



QUANDO OS INTERESSES SE SOBREPÕEM À EFETIVAÇÃO DO DIREITO: OS MEANDROS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS/RJ.

Gabriel de Souza Crespo da Silva ¹
Rafael Gonçalves de Almeida ²

RESUMO

O artigo analisa a regularização fundiária em São Fidélis/RJ, examinando como participação social, transparência documental e capacidades/coordenação institucional condicionam sua efetividade. Adota-se um estudo de caso com três frentes: revisão bibliográfica crítica, análise documental (legislação, Plano Diretor, peças técnicas) e uma entrevista semiestruturada. A não liberação de relatórios oficiais, apesar de solicitações formais, configurou simultaneamente limitação empírica e achado substantivo, evidenciando opacidade em etapas que requerem publicidade e controle social. Os resultados mostram descontinuidade entre iniciativas (parceria universitária e ação estatal), fragilidades de prestação de contas e baixa instrumentalização da participação prevista em norma, produzindo padrão de implementação fragmentado e pouca articulação entre titulação, infraestrutura e serviços.

Palavras-chave: Inadequação fundiária, Regularização fundiária, REURB.

ABSTRACT

The article analyzes land regularization in São Fidélis/RJ, examining how social participation, document transparency, and institutional capacities/coordination influence its effectiveness. A case study is employed with three approaches: critical literature review, document analysis (legislation, Master Plan, technical documents), and a semi-structured interview. The non-release of official reports, despite formal requests, represented both an empirical limitation and a substantive finding, highlighting opacity at stages requiring publicity and social oversight. The results reveal discontinuity among initiatives (university partnership and state action), weaknesses in accountability, and limited operationalization of participation as established by regulations, resulting in a fragmented implementation pattern with minimal coordination between land titling, infrastructure, and services.

Keywords: Land inadequacy, Land regularization, REURB.

¹ Mestrando do Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGEO-UERJ) - RJ, gabrieldesouzacrespo@gmail.com;

² Coautor: Professor Adjunto do Departamento de Geografia Humana do Instituto de Geografia e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) - RJ, rafaelalmeida08@gmail.com.



INTRODUÇÃO

O processo de produção do espaço pode ser compreendido a partir das determinações históricas que estruturam a sociedade.³ Em nosso estudo, os nossos olhares estarão atentos sobre a produção do espaço urbano brasileiro e os problemas advindos de um processo desenvolvimentista sobre a lógica do capital.

A urbanização brasileira, intensificada a partir da segunda metade do séc. XX, devido às dinâmicas globais (Santos, 2018) inseridas no circuito urbano brasileiro configurou-se em cidades marcadas por desigualdades e fragmentações. A expansão urbana sobre a lógica capitalista, consolida modelos excludentes no qual grande parte da população permanece à margem do espaço urbano formal, sem acesso pleno à terra, à moradia e à infraestrutura urbana adequada.

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. (Santos, 2023, p. 105)

Nesse contexto, a irregularidade fundiária surge como um dos diversos problemas contemporâneos da urbe brasileira ou se preferirmos do espaço urbano brasileiro. De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP), mais de 3,1 milhões de domicílios urbanos no Brasil apresentam algum tipo de inadequação ou irregularidade fundiária. Esse dado mostra a persistência de um quadro que compromete a efetivação do direito à moradia⁴ e evidencia o déficit de políticas públicas capazes de integrar efetivamente a população ao espaço urbano formal. Embora o estado brasileiro tenha atuado sobre a questão habitacional e ordenamento de seu território desde a década de 1930, com a criação de carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e mais recentemente, com a promulgação da Lei nº 13.465/2017 e

³ “Na medida em que a sociedade produz e reproduz sua existência de um modo determinado, este modo imprimirá características históricas específicas a esta sociedade e consequentemente influenciará e direcionará o processo de produção espacial.”(Carlos, Ana Fani Alessandri. A (Re)Produção do Espaço Urbano. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2024, p. 33)

⁴ O direito à moradia plena está estabelecido na Carta Magna brasileira, no artigo 6º, ao ser reconhecido como direito fundamental. Entretanto, embora o direito esteja assegurado formalmente, a sua efetivação possui limites, sobretudo diante das desigualdades sociais espaciais e da ineficiência das políticas públicas. A distância apresentada entre norma e a prática, evidencia o desafio de transformar o direito em um fato concreto, demandando não somente a criação de instrumentos normativos, mas também instrumentos efetivos que garantam o acesso universal à moradia digna. (Brasil, 1988)



seus decretos regulamentadores, observa-se que a regularização fundiária ainda enfrenta barreiras institucionais, políticas e sociais que limitam sua efetividade.

