



Institucionalização e governança da política habitacional nos municípios do Triângulo Mineiro, MG: análise da efetividade da REURB e dos Conselhos Gestores

Institutionalization and governance of housing policy in the municipalities of Triângulo Mineiro, MG: analysis of the effectiveness of REURB and Steering Councils

Institucionalización y gobernanza de la política de vivienda en los municipios de Triángulo Mineiro, MG: análisis de la efectividad de la REURB y de los Consejos Gestores

Grupo temático 11 - Relações socioestatais e construções democráticas da ação pública: experiências e desafios de pesquisadores e práticos no campo

David Portes Junior, Universidade Federal de Uberlândia

Paula Verônica Rodrigues Brandão, Universidade Federal de Uberlândia

Vanessa Juliana Simeão Martins, Universidade Federal de Uberlândia

Eduardo Giarola, Universidade Federal de Uberlândia

Catarine Palmieri Pitangui Tizziotti, Universidade Federal de Uberlândia

Cristiane Betanho, Universidade Federal de Uberlândia

RESUMO

O presente relato técnico analisa a institucionalização e a governança da política habitacional em cinco municípios do Triângulo Mineiro, Minas Gerais: Araguari, Ituiutaba, Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia. A análise é feita à luz da Lei Federal nº 13.465/2017, que estabelece a Regularização Fundiária Urbana (REURB) e da Lei nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). De natureza qualitativa e documental, a pesquisa fundamenta-se na análise comparativa de marcos legais, relatórios oficiais e atas de Conselhos Gestores, visando avaliar a capacidade institucional e a efetividade das políticas de habitação de interesse social. Os resultados evidenciam um quadro de institucionalização heterogênea: enquanto Uberlândia e Uberaba demonstram avanços significativos em governança e continuidade institucional, Patos de Minas e Ituiutaba apresentam fragilidades marcadas pela descontinuidade dos Conselhos Gestores e pela baixa integração intersetorial. Araguari, por sua vez, mantém forte estrutura normativa, embora enfrente desafios operacionais na execução da REURB. O estudo revela que a efetividade da política habitacional depende da combinação entre vontade política, estabilidade institucional e flexibilidade legal. Conclui-se que a consolidação dos Fundos Municipais de Habitação e dos Conselhos Gestores como espaços deliberativos permanentes é condição essencial para a promoção do direito à cidade e para a efetivação da função social da propriedade no contexto regional.

Palavras-chave: Política habitacional. Regularização fundiária. Governança urbana. Controle social. Triângulo Mineiro.

ABSTRACT

This technical report analyzes the institutionalization and governance of housing policy in five municipalities of Triângulo Mineiro, Minas Gerais: Araguari, Ituiutaba, Patos de Minas, Uberaba, and Uberlândia. The analysis is conducted in light of Federal Law No. 13,465/2017, which establishes Urban Land Regularization (REURB), and Law No. 11,124/2005, which institutes the National Social Interest Housing System (SNHIS). Qualitative and documentary in nature, the research is based on a comparative analysis of legal frameworks, official reports, and minutes of Steering Councils, aiming to evaluate institutional capacity and the effectiveness of social interest housing policies. The results reveal a framework of heterogeneous institutionalization: while Uberlândia and Uberaba demonstrate significant advances in governance and institutional continuity, Patos de Minas and Ituiutaba present weaknesses marked by the discontinuity of Steering Councils and low intersectoral integration. Araguari, for its part, maintains a strong normative structure, although it faces operational challenges in the execution of REURB. The study reveals that the effectiveness of housing policy depends on the combination of political will,



RELATO TÉCNICO

institutional stability, and legal flexibility. It concludes that the consolidation of Municipal Housing Funds and Steering Councils as permanent deliberative spaces is an essential condition for promoting the right to the city and for the effectiveness of the social function of property in the regional context.

Keywords: Housing policy. Land regularization. Urban governance. Social control. Triângulo Mineiro.

RESUMEN

El presente informe técnico analiza la institucionalización y la gobernanza de la política de vivienda en cinco municipios del Triángulo Mineiro, Minas Gerais: Araguari, Ituiutaba, Patos de Minas, Uberaba y Uberlândia. El análisis se realiza a la luz de la Ley Federal n.º 13.465/2017, que establece la Regularización de Tierras Urbanas (REURB), y de la Ley n.º 11.124/2005, que instituye el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS). De naturaleza cualitativa y documental, la investigación se fundamenta en el análisis comparativo de marcos legales, informes oficiales y actas de Consejos Gestores, con el objetivo de evaluar la capacidad institucional y la efectividad de las políticas de vivienda de interés social. Los resultados evidencian un cuadro de institucionalización heterogénea: mientras que Uberlândia y Uberaba demuestran avances significativos en gobernanza y continuidad institucional, Patos de Minas e Ituiutaba presentan fragilidades marcadas por la discontinuidad de los Consejos Gestores y por la baja integración intersectorial. Araguari, por su parte, mantiene una fuerte estructura normativa, aunque enfrenta desafíos operativos en la ejecución de la REURB. El estudio revela que la efectividad de la política de vivienda depende de la combinación entre voluntad política, estabilidad institucional y flexibilidad legal. Se concluye que la consolidación de los Fondos Municipales de Vivienda y de los Consejos Gestores como espacios deliberativos permanentes es una condición esencial para la promoción del derecho a la ciudad y para la efectividad de la función social de la propiedad en el contexto regional.

Palabras clave: Política de vivienda. Regularización de tierras. Gobernanza urbana. Control social. Triângulo Mineiro.

1. Introdução:

O Brasil, marcado por uma urbanização rápida e desigual (Santos, 2007), enfrenta o desafio estrutural de compatibilizar o direito social à moradia (Brasil, 1988, Art. 6º) com a função social da propriedade (Brasil, 1988, Art. 182). Desde a redemocratização, a política de desenvolvimento urbano buscou garantir o direito à cidade, consolidando a gestão democrática do espaço como novo paradigma.

