



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ATHIS NO SETOR 1 DA ANTIGA COLÔNIA JULIANO MOREIRA: UM BALANÇO DE 16 ANOS DE AÇÕES PELO DIREITO À MORADIA SAUDÁVEL

Isis Piauhy¹
Thamirez Martins²
Flávia Soares³
Daniel Insfran⁴

1 INTRODUÇÃO

O déficit e a inadequação habitacional refletem a profunda desigualdade urbana, reforçada tanto pela dinâmica histórica quanto pela contemporânea da urbanização, que concentra as iniquidades em saúde nas favelas e periferias urbanas.⁵ Em 2022, o Brasil registrou um déficit habitacional superior a 6,2 milhões de domicílios,⁶ sendo o ônus excessivo com o aluguel urbano o principal componente (52,2%). Paralelamente, 24,1% dos domicílios apresentavam inadequação de infraestrutura e mais de 19% inadequação edilícia, evidenciando um cenário de precariedade que impacta diretamente a saúde e o bem-estar.

Apesar dos avanços normativos, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei de ATHIS (Lei nº 11.888/2008), a garantia do direito à cidade, à habitação saudável e à função social da propriedade permanece limitada e ameaçada por retrocessos legislativos como a Lei nº 13.465/2017, que ao flexibilizar a exigência da execução do projeto de urbanização como condição

¹ Mestranda em Arquitetura e Urbanismo/UFF; Fiocruz; Analista em Gestão; isis.piauhy@fiocruz.br

² Mestranda em Planejamento Urbano e Regional/IPPUR-UFRJ; Fiocruz; Bolsista; thamirez.martins@fiocruz.br

³ Doutora em Engenharia de Produção/COPPE-UFRJ; Fiocruz; Coordenadora do Núcleo de Convívio FMA e Analista de Gestão Sênior II; flavia.soares@fiocruz.br

⁴ Especialista em Gestão BIM/INBEC; Fiocruz; Bolsista; daniel.insfran@fiocruz.br

⁵ DOMINGUES, Luis; SILVA, Gilson; RAVERA, Célia. **Promoção de territórios saudáveis**: assessoria técnica à habitação social no Setor 1 da Colônia Juliano Moreira. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 48, n. Especial 1, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-28982024E18708P>.

⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 6 jul. 2025.



para a titulação favorecem a institucionalização de assentamentos precários e incentivam a utilização da regularização fundiária como instrumento de mercantilização da terra.

Frente a essa conjuntura, o presente trabalho analisa a atuação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), por meio do Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz Mata Atlântica (PDCFMA), ao longo de 16 anos⁷ no Setor 1 da antiga Colônia Juliano Moreira (CJM), no bairro de Jacarepaguá, Zona Oeste do Rio de Janeiro.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Contexto territorial e institucional

A CJM ocupa uma área originalmente voltada às atividades de engenho de açúcar e, posteriormente, a um complexo de saúde mental. No ano 2000, através de um processo de municipalização, o território foi dividida em seis setores. O Setor 1 está inserido na zona de amortecimento do Parque Estadual da Pedra Branca e abriga importante remanescente de Mata Atlântica, o qual cobre cerca de 80% de sua área. Suas seis comunidades⁸ foram formadas, majoritariamente, por funcionários da Colônia, que ali se instalaram a partir dos anos 60.

Em 2003, o Setor 1 foi cedido, ainda a título precário, à Fiocruz pela União Federal com o compromisso de destinar a área a atividades alinhadas a sua missão institucional, valorizando a relação entre saúde coletiva e meio ambiente na realização de pesquisas, desenvolvimento tecnológico e educação. A cessão coincidiu com um novo momento da política urbana no país, em que a regularização fundiária passou a ser compreendida como uma das ações para a superação das desigualdades sociais e regionais⁹. Nesse novo panorama, a Fiocruz assumiu, além da gestão territorial para a implantação do Campus Fiocruz Mata Atlântica (FMA), o apoio ao processo de regularização fundiária das famílias que residiam na área cedida.