Entender o processo de regularização fundiária como algo além de um mero processo burocrático é central para analisar seus limites e contradições que se materializam no espaço. Não se trata apenas de um aparato jurídico-administrativo, mas sim de um campo de disputa muito mais obscuro, que envolve forças endógenas e exógenas que, na maioria das vezes, buscam a realização de seus interesses particulares/pessoais. Tais disputas e vetores de forças são direcionados por diferentes agentes, como: o poder público (O Estado) em seus diferentes níveis (Federal; Estadual; Municipal); a iniciativa privada; as comunidades locais inseridas no palco da disputa e até mesmo instituições acadêmicas. Assim, a implementação da lei, ou, poderíamos dizer, do aparato legislativo regulamentador voltado para questões fundiárias, depende não apenas da legislação vigente, mas da capacidade de articular estratégias participativas e de se superar questões de ordem técnica, burocrática e política.

Nesse contexto, trazemos à tona o estudo de caso do município de São Fidélis. Tal estudo apresenta questões que envolvem diferentes níveis de relações e fenômenos que acontecem em todo o Brasil. Desde questões mais específicas, ligadas às dinâmicas municipais do município em questão, como o processo de ocupação na região norte do estado do Rio de Janeiro, até aspectos mais amplos, como a influência do processo de urbanização no país como um todo. As duas recentes tentativas de implementação de projetos de regularização fundiária urbana — sendo a primeira entre o projeto REURB-UFF, ligado à Universidade Federal Fluminense, e o poder público municipal, e, posteriormente, sob a condução do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) — criam um possível cenário de tensão política e pode contribuir para o entendimento de como o espaço é perpassado e marcado pelas relações de interesse institucionais, disputas de grupos políticos e na ponta final do processo a própria comunidade local e suas expectativas em relação a efetivação do direito de regularização de seus lotes e residências. O que queremos aqui é entender através desse estudo as contradições vivenciadas por municípios de pequeno e médio porte na efetivação do direito à moradia e do direito à cidade.

Diante do contexto apresentado, o estudo de caso do município de São Fidélis, neste artigo, tem como objetivo analisar as experiências recentes de regularização fundiária no município, buscando compreender de que forma os interesses políticos e institucionais influenciam o processo de ordenamento territorial. Ao debatermos os desafios e as contradições que se apresentaram no estudo, busca-se contribuir para o debate acadêmico sobre a efetividade



das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil, em especial nas realidades municipais fora das grandes metrópoles nacionais.

Ao situarmos a regularização fundiária no município de São Fidélis em um quadro mais amplo de disputas socioespaciais, evidencia-se que o problema da irregularidade fundiária não pode ser ligado apenas a questões técnicas ou normativas. Trata-se, antes de tudo, de um fenômeno que explica a forma como o Estado, em seus diferentes níveis, negocia seus interesses e define prioridades em consonância ou em conflito com os anseios e necessidades da sociedade civil. A análise das dinâmicas e tensões que ocorrem entre os atores presentes no estudo de caso aqui proposto revela que a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade é constantemente mediada por relações de poder e por contradições estruturais do desenvolvimento urbano brasileiro. Portanto, compreender o caso fidelense é, ao mesmo tempo, reconhecer os limites da política urbana nacional e reafirmar a urgência de mecanismos que garantam a igualdade entre os diferentes atores citados nas decisões centrais dos processos de ordenamento territorial.

METODOLOGIA

O presente estudo que se apresenta neste artigo adota como estratégia metodológica o estudo de caso do município de São Fidélis, localizado na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro. O estudo de caso tem como objetivo apresentar, de forma empírica, a análise de um fenômeno, situação ou dinâmica no espaço geográfico.