Nesse sentido, Tonella (2013) destaca que a Constituição de 1988 foi o marco fundacional da política urbana moderna no Brasil, ao reconhecer o direito à cidade e à moradia como dimensões da cidadania social. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o papel dos municípios como protagonistas, e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) aprofundou essas diretrizes.

O Estatuto, promulgado em 2001, consolidou os princípios constitucionais ao regulamentar os instrumentos de planejamento e participação, como o Plano Diretor, os conselhos e conferências municipais. Esses mecanismos representaram avanços institucionais, ainda que sua implementação dependa da capacidade técnica e política de cada município. Mais recentemente, a Lei Federal nº 13.465/2017 (REURB) simplificou e descentralizou os instrumentos jurídicos para a inclusão de núcleos urbanos informais, ampliando significativamente a responsabilidade municipal na promoção da inclusão social.

A consolidação da política habitacional como política de Estado foi reforçada pela criação do Ministério das Cidades em 2003 e da Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS). Entretanto, a adesão dos municípios a esses mecanismos é facultativa, diferentemente dos sistemas universais de saúde e educação. Esta característica gera desigualdades na implementação da política e limita o acesso aos recursos federais, expondo a fragilidade institucional local como um fator crítico para a efetividade das ações.



RELATO TÉCNICO

No contexto regional, a Região do Triângulo Mineiro destaca-se por possuir municípios de forte dinamismo econômico (Uberlândia, Uberaba, Patos de Minas) e outros com relevância regional (Araguari, Ituiutaba). O avanço econômico, impulsionado pela agroindústria e pelo setor de serviços, contrasta com a histórica pressão por solo (Soares, 1988) que fomentou a proliferação de assentamentos informais, carentes de infraestrutura essencial (Beserra; Camargo; Costa, 2021). Essa dicotomia evidencia o desafio de equilibrar o crescimento regional com a persistência de graves desigualdades territoriais.

A urgência da intervenção é tangível pelo déficit habitacional nos municípios estudados. Por exemplo, em Araguari, o déficit foi estimado em 3.428 unidades em 2019. Este dado, somado à demanda dos outros municípios da região, reforça a necessidade de políticas habitacionais eficazes e contínuas e torna o desafio da institucionalização da REURB central para a equidade urbana. Contudo, a efetividade da Lei nº 13.465/2017 e de outras ações federais depende da capacidade institucional local e de sua integração com os conselhos e fundos habitacionais, fatores que parecem limitados pela adesão facultativa e pela disparidade técnica e política entre as gestões municipais.

O problema central reside na fragilidade da inclusão socioterritorial das populações de baixa renda (Art. 13, I, da Lei Federal nº 13.465/2017) residentes em assentamentos informais consolidados no Triângulo Mineiro. Essa fragilidade compromete a efetividade da política urbana regional e é agravada por três fatores interligados, conforme o diagnóstico regional: (i) a descontinuidade institucional dos órgãos de controle social; (ii) a rigidez normativa e as barreiras de adequação urbanística; e (iii) a excessiva burocratização dos processos de regularização fundiária.

A informalidade fundiária, elemento central desse problema, constitui um obstáculo à plena cidadania e ao acesso a serviços públicos, marginalizando parcelas significativas da população do circuito formal da cidade (Rolnik, 2011). No Brasil, o déficit habitacional é predominantemente qualitativo e urbano, sendo a baixa inclusão socioterritorial a principal manifestação da ineficácia das políticas de regularização e habitação social na região. Os principais entraves estruturais, administrativos e políticos identificados são: i) descontinuidade institucional e controle social; ii) rigidez normativa e barreiras de adequação urbanística; e iii) burocratização e ineficiência processual.

A descontinuidade se manifesta na alternância de programas, que compromete a continuidade das ações de regularização e dificulta o funcionamento e a efetividade dos Conselhos Gestores de Habitação (CGHs) e dos Fundos Municipais de Habitação (FMHIS). Em municípios como Patos de Minas e Ituiutaba, observa-se a desarticulação entre gestões. Em cidades como Araguari e Uberaba, a ausência de um programa contínuo para a habitação social, mesmo com formatos de gestão diferentes, gera as mesmas dificuldades regionais ligadas à burocracia e ao déficit habitacional. Essa instabilidade compromete diretamente a adesão e o aproveitamento do SNHIS/FNHIS.

A legislação urbanística e ambiental local, ainda que robusta, é marcada por excessiva rigidez procedimental, gerando dificuldades na regularização de assentamentos e na adaptação às novas modalidades da REURB. Em Uberlândia, por exemplo, isso dificulta a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e a compatibilização com o Plano Diretor. Na prática, este fator soma-se às questões de impedimento da legalização ligadas a critérios estruturais, como a ausência de infraestrutura essencial (unidades de saúde, educação) ou a distância dos grandes centros, requisitos fundamentais para o processo de regularização fundiária.

A tramitação de projetos de regularização é dificultada por procedimentos lentos, carência de equipes técnicas e sobreposição de competências entre secretarias. Em municípios como Uberaba e Araguari, essa burocracia excessiva amplia a informalidade e afasta a população de baixa renda das políticas públicas efetivas. Em Uberlândia, apesar da estrutura sólida e da equipe especializada, a ineficiência é encontrada na ausência de sistemas digitais integrados que consolidam as informações e os processos.



RELATO TÉCNICO

Esse fator compromete a eficiência operacional e a agilidade tanto dos processos de regularização fundiária quanto dos programas habitacionais.

