

## **Direito À Cidade E Inclusão Social: A Regularização Fundiária Urbana no Estado de Minas Gerais após a LEI N° 13.465/2017**

**The Right to the City and Social Inclusion: Urban Land Regularization in the State of Minas Gerais Following Law No. 13,465/2017**

**César Júnior Araújo Barbosa<sup>1</sup>  
José Luiz Rodrigues Pacheco<sup>2</sup>**

132

**Resumo:** A Regularização Fundiária Urbana configura-se como um relevante mecanismo voltado à inclusão social e à concretização do direito à cidade, sobretudo em cenários marcados por desigualdades socioespaciais. No Brasil, o processo histórico de urbanização ocorreu de maneira rápida e sem planejamento adequado, contribuindo para a formação de assentamentos informais e para a exclusão de parcela significativa da população do acesso à moradia regularizada e à infraestrutura urbana. Nesse contexto, a Lei nº 13.465/2017 instituiu novos instrumentos para a Regularização Fundiária Urbana (REURB), ampliando as possibilidades de integração desses territórios ao ordenamento urbano formal. A pesquisa propõe analisar como a Regularização Fundiária Urbana se articula com o direito à cidade e com a promoção da inclusão social no estado de Minas Gerais após a promulgação da referida lei. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e documental sobre a política urbana brasileira, a legislação fundiária e a implementação da REURB. Os resultados indicam que a Regularização Fundiária Urbana representa um importante instrumento para a promoção da segurança jurídica da posse, para a ampliação do acesso a políticas públicas urbanas e para a promoção da cidadania, embora sua efetivação ainda enfrente desafios institucionais, técnicos e administrativos nos municípios mineiros.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária Urbana; direito à cidade; inclusão social; política urbana; Minas Gerais.

**Abstract:** Urban Land Regularization is a relevant mechanism aimed at social inclusion and the realization of the right to the city, especially in scenarios marked by socio-spatial

<sup>1</sup> Graduando em Direito pelo Centro Universitário Juscelino Kubitschek (UNIJK); e-mail: cesar.barbosa@aluno.unijk.edu.br

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Faculdade Atenas (2013). Tem experiência na área de Direito, com ênfase nos Direitos Civil, Previdenciário e do Trabalho, com Pós-graduação em Direito Material e Processual do Trabalho e em Direito Previdenciário, pela Faculdade Arnaldo. Professor universitário na Faculdade Cidade de João Pinheiro/MG; e-mail: jose.pache@unijk.edu.br; Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2351811342805148>.

**Recebido em 17/08/2026**

**Aprovado em: 28/09/2026**

**Sistema de Avaliação: Double Blind Review**



inequalities. In Brazil, the historical process of urbanization occurred rapidly and without adequate planning, contributing to informal settlements and the exclusion of a significant portion of the population from access to regularized housing and urban infrastructure. In this context, Law No. 13465/2017 established new instruments for Urban Land Regularization (REURB), expanding the possibilities for integrating these territories into the formal urban order. This research proposes to analyze how Urban Land Regularization is articulated with the right to the city and the promotion of social inclusion in the state of Minas Gerais after the enactment of the aforementioned law. Methodologically, this is a qualitative, descriptive, and exploratory research, developed from a bibliographic and documentary review on Brazilian urban policy, land legislation, and the implementation of REURB. The results indicate that Urban Land Regularization represents an important instrument for promoting legal security of tenure, expanding access to urban public policies, and promoting citizenship, although its implementation still faces institutional, technical, and administrative challenges in municipalities in the state of Minas Gerais.

**Keywords:** Urban Land Regularization; right to the city; social inclusion; urban policy; state of Minas Gerais

## 1 Introdução

Segundo Lazo (2025), o crescimento industrial no Brasil segue avançando de maneira desigual e sem um planejamento técnico adequado, o que resulta em profundas mudanças no setor econômico, impulsionando a expansão das cidades.

O grande crescimento urbano, impulsionado por diversos fatores migratórios, deu-se em diversos municípios que não apresentavam estruturas disponíveis para o recebimento desse grande número de pessoas. Não havia as infraestruturas necessárias tampouco serviços e políticas públicas direcionados e capazes de uma organização territorial que desse resultados devidamente, o que veio a ocasionar um fator para o aumento das desigualdades sociais nas áreas urbanas, onde, na maioria das vezes, os núcleos informais são povoados por pessoas de baixa renda.

De acordo com Nascimento (2023), como consequência, a urbanização brasileira ocorreu de forma desordenada, impulsionada por ocupações irregulares e sem dispor de segurança jurídica. Essa realidade expõe uma desigualdade histórica agravada ao longo das décadas, evidenciando a necessidade de políticas públicas eficientes voltadas à inclusão social. Desse modo, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) surge como um dispositivo essencial para efetivar o direito à cidade, promover a cidadania e garantir dignidade às populações que vivem à margem da legalidade urbana.