Esta metodologia tem sido amplamente usada por cientistas sociais desde os anos 1930, [...]. Sua versatilidade e capacidade de aprofundamento de fenômenos são alguns dos aspectos que os tornam importante ferramenta para o conhecimento de eventos políticos em nossas sociedades, permitindo tanto a construção de teorias (theory building) quanto seu teste (theory testing). (Ev; Gomes, 2014, p. 77)

Freitas e Jabbour (2011) evidenciam que a academia, por diversas vezes, tece duras críticas ao método do estudo de caso, como: a) falta de rigor nas investigações; b) por vezes, não cria base para generalizações; c) demanda, em alguns casos, muito tempo. Mesmo com tais críticas, Freitas e Jabbour (2011) salientam que “apesar das limitações, o estudo de caso é o método mais adequado para conhecer em profundidade todas as nuances de um determinado fenômeno organizacional.” (Freitas; Jabbour, 2011, p. 13). A escolha do método e da localidade a ser estudada justifica-se pelas experiências recentes de implementação de políticas de regularização fundiária, que se desdobram, não raro, em disputas políticas e de interesses



personais intrínsecas ao meio geográfico. Tais experiências, no caso de São Fidélis, podem oferecer um campo fértil para compreender as tensões entre o aparato legal, as políticas institucionais e as demandas sociais

O nosso estudo segue por três pontos principais. Revisão bibliográfica, levantamento documental e entrevistas semiestruturadas. A revisão bibliográfica tem como intuito formar uma base conceitual teórica crítica, capaz de sustentar uma leitura crítica das dinâmicas recentes no processo de regularização fundiária no município de São Fidélis. Autores como Lefebvre (1991), Santos (2018; 2023; 2023), Maricato (2019), Rolnik (2019), os quais permitem não somente compreender as dinâmicas de irregularidade fundiária, mas também entendê-las como parte de um processo maior que toma o espaço geográfico, situando-o como campo de disputas políticas e sociais.

O levantamento e análise documental tiveram como intuito reunir a legislação nacional referente à regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017 e os decretos), o Plano Diretor Municipal de São Fidélis (2006), o Mapa de Zoneamento de São Fidélis (1992) e possíveis relatórios técnicos produzidos pelos projetos REURB-UFF, ITER-RJ e pelo poder público municipal. Ademais, é importante destacar que “a análise propriamente dita consiste na obtenção de informações significativas que irão possibilitar a elucidação do objeto de estudo e contribuir na solução dos problemas de estudo propostos” (Junior; Oliveira; Santos; Schnekenberg, 2021, p. 45). A análise documental em nosso estudo normativo buscou compreender os usos institucionais e os limites desses instrumentos que permeiam a nossa trama. Contudo, tais relatórios não foram disponibilizados pelas instituições responsáveis, mesmo após solicitações formais. Estas adversidades, entretanto, podem evidenciar dinâmicas mais obscuras sobre o processo que está em voga aqui, o de regularização fundiária no município de São Fidélis. Essas limitações evidenciaram algumas barreiras, como o acesso a informações oficiais, o que levou nossa pesquisa a priorizar outras fontes empíricas e bibliográficas. Tal barreira também pode evidenciar um ponto interessante. A falta de transparência institucional em processos que, por sua natureza, deveriam prezar pelo acesso público à informação.

Como terceira etapa, realizaram-se entrevistas semiestruturadas. O plano inicial tinha como intuito escutar os diferentes atores (gestores municipais, técnicos vinculados à UFF e ao ITERJ, lideranças comunitárias e moradores) que integram nosso estudo. Mas devido a dificuldades de acesso aos interlocutores e a indisponibilidade institucional, foi possível realizar apenas uma entrevista. Ainda que limitada, devido ao número de entrevistas, essa coleta se



mostrou valiosa para captar um entendimento de pontos ainda obscuros sobre o processo de regularização fundiária em São Fidélis.

Assim, a metodologia adotada, ainda que limitada pelos entraves encontrados (não acesso aos documentos e baixo número de entrevistas realizadas até o presente momento), revela-se adequada ao objetivo proposto. A articulação entre revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas permite construir uma leitura crítica sobre o processo de regularização fundiária em São Fidélis, permitindo destacar suas potencialidades e contradições. Tal constructo metodológico escolhido para o estudo em questão, oferece subsídios necessários para o diálogo com o referencial teórico que fundamenta a análise sobre a produção do espaço urbano e as disputas políticas e sociais que marcam a efetivação do direito à cidade.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico⁵ escolhido para o presente estudo, tem como função subsidiar o debate em torno da produção desigual do espaço urbano e da regularização fundiária no Brasil. Portanto, tomamos a nossa linha de raciocínio, partindo da concepção crítica do espaço urbano como produto social, sendo ele resultado das relações de poder, das disputas políticas e das dinâmicas econômicas que se materializam no território. Tal estudo e perspectiva exigem mobilizar autores que problematizam a urbanização desigual e as contradições que permeiam a efetivação do direito à cidade.

