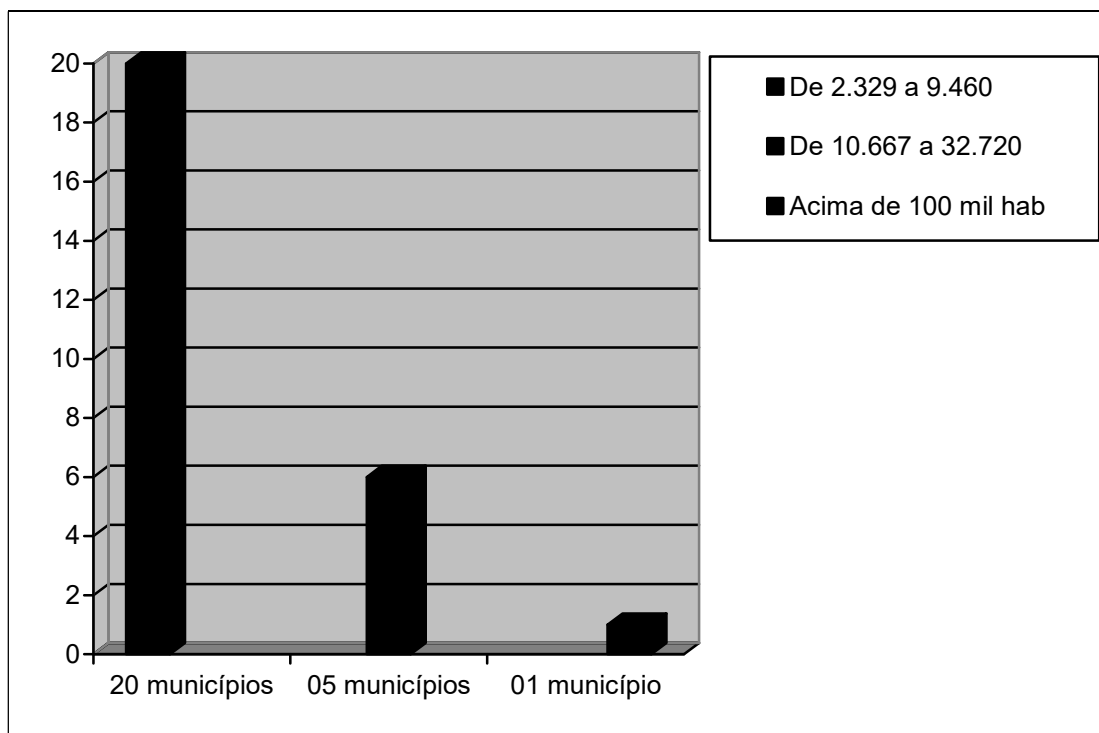
Nota: Elaborado por Caio Cezar Cunha, 2019.

⁴ A Associação dos Municípios do Vale do Ivaí (AMUVI) foi fundada em 12 de julho de 1969, objetivando a integração administrativa, econômica e social dos municípios que a compõe, sendo reconhecida em 30 de junho de 1995 como de Utilidade Pública Estadual, sob a Lei nº 11.121/95.



Dos 26 municípios integrantes da AMUVI, em 77% predominam população entre 2.329 a 9.460 habitantes; 19% dos municípios têm população entre 10.667 a 32.720 habitantes, exceto o município de Apucarana, com população de 134.134 habitantes.

Gráfico 3 - Distribuição populacional dos municípios da AMUVI.



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo 2022.

Nota: Elaborado pela autora.

O levantamento de dados quantitativos dos núcleos informais nos municípios da AMUVI teve como fontes de pesquisa o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS)⁵, e o Sistema de Informações sobre Necessidades do Paraná (SISPEHIS/COHAPAR), ambos atualizados em 2023. Identificou-se que dos 26 municípios, 13 registraram áreas de favelas e loteamentos irregulares⁶, elencando 09 municípios com núcleos urbanos informais consolidados caracterizados como passíveis de regularização fundiária por meio da Lei nº 13.465/2017⁷.

Não fazem parte desta pesquisa os municípios de Borrazópolis, Califórnia, Jandaia do Sul e Kaloré, por terem caracterizados suas favelas e loteamentos irregulares, como núcleos

⁵ O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS), coordenado pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), foi concluído em 2012, e revisado nos anos de 2015, 2019, 2020 e 2023. Reúne dados estatísticos dos 399 municípios do Estado quanto às necessidades habitacionais e urbanização. O Plano resultou na implantação do Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná (SISPEHIS) com a finalidade de traçar um diagnóstico para ações da política habitacional estadual.

