

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM MATO GROSSO: DESAFIOS E IMPACTOS NA SEGURANÇA JURÍDICA E NA QUALIDADE DE VIDA

LAND REGULARIZATION IN MATO GROSSO: CHALLENGES AND IMPACTS
ON LEGAL CERTAINTY AND QUALITY OF LIFE

Ciências Sociais Aplicadas • 06/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/777995835](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/777995835)

Kamille Eduarda de Morais¹

Alessandro de Almeida Santana Souza²

Fátima Luiza Frasson da Silva Souza³

RESUMO

Este artigo analisa a regularização fundiária no Estado de Mato Grosso, com ênfase nos seus efeitos sobre a segurança jurídica e a qualidade de vida das populações atingidas pela informalidade urbana e rural. O problema de pesquisa consiste em identificar de que modo os entraves normativos, institucionais e operacionais da regularização fundiária comprometem a efetivação do direito à moradia, da função social da propriedade e do desenvolvimento urbano inclusivo no contexto mato-grossense. Parte-se da hipótese de que a regularização fundiária, quando conduzida de forma integrada à política urbana e às ações de infraestrutura, reduz litígios possessórios, amplia o acesso a serviços públicos e fortalece a cidadania, mas sua efetividade ainda é limitada por burocracia administrativa, fragilidade da capacidade municipal, custos registrais e desigualdades históricas de acesso à terra. O estudo adota método dedutivo, abordagem qualitativa com apoio em dados secundários, e procedimentos bibliográfico e documental, a partir da Constituição Federal, da Lei nº 10.257/2001, da Lei nº 13.465/2017, de normas estaduais e de produções doutrinárias e institucionais sobre o tema. Conclui-se que a regularização fundiária não deve ser compreendida como simples entrega de títulos, mas como política pública estruturante, capaz de articular segurança jurídica, inclusão social, planejamento territorial e melhoria concreta das condições de moradia. Em Mato Grosso, a persistência de conflitos, ocupações informais e assimetrias institucionais demonstra que a titulação precisa ser acompanhada de governança interfederativa, atuação cartorial cooperativa e investimentos contínuos em urbanização.

Palavras-chave: função social da propriedade; Mato Grosso; moradia; qualidade de vida; regularização fundiária.

ABSTRACT

This article examines land regularization in the State of Mato Grosso, focusing on its effects on legal certainty and on the quality of life of populations affected by urban and rural informality. The research problem is to identify how normative, institutional and operational obstacles hinder the effectiveness of the right to housing, the social function of property and inclusive urban development in the state context. The central hypothesis is that land regularization, when articulated with urban policy and infrastructure measures, reduces possessory disputes, expands access to public services and strengthens citizenship; however, its effectiveness is still limited by administrative bureaucracy, weak municipal capacity, registration costs and historical inequalities in access to land. The study adopts the deductive method, a qualitative approach supported by secondary data, and bibliographic and documentary procedures based on the Federal Constitution, Law n° 10.257/2001, Law n° 13.465/2017, state regulations, and specialized doctrinal and institutional works. The article concludes that land regularization should not be understood as the mere delivery of titles, but as a structuring public policy capable of combining legal certainty, social inclusion, territorial planning and concrete improvements in housing conditions. In Mato Grosso, the persistence of conflicts, informal occupations and institutional asymmetries shows that titling must be accompanied by intergovernmental governance, cooperative registry practices and continuous urbanization investments.

Keywords: housing; land regularization; Mato Grosso; quality of life; social function of property.

1. INTRODUÇÃO

A questão fundiária brasileira é inseparável da formação histórica do território nacional. Desde o período colonial, a distribuição da terra foi marcada pela concentração patrimonial, pela sobreposição entre poder econômico e poder político e pela produção continuada de espaços de exclusão. Em vez de se converter em vetor de democratização do acesso à moradia e à produção, a terra passou a funcionar, em larga medida, como ativo de dominação e de reprodução de desigualdades. Essa lógica, projetada ao longo dos séculos, permanece visível tanto no ambiente rural quanto no urbano, onde a informalidade dominial ainda constitui obstáculo decisivo à efetivação de direitos fundamentais.