Esses elementos, especialmente a dificuldade dos municípios em manter mecanismos participativos ativos e eficientes como conselhos e conferências, refletem o que Avritzer (2013) denomina de crise da participação local. A ausência de uma estrutura permanente de gestão participativa enfraquece a capacidade deliberativa e reduz, em última instância, a eficácia das políticas urbanas na região.

Desta forma, o presente relato técnico possui como objetivo geral avaliar a conformidade legal, a eficiência administrativa e os custos decorrentes da rigidez institucional na implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) e da política de habitação de interesse social nos cinco municípios do Triângulo Mineiro: Araguari, Ituiutaba, Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia.

Para atingir este propósito, o estudo se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar a institucionalização da política de Habitação de Interesse Social (HIS) no âmbito municipal, examinando a criação e a efetividade dos Fundos Municipais de Habitação (FMHIS) e seus respectivos Conselhos Gestores (CGHs) como órgãos deliberativos de controle social.
- Avaliar a continuidade e a efetividade da Regularização Fundiária Urbana (REURB) nos cinco municípios do estudo, a partir dos marcos da Lei Federal nº 13.465/2017.
- Mensurar a conformidade dos marcos regulatórios locais (especialmente em Uberlândia) com a finalidade inclusiva e desburocratizada da REURB, identificando os custos administrativos e sociais da rigidez legal.

A política de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e a institucionalização dos Fundos e Conselhos de Habitação têm como propósito maior fortalecer a governança local e garantir a efetividade da política urbana. Ao investigar esses aspectos, pretende-se subsidiar o aprimoramento da política urbana regional, ampliando a capacidade dos municípios de planejar, financiar e executar programas habitacionais inclusivos. A consolidação de instrumentos como o FMHIS e o CGH é fundamental para que a política habitacional se torne contínua, participativa e efetiva — princípios defendidos por autores como Tonella (2013) e Avritzer (2013), que destacam o papel das instituições participativas na construção da cidadania urbana.

A experiência do Triângulo Mineiro reflete o paradoxo da política urbana brasileira: avanços legais e institucionais coexistem com persistentes desigualdades socioterritoriais. A efetividade da REURB depende não apenas da existência de leis, mas da consolidação de estruturas municipais capazes de articular planejamento, financiamento e participação social. A descentralização proposta pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade só se concretiza plenamente quando os municípios assumem, de forma planejada e democrática, o papel de protagonistas na promoção do direito à cidade e à moradia digna.

2. Resultados

2.1. Relato da experiência e formulação por município

A institucionalização da política habitacional na região do Triângulo Mineiro demonstra um panorama heterogêneo. A adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005) é o marco comum, mas a implementação de Fundos (FMHIS/FHIS) e Conselhos Gestores (CGHs) ativos



RELATO TÉCNICO

varia significativamente, refletindo diferentes níveis de capacidade e continuidade institucional. O quadro 1 a seguir sintetiza a situação institucional, os mecanismos de governança e os diagnósticos de efetividade dos cinco municípios analisados, permitindo identificar padrões de continuidade e ruptura na política habitacional do Triângulo Mineiro.

Quadro 1: Institucionalização, governança e efetividade da política habitacional nos municípios

Município	Institucionalização (FMHIS/CGH)	Governança e REURB	Diagnóstico de Efetividade
Uberlândia	Alta capacidade. FMHIS (Lei nº 9.571/2007) e CGFMHIS paritário (Lei nº 14.114/2023).	Gestão avançada, Secretaria reestruturada (Uberlândia, 2024), coordenação ativa de projetos de REURB (Maná, Zaire Rezende) e Programas de Refinanciamento (REFIM).	Avanço legal vs. rigidez: persiste a rigidez legal (Bernardes, 2024), que se soma ao déficit habitacional e às desigualdades socioespaciais, apesar do alto volume de projetos (1.364 moradias habilitadas).
Uberaba	FMHIS e Conselho Gestor (Lei nº 10.315/2007). Companhia Habitacional (COHAGRA) como agente executor.	Continuidade Institucional Reforçada: Posse do novo Conselho Gestor em 2022, solucionando pendência de 14 anos. Sucesso do Programa REFIM (demonstram a viabilidade na regularização de débitos, garantindo que a capacidade financeira se traduza em segurança jurídica para as famílias vulneráveis). Decreto nº 5.551/2024 estabelece critérios de prioridade por vulnerabilidade.	Alta capacidade e execução: gestão notável pela capacidade financeira e administrativa, com foco na retomada da fiscalização e deliberação e na priorização social.
Araguari	Conselho Municipal de Habitação Social (CMHS) deliberativo (Lei nº 4.465/2008) e composição plural (Decreto nº 403/2023).	REURB formalizada (Decreto nº 142/2021) e delegada a uma Comissão de Regularização Fundiária Urbana com composição intersetorial.	Intenso arcabouço formal: forte controle social formal e articulação técnica para REURB-S, embora o déficit permaneça um desafio regional.
Patos de Minas	Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS) – LC nº 300/2008. Histórico legal desde 1984.	Ruptura Institucional e Instabilidade: CG Gestor com recentes alterações na composição (LC nº 702/2024), sugerindo instabilidade e descontinuidade na participação social.	Fragilidade na execução: apesar da base legal (Decreto nº 5.244/2022 regulamenta a REURB), a descontinuidade administrativa e a baixa efetividade na operação do Conselho comprometem a integração ao SNHIS.
Ituiutaba	FMHIS e Conselho Gestor (Lei nº 4.890/2022), com desenho deliberativo e paritário (Lei nº 3.937/2008).	Inventário da pesquisa indica ausência de um Conselho de Habitação ativo.	Formalidade vs. inatividade: caso de institucionalização legal, mas com baixa efetividade operacional e descontinuidade na execução, evidenciando a tensão entre o dispositivo legal e a capacidade institucional.