Nesse sentido, Gonçalves e Rezende (2021) expõem a relevância da Lei nº 13.465/2017, a qual trouxe modernidades com novos mecanismos da política urbana brasileira e redefiniu

diretrizes atinentes à regularização fundiária. Porém, a atuação efetiva dessas medidas enfrenta desafios distintos nos diferentes níveis federais.

No estado de Minas Gerais, a aplicação da legislação apresenta traços relacionados à diversidade territorial, à estrutura administrativa dos municípios e às restrições de ordens técnica e financeira que afetam a execução de políticas públicas urbanas mais eficazes de regularização fundiária.

Diante desse panorama, torna-se imprescindível refletir sobre os impactos da Regularização Fundiária Urbana como mecanismo de promoção da justiça social e de efetivação do direito à cidade.

Com isso, esta pesquisa propõe-se a problematizar de que maneira o processo histórico de urbanização no Brasil, em conjunto com os fundamentos jurídicos e institucionais da Regularização Fundiária Urbana estabelecidos pela Lei nº 13.465/2017, tem influenciado a implementação da REURB nos municípios de Minas Gerais e em que medida essa política pública contribui para a promoção da inclusão social e para a efetivação do direito à cidade em realidades marcadas por desigualdades socioespaciais.

Parte-se das hipóteses de que a Regularização Fundiária Urbana, quando executada de forma articulada a políticas públicas de habitação, infraestrutura e participação social, constitui um instrumento relevante para promover o direito à cidade e reduzir as desigualdades socioespaciais.

A aplicação adequada dos instrumentos previstos na Lei nº 13.465/2017 pode favorecer a ampliação da segurança jurídica e o fortalecimento da cidadania, além de melhorar as condições de vida das populações urbanas vulneráveis no estado de Minas Gerais.

A importância desta pesquisa apresenta-se em dois campos principais: o acadêmico e o social. No campo social, contribui para a reflexão sobre a consolidação efetiva do direito à regularização e a inclusão de moradores desses núcleos historicamente marginalizados; deixando evidente o papel principal da regularização fundiária: o de promover a todos os direitos de cidadania e de segurança jurídica.

No campo acadêmico, surge, então, o debate sobre políticas urbanas e desenvolvimento sustentável, ampliando a compreensão com base na aplicação da Lei nº 13.465/2017 no contexto mineiro e oferecendo, assim, novos instrumentos para novas pesquisas e para a formulação de políticas públicas; além de contribuir para os avanços nas discussões de ideias nos meios científicos sobre Regularização Fundiária Urbana.

Diante desses importantes campos, que envolvem direitos sociais, e de uma grande importância acadêmica quanto a estudos sobre o caso, o tema escolhido também se justifica por razões profissionais e pessoais. O autor possui experiência em serviços ligados à regularização fundiária em território nacional, o que possibilitou perceber, presencialmente, na prática, os desafios que possuem os vários municípios e as várias comunidades ao enfrentarem a busca pela regularização e pela titulação de seus imóveis, como também a garantia do direito à segurança jurídica da posse do seu imóvel.

Juridicamente, a ausência de regularização compromete direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal. Direitos esses que asseguram a dignidade da pessoa humana, a moradia e o exercício da cidadania em sua plenitude. Sem a titulação da terra, milhões de brasileiros permanecem à margem dos programas sociais e sem acesso integral à infraestrutura urbana (Murakami, 2017).

Diante desse contexto, surge a seguinte questão orientadora da pesquisa: de que forma a Regularização Fundiária Urbana, posterior à promulgação da Lei nº 13.465/2017, tem contribuído para a efetivação do direito à cidade e para a promoção da inclusão social no estado de Minas Gerais?

A partir dessa problemática central, o estudo busca responder às seguintes questões de pesquisa:

- Como ocorreu o processo histórico de urbanização no Brasil e de que maneira ele contribuiu para o surgimento de ocupações urbanas irregulares?
- Quais são os fundamentos jurídicos e institucionais da Regularização Fundiária Urbana (REURB), especialmente após a Lei nº 13.465/2017?
- Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios do estado de Minas Gerais na implementação da política de regularização fundiária?
- De que forma a atuação do Estado e das políticas públicas urbanas pode contribuir para a efetivação do direito à cidade e para a promoção da inclusão social por meio da regularização fundiária?

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a relação entre o direito à cidade e a inclusão social a partir da Regularização Fundiária Urbana no estado de Minas Gerais, posteriormente à promulgação da Lei nº 13.465/2017.