⁶ Para fins de análise utilizou-se as nomenclaturas favelas e loteamentos irregulares do SISPEHIS/COHAPAR, ano 2023 (COHAPAR, SISPEHIS/PR, 2023).

⁷ A Lei nº 13.465/2017, art. 11, inciso III considera “[...] núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município” (Brasil, Lei nº 13.465/2017).



informais não consolidáveis⁸, apontando como alternativa de intervenção reassentamento total para 149 domicílios. Fato esse que implica como demanda não o da titulação por meio da Reurb, mas sim a necessidade de novo complexo habitacional.

Cabe dizer que o projeto de regularização fundiária, sob a perspectiva ambiental, pode contribuir para recuperação de áreas degradadas ou localizadas em regiões de preservação⁹, porém, o processo requer estudos aprofundados quanto aos aspectos legais e físicos da área, os quais a depender das alternativas de intervenção, resultam em custos onerosos aos municípios, tornando-as inexecutáveis.

Nos 09 municípios integrantes desta pesquisa, foram identificados 26 núcleos informais consolidados, quantificando uma demanda estimada para Reurb de 1.566 domicílios, destes 65% estão distribuídos em áreas de favelas.

Tabela 2 – Número de domicílios em favelas e loteamentos irregulares passíveis de Reurb.

Municípios	Número de Habitantes	Favelas		Loteamentos Irregulares		
		Total de Favelas	Total de Domicílios	Total de Loteamentos Irregulares	Total de Domicílios	Total de Domicílios para Reurb
Apucarana	130.134	3	242	4	120	362
Faxinal	16.389	5	369	1	233	602
Ivaiporã	32.720	1	20	0	00	20
Jardim Alegre	12.070	1	92	0	0	92
Lunardelli	4.872	2	167	0	0	167
Mauá da Serra	9.383	1	65	1	20	85
Rio Branco do Ivaí	3.808	0	0	1	87	87
Rosário do Ivaí	5.435	0	0	1	81	81
São João do Ivaí	10.667	4	58	1	12	70
TOTAL	225.478	17	1.013	9	553	1.566

Fonte: Sistema de informações sobre necessidades habitacionais do Paraná – SISPEHIS, 2023.

Nota: Elaborado pela autora.

⁸ “Núcleos informais não consolidáveis são assentamentos precários que não apresentam condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. São núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis: aterro sanitário, oleoduto, sistema viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental. As áreas não consolidáveis são objetos de intervenção do tipo ‘remoção’ e reassentamento em novas áreas” (COHAPAR, PEHIS/PR, 2023).

⁹ A Lei nº 13.465/2017, art. 11, inciso VIII, §2º prevê que constatada existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb deverá observar o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Entretanto, para esses casos, tornar-se imprescindível e obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, justificando as melhorias ambientais em relação à ocupação, e ainda casos de compensações ambientais (Brasil, Lei nº 13.465/2017).



Os dados da Tabela 2 revelam que a dimensão da irregularidade fundiária ultrapassa a escala das grandes metrópoles, com destaque aos municípios com até 10 mil habitantes, com significativo número de domicílios em áreas irregulares: Lunardelli, Rio Branco do Ivaí, Mauá da Serra e Rosário do Ivaí.

A Lei nº 13.465/2017, em seu art.14, inciso I, estabelece, dentre as três esferas de governo, o município como um dos entes requerentes da Reurb. Ressalta-se, entretanto, que para sua implementação cabe aos entes públicos, a dizer aos municípios de pequeno porte, uma organização jurídica, técnica, administrativa, operativa, e previsão de recursos orçamentários, para os quais em sua maioria não se encontram preparados.

Com o objetivo de explorar esses limites e desafios elegeram-se como categorias de análise: a estrutura municipal para habitação, a dominialidade da área, a infraestrutura existente e a infraestrutura sugerida nas áreas de intervenção para a implementação da Reurb.

Tabela 3 – Possibilidades de intervenção em favelas e loteamentos irregulares.