Henry Lefebvre ao propor o conceito de direito à cidade, amplia o entendimento da vida urbana ao afirmar que a cidade não deve ser reduzida à sua materialidade física ou a um espaço de circulação de mercadorias, mas sim como obra coletiva. Portanto, o espaço urbano é formado pelas práticas sociais, pela produção simbólica e pelas disputas políticas que nele se estabelecem.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (Lefebvre, 1991, p. 135)

Tal ideia nos subsidia para uma leitura crítica e para o entendimento de que a cidade é um campo de disputas, em que as dinâmicas e processos de segregação/exclusão não são

⁵ A seleção dos autores que compõem este referencial teórico justifica-se pelo reconhecimento de suas contribuições centrais ao debate urbano brasileiro e internacional. O conjunto de referências articulados nesse estudo permite compreender a regularização fundiária como parte das disputas pela produção do espaço urbano.



meramente acidentais, mas estruturais. Essa reflexão é aprofundada por Santos (2005), que analisou a urbanização brasileira, marcada por desigualdades históricas e estruturais. Para o autor, a urbanização nacional, intensificada na segunda metade do séc. XX produziu cidades fragmentadas, incapazes de assegurar condições mínimas de cidadania a toda a população.

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, do transporte, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. (Santos, 2023, p. 105)

Santos (2018;2023;2023) tomou como base para a interpretação dessa realidade o resultado da lógica capitalista, que organiza o território segundo uma lógica excludente. O resultado é uma urbanização precária, caracterizada pela produção desigual do espaço e pela permanência de milhões de brasileiros em condições de irregularidade e vulnerabilidade.

Esse quadro de precariedade urbana se articula com o que Maricato (2015) identifica como o impasse da política urbana. Há uma contradição estrutural no papel do Estado, de um lado, produz aparatos que estabelecem os direitos, mas de outro, mantém práticas que reproduzem desigualdades urbanas e legitimam os interesses privados.

Tal contradição é potencializada por dinâmicas recentes decorrentes do avanço do capital sobre o espaço urbano. Rolnik (2019) mostra como a financeirização da terra e da moradia transformou e transforma radicalmente a lógica da produção do espaço urbano (as cidades), convertendo a urbe em um ativo financeiro.

Através da atuação dos mercados fundiários e da regulação urbanística, a economia política da habitação implicou também uma economia política da urbanização, reestruturando as cidades. Trata-se, então, não apenas de uma nova política habitacional, mas de um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos. (Rolnik, 2019, p. 29)

Indo mais além, Rolnik (2019) evidencia, em sua obra, que o exercício do direito à moradia foi profundamente afetado pelas lógicas capitalistas, expondo que:

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos - ou seja, um meio de distribuição de riqueza. (Rolnik, 2019, p.32)



O processo citado anteriormente tem impactos diretos nas dinâmicas de regularização fundiária, que não devem ser compreendidas somente como um procedimento técnico ou jurídico, mas como um campo de disputa.

A regularização fundiária torna-se necessária, útil e adequada nas hipóteses em que a ilegalidade da propriedade ou da posse apresenta-se como problema social com potencialidade para gerar grandes conflitos urbanos ou rurais, ou colocar em risco a integridade física e patrimonial das pessoas, além de gerar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais. (Reis; Oliveira, 2017, p.46)

Essa dimensão evidencia que a regularização urbana e até mesmo rural não deve somente reduzir a emissão dos títulos, mas também articular políticas públicas de infraestrutura e cidadania. Assim, os processos de regularização fundiária devem fazer parte de um projeto de cidade mais justa e democrática, exigindo transparência e participação social. Como já foi evidenciado, é central garantir a participação e a transparência nos processos de REURB. Como apontam Leonir, Andrade e Costa (2024), “a participação desses moradores está prevista pelas leis brasileiras de regularização fundiária [Reurb].”(Leonir; Andrade; Costa, 2024, p. 175). Vale salientar que, mesmo que a participação popular esteja garantida no instrumento normativo, ela depende da prática institucional.

Do ponto de vista normativo/institucional, a literatura é clara e reconhece a importância e também os limites dos instrumentos normativos de regularização fundiária, “a REURB é de fato uma das ferramentas possíveis de concretização do direito fundamental à moradia, muito embora não seja solução única que dê conta do gap entre déficit habitacional, informalidade e precariedade das “cidades” que vivem à margem da cidade.” (Farias; Vieira, 2023, p. 1773). Em outras palavras, a titulação precisa articular-se à infraestrutura, serviços e participação social para produzir integração territorial efetiva.