Fonte: dados da pesquisa



RELATO TÉCNICO

A análise dos cinco municípios do Triângulo Mineiro confirma o panorama de institucionalização heterogênea da política habitacional. Enquanto cidades como Uberlândia e Uberaba demonstram alta capacidade institucional e financeira, evidenciada pelo fortalecimento de Conselhos Gestores (Uberaba) ou pela reestruturação de Secretarias e grande volume de projetos (Uberlândia), outros casos, como Patos de Minas e Ituiutaba, ilustram a tensão entre o marco legal formal e a efetividade na execução. Nesses últimos, a baixa continuidade institucional e a inatividade dos Conselhos enfraquecem a governança participativa e limitam a capacidade de acessar recursos e aplicar a REURB com o rigor social exigido pela Lei Federal nº 13.465/2017. Em suma, a descentralização da política urbana no Triângulo Mineiro é marcada pela disparidade de capacidades, que se traduz diretamente na persistência ou mitigação das desigualdades socioterritoriais.

2.2. Metodologia Adotada

A metodologia adotada neste relato técnico é de natureza qualitativa e documental, com foco na análise comparativa entre os municípios estudados. O método central de pesquisa é a análise documental e normativa, que incluiu:

- Arcabouço Legal: confronto do marco normativo local (Leis e Decretos dos cinco municípios) com a Lei Federal nº 13.465/2017 (REURB) e a Lei nº 11.124/2005 (SNHIS).
- Evidências Institucionais: análise de relatórios de atividades, atas de Conselhos Gestores e relatórios oficiais, complementada pela triangulação de dados obtidos em fontes secundárias.

O enfoque analítico centrou-se na convergência e divergência entre os marcos locais e o federal. Este processo permitiu identificar e confrontar: (i) as tendências de institucionalização (CGHs/FMHIS); (ii) o problema público central (informalidade e infraestrutura); e (iii) os fatores críticos que impulsionam ou dificultam a inclusão social por meio da regularização.

2.3. Fatores críticos e aprendizados

Os fatores críticos de sucesso e insucesso na política habitacional do Triângulo Mineiro residem na intersecção entre a vontade política, a rigidez legal e a capacidade institucional de manter os órgãos de controle social ativos. A análise aponta para três eixos críticos: (i) Rigidez Legal, (ii) Descontinuidade Institucional e (iii) Capacidade de Execução.

O desafio exige que a vontade política de aprimoramento seja acompanhada pela eliminação desses entraves burocráticos e pela capacidade institucional de promover o planejamento urbano integrado, a participação social e o monitoramento contínuo. Os aprendizados da região reforçam a premissa de que a efetividade da REURB está condicionada à eliminação dos entraves burocráticos e à atuação planejada e contínua dos Conselhos Gestores.

2.3.1. Fatores críticos de insucesso e aspectos jurídicos

A análise da política habitacional no Triângulo Mineiro aponta para três eixos críticos que determinam a efetividade da REURB:

RELATO TÉCNICO

1. Descontinuidade institucional: a ausência de manutenção dos Conselhos Gestores (CGHs) em municípios como Patos de Minas e Ituiutaba evidencia a dependência política e a ausência de uma cultura participativa consolidada. A alternância de gestões municipais desarticula as políticas habitacionais e enfraquece os espaços de deliberação pública.

2. Capacidade institucional e financeira: a presença de Fundos Municipais de Habitação (FMHIS/FHIS) é condição necessária, mas não é suficiente, para a efetividade das ações. Municípios com maior estrutura administrativa e articulação intersetorial, como Uberaba e Uberlândia, obtêm melhores resultados.

3. Tensão entre aspectos políticos e técnicos: conflito entre o caráter deliberativo dos Conselhos e a discricionariedade do Executivo municipal, refletindo o dilema da assimetria entre poder administrativo e poder comunicativo (Habermas, 1996). Essa tensão limita o exercício da cidadania deliberativa e o controle social.

Os aprendizados centrais para a política urbana regional são:

- A institucionalização participativa é fundamental, mas exige estabilidade política e mecanismos de monitoramento permanentes.
- A coordenação intersetorial entre planejamento, assistência social e habitação é determinante para o sucesso dos programas, como demonstram Uberaba e Uberlândia.
- É essencial a formação continuada dos conselheiros e a criação de instrumentos de transparência e prestação de contas, em consonância com o SNHIS.

2.3.2. Análise comparativa da estrutura de governança

A análise da política habitacional no Triângulo Mineiro demonstra que o desempenho dos municípios está diretamente ligado à solidez institucional e à adaptabilidade do marco legal. O quadro 2 compara os cinco municípios do estudo (Uberlândia, Uberaba, Araguari, Patos de Minas e Ituiutaba) em três dimensões cruciais de desempenho institucional: a formalização da participação social (Institucionalização), a adaptabilidade do marco legal (Rigidez Legal) e a estabilidade da execução da política (Continuidade).

Quadro 2: Síntese da estrutura de governança da política habitacional no triângulo mineiro

Município	Institucionalização (FMHIS/CGH)	Rigidez Legal (REURB)	Continuidade
Uberlândia	Presente e Ativa	Alta (Marco temporal estendido)	Alta
Uberaba	Presente e Ativa	Moderada	Alta
Araguari	Presente e Ativa	Moderada	Alta
Patos de Minas	Presente (LC nº 300/2008)	Moderada	Frágil (Instabilidade na Composição do CG)
Ituiutaba	Presente (Lei nº 4.890/2022)	Moderada	Frágil (Conselho Inativo)

Fonte: dados da pesquisa.

RELATO TÉCNICO

Para melhor compreensão da análise, as colunas "Rigidez Legal" e "Continuidade" são detalhadas nos Quadros 3 e 4, respectivamente. A coluna Rigidez Legal (REURB) avalia a flexibilidade ou restrição da legislação municipal em relação ao espírito desburocratizante da Lei Federal nº 13.465/2017 (REURB).