No plano constitucional, a Constituição da República de 1988 alterou significativamente a compreensão jurídica da propriedade, ao vinculá-la ao cumprimento de sua função social e ao reconhecer a moradia como dimensão material da dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988; Sarlet, 2003). Com isso, a propriedade deixou de ser concebida como direito absoluto e passou a ser interpretada em chave relacional, isto é, como posição jurídica que deve harmonizar interesses individuais, exigências coletivas e finalidades urbanísticas e sociais. A partir desse deslocamento, a regularização fundiária ganhou relevo como instrumento de concretização da justiça social, da inclusão territorial e do direito à cidade.

A disciplina legal dessa matéria foi sendo paulatinamente consolidada por marcos normativos como o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, e, mais recentemente, pela Lei nº 13.465/2017, que sistematizou mecanismos de regularização fundiária urbana e rural, introduzindo institutos como a Reurb-S, a Reurb-E, a legitimação fundiária e a legitimação de posse (Tartuce, 2018). Em perspectiva teórica, tais diplomas representam esforço de

aproximação entre propriedade, moradia, planejamento urbano e segurança jurídica, ainda que a prática revele resultados desiguais e, por vezes, contraditórios (Alfonsin *et al.*, 2019; Santin; Comiran, 2018).

Em Mato Grosso, a problemática fundiária apresenta contornos particularmente intensos. O estado combina grande extensão territorial, forte presença do agronegócio, histórica expansão da fronteira agrícola, acelerado crescimento urbano em determinados polos e persistência de conflitos possessórios e registrais. O resultado é um mosaico de situações fundiárias heterogêneas: áreas urbanas consolidadas sem titulação regular, ocupações informais em periferias, assentamentos com baixa integração institucional, sobreposições cadastrais e elevada dependência da atuação estatal para estabilização dominial (Aquino, 2013; Gómez; Vieira Filho, 2023; Intermap, 2021).

A informalidade fundiária, nesse contexto, produz efeitos que ultrapassam a ausência de matrícula imobiliária. Ela compromete o acesso a crédito, fragiliza a arrecadação municipal, dificulta o planejamento de infraestrutura, estimula litígios, encarece a gestão urbana e priva milhares de famílias do reconhecimento jurídico de sua permanência no espaço. Em outras palavras, a irregularidade territorial transforma-se em fator de vulnerabilização social e institucional, com reflexos diretos sobre saúde, mobilidade, saneamento, segurança e pertencimento comunitário (Reis, 2018; Souza, 2013).

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder ao seguinte problema: de que modo os desafios da regularização fundiária em Mato Grosso repercutem sobre a segurança jurídica e sobre a qualidade de vida da população? A hipótese adotada é a de que a

regularização fundiária, quando integrada a políticas públicas de urbanização e governança territorial, contribui para reduzir conflitos, ampliar o acesso a direitos e estabilizar relações sociais e econômicas; porém, sua efetividade permanece limitada por fatores estruturais, como burocracia, insuficiência técnica dos municípios, custos registrais e desigualdade histórica de acesso à terra.

O objetivo geral consiste em analisar os desafios da regularização fundiária em Mato Grosso e os impactos do processo regularizatório sobre a segurança jurídica e a qualidade de vida. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar os fundamentos constitucionais e legais da regularização fundiária; identificar os principais entraves administrativos, registrais e políticos observados no contexto mato-grossense; e avaliar em que medida a titulação formal, associada à urbanização, produz efeitos relevantes para a inclusão social, a redução da vulnerabilidade e a consolidação da função social da propriedade.

A relevância do tema é simultaneamente jurídica, social e institucional. Juridicamente, discute-se a concretização de direitos fundamentais e a eficácia de instrumentos normativos recentes. Socialmente, trata-se de problema que afeta populações historicamente expostas à precariedade habitacional e à insegurança da posse. Institucionalmente, a pesquisa evidencia o papel decisivo da cooperação entre União, estado, municípios, cartórios de registro de imóveis e órgãos fundiários, sem a qual a regularização tende a se reduzir a promessa formal de baixa efetividade. O recorte em Mato Grosso justifica-se porque o estado sintetiza, em escala ampliada, tensões recorrentes do federalismo fundiário brasileiro.