MUNICÍPIOS	POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO									
	Estrutura Municipal de Habitação		Dominialidade da Área			Infraestrutura existente		Infraestrutura sugerida para Reurb		
	Sim	Não	Publica	Privada	Mista	Sim	Não	(1) N	(2) S	(3) C
Apucarana	X		5	1	1	7	0	6	1	0
Faxinal	X		4	1	1	1	5	1	2	3
Ivaiporã	X		1	0	0	1	0	0	1	0
Jardim Alegre	X		1	0	0	1	0	0	0	1
Lunardelli		X	2	0	0	2	0	0	0	2
Mauá da Serra		X	2	0	0	2	0	0	0	2
Rio Branco do Ivaí	X		0	1	0	1	0	0	1	0
Rosário do Ivaí	X		0	1	0	1	0	0	1	0
São João do Ivaí		X	4	1	0	5	0	0	3	2
TOTAL	6	3	19	5	2	21	5	7	9	10

Fonte: Sistema de informações sobre necessidades habitacionais do Paraná – SISPEHIS, 2023.

Nota: Elaborado pela autora. Legenda Infraestrutura sugerida Reurb: (1)N = Nenhuma (2) S = Simples (3) C = Complexa

No tocante a estrutura institucional para a política de habitação, os dados apontaram conforme a Tabela 3, que em 67% dos municípios informaram haver estrutura municipal para política habitacional. Entretanto, apenas o município de Apucarana, especifica existência do Setor de Habitação. Nos demais, a estrutura municipal para habitação é representada a saber: no município de Faxinal pelo Departamento de Planejamento; Secretaria de Obras e Urbanismo no caso dos municípios de Ivaiporã e Jardim Alegre; e ainda para os municípios de



Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí, a referência institucional para habitação, são em ambos, os Departamentos de Assistência Social (SISPEHIS, 2023).

Devido à complexidade de operacionalização da Reurb, faz-se imprescindível que os entes e instituições, em particular os municípios, contem com uma estrutura organizativa robusta, composta por quadro técnico multidisciplinar (advogado, arquiteto, engenheiro civil, assistente social, topógrafos), planejamento orçamentário e uma gama de recursos financeiros para as intervenções necessárias.

Esse reordenamento não ocorre em curto prazo, exigindo capacitação dos poderes locais, e mudança da lógica de ações políticas (Junqueira, 1997). Vale ainda apresentar as ideias de Santos Junior e Montandon (2011, p.48), ao apontarem sobre a dimensão do planejamento fiscal das políticas públicas, o controle público de sua execução, o curto ciclo da gestão municipal e as dificuldades de se financiar o desenvolvimento urbano, “[...] fazem com que muitos gestores públicos, atuem com pragmatismo e imediatismo na execução das políticas públicas urbanas”.

A ausência e ou a fragilidade da estrutura institucional constitui um significativo desafio à implementação da Reurb nos municípios de pequeno porte, implicando na dependência de estabelecimento de parcerias públicas e ou privadas, tanto para repasse de recursos, como na execução de ações por equipe técnica capacitada ao tema.

Cita-se dentre os municípios desta pesquisa Lunardelli, que firmou convênio no ano de 2025 com a Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR, para o Programa Escritura na Mão¹⁰, objetivando Reurb em área de domínio público municipal, denominada Favela Nossa Senhora do Rocio, com núcleo informal consolidado há 14 anos, totalizando 156 domicílios.

Constam ainda em processo de adesão ao Programa Escritura na Mão, os municípios de Apucarana, Faxinal, Ivaiporã e São João do Ivaí. Para os demais municípios da Tabela 3, consta informação de seus gestores à manifestação de interesse em aderir ao Programa Moradia Legal, operacionalizado pelo Tribunal de Justiça do Paraná.

Outro elemento desafiador para o planejamento da Reurb, sob aspecto jurídico, é a identificação da dominialidade dos núcleos informais consolidados.

Conforme demonstrado na Tabela 3, 70% dos núcleos informais pesquisados são de domínio público municipal, porém, essa constatação nem sempre é sinônimo de facilidades. Na prática carecem as administrações públicas registros precisos e cadastros históricos de suas áreas, a contar pelo período da aquisição de terras de empresas colonizadoras, como pela sua própria formação política administrativa, já que muitos municípios de pequeno porte se emanciparam de outros.

¹⁰ Instituído pela Lei Estadual nº 18.573/2015, o Programa Escritura na Mão é coordenado pela Cohapar, objetivando ampliar a efetividade da Regularização Fundiária no Estado. Para participar do Programa os municípios manifestam interesse de adesão indicando os núcleos informais já georreferenciados ou não no PEHIS. Cabe a Cohapar a licitação para contratação de empresas especializadas para realizarem os serviços topográficos e jurídicos para titulação, sendo que os recursos para pagamento das empresas são oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, sem custos as famílias (COHAPAR, Programa Escritura na Mão. Disponível em: <https://www.cohapar.pr.gov.br/Escritura-na-Mao>. Acesso em: 31 dez. /2025).