Quadro 3: Definição e aplicação da Rigidez Legal (REURB)

Termo	Significado	Como o termo foi aplicado no estudo
Alta	A legislação local impõe restrições significativas além do exigido pela lei federal, criando obstáculos burocráticos e jurídicos.	Aplicado a Uberlândia, onde o marco temporal de 22/12/2016 foi indevidamente estendido a todos os instrumentos de regularização (e não apenas à legitimação fundiária). Isso resultou na alta taxa de indeferimento (29,03%).
Moderada	A legislação local está em grande parte alinhada com a Lei Federal no 13.465/2017, ou as restrições são limitadas e não afetam de forma ampla o processo de inclusão da REURB-S.	Aplicado a Uberaba, Araguari, Patos de Minas e Ituiutaba, onde a rigidez legal não é o principal fator de insucesso. Os desafios nesses municípios estão mais ligados à capacidade de execução e à continuidade institucional.

Fonte: dados da pesquisa.

O termo "Continuidade Institucional" avalia a estabilidade da execução da política e do controle social ao longo do tempo. Reflete se a política é vulnerável à descontinuidade de governos ou se possui um corpo institucional (Secretaria, Conselho, Fundo) com histórico de atividade regular. O Quadro 4 detalha o significado e a aplicação do termo Continuidade.

Quadro 4: Definição e aplicação da "Continuidade Institucional".

Termo	Significado	Como o termo foi aplicado no estudo
Alta	A política apresenta estabilidade institucional, com Conselhos Gestores (CGHs) ativos, recursos alocados pelo FMHIS e histórico de gestão contínua de programas (REFIM, REURB).	Aplicado a Uberlândia, Uberaba e Araguari, onde a criação de fundos e conselhos se mantém ativa e com registros de deliberações, indicando que a política está menos vulnerável à descontinuidade administrativa.
Frágil	A política é marcada por intermitência ou inatividade de seus órgãos de controle social, o que impede o acompanhamento e a fiscalização adequados.	Aplicado a Patos de Minas e Ituiutaba, onde, apesar de haver leis de criação dos conselhos (FHIS/FMHIS), as instâncias de controle social (os CGHs) mostram-se inativas ou instáveis em sua composição e deliberação, caracterizando "institucionalização no papel" sem efetividade prática.

Fonte: dados da pesquisa.

A análise combinada destas duas colunas revela o paradoxo enfrentado pelos municípios:

- Uberlândia: possui Alta Continuidade (estrutura estável), mas sua Alta Rigidez Legal cria um obstáculo interno ao propósito inclusivo da REURB (o marco temporal bloqueia a regularização).
- Patos de Minas e Ituiutaba: têm Continuidade Frágil. Nesses casos, o principal problema é a ausência de um motor institucional (CGH ativo) para manter a política em movimento, mesmo que o marco legal não seja tão restritivo quanto o de Uberlândia.
- Uberaba e Araguari: demonstram Alta Continuidade e Rigidez Moderada, sugerindo um equilíbrio mais funcional entre o controle social e a aplicabilidade da lei, o que se traduz em resultados positivos



RELATO TÉCNICO

(como o sucesso do REFIM em Uberaba e a robustez do CMHS em Araguari). Mecanismos como o Programa REFIM em Uberaba demonstram a viabilidade na regularização de débitos, garantindo que a capacidade financeira se traduza em segurança jurídica para as famílias vulneráveis.

Essa distinção é crucial para as recomendações práticas, pois sugere que, para Patos de Minas e Ituiutaba, a prioridade é reativar e fortalecer o CGH (continuidade), enquanto para Uberlândia, a prioridade é a reforma da lei (rigidez legal).

Desta forma, para o município, o principal fator de insucesso é a rigidez legal municipal em relação à REURB, ilustrada pelo caso de Uberlândia. As Leis Complementares nº 670/2019 e nº 671/2019 impuseram o marco temporal de 22 de dezembro de 2016 a todos os instrumentos de regularização, e não apenas à legitimação fundiária, contrariando o espírito da legislação federal. Essa restrição legal resultou em alto índice de indeferimento de projetos.

O Parecer Técnico/SEPLAN (Prot. Nº 15709/2019, citado em Bernardes, 2024, p. 99) exemplifica essa restrição:

"Entretanto, no ponto de vista técnico, a Lei Complementar nº 670/2019 não foi cumprida para fins de abertura e instauração do processo de regularização fundiária, uma vez que não restou comprovada que a existência do núcleo urbano informal é anterior a 22/12/2016, não sendo, portanto, apto a garantir as prerrogativas da lei de regularização fundiária conforme exige o art. 1º §2º da Lei Complementar nº 670/2019, ficando, a tramitação do presente processo de regularização fundiária, obstada perante o Município de Uberlândia".

O quadro 6 (apresentada no item 2.4) demonstra que a rigidez do marco temporal resultou em 36 indeferimentos em 124 projetos protocolados no período (2019-2023), representando 29,03% dos requerimentos rejeitados.

Além da rigidez legal, a análise dos dados habitacionais de Uberlândia evidencia desafios estruturais, como a localização periférica dos empreendimentos, falta de infraestrutura e insegurança jurídica em ocupações informais. Muitas unidades são erguidas em regiões distantes do centro urbano, dificultando o acesso a serviços essenciais, como transporte público, saúde, educação e emprego. Essa localização reforça a segregação espacial e social, criando comunidades isoladas e limitando a integração com a cidade. Consequentemente, o objetivo de promover habitação digna é parcialmente comprometido, já que a moradia se torna um fator de exclusão social (Brasil, 2017).