Em 2007, a cessão de uso foi consolidada a título definitivo e o Programa de Aceleração do Crescimento para a Colônia Juliano Moreira (PAC Colônia), que previa a regularização urbanística

⁷ Apesar da presença da Fiocruz na área correspondente à antiga CJM desde a década de 1990 o marco considerado para esse trabalho foi o Levantamento Socioeconômico e o Cadastramento das famílias do Setor 1 realizado em 2009.

⁸ Caminho da Cachoeira, Fincão, Faixa Azul, Sampaio Correia, Viana do Castelo e Remédios.

⁹ O novo momento da política de desenvolvimento urbano no país, mencionado no texto, refere-se, entre outros marcos, ao Estatuto da Cidade (2001), que fortalece o direito constitucional à moradia e introduz instrumentos jurídicos voltados à efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana.



e fundiária dos setores 2 e 3, aprovado. Em 2009, no âmbito do Comitê Gestor do PAC Colônia¹⁰, articulou-se a inclusão do Setor 1 no Programa, buscando viabilizar a urbanização dos assentamentos existentes e a construção de unidades habitacionais destinadas ao reassentamento das famílias em situações não passíveis de regularização. A partir dessa articulação, a Fiocruz elaborou o Projeto de Regularização Fundiária e Urbanística do Setor 1.

2.2 Ações desenvolvidas e desafios enfrentados

O primeiro cadastro, realizado em 2009, identificou 220 famílias vivendo em condições de vulnerabilidade. Destas, 90 foram indicadas para reassentamento dentro do próprio Setor 1, por estarem em áreas de risco ou de preservação ambiental. Outras 130 foram consideradas aptas à titulação no local. Dentre elas, 30 foram selecionadas com base na vulnerabilidade socioeconômica e nas condições físicas das moradias para ações de melhorias habitacionais.

Apesar da previsão orçamentária no PAC, a etapa de urbanização do Setor 1 não foi licitada pela Prefeitura, inviabilizando a regularização fundiária plena. Atualmente, não há perspectiva concreta de novos investimentos, apenas a manifestação de um compromisso futuro, sem prazo definido. Mesmo diante desse cenário, a FMA mantém sua atuação por meio de equipes multidisciplinares, realizando visitas sociotécnicas, atendimentos, mediação de conflitos e atualização cadastral, a fim de garantir a coerência com o plano urbanístico e de parcelamento e preservar a sustentabilidade social e ambiental do território.

Passados 16 anos do início do processo, observa-se, no Setor 1, um aumento de 36,4% no número de moradias e de 8,9% na população, totalizando 300 famílias e 806 moradores. Esse crescimento é relativamente próximo à média nacional registrada entre 2010 e 2022 (6,5%)¹¹ e inferior ao verificado no bairro de Jacarepaguá no mesmo período (22,7%)¹². Tal aumento está

¹⁰ O Comitê Gestor do PAC Colônia foi composto por representantes do Ministério do Planejamento (SPU), Ministério da Saúde (Fiocruz), Ministério das Cidades, Secretarias Municipais de Saúde, Habitação e Urbanismo e do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social.

¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 6 jul. 2025.

¹² PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Censo Demográfico 2022: População e domicílios por Bairros**. Rio de Janeiro: PCRJ, 2024. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-demogr%C3%A1fico-2022-popula%C3%A7%C3%A3o-e-domic%C3%ADlios-por-bairros-ras-e-aps/explore?path=>. Acesso em: 03 jul.2025.



associado, principalmente, à formação de novos núcleos familiares locais e ao acolhimento de parentes afetados pela perda de renda durante a pandemia.