A comprovação da dominialidade da área de intervenção é crucial para a continuidade do projeto de Reurb, pois estabelecerá as condições para demarcação urbanística e a certidão de regularização fundiária¹¹. Um ato falho nessa etapa pode vir a comprometer a legitimação fundiária e a legitimação de posse, principalmente em casos de disputas judiciais, em razão de resistências de proprietários privados, gerando conflitos e ônus ao poder público.

Um dos objetivos da Lei nº 13.465/2017, no processo de Reurb em núcleos informais consolidados, é organizar e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, melhorando as condições urbanísticas e ambientais, em relação à situação da ocupação informal anterior.

O que consiste em outro desafio aos municípios, pois o projeto de Reurb não perpassa apenas pelo ordenamento jurídico dos núcleos informais, mas sim, requer concomitantemente, a definição de parâmetros urbanísticos, propostas de soluções ambientais, identificação dos lotes, das vias de circulação, e quando o caso, implantação de equipamentos públicos, ou seja, implantação de infraestrutura urbana na área de intervenção¹².

Ressalta-se de que, quando da identificação do perfil das famílias de baixa renda ocupantes dos núcleos informais, a modalidade Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável. Faz-se necessário assim orçamento público dessas prefeituras, que assumem a responsabilidade financeira pela melhoria e implantação de infraestrutura necessária que o núcleo informal ainda não possui.

Nesta pesquisa, a categoria de análise sobre a infraestrutura existente e necessária à Reurb, apontou que 38% dos núcleos informais consolidados requerem infraestrutura complexa, desde adequações em saneamento básico, energia elétrica, a obras de contenção, galerias, pavimentação. Destacaram-se nessa condição, conforme Tabela 3, os municípios de Faxinal, Jardim Alegre, Mauá da Serra, e São João do Ivaí.

Novamente essas intervenções perpassam pela previsão orçamentária, na sua maioria limitada aos municípios de pequeno porte, devido à dependência de repasse de fundos de participação, emendas parlamentares, e por não dizer, pelo entendimento político de que o direito à cidade se estende também aos ocupantes dos núcleos informais.

Salutar ressaltar nessa reflexão, o aspecto social da Reurb, implicando desde a constituição de equipe habilitada para a abordagem e encaminhamento das especificidades de intervenção dos núcleos informais, ao envolvimento e a participação comunitária da população em todas as etapas do projeto.

A regularização fundiária deve objetivar a busca pela inclusão social para além da ocupação do espaço formal. Deve significar o fortalecimento de pertencimento da comunidade à cidade e a legitimação de suas demandas, ampliando a possibilidade de acesso a direitos básicos.

¹¹ Vide Lei nº 13.465/2017, art. 10 (Brasil, Lei nº 13.465/2017).

¹² Vide Lei nº 13.465/2017, art. 35. (Brasil, Lei nº 13.465/2027).



Nas palavras de Fernandes (2022, p.16) “[...] a titulação continua sendo condição essencial para promoção de segurança jurídica da posse: a questão é como promovê-la de maneira articulada com os objetivos de promoção de integração socioespacial das áreas e de permanência das comunidades”.

4 CONCLUSÕES FINAIS

As breves reflexões percorridas neste estudo, abordando da crescente urbanização brasileira ao agravamento dos aglomerados urbanos informais, demonstrou que os limites e os desafios para a implementação da regularização fundiária não são exclusivos as grandes metrópoles, atingindo sobremaneira os municípios de pequeno porte.

O direito a terra, à moradia, aos serviços públicos de qualidade negados historicamente, acaba por inserir na informalidade um contingente populacional, não como opção, mas como caminho possível e rápido a necessidade concreta de habitar, de ocupar um espaço territorial.

Esta pesquisa demonstrou que apesar de 78% dos domicílios integrantes dos núcleos informais consolidados, nos municípios da AMUVI/PR serem passíveis de regularização, ainda são poucas as tentativas para implementação da Reurb, mesmo diante da existência de Programas no Estado do Paraná como o citado Escritura na Mão desde o ano de 2015, coordenado pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR).