Segundo o Diretor da Secretaria Municipal de Habitação, a disponibilidade de áreas para HIS é limitada por critérios de infraestrutura, subsídios federais e distanciamento dos centros urbanos. O sistema de cadastro e seleção em Uberlândia ainda enfrenta limitações de integração entre departamentos e dificuldades na atualização de informações cadastrais, que se somam às modificações constantes dos critérios sociais a cada novo programa.

Por outro lado, o insucesso em Patos de Minas e Ituiutaba é caracterizado pela descontinuidade institucional. Nesses casos, o marco legal para FMHIS/CGH existe, mas sua execução é ineficaz ou intermitente, o que fragiliza o controle social e impede a articulação entre a demanda social e a resposta estatal.

RELATO TÉCNICO

A partir da análise documental, o detalhamento da estrutura de governança de Patos de Minas e Ituiutaba evidencia a tensão entre a formalização legal e a inatividade funcional. Patos de Minas possui seu Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS) e seu Conselho Gestor (CGH) instituídos pela Lei Complementar nº 300/2008, com composição paritária entre poder público e sociedade civil. No entanto, a política apresenta Baixa Continuidade, com o Conselho Gestor inativo desde 2018. A cidade também não possui termo de adesão ao SNHIS nem regulamentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Nos processos de Regularização Fundiária Urbana (REURB), a base legal é a LC nº 300/2008, mas a fragilidade institucional e a falta de coordenação entre secretarias e de Conselho ativo são as causas principais do insucesso na execução.

De forma similar, Ituiutaba possui legislação formalizada (Lei nº 3.937/2008 e nº 4.890/2022) que cria o FHIS e institui um Conselho Gestor de caráter deliberativo e composição paritária de 7 membros (3 do governo e 4 da sociedade civil). No entanto, o município também apresenta Baixa Continuidade, com o Conselho inativo desde 2021. Essa inatividade do Conselho e a carência de corpo técnico comprometem a governança, resultando em formalização legal sem efetividade prática.

Apesar dessa fragilidade institucional, a Rigidez Legal nos marcos locais (tanto em Patos de Minas quanto em Ituiutaba) é classificada como Moderada. Isso sugere que o principal fator de insucesso nesses municípios não é o texto da lei em si, mas sim a ausência de um motor institucional ativo para manter a política em movimento

Relativo aos aspectos políticos e técnico, a atuação dos Conselhos Gestores (CMHS/CGFMHIS) revela a tensão entre a democracia participativa e a representativa (Santos; Avritzer, 2002). O efetivo controle social sobre as políticas depende da capacidade de incidência política sobre o Executivo (Almeida et al., 2022). O caso de Uberlândia é exemplar, onde o CGFMHIS atua como canal ativo de discussão de projetos de lei e acompanhamento da REURB (Uberlândia, 2024).

Quadro 5: Composição do Conselho Gestor do FMHIS de Uberlândia (Síntese da Lei 14.114/2023)

Segmento	Representantes	Tipo de Representação
Governo	4 (SMH, SEPLAN, SDS, Poder Legislativo)	Titular e Suplente
Sociedade Civil	4 (Movimentos Populares, SINDUSCON, CREA, etc.)	Titular e Suplente
Total	8	Composição Paritária

Fonte: dados da pesquisa.

A articulação técnica entre secretarias (Planejamento, Obras, Meio Ambiente) é importante, como visto nos projetos de infraestrutura (Maná, Zaire Rezende, Carlito Cordeiro), que demandam a aprovação sequencial de diversos órgãos (DMAE, SMO, SMSU) para o avanço da REURB.

2.3.3 Resultados da Intervenção

O resultado mais significativo é a institucionalização do processo de REURB nos municípios, onde a existência de marco legal, Fundos e Conselhos ativos indica um avanço na governança urbana regional.

A experiência em Uberlândia, contudo, revela um desafio persistente. Conforme o quadro 6, dos 124 processos protocolados, 36 (quase um terço) foram indeferidos, sendo o marco temporal o principal obstáculo jurídico, o que contraria o espírito da Lei Federal nº 13.465/2017 (Vianna, 2019)



Quadro 6: Resultado dos Processos de Regularização Fundiária (REURB) em Uberlândia (2019-2023)

Status do Processo	Nº de Processos	% do Total	Observação
Deferido/Em Andamento	88	70,97%	Projetos que seguem para análise/execução.
Indeferido	36	29,03%	Principalmente devido à restrição do marco temporal.
Total	124	100,00%	

Fonte: Adaptado de Bernardes, 2024.

O quadro 6 quantifica o impacto direto da legislação municipal restritiva de Uberlândia na REURB. A Lei Complementar nº 670/2019 restringiu indevidamente a aplicação de todos os instrumentos da REURB (e não apenas a Legitimação Fundiária) aos núcleos consolidados antes de 22 de dezembro de 2016. Os 124 requerimentos protocolados (2019-2023) se dividem em dois grupos:

- Deferido/Em Andamento (88 processos): pedidos iniciais aceitos, tramitando nas diferentes fases, que cumpriram os requisitos mesmo com a rigidez legal.
- Indeferido (36 processos): rejeitados formalmente pelo Município, sendo o marco temporal o fator predominante (e mais crítico) para a negativa.

A contagem e a categorização dos 124 processos basearam-se no levantamento dos atos decisórios dos processos protocolados na SEPLAN (Protocolos nº 6798/2019 a nº 19923/2023) e em dados do sítio eletrônico oficial da Prefeitura, conforme detalhado na Dissertação (Bernardes, 2024). O quadro 5 é, portanto, uma constatação empírica do custo da rigidez legal sobre a inclusão socioterritorial em Uberlândia.