O texto está estruturado em cinco partes, além desta introdução. Na sequência, expõe-se a metodologia adotada. Em seguida, examinam-se os fundamentos jurídicos da regularização fundiária e a evolução do marco legal brasileiro. Depois, analisa-se a realidade mato-grossense, com destaque para conflitos, entraves institucionais e limitações operacionais. Posteriormente, discutem-se os impactos da regularização fundiária sobre a segurança jurídica e a qualidade de vida. Por fim, apresentam-se as conclusões do estudo.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A regularização fundiária está assentada, no ordenamento jurídico brasileiro, sobre três eixos normativos centrais: o direito de propriedade, o direito à moradia e a função social da propriedade. A Constituição Federal de 1988 protege a propriedade no art. 5º, XXII, mas imediatamente a submete, no inciso seguinte, ao cumprimento de sua função social. Ao mesmo tempo, a ordem econômica, nos termos do art. 170, também se estrutura sob essa diretriz, o que demonstra que a propriedade constitucionalmente protegida não é a propriedade indiferente ao interesse coletivo, mas a propriedade funcionalizada por valores de justiça social (Brasil, 1988; Barroso, 2019; Bonavides, 2018).

Esse arranjo jurídico foi decisivo para o reposicionamento do direito de propriedade na dogmática brasileira. A perspectiva contemporânea afasta a visão puramente individualista e incorpora a ideia de que o domínio deve contribuir para o bem-estar coletivo, para o uso socialmente adequado do solo e para a redução de desigualdades. Como observa Sarlet (2003), os direitos fundamentais

patrimoniais não podem ser interpretados de forma dissociada da dignidade da pessoa humana. Por isso, a moradia adequada, sobretudo em sociedades marcadas por déficit habitacional e ocupações informais, não se esgota na garantia de um abrigo físico, mas envolve estabilidade possessória, acesso a infraestrutura e integração ao espaço urbano.

No plano urbano, os arts. 182 e 183 da Constituição atribuíram centralidade aos municípios na condução da política de desenvolvimento urbano, reconhecendo a cidade como espaço que deve cumprir funções sociais e assegurar o bem-estar de seus habitantes. A usucapião especial urbana, por exemplo, evidencia a preocupação do constituinte com a estabilização jurídica de ocupações destinadas à moradia. Já no espaço rural, a Constituição também funcionaliza a propriedade, condicionando-a ao aproveitamento racional e adequado, à observância das disposições ambientais e à promoção do bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Brasil, 1988; Mendes; Coelho; Branco, 2017).

A regulamentação infraconstitucional desse modelo ganhou densidade com o Estatuto da Cidade. A Lei nº 10.257/2001 consolidou diretrizes gerais da política urbana e forneceu instrumentos para enfrentamento da retenção especulativa da terra, da ociosidade imobiliária e da exclusão territorial. Entre esses mecanismos, destacam-se o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação-sanção e a concessão de uso especial para fins de moradia. Mais do que um diploma técnico, o Estatuto da Cidade traduziu, em linguagem normativa, a exigência constitucional de vincular propriedade, planejamento e justiça urbana (Brasil, 2001; Carvalho Filho, 2008; Santin; Comiran, 2018).

Mesmo com o avanço representado pelo Estatuto da Cidade, a experiência brasileira mostrou que a fragmentação normativa e a baixa capacidade executiva de diversos entes subnacionais dificultavam a regularização em larga escala. Foi nesse contexto que surgiu a Lei nº 13.465/2017, responsável por reorganizar o regime jurídico da regularização fundiária urbana e rural. O diploma criou a Regularização Fundiária Urbana, dividida entre Reurb de Interesse Social e Reurb de Interesse Específico, além de instituir procedimentos mais flexíveis para a titulação e integração dos núcleos urbanos informais (Brasil, 2017; Tartuce, 2018).