À luz desse arcabouço, avançamos para Resultados e Discussão, examinando, no caso de São Fidélis/RJ, como participação social, transparência documental e capacidades institucionais/coordenação intergovernamental condicionam a efetividade da regularização fundiária.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e discussões que se enveredam de nossa pesquisa passam por três pontos principais: a) governança e coordenação institucional; b) transparência e acesso à informação; e c) participação social. Tais pontos surgem do cruzamento entre o levantamento documental,



a entrevista semiestruturada realizada e as evidências indiretas decorrentes da não liberação dos relatórios técnicos pela prefeitura, pela REURB-UFF e pelo ITERJ, o que estrutura um padrão de implementação fragmentado. Em termos de pano de fundo, a literatura reconhece que a regularização fundiária tornou-se um tema estruturante da política urbana brasileira. “No Brasil urbano contemporâneo, a regularização fundiária se coloca cada vez mais como questão fundamental tanto nas grandes cidades quanto nas de pequeno e médio porte.” (D’Ottaviano; Silva, 2010, p.201).

No primeiro ponto, o estudo de caso evidencia a sobreposição de iniciativas e fragilidades de coordenação entre os projetos. A bibliografia revela que a regularização fundiária não pode limitar-se à titulação.

Tais programas de escrituração são em parte políticas de habitação e, para serem bem sucedidos, deveriam ser repensados em um contexto mais amplo de políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais preventivas que efetivamente ampliassem as condições de acesso a terrenos urbanizados e moradia. Nessa perspectiva, a questão da legalização de assentamentos informais torna-se ainda mais relevante e mais complexa. (Fernandes, 2011, p. 39 - 40)

Tais indagações ajudam a interpretar por que a alternância institucional frente ao processo de regularização fundiária, desacompanhada de um plano integrado e continuidade técnica, tende a gerar mais instabilidades do que resultados.

No que se refere ao problema da transparência institucional e à não liberação dos relatórios, observa-se que essa situação restringiu a análise documental e impôs maior dependência de fontes bibliográficas e da única entrevista realizada, expondo falhas na prestação de contas em procedimentos que, legalmente, deveriam ser públicos. Como já afirmamos, “a REURB é de fato uma das ferramentas possíveis de concretização do direito fundamental à moradia, muito embora não seja solução única que dê conta do gap entre déficit habitacional, informalidade e precariedade das ‘cidades’”(Farias; Vieira, 2023, p. 1773). Em outras palavras, procedimentos desprovidos de publicidade, participação e integração raramente convertem a regularização em inclusão territorial.

Por fim, no que tange ao eixo da participação social, o material que foi possível coletar e analisar indica poucos espaços de escuta e difícil mobilização comunitária no período analisado. Tal cenário vai de encontro ao que está previsto no instrumento normativo: “A participação desses moradores está prevista pelas leis brasileiras de regularização fundiária [Reurb].”(Lenoir; Andrade; Costa, 2024, p. 175). A ausência de participação efetiva

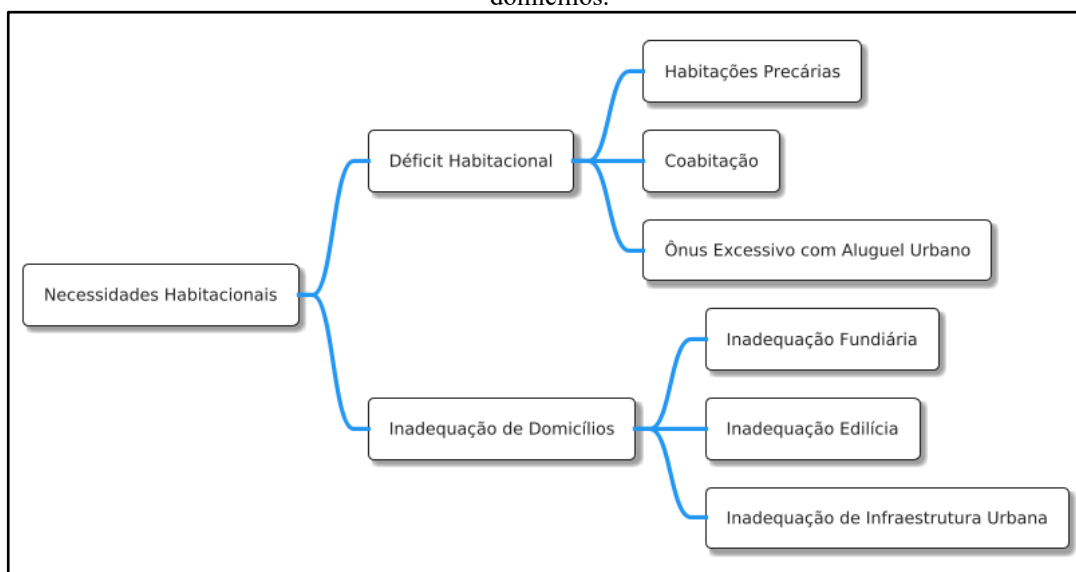
compromete a legitimidade e a qualidade das decisões, sobretudo quanto à tipologia escolhida, aos critérios de priorização e ao desenho de soluções urbanísticas e sociais.