Os resultados da intervenção demonstram o potencial da política quando há capacidade institucional e continuidade: Uberaba registrou a entrega de 204 títulos de propriedade a famílias de conjuntos habitacionais (Margarida Rosa, Alfredo Freire e Cássio Resende) em outubro de 2025, com previsão de 505 títulos até o final do ano; e Araguari tem em andamento o programa “Minas Reurb”, com a meta de regularizar mais de 1.000 lotes em núcleos como São José do Batatal, Goiás I e II e Sewa, demonstrando a escala da intervenção.

3. Recomendações

As recomendações, baseadas na análise dos municípios do estudo, são estruturadas em três eixos: marco legal, controle social e lições de gestão.

3.1. Eixo I: ajustes necessários no marco legal

As recomendações visam remover restrições indevidas e garantir o alinhamento com a legislação federal:

- Remoção das restrições ao marco temporal: a legislação municipal deve ser ajustada para remover as restrições indevidas ao marco temporal da REURB. O limite de 22 de dezembro de 2016 deve ser restrito ao instituto da legitimação fundiária, e não estendido aos demais instrumentos (usucapião, desapropriação etc.). Essa revisão adequa as normas à Lei Federal nº 13.465/2017 e amplia o alcance



social da política. Sugere-se a adoção de marcos mais amplos, como a Lei Complementar nº 784/2025 de Uberlândia, que avança na simplificação.

- Alinhamento integral à lei federal: é essencial harmonizar as leis municipais (e.g., LC nº 300/2008 – Patos de Minas; Lei nº 3.937/2008 e nº 4.890/2022 – Ituiutaba) com a Lei Federal nº 13.465/2017. O alinhamento garantirá segurança jurídica, eficiência e integração dos municípios ao SNHIS.

3.2. Eixo II: fortalecimento do controle social e continuidade institucional

É imperativo o fortalecimento do caráter deliberativo e da continuidade dos Conselhos Gestores (CGHs/CMHS), cuja intermitência (Patos de Minas e Ituiutaba) enfraquece a influência da sociedade civil. As ações recomendadas são:

- Garantir a continuidade e o caráter deliberativo: a manutenção de Conselhos Gestores ativos e paritários deve ser assegurada por normatização permanente, evitando a dependência de ciclos políticos. Isso está em consonância com a Lei Federal nº 14.114/2023, que reforça a função deliberativa dos Conselhos. Recomenda-se instituir mandatos rotativos, capacitação contínua e publicização de relatórios.
- Assegurar o vetor redistributivo da REURB-S: o controle social deve ser efetivo (deliberativo e fiscalizador), e não meramente consultivo, garantindo que a alocação de recursos do FMHIS e as prioridades da REURB-S tenham um vetor redistributivo, focado na população de baixa renda (Santos; Avritzer, 2002).

3.3. Eixo III: lições de gestão para replicação

Para municípios em contexto de urbanização acelerada e alta informalidade, as seguintes lições de gestão são recomendadas:

- Planejamento integrado e intersetorial (Comissão Intersetorial): recomenda-se instituir Comissões Intersetoriais Permanentes de Habitação e Regularização Fundiária (Habitação, Planejamento, Assistência Social, Meio Ambiente e Obras). Essa estrutura favorece a gestão compartilhada e a eficiência administrativa.
- Dotação orçamentária específica (FMHIS): é imprescindível garantir previsão orçamentária exclusiva no FMHIS, voltada ao custeio de infraestrutura básica (água, energia, drenagem e pavimentação) nos núcleos regularizados. Isso assegura a sustentabilidade financeira.
- Priorização por vulnerabilidade (CadÚnico e critérios sociais): a priorização das famílias deve seguir critérios de vulnerabilidade socioeconômica, utilizando o Cadastro Único (CadÚnico) como instrumento de focalização. Essa medida garante que a REURB-S cumpra sua função redistributiva.

3.4. Síntese das recomendações

As recomendações visam consolidar uma gestão pública participativa, transparente e integrada, transformando os Conselhos Gestores e os Fundos em instrumentos permanentes de democratização da política urbana.



Quadro 6: síntese das recomendações estratégicas

Eixo Estratégico	Recomendação Central	Objetivo
Marco Legal	Revisão e alinhamento da legislação municipal à Lei nº 13.465/2017	Garantir segurança jurídica e inclusão ampliada
Controle Social	Fortalecimento e continuidade dos CGHs e FMHIS	Consolidar a governança democrática e participativa
Gestão Intersetorial	Criação de Comissões Intersetoriais e dotação orçamentária específica	Integrar políticas e garantir sustentabilidade financeira
Crítérios Sociais	Priorização de beneficiários pelo CadÚnico	Assegurar o caráter redistributivo e inclusivo da REURB-S

Fonte: dados da pesquisa.

O objetivo central desse relato foi consolidar os Conselhos Gestores e os Fundos Municipais de Habitação em instrumentos permanentes de democratização da política urbana, superando a inefetividade gerada pela institucionalização "no papel". Esse processo está em consonância direta com os princípios da emancipação social, defendida por Boaventura de Sousa Santos (2002), e da deliberação comunicativa de Habermas (1996), que exigem a legitimação das políticas públicas por meio do diálogo social e da corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil. A adesão a esses eixos garante que a REURB-S atue efetivamente como um instrumento de justiça social e equidade territorial, promovendo o direito à cidade e à moradia digna.

A experiência do Triângulo Mineiro reflete o paradoxo da política urbana brasileira: avanços legais e institucionais coexistem com persistentes desigualdades socioterritoriais. A efetividade da REURB depende da consolidação de estruturas municipais capazes de articular planejamento, financiamento e participação social. A descentralização, proposta pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, concretiza-se plenamente quando os municípios assumem o papel de protagonistas na promoção do direito à cidade e à moradia digna.