A nova legislação passou a admitir soluções mais abrangentes para situações consolidadas, buscando compatibilizar segurança jurídica, simplificação procedimental e efetivação do direito à moradia. A legitimação fundiária, por exemplo, foi concebida como modo originário de aquisição da propriedade, apto a converter a posse em domínio sem a necessidade de uma cadeia sucessiva de registros. Já a legitimação de posse funciona como instrumento intermediário de estabilização, passível de posterior conversão em propriedade, desde que observados os requisitos legais (Khuri, 2017; Rosenvald, 2017; Macedo, 2020).

Do ponto de vista dogmático, a Lei nº 13.465/2017 procura enfrentar um problema histórico do direito registral brasileiro: a distância entre a realidade possessória e a formalidade imobiliária. Em grande parte do território nacional, a ocupação consolidou-se sem correspondência com a documentação dominial, o que produziu inúmeras zonas de insegurança jurídica. A Reurb pretende reduzir essa fratura, articulando levantamento planialtimétrico, definição do núcleo urbano informal, aprovação administrativa, emissão da Certidão de Regularização Fundiária e abertura de matrículas

individualizadas. Assim, a política fundiária deixa de ser exclusivamente litigiosa e passa a adquirir feição administrativa e cooperativa (Cappelli *et al.*, 2021; Macedo, 2020).

Não obstante, a literatura especializada tem advertido que a regularização fundiária não pode ser avaliada apenas por seu potencial desburocratizante. Alfonsin *et al.* (2019) sustentam que o novo marco legal ampliou o espaço da racionalidade econômica sobre a terra urbana e rural, o que pode tensionar a função social da propriedade se a titulação for desvinculada da inclusão social e do direito à cidade. A crítica é relevante porque revela a ambiguidade da regularização: ela pode funcionar como instrumento de cidadania, mas também como vetor de mercantilização, dependendo do modo como o poder público estrutura seus programas e de como as comunidades são inseridas no processo.

Por essa razão, a função social da propriedade permanece como chave hermenêutica indispensável. Ela impede que a regularização seja reduzida a simples saneamento registral e exige que a política fundiária esteja conectada à infraestrutura, ao meio ambiente urbano, à proteção das populações vulneráveis e ao planejamento territorial. Em síntese, o regime jurídico brasileiro permite compreender a regularização fundiária como política pública estruturante, fundada em direitos fundamentais e voltada à transformação de situações históricas de exclusão em relações juridicamente estáveis e socialmente inclusivas.

3. A REALIDADE FUNDIÁRIA DE MATO GROSSO E OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Em Mato Grosso, a regularização fundiária se desenvolve em ambiente marcado por forte pressão territorial. A expansão da agropecuária em larga escala, a valorização econômica da terra, a heterogeneidade das ocupações e a coexistência entre problemas rurais e urbanos criam quadro institucional mais complexo do que aquele observado em estados com dinâmica territorial menos intensa. A produção agrícola e a incorporação de extensas áreas ao circuito econômico reforçaram a centralidade do tema fundiário, ao mesmo tempo em que ampliaram conflitos, sobreposições dominiais e disputas pela destinação do solo (Aquino, 2013; Gómez; Vieira Filho, 2023).

No plano urbano, a irregularidade fundiária aparece sobretudo em loteamentos informais, bairros periféricos consolidados sem registro, assentamentos precários e ocupações surgidas em áreas sem adequada infraestrutura. Em tais espaços, a ausência de titulação formal não representa mera deficiência documental. Trata-se, antes, de expressão de urbanização desigual, em que a população de baixa renda ocupa terrenos sem integração plena ao ordenamento urbanístico e sem acesso regularizado a equipamentos e serviços públicos. Como aponta Rolnik (2015), a cidade brasileira foi produzida por fortes assimetrias de acesso ao solo urbano, gerando periferias marcadas por insegurança e baixa proteção jurídica.

Dados institucionais e levantamentos oficiais sugerem que Mato Grosso ainda convive com elevado número de famílias em situação de irregularidade dominial, o que compromete a implementação de políticas públicas continuadas. O IBGE (2022) oferece um quadro geral das desigualdades sociais e territoriais, enquanto o INTERMAT (2021) evidencia a extensão dos desafios administrativos enfrentados pelo estado. A existência de extensas áreas sem definição registral

clara, aliada à insuficiência cadastral e à baixa capacidade técnico-operacional de parte dos municípios, contribui para a morosidade do processo regularizatório.