Antes de seguirmos para as considerações finais do estudo, faz-se necessário contextualizar, a nível nacional, o caso do município de São Fidélis. Segundo a Fundação João Pinheiro (FJP),

26.510.673 (41,2%) apresentam pelo menos algum tipo de inadequação. O estudo também aponta a persistência da inadequação nos segmentos de mais baixa renda e destaca que, entre os domicílios com inadequações, mais de 60% são chefiados por mulheres e mais de 53% têm responsável que se declara não branco. (FJP, 2024)

A inadequação fundiária é um dos componentes dessa métrica.

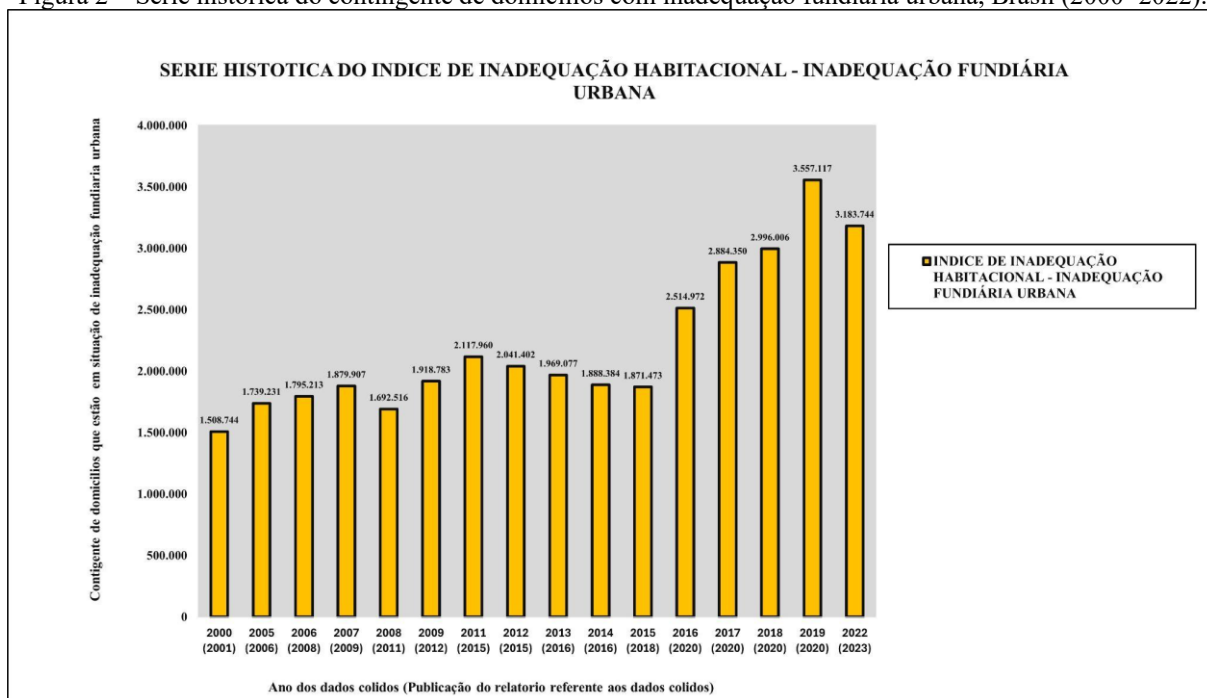
Figura 01 - Necessidades habitacionais: estrutura conceitual do déficit habitacional e da inadequação de domicílios.



(Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Inadequação de Domicílios no Brasil, 2022. Belo Horizonte: FJP, 2024 (base PNAD Contínua/IBGE). **Elaboração:** autor, a partir da metodologia da FJP.)

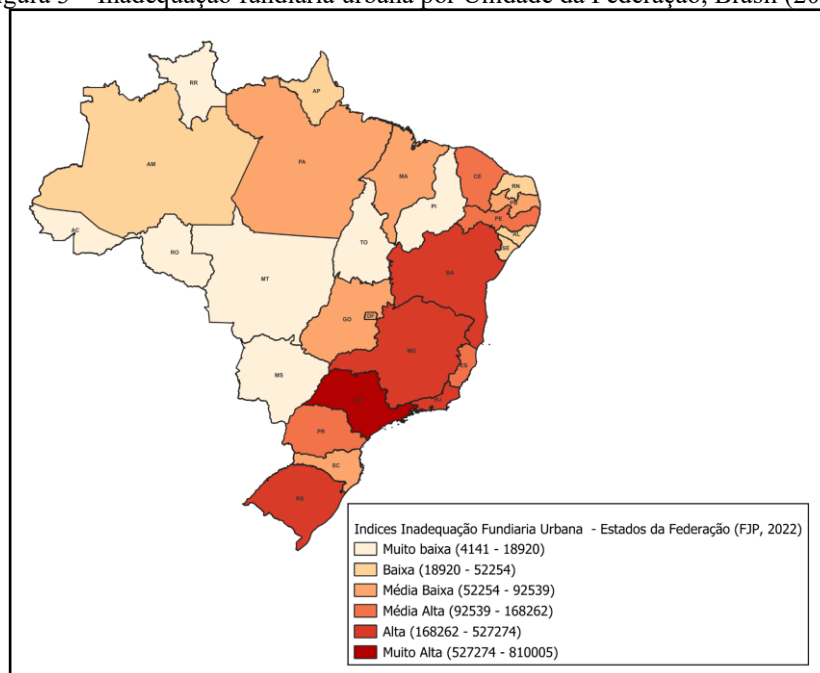
A inadequação fundiária pode ser definida quando “pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.” (CDHU, 2022, p. 40).

Figura 2 – Série histórica do contingente de domicílios com inadequação fundiária urbana, Brasil (2000–2022).



(Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Inadequação de Domicílios no Brasil 2022 (e edições anteriores). Belo Horizonte: FJP, 2024. Base: PNAD/PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: autor.)

Figura 3 – Inadequação fundiária urbana por Unidade da Federação, Brasil (2022).



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). *Inadequação de Domicílios no Brasil 2022*. Belo Horizonte: FJP, 2024.
Base: PNAD Contínua/IBGE 2022. **Elaboração:** autor.

Dado esse contexto, a magnitude e a dispersão territorial do problema demandam políticas de regularização planejadas, transparentes e participativas — aspectos que têm se revelado críticos em São Fidélis.



Considerando os dados aqui apresentados e o andamento local, a efetividade da regularização fundiária exige capacidade institucional, governança documental e mecanismos participativos que vão desde o diagnóstico até a titulação e o pós-recebimento dos títulos. Quando esses elementos não estão presentes, o processo de regularização pode reduzir-se meramente a um ato cartorial. Ela deve enfrentar o problema como uma questão social e não meramente jurídica, deve proporcionar e ter “potencialidades para lhes proporcionar habitação, ou seja, que lhes forneça condições de adaptação socioambiental, sustento, abrigo permanente e possibilidade de constituir identidade indivíduo-localidade”. (Reis; Oliveira, 2017, p. 44). A conclusão para o caso de São Fidélis é direta. Sem transparência e participação, multiplicam-se assimetria informacional, desconfiança e disputas, o que posterga resultados.

Em síntese, os resultados sugerem que o caso fidelense confirma o que se tem posto na literatura. Regularização fundiária, está para além de um procedimento técnico e político, o processo de regularização deve integrar diferentes dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou as experiências recentes de regularização fundiária em São Fidélis-RJ. O conjunto de achados indicam um padrão de implementação fragmentado, marcado pela paralisação e troca dos projetos, falta de transparência e baixa institucionalização de espaços participativos. Em termos gerais, o estudo reforça que titular não basta. Quando o processo não é transparente, participativo e coordenado, a regularização fundiária urbana tende a se reduzir simplesmente a uma emissão de títulos.

A principal contribuição empírica desta pesquisa foi visibilizar o processo, inclusive suas lacunas, em um município distante das grandes metrópoles, evidenciando que as dificuldades não são apenas jurídicas, mas também organizacionais e procedimentais. Quanto às limitações enfrentadas, a pesquisa está em andamento e enfrentou algumas restrições relevantes, como a não liberação de relatórios técnicos e a realização de uma entrevista no período analisado. Tais limites foram tratados não apenas como obstáculos, mas como dados reveladores.

Como passos futuros para o caminhar de nossa pesquisa, destacam-se três pontos principais: a) aprofundar a investigação qualitativa com novos interlocutores (gestores, técnicos, lideranças e moradores), explorando percepções e rotinas administrativas; b) realizar a análise documental integral assim que os relatórios forem disponibilizados, permitindo



reconstruir fluxos decisórios e comparar desenhos institucionais; e c) avançar em comparações intermunicipais

Para não concluir, o caso de São Fidélis confirma a distância entre os instrumentos normativos e a realidade empírica operacional. Encurtar essa distância exige instituições estáveis e procedimentos que não façam da regularização apenas um ato de distribuição de títulos, mas uma política de inclusão, para que o direito à cidade seja de fato exercido em sua totalidade.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cândida Alves; SIQUEIRA, Adriana Castelo Branco; RABÊLO, Samara Eveline Vieira de Medeiros. **A política de regularização fundiária e o acesso à terra: uma análise do direito fundamental de moradia no país**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, v. 8, n. 14, p. 147–164, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/253>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [atual. 2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 06 out. 2025.

CDHU – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Nota técnica 2022: quantificação e qualificação das necessidades habitacionais – aspectos metodológicos e quadro atual**. São Paulo: CDHU, 2022. Disponível em: <https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37003/3-Nota-Tecnica-Quatificacao-e-Qualificacao.pdf>. Acesso em: 06 out. 2025.

D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 32, p. 201–229, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/f03355c2-de06-48c5-9b14-8657d97115ed>. Acesso em: 06 out. 2025.

EV, Leonardo da Silveira; GOMES, Aline Burni Pereira. **Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso**. Teoria & Sociedade, v. 22, n. 2, p. 75–102, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/index.php/rts/article/view/191>. Acesso em: 06 out. 2025.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 06 out. 2025.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Inadequação de domicílios no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2024. 100 p. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/4309>. Acesso em: 06 out. 2025.

FREITAS, Wesley Ricardo de Souza; JABBOUR, Charbel José Chiappetta. **Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões**. Revista Estudo & Debate, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 7–22, 2011. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560>. Acesso em: 06 out. 2025.

JÚNIOR, Edgard Bruno Leite; OLIVEIRA, Gustavo Silva; SANTOS, Aline Cristina de Oliveira; SCHNEKENBERG, Gabriel Fogaça. **Análise documental como percurso**



metodológico na pesquisa qualitativa. Cadernos da FUCAMP, v. 20, n. 44, p. 36–51, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 06 out. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Moraes, 1991. (edição brasileira).

LENOIR, Jean; ANDRADE, Luís Manuel da Silva; COSTA, Luís Miguel Oliveira. **A participação social nos processos de regularização fundiária na Rede Moradia Assessoria no Brasil.** Cidades, Comunidades e Territórios, Lisboa, n. 48, p. 175–182, jul./dez. 2024. DOI: 10.15847/cct.31708. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cidades/9220>. Acesso em: 06 out. 2025.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Regularização fundiária urbana e rural: limites e possibilidades de políticas públicas.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, n. 2, p. 41–53, 2017. DOI: 10.5102/rbpp.v7i2.4748. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 06 out. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. Disponível em: <https://www.boitempoeditorial.com.br/produto/guerra-dos-lugares-152631>. Acesso em: 06 out. 2025. catalogo.biblioteca.iscte-iul.pt+1

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5. ed., 6. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana.** 3. ed., 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 28. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SÃO FIDÉLIS (RJ). **Plano Diretor Participativo do Município de São Fidélis.** São Fidélis: Prefeitura Municipal, 2006. Disponível em: <https://acoes.ufrrj.br/gpda/files/2014/05/Plano-Diretor-Participativo-de-S%C3%A3o-Fid%C3%A9lis-RJ1.pdf>. Acesso em: 06 out. 2025.

VIEIRA, Anderson Henrique; FARIAS, Talden Queiroz. **Regularização Fundiária Urbana (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária.** Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 1772–1809, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.74367. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/74367>. Acesso em: 06 out. 2025.