Como objetivos específicos, busca-se: compreender o processo histórico de urbanização no Brasil e sua relação com o surgimento de ocupações irregulares; examinar os fundamentos jurídicos e institucionais da REURB, com destaque para os avanços e desafios introduzidos pela Lei nº 13.465/2017; identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios mineiros na implementação da política de regularização fundiária; e analisar o papel do Estado e das políticas públicas urbanas na efetivação do direito à cidade e na busca da inclusão social por meio da regularização fundiária.

Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de caráter descritivo e exploratório. A abordagem qualitativa, conforme Flick (2009), busca compreender fenômenos sociais a partir da interpretação de significados, contextos e processos, sendo adequada à análise das políticas públicas e dos instrumentos jurídicos relacionados à Regularização Fundiária Urbana.

O estudo fundamenta-se em revisão bibliográfica e documental. Foram analisados livros, artigos científicos, dissertações, relatórios técnicos e publicações institucionais que tratam da regularização fundiária e da política urbana brasileira, além de legislações federais, estaduais e municipais, especialmente a Lei nº 13.465/2017 e seus regulamentos.

As referências foram consultadas em bases como Google Acadêmico, SciELO, Portal de Periódicos da CAPES e repositórios institucionais, além de fontes oficiais, como o Portal da Legislação do Planalto e de órgãos estaduais e municipais.

Foram priorizados publicações científicas e documentos oficiais, especialmente os elaborados a partir de 2017, que se relacionam de maneira direta ao tema central da pesquisa, que é a Regularização Fundiária Urbana, ao direito à cidade e à Lei nº 13.465/2017. Foram eliminados materiais sem apoio acadêmico, opiniões sem embasamento científico e publicações que não estavam diretamente ligadas ao tema da pesquisa.

## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONTEXTUAIS DO DIREITO À CIDADE E DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Neste subitem, serão levantados os fundamentos teóricos e contextuais que fundamentam e embasam a pesquisa sobre o direito à cidade e a Regularização Fundiária

Urbana conforme a Lei nº 13.465/2017, como ferramentas de inclusão no campo social. Serão analisadas as mudanças históricas, jurídicas e sociais que foram formuladas no processo de urbanização do país e, diretamente, do estado de Minas Gerais, principalmente diante dos desafios trazidos pela expansão urbana não planejada que ocorreu.

Com base na Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) é debatida como um instrumento tanto jurídico quanto social para a promoção da cidadania, levando em conta sua base legal, suas diretrizes e suas inovações. Também são discutidas as políticas habitacionais e de inclusão social, assim como os obstáculos que os municípios de Minas Gerais enfrentam para executar ações de regularização que sejam efetivas. A análise também abrange a regularização fundiária como uma forma de efetivar o direito à cidade e diminuir as disparidades socioespaciais no ambiente urbano de Minas Gerais.

## 2.1 Processo de urbanização no Brasil e o surgimento das ocupações irregulares

No período colonial, as cidades brasileiras tinham, essencialmente, funções administrativas e religiosas, servindo como prolongamentos do poder metropolitano e como centros de propagação do catolicismo.

Segundo Da Silva (2004), a urbanização possui função essencial, servindo à lógica agrícola e centralizadora que estruturava a colônia. Geralmente, eram pequenos centros urbanos, com poucos habitantes e grande dependência da economia rural, o que limitava seus crescimentos social e econômico.

Para Rolnik (1994), essas cidades nasceram, em sua maioria, como apoio às atividades rurais e como mecanismos de controle do território, e não como áreas de urbanização independente, evidenciando o caráter secundário da vida urbana na constituição histórica do Brasil.

No século XIX, a urbanização do Brasil se intensificou, especialmente devido ao crescimento da economia do café no Sudeste. Esse processo impulsionou a criação de ferrovias e portos, o que integrou mercados e fez com que as pessoas se concentrassem em determinadas cidades.

De acordo com Reis Filho (2006), São Paulo e Rio de Janeiro deixaram de ser apenas centros administrativos e passaram a ser centros econômicos, atraindo tanto trabalhadores quanto investidores. A vinda de imigrantes europeus foi significativa nesse contexto, pois

supriu a necessidade de mão de obra e trouxe novos hábitos sociais, o que ajudou na modernização (Santos, 2005). A urbanização brasileira recebeu um novo impulso durante o século XX, principalmente após a década de 1930, com a industrialização se intensificando em regiões específicas do país, sobretudo no Sudeste.

Segundo Santos (2005), um grande contingente de trabalhadores rurais foi atraído por instalações de indústrias, o que contribuiu para o êxodo rural e para a expansão das cidades médias e grandes. Esse movimento teve como resultado a formação de metrópoles densas e desiguais, em que a infraestrutura urbana frequentemente não acompanhou o crescimento populacional, gerando problemas nas áreas de habitação, transporte e saneamento.