A dificuldade não se resume à escassez de títulos. Em muitos casos, faltam plantas atualizadas, delimitação precisa dos núcleos urbanos, integração entre cadastro imobiliário e registro de imóveis, bem como arranjos institucionais permanentes entre estado, municípios, Ministério Público, Defensoria, cartórios e órgãos fundiários. Quando essa rede de cooperação não se forma, a política pública se fragmenta. O procedimento administrativo, que deveria simplificar a regularização, termina reproduzindo lógicas de sobrecarga burocrática e baixa previsibilidade decisória (Santin; Comiran, 2018; Cappelli *et al.*, 2021).

Outro entrave decisivo diz respeito à capacidade administrativa municipal. Embora a Constituição e o Estatuto da Cidade confirmem protagonismo aos municípios na política urbana, a efetividade da Reurb depende de corpo técnico apto a elaborar projetos, produzir memoriais descritivos, instaurar processos administrativos, dialogar com o registro de imóveis e promover a integração urbanística da área regularizada. Muitos municípios mato-grossenses, entretanto, não dispõem de estrutura técnica suficiente para esse tipo de atuação continuada, o que torna a execução da regularização dependente de iniciativas episódicas ou de apoio de órgãos estaduais (Delatore, 2023; Reis, 2018).

O papel do registro de imóveis também merece destaque. A regularização somente se completa com a abertura ou atualização das matrículas e com a publicidade registral dos atos praticados. Sem isso, a posse estabilizada administrativamente permanece

vulnerável. Contudo, a atividade registral nem sempre se articula de forma fluida com os órgãos executores da política fundiária. Exigências formais excessivas, custos associados a atos registrares e dificuldades de padronização documental podem retardar ou inviabilizar a conclusão da Reurb, sobretudo quando os beneficiários pertencem a grupos de baixa renda. Nesse ponto, a promessa de simplificação da Lei nº 13.465/2017 depende da construção de rotinas cooperativas entre administração pública e delegações registrares (Macedo, 2020; Tartuce, 2018).

Há ainda obstáculos de natureza política e econômica. Em contextos de alta valorização da terra, a regularização pode se tornar objeto de disputa entre diferentes projetos de cidade e de território. Áreas ocupadas por população vulnerável podem ser vistas simultaneamente como espaços de moradia consolidada e como reservas de valorização imobiliária futura. Essa tensão dificulta a adoção de soluções inclusivas quando o poder público não dispõe de estratégia clara de proteção social. A literatura crítica lembra que a regularização pode ser apropriada por racionalidades de mercado se a titulação for promovida sem salvaguardas urbanísticas e sem políticas de permanência (Alfonsin *et al.*, 2019; Kato; Korting; Menezes, 2022).

Em Mato Grosso, o Decreto estadual nº 146/2019 buscou oferecer tratamento mais específico à regularização fundiária rural, regulamentando dispositivos do Código de Terras do Estado. Ainda assim, a existência de marco normativo estadual não elimina os gargalos de implementação. A experiência brasileira mostra que a distância entre norma e efetividade é especialmente sensível em matéria fundiária, porque o êxito da política depende de contínua coordenação administrativa, financiamento, atualização cadastral e

capacidade de mediação de conflitos (Mato Grosso, 2019; Aquino, 2013).

Por isso, os desafios mato-grossenses podem ser sintetizados em quatro planos interligados: déficit histórico de definição dominial; limitação técnico-institucional dos órgãos executores; custos e formalidades registrares; e tensão permanente entre inclusão social e valorização econômica da terra. O problema fundiário, nesse contexto, não é apenas falta de título. É também falta de governança territorial consistente. Sem essa governança, a regularização avança de modo descontínuo, concentrado em iniciativas específicas e com baixa capacidade de generalização para todo o território estadual.