A implementação da regularização fundiária nos municípios de pequeno porte potencializa seus limites e desafios a partir de sua estrutura organizacional, técnica operacional, e jurídica, à identificação de dominialidade dos núcleos informais, à escassez de recursos frente a orçamentos apertados para implementação de infraestruturas complexas, com dependência de convênios estaduais, podendo vir a transformar a Reurb em um projeto de difícil sustentabilidade.

De fato, a implementação do instrumento de regularização fundiária não é algo simples, deixando a transparecer a contradição entre a conquista de políticas regulatórias e a materialização e universalização de direitos. Todavia, programas e projetos de regularização fundiária não só são necessários como aparatos legais, mas como instrumentos de combate à informalidade em razão do negligenciamento histórico do Estado, na ausência de programas habitacionais, e de investimentos públicos em equipamentos urbanos e serviços.

Diante desse cenário, aos municípios de pequeno porte, é imprescindível que a Reurb ocorra por meio a uma política integrada, combinada com outras políticas públicas, capazes de romper com o ciclo da exclusão e aumento da informalidade. Expõem-se como alternativas cabíveis, diante das condições objetivas de operacionalização da Reurb, o fortalecimento das COHABs e das Associações dos Municípios, como vias de suporte técnico capacitado de forma contínua para o enfrentamento dessa lacuna governamental entre a legislação e aplicação de seus instrumentos.

Isto implica ainda em estabelecer de forma concatenada, um planejamento urbano que



privilegie o repasse de recursos a médio e longo prazo via consórcios municipais para implantação de programas que atendam às especificidades locais.

Essas considerações não se findam nesta pesquisa. Pelo contrário, o cenário político, social e econômico brasileiro reforçam à necessidade para estudos aprofundados aos pontos recorrentes na operacionalização das políticas públicas como: a ausência de mecanismos efetivos do Estado para fortalecimento institucional e técnico dos entes descentralizados, os mecanismos para desburocratização dos processos de titulações, e por não dizer ampliação de programas habitacionais de interesse social aos municípios de pequeno porte.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 18 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 132/2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/645769/CF88_EC132_livro.pdf. Acesso em: 06 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Disponível em: <http://www.geomatica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Estatuto-da-Cidade.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR - 2023.** Curitiba, 2024. Disponível em: https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/202404/pesquisa_a_2023_resultados_ultima_versao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ. **Sistema de Informação sobre Necessidades Habitacionais no Paraná.** Curitiba, 2024. Disponível em: <https://www.sistemas.cohapar.pr.gov.br/PEHISPUBLICO/listaFormMunicipio.phpwww.cohapar.pr.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2025.

COSTA MOURA, Heloisa Soares de. Natureza e Cidade na Periferia: Ampliando do Direito à Cidade. In: COSTA, Geraldo Magela (Org.), COSTA, Heloisa Soares de Moura. (Org.), MONTE-MOR, Roberto Luís de Melo. **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana.** Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 41-54.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Biblioteca Digital Jurídica - BDJUR**, Brasília, 2011, p. 177-187. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/3dec6fc8-40a2-4d6f-8607-47f240f8cc65/content>. Acesso em: 23 dez. 2025.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9-24, jul./dez.2022. Disponível em: <http://https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/858/601>. Acesso em: 23 dez. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Censo 2022.** Brasília, 2022.



Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR>.
Acesso em: 02 dez. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Favelas e Comunidades Urbanas: Resultados do Universo**. Brasília, 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Favelas_e_comunidades_urbanas_Resultados_do_universo/Anexos/FavelasComunidadesUrbanas_Apresentacao_20250417.pdf. Acesso em: 06 jan. 2026.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal em Saúde. In: **Ciências Sociais e Saúde**. São Paulo: Editora Hucitec. Abrasco, 1997.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2008.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos do IPPU**, Rio de Janeiro, anos XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

NAKANO, Anderson Kazuo. O planejamento e a gestão municipal territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, Dirce; FÁVERO, Eunice; GANEV, Eliane. **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009, p. 53-68.

KOWALSKI, Rodolfo Luis. Paraná tem 442 mil pessoas vivendo em 636 favelas revelam dados do censo. **Bem Paraná Notícias**, Curitiba, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://www.bemparana.com.br/noticias/parana/parana-tem-442-mil-pessoas-vivendo-em-636-favelas-revelam-dados-do-censo/>. Acesso em: 03 dez. 2025.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento regional. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Reforma Urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017.

SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/Observatório das Cidades: IPPUR; UFRJ, 2011.