Para Reis Filho (2006), esse período marca a transição de cidades com funções predominantemente administrativas para centros urbanos com estruturas econômicas, sociais e políticas mais complexas, consolidando a urbanização como elemento central da sociedade brasileira.

Segundo o IBGE (2022), o Brasil, atualmente, possui um alto nível de urbanização, com cerca de 87% da população residindo em zonas urbanas. Esse processo, que ocorreu de maneira rápida e, muitas vezes, caótica ao longo do tempo, levou ao aumento das disparidades socioespaciais, à ocupação do solo de forma irregular e ao agravamento da falta de moradias, evidenciando e reforçando a urgência de políticas públicas habitacionais e de instrumentos legais para a regularização fundiária.

Dessa maneira, conhecer a evolução urbana do país é imprescindível para se discutir o direito à cidade e a função da Regularização Fundiária Urbana (REURB) em prol da inclusão social, da segurança jurídica e da cidadania.

## 2.2 Direito à cidade

O direito à cidade, formulado por Henri Lefebvre (2001), constitui uma crítica às desigualdades geradas pelo processo de urbanização capitalista. Nessa perspectiva, não se limita ao acesso físico ao espaço urbano, mas envolve a participação dos cidadãos na produção, organização e transformação da cidade. Esse direito assume os caracteres político, social e coletivo, ao defender a apropriação dos benefícios da urbanização e a superação das formas excludentes de uso e ocupação do espaço.

David Harvey (2012), ao dialogar com as ideias de Lefebvre, destaca que o direito à cidade assume um caráter coletivo e insurgente, ao questionar a ordem urbana estabelecida e

confrontar a lógica do capital, que frequentemente prioriza interesses privados em detrimento das demandas sociais. Nessa perspectiva, o direito à cidade se configura como um movimento de resistência e como referência para a construção de justiça social, exigindo transformações estruturais nas políticas públicas e na gestão urbana.

No campo jurídico brasileiro, a incorporação do direito à cidade ocorreu de forma gradual. Antes da Constituição de 1988, o tema era tratado de maneira restrita, sobretudo pela inexistência de um sistema normativo capaz de orientar a política urbana ou assegurar a efetividade das disposições constitucionais (Moura, 2017).

Nesse cenário, havia carência de instrumentos específicos, diretrizes mais bem definidas e mecanismos de implementação que regulassem a utilização do solo urbano, a função social da propriedade e o acesso mais equilibrado aos espaços e serviços urbanos.

A Constituição Federal de 1988 apresentou um avanço significativo ao estabelecer um regime jurídico próprio para o Direito da Cidade.

A partir da inclusão do capítulo sobre política urbana, especialmente dos artigos 182 e 183, passaram a ser definidos princípios, competências e diretrizes voltados à organização do desenvolvimento urbano, com ênfase na função social da propriedade e no papel do Estado na criação de municípios mais justos e inclusivos. Com isso, a política urbana ganhou autonomia enquanto campo jurídico, estruturando-se por meio de normas diretamente ligadas à concretização de direitos fundamentais (Silva, 2018).

No campo da política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) assume papel central na regulamentação infraconstitucional. A legislação materializa o direito à cidade ao definir princípios como gestão democrática, sustentabilidade, função social da propriedade e distribuição mais equilibrada dos benefícios da urbanização, além de orientar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Conforme Fernandes (2001), o Estatuto da Cidade representa um importante instrumento jurídico para a efetivação do direito à cidade, ao estabelecer mecanismos destinados à promoção da função social da propriedade urbana e da gestão democrática das cidades.

Entre os instrumentos previstos, encontram-se a regularização fundiária, a outorga onerosa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o parcelamento e a edificação compulsórios, bem como outros mecanismos destinados a reduzir desigualdades socioespaciais e ampliar o acesso à moradia, à infraestrutura e aos serviços essenciais.

A Regularização Fundiária Urbana exerce um papel relevante na efetivação do direito à cidade. Ao integrar assentamentos informais ao espaço urbano formal, contribui para a inclusão

social e para a redução de desigualdades históricas, viabilizando segurança jurídica, acesso à infraestrutura, mobilidade e políticas públicas. Dessa forma, torna-se um instrumento importante para que populações em situação de vulnerabilidade possam usufruir de maneira mais plena da cidade, em consonância com a função social da propriedade e com os princípios da gestão urbana democrática.

O direito à cidade pode ser compreendido como um fundamento normativo e político que orienta tanto a política urbana brasileira quanto as estratégias de regularização fundiária. Em Minas Gerais, especialmente após a Lei nº 13.465/2017, essa articulação passa a assumir mais importância, na medida em que a ampliação dos instrumentos de regularização reforça o debate sobre inclusão social e sobre a construção de cidades mais justas, sustentáveis e integradas.