4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, SEGURANÇA JURÍDICA E QUALIDADE DE VIDA

A segurança jurídica é uma das principais finalidades da regularização fundiária. Em sentido amplo, ela corresponde à previsibilidade das relações jurídicas, à confiança nas instituições e à estabilização dos direitos reconhecidos pelo ordenamento. No campo fundiário, isso significa reduzir a distância entre a situação fática da ocupação e o estado jurídico do imóvel, convertendo permanências precárias em posições juridicamente protegidas. Quando a ocupação permanece à margem do registro e da documentação dominial, multiplicam-se os riscos de conflito, remoção, fragmentação familiar e impossibilidade de transmissão patrimonial. A regularização atua justamente nesse ponto, oferecendo resposta institucional à insegurança prolongada (Venosa, 2023; Silva, 2019).

A titulação formal produz efeitos relevantes na prevenção de litígios possessórios. Sem definição dominial clara, a posse tende a ser contestada por antigos proprietários, terceiros interessados, sucessores, ocupantes concorrentes e pelo próprio poder público. O resultado é a judicialização persistente do território. Ao reconhecer administrativamente o núcleo urbano informal, aprovar o projeto de regularização e levar o resultado ao registro imobiliário, a Reurb contribui para retirar milhares de imóveis da zona cinzenta que alimenta ações possessórias e reivindicatórias. A legitimação fundiária e a legitimação de posse cumprem papel central nesse processo de pacificação social (Khuri, 2017; Rosenvald, 2017).

Entretanto, segurança jurídica não se resume à emissão do título. É preciso que a regularização seja compreendida como processo de consolidação de relações sociais, econômicas e urbanísticas. Se o título não vier acompanhado de integração cadastral, acesso a infraestrutura, definição de endereçamento, atualização da base tributária e reconhecimento administrativo do assentamento, a estabilidade jurídica permanecerá incompleta. A regularização, portanto, deve ser lida em perspectiva sistêmica, como política que reorganiza o território e não apenas como ato formal individualizado (Cappelli *et al.*, 2021; Carvalho Filho, 2008).

A melhoria da qualidade de vida constitui outro impacto decisivo. A informalidade fundiária costuma andar ao lado da precariedade urbana. Famílias sem título frequentemente vivem em áreas com saneamento insuficiente, baixa oferta de transporte, ausência de equipamentos públicos e dificuldade de acesso a serviços de saúde e educação. Parte desses déficits decorre justamente da condição irregular do assentamento, que o mantém fora do planejamento estatal ou o torna destinatário de intervenções episódicas e

incompletas. A regularização permite a incorporação dessas áreas à cidade formal, abrindo caminho para investimentos e políticas públicas continuadas (Sarlet, 2008; Reis, 2018).

Do ponto de vista subjetivo, o reconhecimento jurídico da permanência também impacta a dignidade da pessoa humana. A moradia segura não é apenas local de abrigo; é espaço de desenvolvimento da personalidade, de construção de laços familiares e comunitários e de projeção de expectativas futuras. Quando a família vive sob ameaça de perda do imóvel ou de remoção, a precariedade se converte em experiência existencial ampla, que compromete autoestima, planejamento e pertencimento social. Por isso, a regularização fundiária, ao estabilizar a moradia, produz efeito que ultrapassa a esfera patrimonial e alcança a cidadania em sentido material (Sarlet, 2003; Sarlet, 2008).

Há ainda reflexos econômicos importantes. A formalização do imóvel favorece sua inserção no mercado jurídico e financeiro, ampliando a possibilidade de transmissão por herança, de obtenção de crédito e de realização de investimentos em melhorias habitacionais. Ao mesmo tempo, a área regularizada tende a ganhar maior visibilidade para o poder público, o que pode resultar em expansão de infraestrutura e valorização territorial. Essa valorização, contudo, precisa ser analisada com cautela. Sem mecanismos protetivos, o aumento do valor da terra pode intensificar pressões de mercado e produzir processos de substituição social em áreas antes ocupadas por população vulnerável (Rolnik, 2015; Alfonsin *et al.*, 2019).

No contexto de Mato Grosso, a conexão entre regularização, segurança jurídica e qualidade de vida é particularmente evidente.

Em localidades onde a informalidade dominial se soma à deficiência de planejamento urbano, o título pode representar ponto de partida para reorganização mais ampla do espaço. Entretanto, o efeito transformador da regularização dependerá do grau de articulação com políticas de saneamento, mobilidade, assistência técnica, habitação e gestão ambiental. A simples entrega do documento, embora relevante, não esgota a política pública e não substitui a intervenção urbanística necessária em áreas historicamente negligenciadas (Delatore, 2023; Intermat, 2021).