Parte das famílias, devido ao risco iminente ou às condições insalubres de suas moradias anteriores, ocuparam os lotes previstos pelo projeto por meio de autoempreendimento. Neste contexto, das 300 famílias, 198 estão aptas à titulação, sendo 177 no local original e 21 em lotes de reassentamento. Contudo, como se trata de uma área de baixios e sem garantias quanto à execução das obras de urbanização e infraestrutura, alguns lotes destinados ao reassentamento apresentam alagamentos. Essa situação torna necessária a revisão de parte do projeto, de modo a contemplar as questões socioambientais e incorporar soluções sustentáveis que garantam o direito à terra e à moradia digna.

2.3 Projeto PATHS e ações complementares

Comprometida com a promoção da saúde como um direito fundamental, o PDFMA instituiu o Projeto de Assessoria Técnica para Habitação Saudável (PATHS), fundamentado nos princípios constitucionais do direito à moradia e na Lei de ATHIS. Inicialmente, o projeto foi concebido para oferecer apoio técnico às famílias reassentadas, com a execução de obras por meio de recursos federais e mão de obra contratada. No entanto, diante dos desafios operacionais e da descontinuidade no financiamento, o PATHS passou por adaptações, mantendo-se ativo na oferta de assessoria técnica às famílias que constroem suas moradias por meio do autoempreendimento.

Dada as limitações econômicas enfrentadas por grande parte dos moradores, a FMA tem buscado alternativas viáveis, combinando o apoio técnico contínuo à mobilização social e à articulação com instituições parceiras. Mesmo com recursos limitados, importantes avanços foram alcançados: em 2012, telhas e caixas d'água de amianto foram substituídas por materiais adequados, por meio do Projeto Troca Limpa; em 2014, após a interdição de algumas residências pela Defesa Civil em decorrência de fortes chuvas, unidades habitacionais foram viabilizadas através do Projeto Casas Abrigo. Paralelamente, tem sido implementado sistemas alternativos de tratamento de esgoto, como alagados construídos, fossas biodigestoras e bacias de evapotranspiração. Adicionalmente, promove-se o diálogo comunitário sobre a gestão compartilhada das águas do reservatório natural localizado no território.



3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência desenvolvida no Setor 1 da antiga CJM, por meio das ações do PATHS e do Projeto de Regularização Fundiária e Urbanística, evidencia a importância de uma abordagem participativa, interdisciplinar e sistêmica na construção coletiva de um território saudável e sustentável. A integração entre ações fundiárias, urbanísticas e socioambientais, fundamentadas na função social da terra urbana e na mobilização comunitária, tem como premissa a promoção da segurança jurídica da posse, a qualificação do habitat e o fortalecimento da autonomia das comunidades.

O pacto territorial construído coletivamente orienta a atuação da assessoria técnica e consolida a governança local, permitindo que a regularização fundiária se configure também como um instrumento de promoção da saúde e da justiça social. Nesse processo, a definição de parâmetros urbanísticos pactuados com a comunidade, a adoção da concessão de direito real de uso com cláusulas resolutórias de caráter ambiental que preservam o uso adequado da terra e a delimitação dos lotes em conformidade com as especificidades territoriais (ainda que superiores ao limite de 250m² previsto pela legislação federal) reforçam a busca por soluções que conciliem o direito à cidade com a preservação ambiental e o enfrentamento da especulação imobiliária. Espera-se que, uma vez aprovado e implementado, o projeto contribua para o reconhecimento de novas diretrizes que venham a regulamentar, futuramente, a Lei de Especial Interesse Social.

REFERÊNCIAS

DOMINGUES, Luis; SILVA, Gilson; RAVERA, Célia. **Promoção de territórios saudáveis:** assessoria técnica à habitação social no Setor 1 da Colônia Juliano Moreira. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 48, n. Especial 1, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-28982024E18708P>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 6 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. [S.l.]: IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 6 jul. 2025.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Censo Demográfico 2022:** População e domicílios por Bairros. Rio de Janeiro: PCRJ, 2024. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-demogr%C3%A1fico-2022-popula%C3%A7%C3%A3o-e-domic%C3%ADlios-por-bairros-ras-e-aps/explore?path=>. Acesso em: 03 jul.2025.