### 2.3 Regularização fundiária urbana (REURB) e os instrumentos da Lei nº 13.465/2017

Segundo Brasil (2017), a Regularização Fundiária Urbana (REURB) tem em sua compreensão um variado conjunto de medidas de cunhos jurídico, urbanístico, ambiental e social voltadas à tentativa de garantir uma segurança jurídica e à inclusão de núcleos e assentamentos informais no ordenamento urbano formal. Seu objetivo principal é assegurar moradia digna, infraestrutura adequada e acesso a direitos fundamentais, contribuindo para a efetivação do direito à cidade e para a função social da propriedade.

Ao promover a integração de áreas ocupadas irregularmente ao tecido urbano, a REURB favorece a titulação definitiva, amplia o acesso a serviços públicos e incentiva a participação dos moradores na vida comunitária e na gestão territorial.

A Lei nº 13.465/2017 trouxe mudanças importantes ao marco jurídico da regularização fundiária ao definir duas modalidades distintas: a REURB-S, voltada a assentamentos de população de baixa renda, com foco na inclusão social e na titulação gratuita ou subsidiada; e a REURB-E, direcionada a áreas de maior valor econômico ou ocupadas por grupos de maior capacidade aquisitiva, podendo envolver contrapartidas financeiras e mecanismos de mercado (Brasil, 2017). Essa diferenciação permite aos municípios adotar estratégias compatíveis com as características socioeconômicas de cada território, o que tende a aumentar a efetividade das ações de regularização.

A legislação em questão trouxe um avanço relevante para a política urbana brasileira ao reunir, em um único marco regulatório, normas que antes estavam dispersas, tornando o sistema mais claro e menos burocrático.

A simplificação dos procedimentos contidos na Lei nº 13.465/2017 ajudou a desburocratizar vários procedimentos, facilitando, assim, a regularização, tomando como base as áreas urbanas consolidadas, a integração entre instrumentos jurídicos e urbanísticos e o incentivo à cooperação entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil.

Segundo Brasil (2017), a implementação da regularização envolve diferentes etapas, entre elas o levantamento socioeconômico, o diagnóstico fundiário, a elaboração de projetos urbanísticos e ambientais, a definição de medidas de mitigação, a emissão de títulos individuais ou coletivos e a participação social ao longo de todo o processo. Nesse sentido, trata-se de uma política que não se limita à formalização da posse, mas integra planejamento urbano, inclusão social e a redução das desigualdades socioespaciais.

No contexto mineiro, a aplicação da REURB apresenta particularidades decorrentes do aumento territorial do estado, e da grande desigualdade entre municípios e da limitada capacidade técnico-administrativa de grande parte deles.

Em diversas localidades, a insuficiência de recursos e de equipes qualificadas dificulta a realização de todas as etapas previstas em lei, comprometendo a efetividade da regularização. Apesar disso, experiências municipais recentes demonstram avanços na integração entre REURB, políticas habitacionais e planejamento urbano, reforçando seu papel como instrumento fundamental para a promoção do direito à cidade e para a inclusão social (Lima, 2023).

Diante disso, a REURB se consolida como eixo estruturante das políticas urbanas contemporâneas, ao mesmo tempo em que oferece suporte jurídico e institucional para a análise das políticas habitacionais e de inclusão social em Minas Gerais, especialmente após a vigência da Lei nº 13.465/2017.

## 2.4 Políticas públicas de habitação e inclusão social

Durante o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, em meados de 1995, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) passava por um processo de transição, após a desativação do Banco Nacional de Habitação (BNH), ocorrida em 1986, que havia sido o principal agente do sistema (Maricato, 1998). Nesse período, diferentes segmentos da sociedade, incluindo

empresários, representantes de sindicatos, membros de movimentos sociais e profissionais do setor, procuraram influenciar a reestruturação das políticas de habitação e do desenvolvimento urbano.

Embora houvesse uma tentativa de participação mais democrática, especialmente por parte dos movimentos de moradia, as decisões do governo acabaram priorizando a regulação dos recursos financeiros e o fortalecimento do mercado imobiliário, sem alterar de forma significativa o acesso à moradia para a população de baixa renda. Nos anos seguintes, a atenção às políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda cresceu significativamente.

Com base na Lei nº 11.977/2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida, elencou-se como objetivo principal reduzir o déficit habitacional histórico, oferecendo subsídios e condições de financiamento facilitados para famílias de baixa renda (Brasil, 2009). Além disso, buscou-se integrar assentamentos informais ao tecido urbano formal e garantir moradias com infraestrutura mínima adequada, promovendo mais inclusão social e melhores condições de vida aos beneficiários, conforme analisam Silva e Cunha (2018).