Assim, a análise confirma a hipótese central do estudo: a institucionalização sem continuidade e governança ativa gera inefetividade política. A criação de Fundos e Conselhos Gestores é condição necessária, mas não suficiente, pois requer planejamento intersetorial, financiamento estável e deliberação social contínua. Para Habermas (1996) e Boaventura de Sousa Santos (2002), a democracia deliberativa e a emancipação social dependem da legitimação comunicativa e da corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil, algo ainda em construção em Patos de Minas e Ituiutaba.

O sucesso das políticas depende de monitoramento e execução eficiente. Acompanhamentos periódicos garantem o cumprimento de cronogramas e a qualidade das construções. Em Uberlândia, por exemplo, a Secretaria Municipal de Habitação assinou um termo de cooperação com a UFU (Conecta UFU 2025) para que estudantes de graduação e pós-graduação desenvolvam pesquisas e projetos de avaliação e monitoramento dos impactos sociais e da sustentabilidade ocupacional dos núcleos urbanos. Além da entrega das unidades, é essencial garantir a infraestrutura (escolas, postos de saúde, transporte, saneamento) para promover inclusão e sustentabilidade dos novos bairros. A implementação de indicadores permite avaliar continuamente a qualidade das habitações e os efeitos das políticas (Viana, 2015).



4. Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Referências

- Almeida, C., Carlos, E., & Silva, R. (2016). Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, 22(1), 250–285.
- Almeida, C., Ribeiro, E., Carlos, E., & Silva, R. (2022). Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018). *Opinião Pública*, 28(2), 386–424.
- Avritzer, L. (Org.). (2013). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. Fundação Perseu Abramo.
- Barroso, F., & Colesanti, M. T. M. (2012). Por uma Governança Democrática: Triângulo Mineiro - Brasil - Uberlândia [Apresentação de trabalho]. *XI INTI International Conference La Plata 2012*, La Plata, Argentina.
- Bernardes, I. C. F. V. (2024). *Análise da lei de regularização fundiária municipal e sua aplicação na cidade de Uberlândia – MG sob o enfoque do direito à moradia*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- Beserra, R. K. P., Camargo, P. L. T., & Costa, C. L. (2021). Aspectos habitacionais no Brasil: resumo histórico e estudo de caso da cidade de Uberlândia (MG). *Princípios*, 40(161), 270–297.
- Borges, C. D. (2020, 22 de setembro). *A qualidade da moradia e o impacto do Programa Minha Casa, Minha Vida em comunidades periféricas no Brasil*. G1 - O Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com>. Acesso em 22/09/2025.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil. (2001). *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2005). *Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2017a). *Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2017b). *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Institui a regularização fundiária urbana e rural e dá outras providências. Diário Oficial da União.
- Cohagra, (2024). *Ata da 36ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FMHIS*.
- Ferreira, E. W., & Bertolucci, L. (2019). *Região Geográfica Intermediária de Uberlândia: Domicílios, Famílias e Déficit Habitacional nos anos 2000 e 2010 (Série Aspectos econômicos, sociais e demográficos, Vol. 4/5)*. CEPES/IERIUUFU.



- França Filho, G. C., & Tenório, F. G. (Orgs.). (2008). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. LIEGS/UFC.
- Fundação João Pinheiro. (2019). *Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil*. FJP.
- Habermas, J. (1996). *Racionalidade e comunicação*. Edições 70.
- Ituiutaba. (2008). *Lei nº 3.937, de 12 de junho de 2008*. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FHIS) e institui o Conselho Gestor do FHIS.
- Patos de Minas. (2008). *Lei Complementar nº 300, de 2008*. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FHIS), institui o Conselho Gestor Municipal e dá outras providências.
- Prefeitura Municipal de Araguari. (2025). *Portal oficial*. Disponível em: <https://www.araguari.mg.gov.br/>. Acesso em: 3 nov. 2025.
- Prefeitura Municipal de Ituiutaba. (2025). *Portal oficial*. Disponível em: <https://www.ituiutaba.mg.gov.br/>. Acesso em: 3 nov. 2025.
- Prefeitura Municipal de Patos de Minas. (2025). *Portal oficial*. Disponível em: <https://www.patosdeminas.mg.gov.br/>. Acesso em: 3 nov. 2025.
- Prefeitura Municipal de Uberaba. (2025). *Portal oficial*. Disponível em: <https://portal.uberaba.mg.gov.br/>. Acesso em: 3 nov. 2025.
- Prefeitura Municipal de Uberlândia. (2025). *Portal oficial*. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/>. Acesso em: 3 nov. 2025.
- Rolnik, R. (2011). Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. *Revista eletrônica e-metrópolis*, 2(5), 38–42.
- Santos, B. S. (2002). *Reinventar a emancipação social: para novos manifestos*. Cortez.
- Santos, B. S., & Avritzer, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a Democracia*. Civilização Brasileira.
- Santos, M. (2007). *O Espaço do Cidadão* (7ª ed.). Editora da Universidade de São Paulo.
- Soares, B. R. (1988). *Habitação e Produção do Espaço em Uberlândia*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.
- Tonella, C. (2013). Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Revista Sociedade e Estado*.
- Uberlândia. (2023). *Lei nº 14.114, de 23 de novembro de 2023*. Altera a Lei nº 9.571, de 28 de agosto de 2007 e suas alterações. Diário Oficial do Município.
- Uberlândia. (2024). *Relatório de Atividades: Secretaria Municipal de Habitação (2017 - 2024)*.
- Viana, N. (2015). *Estado, Democracia e Cidadania*. A Dinâmica da Política Institucional no Capitalismo (2ª ed.). Editora Rizoma.
- Vianna, A. N. (2019). Lei Federal nº 13.465/2017: regularização fundiária urbana ou política de registro de propriedade em massa. *R. Bras. de Dir. Urbanístico* – RBDU, 5(8), 25–62.