Por isso, a qualidade de vida deve ser compreendida em sentido multidimensional. Não se trata apenas de possuir um bem juridicamente reconhecido, mas de residir em ambiente salubre, acessível, conectado à cidade e compatível com o exercício de outros direitos sociais. A regularização fundiária contribui para esse resultado quando é pensada como política de inclusão territorial e não apenas como solução documental. Sua eficácia, assim, decorre tanto do título quanto da capacidade estatal de produzir urbanização, prevenir conflitos e assegurar permanência digna. Em última análise, regularizar é também redistribuir proteção jurídica e visibilidade institucional a grupos que permaneceram, durante longo tempo, na periferia do direito.

Nesse sentido, a regularização fundiária opera como ponto de convergência entre propriedade, cidadania e justiça territorial. Ao enfrentar a informalidade, o Estado não apenas organiza o cadastro ou atualiza registros; ele redefine quem é reconhecido como sujeito pleno de direitos no espaço urbano. Essa dimensão simbólica e material torna a política fundiária estratégica para estados como Mato Grosso, em que a disputa pela terra continua estruturando relações econômicas, institucionais e sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permite concluir que a regularização fundiária ocupa posição central no constitucionalismo social brasileiro, porque articula, em torno de um mesmo problema, o direito de propriedade, o direito à moradia, a função social da propriedade, a política urbana e a segurança jurídica. Em Mato Grosso, essa centralidade torna-se ainda mais evidente diante da persistência de ocupações informais, da forte valorização econômica da terra e da dificuldade de estabilização dominial em múltiplos territórios. O problema fundiário no estado, portanto, não é marginal; ele integra o núcleo das desigualdades regionais e condiciona a efetividade de outras políticas públicas.

A hipótese da pesquisa foi confirmada. Verificou-se que a regularização fundiária, quando tratada de modo integrado à urbanização e à atuação coordenada dos órgãos públicos e registrais, pode reduzir litígios possessórios, ampliar o acesso a serviços públicos, fortalecer a confiança nas instituições e produzir melhorias concretas nas condições de moradia. Ao mesmo tempo, constatou-se que a efetividade dessa política continua limitada por obstáculos estruturais: burocracia administrativa, deficiência técnica municipal, insuficiência cadastral, custos registrais e tensão entre inclusão social e mercantilização da terra.

Também se confirmou que a titulação, isoladamente, não resolve o problema da irregularidade territorial. O documento dominial é etapa relevante, mas insuficiente quando não acompanhado de planejamento urbano, infraestrutura básica e mecanismos de permanência social. A regularização só cumpre plenamente sua função quando transforma a área regularizada em território

efetivamente integrado à cidade e reconhecido pelo conjunto das instituições estatais. Fora disso, corre-se o risco de reduzir uma política pública complexa a procedimento formal de baixa densidade social.

No plano federativo, os resultados do estudo reforçam a necessidade de cooperação institucional continuada. União, estado, municípios, cartórios de registro de imóveis e órgãos fundiários precisam atuar de maneira articulada, com padronização mínima de procedimentos, compartilhamento de bases cadastrais, qualificação técnica e financiamento adequado. Em Mato Grosso, a atuação do INTERMAT é relevante, mas não suficiente por si só. A escala do problema exige governança interfederativa e capacidade de execução distribuída, inclusive nos municípios de menor porte.

Do ponto de vista jurídico, a regularização fundiária deve permanecer subordinada à função social da propriedade e ao direito à moradia digna. Esse é o critério que impede a captura da política fundiária por interesses exclusivamente patrimoniais ou especulativos. A legislação em vigor oferece instrumentos úteis para enfrentamento da informalidade, mas o seu uso deve ser guiado por finalidades de inclusão, redução da vulnerabilidade e justiça territorial. Essa orientação é especialmente importante em contextos de alta valorização do solo, nos quais a formalização pode ser convertida em vetor de expulsão indireta se não houver salvaguardas sociais.