Apesar de todos os benefícios trazidos pelos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde e Amarela, ambos desenvolvidos pelo governo federal, ainda assim existem obstáculos estruturais que afetam sua real efetividade. Entre eles, estão a localização periférica de muitos empreendimentos, as limitações de recursos públicos e a dificuldade de integrar essas moradias à infraestrutura urbana já existente. Para Silva Cunha (2018), construir unidades habitacionais não é o bastante para que, de fato, isso traga garantias ao acesso pleno à cidade para promover uma inclusão social efetiva.

Diante disso, a Regularização Fundiária Urbana baseada na Lei nº 13.465/2017 busca uma efetiva e estratégica atuação em relação às políticas habitacionais; priorizando a garantia à titulação definitiva, à segurança jurídica e à participação social e contribuindo para fortalecer o direito à cidade, ampliar a inclusão social e reduzir desigualdades urbanas. Por isso, a articulação entre programas habitacionais, políticas de regularização fundiária e planejamento urbano mostra-se fundamental para assegurar o direito à moradia regularizada e aumentar o exercício da cidadania.

## 2.5 Desafios na implementação da regularização fundiária em Minas Gerais

A Lei nº 13.465/2017, que consolidou normas para a Regularização Fundiária Urbana, com destaque para a REURB-S, destinada a famílias de baixa renda, apesar de representar um

avanço ao assegurar o direito à posse e promover a inclusão social, ainda enfrenta entraves significativos em sua implementação.

A desigualdade no acesso à terra, a insegurança da posse e a ineficiência de políticas públicas comprometem a efetivação da regularização, evidenciando desafios jurídicos, urbanísticos e sociais que precisam ser superados (Monteiro; Leite, 2025).

Embora o programa Minas Reurb apresente resultados importantes, com milhares de títulos emitidos desde 2019 e projeções de regularização de dezenas de milhares de imóveis, diferentes estudos e relatórios indicam a persistência de obstáculos relevantes: a complexidade dos procedimentos, a falta de recursos técnicos e financeiros nos municípios e a necessidade de articulação com políticas urbanísticas e sociais mais amplas continuam a limitar o alcance das ações (ALMG, 2022; Agência Minas, 2025; RIMC, 2022). Diante desse cenário, observa-se que, mesmo com progressos concretos, a regularização fundiária no estado ainda está distante de alcançar toda a potencialidade prevista na legislação.

Sob a perspectiva jurídica, a ausência de titulação regular faz com que muitas famílias permaneçam em situação de vulnerabilidade, diante da insegurança da posse, dos riscos de possíveis retiradas do imóvel e das dificuldades de acesso ao direito a serviços essencialmente importantes para esses moradores.

Na dimensão urbanística, muitos assentamentos que podem ser regularizados estão localizados em áreas periféricas, ambientalmente frágeis ou com infraestrutura precária, o que dificulta a integração desses espaços ao tecido urbano formal. Maricato (2017) e Rolnik (2017) apontam que a falta de um planejamento urbano articulado contribui para o agravamento das desigualdades socioespaciais e compromete a função social da cidade. Essa situação é ainda mais perceptível em Minas Gerais, sobretudo em municípios de pequeno e médio portes, que frequentemente enfrentam limitações técnicas e orçamentárias para a realização de intervenções urbanísticas mais amplas.

Para Lima (2023), no âmbito da dimensão social, a regularização fundiária depende diretamente da participação das comunidades e da integração com políticas complementares voltadas à inclusão e à valorização sociais. Estudos indicam que em muitos municípios mineiros a participação popular ainda ocorre de forma limitada, o que compromete a construção de soluções adequadas às realidades locais.

Nesse sentido, Fernandes (2022) e Saule Júnior (2005) destacam que a regularização não deve se restringir à entrega de títulos, mas também contribuir para o fortalecimento da cidadania e para a redução de desigualdades históricas. Rolnik (2017) acrescenta que

reconhecer e valorizar as identidades e trajetórias das comunidades marginalizadas é essencial para que a política cumpra, de fato, seu papel inclusivo.

Embora Minas Gerais apresente avanços relevantes na consolidação da Regularização Fundiária Urbana, a superação dos desafios jurídicos, urbanísticos e sociais ainda é necessária para assegurar a efetividade do direito à cidade e promover a inclusão social de forma mais ampla.

## **2.6 A regularização fundiária como instrumento de efetivação do direito à cidade e promoção da inclusão social**

144

A regularização fundiária, especificamente após a promulgação da Lei nº 13.465/2017, não pode ser compreendida apenas como mecanismo jurídico de titulação, mas como instrumento estruturante de inclusão social e de concretização do direito à cidade.

No contexto mineiro, a implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) evidencia seu potencial para promover segurança jurídica, reduzir desigualdades socioespaciais e fomentar um desenvolvimento urbano mais equitativo, embora seus resultados estejam condicionados a fatores institucionais e administrativos. Ao assegurar a titulação formal da posse, a REURB tende a contribuir para a estabilidade das famílias, a proteção contra remoções arbitrárias e a ampliação do acesso ao crédito e a investimentos em moradia.

Fernandes (2010) sustenta que a formalização jurídica constitui condição essencial para a consolidação do direito à cidade, enquanto Saule Júnior (2005) destaca que a regularização fortalece a cidadania e amplia a participação social das populações vulneráveis.

Contudo, conforme apontam Monteiro e Leite (2025), a efetividade desses resultados depende diretamente da capacidade das políticas públicas locais, do acesso à informação e do envolvimento da população beneficiária, o que indica que a titulação, isoladamente, não é suficiente para garantir inclusão plena.

No contexto mineiro, o programa Minas Reurb tem desempenhado um papel significativo nesse processo. Desde 2019, mais de 80 mil títulos foram emitidos em quase 300 municípios, beneficiando cerca de 120 mil pessoas, o que evidencia um avanço concreto na garantia do direito à moradia e na integração de comunidades historicamente marginalizadas (Agência Minas, 2025; ALMG, 2022; 2RIMC, 2022). Contudo, ainda persistem desafios relacionados à burocracia, à escassez de recursos técnicos e financeiros nos municípios e à necessidade de articulação com políticas urbanísticas e sociais mais amplas (Lima, 2023).

Além da dimensão jurídica, a regularização fundiária possui impacto relevante na redução das desigualdades socioespaciais ao promover a integração de assentamentos informais ao tecido urbano formal e ampliar o acesso a infraestrutura, saneamento, mobilidade e equipamento público. Rolnik (2015, 2017) ressalta que o padrão histórico de urbanização brasileira relegou populações de baixa renda a áreas periféricas e precarizadas, enquanto Maricato (2017) defende que a articulação entre políticas habitacionais e planejamento urbano é fundamental para enfrentar tal exclusão.

Nesse sentido, Fernandes (2005) reforça que a inclusão socioespacial constitui dimensão central da regularização fundiária e da efetivação do direito à cidade. Por fim, observa-se que a REURB também se relaciona com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, na medida em que integra planejamento territorial, sustentabilidade ambiental e participação social.

Fernandes (2001) destaca a necessidade de articulação entre habitação, urbanismo e sustentabilidade, ao passo que Rolnik (2017) alerta para os riscos da fragmentação urbana em cidades marcadas pela desigualdade estrutural. Assim, no cenário pós-Lei nº 13.465/2017, a regularização fundiária em Minas Gerais revela-se um instrumento estratégico para a efetivação do direito à cidade, ainda que sua plena concretização dependa da superação de entraves institucionais e da integração com políticas públicas estruturantes.

### **Considerações Finais**

O presente trabalho teve como objetivo analisar o papel da Regularização Fundiária Urbana (REURB) na efetivação do direito à cidade e na promoção da inclusão social em Minas Gerais após a promulgação da Lei nº 13.465/2017. Partiu-se da seguinte problemática: de que maneira a Regularização Fundiária Urbana, após a promulgação da Lei nº 13.465/2017, tem contribuído para a efetivação do direito à cidade e para a promoção da inclusão social no estado de Minas Gerais?

A partir da revisão bibliográfica e documental realizada, foi possível constatar que a regularização fundiária, especificamente após a edição da Lei nº 13.465/2017, deixou de ser compreendida apenas como instrumento formal de titulação para assumir papel mais amplo, vinculado à promoção da cidadania, à segurança jurídica e à integração socioespacial.

No contexto mineiro, programas como o Minas Reurb evidenciam avanços concretos na emissão de títulos e na inserção de comunidades historicamente marginalizadas no ordenamento urbano formal.

Em relação aos objetivos específicos, foi possível perceber que o processo histórico de urbanização brasileira, marcado pela falta de planejamento adequado e pela exclusão socioeconômica, contribuiu para o surgimento de ocupações informais e para a consolidação de desigualdades territoriais.

Da mesma forma, os fundamentos jurídicos da REURB, especialmente após a Lei nº 13.465/2017, ampliaram os instrumentos de regularização, simplificaram procedimentos e reforçaram o papel dos municípios, embora ainda existam limitações relacionadas às capacidades técnica e financeira das administrações locais. Observa-se, ainda, que a efetividade dessa política depende do planejamento com atuações e ações públicas direcionadas a habitação, infraestrutura, saneamento e participação social.

Quanto à hipótese proposta, de que a REURB, quando articulada a políticas públicas urbanas, pode atuar como instrumento relevante para a efetivação do direito à cidade e para a redução das desigualdades socioespaciais, os resultados obtidos apontam para sua confirmação. A regularização fundiária revela potencial para promover segurança jurídica, fortalecer a cidadania e melhorar, assim, as condições de vida das populações mais carentes e vulneráveis. Ainda assim, sua efetividade depende da articulação contínua de políticas públicas e do fortalecimento institucional dos municípios.

Portanto, no Estado Minas Gerais a regularização fundiária pode ser compreendida como um importante instrumento relevante para a inclusão social e para o acesso definitivo do direito à cidade; mas não é suficiente por si só. A construção de um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável depende da articulação entre planejamento territorial, participação social e políticas públicas baseadas na estruturação desse acesso ao direito, que sejam capazes de posicionar e enfrentar as desigualdades existentes.

A presente pesquisa, que possui natureza qualitativa e fundamentada em revisão bibliográfica e documental, possui limitações, especialmente pela ausência de investigações concretas aprofundadas em municípios específicos.

Diante do que foi apresentado, fica de fato demonstrado que o tema não se esgota, mas oferece uma contribuição inicial ao debate em si. Como continuidade, torna-se importante a realização de estudos técnicos profissionais nos municípios mineiros, com o objetivo de analisar os impactos da REURB nas condições de vida das populações beneficiadas. Da mesma forma, estudos comparativos entre diferentes realidades municipais podem auxiliar na identificação de fatores institucionais, técnicos e políticos que influenciam a efetividade da política de regularização. Por fim, novas pesquisas podem aprofundar a análise da relação entre REURB,

planejamento urbano e sustentabilidade ambiental, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à consolidação do direito à cidade

## Referências

2RIMC. Regularização fundiária avança em Minas Gerais. Disponível em: <https://2rimc.com.br/regularizacao-fundiaria-avanca-em-minas-gerais/>. Acesso em: 23 out. 2025.

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Regularização fundiária avança, mas ainda tem gargalos. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/06/15\\_assuntos\\_municipais\\_regularizacao\\_fundiaria\\_urbana](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/06/15_assuntos_municipais_regularizacao_fundiaria_urbana). Acesso em: 23 out. 2025.

AGÊNCIA MINAS. Minas Gerais comemora o Dia da Regularização Fundiária com mais de 19 mil títulos emitidos desde 2019. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-comemora-o-dia-da-regularizacao-fundiaria-com-mais-de-19-mil-titulos-emitidos-desde-2019>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL, 2009. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 24 set. 2025.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 23 de setembro de 2025.

CUNHA, Tiago Augusto da; SILVA, Maristela Siolari da. Evidências de imprecisão nas políticas habitacionais brasileiras: o caso de São Paulo. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 10, p. 52-71, 2018.

DA SILVA, Maria Manuela CG. A construção da cidade brasileira. Livros Horizonte, 2004.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Del Rey Books, 2001.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina, 2011 [em linha]. 2022.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, p. 177-187, 2010.

FLICK, Uwe. Qualidade na pesquisa qualitativa. In: Qualidade na pesquisa qualitativa. 2009. p. 196-196.

GONÇALVES, Antonieta Caetano; REZENDE, Elcio Nacur. Moradia, propriedade e meio ambiente: a Regularização Fundiária Urbana (REURB) como instrumento de efetivação dos direitos socioambientais. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 2, p. 85-101, 2021.

HARVEY, David. O direito à cidade. *Lutas sociais*, n. 29, p. 73-89, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 22 set. 2025.

JÚNIOR, Nelson Saule. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. Instituto Pólis, mar. de, 2005.

LAZO, María Verónica Lazo. As políticas públicas de urbanização e regularização fundiária no processo de inclusão social: o PROAP Rio de Janeiro. 2005. Tese de Doutorado. LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade . 5.ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Ludmila Lopes et al. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA REURB NO ESTADO DE MINAS GERAIS COM O ADJUNTO DA LEI 13.465/17. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 12, n. 1, 2023.

MARICATO, Erminia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. *Revista Praga*, v. 1, n. 6, p. 67-78, 1998.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Editora Vozes Limitada, 2017.

MONTEIRO, Jéssica Rocha; LEITE, Marcelo Augusto Rebouças. A EFETIVIDADE DA LEI Nº 13.465/2017 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO PARA GARANTIR DIREITOS AOS MUNICÍPIOS DE BAIXA RENDA EM PRESIDENTE FIGUEIREDO/AM. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 5, p. 3079-3092, 2025.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A constitucionalização do direito da cidade. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 3, p. 527-542, 2017.

MURAKAMI, Rodrigo Canevassi; SILVA, Juvêncio Borges. A construção da cidadania a partir da regularização fundiária. In: *Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*. 2017.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. Territórios em conflito: São Paulo: espaço, história e política. Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel; DOS LUGARES, Guerra. a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, v. 1, 2015.

ROLNIK, Raquel. O que é cidade. São Paulo: Brasiliense, 1994. SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. Edusp, 2005.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.