Por fim, o estudo indica que a regularização fundiária, em Mato Grosso, precisa ser compreendida como política pública estruturante. Não se trata de agenda meramente cartorial, tampouco de providência episódica destinada a resolver passivos

localizados. Trata-se de instrumento permanente de organização do território e de concretização de direitos fundamentais. O aprimoramento dessa política depende, portanto, de simplificação procedimental, fortalecimento da capacidade administrativa local, aproximação cooperativa com o registro imobiliário e integração com programas de urbanização, habitação e infraestrutura. Somente assim a regularização deixará de ser promessa formal e se converterá, de fato, em mecanismo de segurança jurídica, inclusão social e melhoria da qualidade de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa.

Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/37245/32466>. Acesso em: 13 mar. 2026.

AQUINO, Ana Flávia Gonçalves de Oliveira. **Unidade de conservação e o ordenamento territorial: aspectos jurídicos sobre a criação e regularização fundiária para a proteção da biodiversidade no Estado de Mato Grosso.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2013. Disponível em: https://ri.ufmt.br/bitstream/1/845/1/DISS_2013_Ana%20Flavia%20Goncalves%20de%20Oliveira%20Aquino.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 13 mar. 2026.

CAPPELLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre. **REURB: regularização fundiária urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ; IERBB; ABRAMPA; MPSC, 2021. Disponível em:

https://ierbbead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 247, p. 139-155, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/41552/40864/86584>. Acesso em: 13 mar. 2026.

DELATORE, Nathalia Fernandes. **A regularização fundiária urbana como política pública no município de Barra do Garças-MT**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Mato Grosso, Barra do Garças, 2023. Disponível em: https://bdm.ufmt.br/bitstream/1/2917/1/TCC___NATHALIA_FERNANDES_DELATORE.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

GÓMEZ, Raúl Alfonso Velilla; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Regularização fundiária no Brasil e produção agrícola**. In: VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; GASQUES, José Garcia (org.). Agropecuária brasileira: evolução, resiliência e oportunidades. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

IBGE. **Relatório anual de estatísticas sociais**. Brasília, DF: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=2101979&view=detalhes>. Acesso em: 13 mar. 2026.

INTERMAT - INSTITUTO DE TERRAS DE MATO GROSSO. **Relatório de regularização fundiária 2021**. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, 2021. Disponível em: <https://www.intermat.mt.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2026.

KATO, Karina; KORTING, Matheus; MENEZES, Thereza. **A solução é a regularização fundiária? Privatização da terra, digitalização de registros e o papel do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2022. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2022-10/boll_regularizacao_fundiaria_final.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

KHURI, Naila de Rezende. **O novo instituto da legitimação fundiária na regularização fundiária urbana.** Primeiras reflexões sobre a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. In: DEL GUÉRCIO NETO, Arthur; DEL GUÉRCIO, Lucas Barelli (coord.). Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação dos ocupantes. São Paulo: YK Editora, 2017.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização fundiária urbana e seus mecanismos de titulação de ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018.** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MATO GROSSO (Estado). **Decreto nº 146, de 19 de junho de 2019.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural no Estado de Mato Grosso e regulamenta os arts. 9º a 9º-C da Lei nº 3.922, de 20 de setembro de 1977. Cuiabá: Governo do Estado de Mato Grosso, 2019. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

REIS, Marcus Aurelio Neves. **A regularização fundiária como política pública para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela Lei nº 13.465/2017 e a experiência da**

implementação de políticas habitacionais no município de Alvorada/RS. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Dissertacao-Mestrado-Marcus-Reis.pdf>.

Acesso em: 13 mar. 2026.

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

ROSENVALD, Nelson. **A legitimação fundiária: uma polêmica inovação.** Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3881/1/DISSERTACAO_LILIAN_FERNANDA_SANTOS_ALBUQUERQUE.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. **Direito urbanístico e regularização fundiária.** Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/32734/26014>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 46, p. 193-244, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito fundamental à moradia nos 20 anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal.** Revista Brasileira de

Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade**. Pensar, Fortaleza, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

¹ Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Mato Grosso.

² Mestre em Direito pela Universidade de Marília.

³ Doutoranda em Direito pela UERJ. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso.