



**Glauca Souza Brito Viana**

**Perspectivas e Limites nos Programas de Regularização  
Fundiária em Terras Públicas da União no Rio de Janeiro:  
O caso do Setor 01 da Colônia Juliano Moreira**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Rafael Soares Gonçalves

Rio de Janeiro  
Maio de 2012



**Glaucia Souza Brito Viana**

**Perspectivas e Limites nos Programas de  
Regularização Fundiária em Terras Públicas da  
União no Rio de Janeiro:  
O caso do setor 1 da Colônia Juliano Moreira**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Profº Rafael Soares Gonçalves**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profª Maria de Fátima Cabral Marques Gomes**

Departamento de Serviço Social – UFRJ

**Profª. Inez Stampa**

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

**Profª. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 15 de maio de 2012

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Glaucia Souza Brito Viana**

Graduou-se em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1997. Especializou-se em trabalho com famílias vítimas de Violência Doméstica no LACRI/USP em 1998 e trabalho com a temática por 5 anos, Especializou-se em Serviço Social e Saúde na Ficruz em 2001 e trabalhou na área de saúde por 6 anos, trabalhou com elaboração, gestão e avaliação de projetos sociais por mais 5 anos. Atua no Núcleo de Convívio do Campus Fiocruz da Mata Atlântica e tem atuação junto ao Projeto de Regularização Fundiária e Urbanística do setor 01 da Colônia Juliano Moreira.

#### Ficha Catalográfica

Viana, Glaucia Souza Brito

Perspectivas e limites nos programas de regularização fundiária em terras públicas da União no Rio de Janeiro: o caso do setor 01 da Colônia Juliano Moreira / Glaucia Souza Brito Viana ; orientador: Rafael Soares Gonçalves. – 2012.

164 f. : il. (color) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2012

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Renda da terra. 3. Função socioambiental da propriedade. 4. Regularização fundiária. 5. Direito à cidade. 6. Direito à moradia. I. Gonçalves, Rafael Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Dedico este trabalho aos meus filhos Guilherme e Leonardo e, ao meu companheiro Claudio, minhas fontes de motivação diária. Sempre carinhosos, compreensivos e certos de que eu conseguiria concluir este desafio, mesmo nos momentos em que eu mesma não acreditava.

## Agradecimentos

Agradeço aos moradores da Colônia Juliano Moreira pela confiança e cooperação para que esta pesquisa fosse possível;

Aos meus queridos filhos Guilherme e Leonardo e ao meu companheiro Claudio por vocês existirem na minha vida, por entenderem a necessidade de minhas ausências mesmo em momentos importantes, pelo amor que vocês me dão a cada dia e por fazerem de mim uma pessoa feliz;

Aos meus amigos Vera Corrêa, Rodrigo Lima e Daniele Barros que foram minhas fontes de informação, inspiração e apoio no período da seleção para o mestrado;

As minhas queridas irmãs Cláudia e Angela e minha amada mãe e minha dedicada sogra pelo apoio que me dão na minha vida e, claro, foram fundamentais para que eu conseguisse levar esse desafio até o fim;

As minhas queridas mais que amigas, irmãs de vida Claudinha, Vera, Dayse e Marly, pela torcida, pela paciência, enfim, pela amizade nestes quase 15 anos.

A querida companheira de luta Célia Ravera por todo o conhecimento que generosamente me proporcionou e proporciona cotidianamente;

Aos coordenadores e demais colegas de trabalho da Fiocruz, especialmente ao Marcus César pelos livros, bate papos e apoio com o olhar urbanístico necessário para uma boa leitura do projeto estudado, assim como por ser o fornecedor de boa parte das imagens utilizadas neste trabalho.

A minha querida Estela, pelo cuidado imenso dedicado aos meus filhos;

Aos meus amigos e companheiros de jornada no mestrado, saibam vocês enriqueceram minha vida com seus saberes, alegria e amizade;

Aos meus professores pela paciência, dedicação e por me fazerem descobrir coisas maravilhosas a cada dia que passei no mestrado;

A minha querida professora, amiga e confidente Inez Stampa, pelo apoio ao longo de todo o curso, muito obrigada por seu carinho e suas palavras de motivação, você é demais!!!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

Por fim, mas com certeza não menos importante, ao Meu Orientador Rafael por ter me acolhido, por suas precisas e importantes pontuações e pela grande autonomia que me deu ao longo da construção desta pesquisa, somos militantes da mesma causa e certamente ainda nos encontraremos muito por esses caminhos.

## Resumo

Viana, Gláucia Souza Brito; Gonçalves, Rafael Soares. **Perspectivas e limites nos programas de regularização fundiária em terras públicas da União no Rio de Janeiro caso do setor 1 da Colônia Juliano Moreira.** Rio de Janeiro, 2012. 164p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A Constituição Federal de 1988, reflexo de anos de luta dos movimentos sociais urbanos, trouxe novas possibilidades para fazer frente ao problema da moradia da população de baixa renda. Trata-se de uma reafirmação do direito social à moradia. A partir desse novo escopo jurídico, várias experiências de regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais foram realizadas, especialmente no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. Muitas dessas experiências foram realizadas em terras da União, o que exigiu uma modificação do paradigma arrecadatário desses bens, tendo em vista uma maior valorização da função socioambiental. Este é o caso do projeto realizado no setor 1 da Colônia Juliano Moreira, objeto desta dissertação. Pretende-se, assim, analisar de que maneira a nova política habitacional vem sendo desenvolvida e como contribui para assegurar o princípio da função socioambiental da terra urbana da União, de forma a priorizar o atendimento às necessidades da população de baixa renda.

## Palavras-chave

Renda da Terra; Função socioambiental da propriedade; Regularização Fundiária; Direito à Cidade; Direito à Moradia.

## Abstract

Viana, Glaucia Souza Brito; Gonçalves, Rafael Soares (Advisor). **Perspectives and limits on the land regularization programs on public federal lands in the Rio de Janeiro State: the case of the sector 1 of the Colônia Juliano Moreira.** Rio de Janeiro, 2012. 164p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The Federal Constitution of 1988, reflecting years of struggle of the urban social movements brought new possibilities to tackle the housing problem of low-income population. This is a restatement of the social right to housing. From this new legal scope, various experiences of tenure and urban informal settlements were made, especially under the Growth Acceleration Program. Many of these experiments were carried out on lands of the Union, which required a modification of the revenue collection of the goods paradigm, towards a greater appreciation of social and environmental function. This is the case of a project undertaken in the sector 1 of Colônia Juliano Moreira, object of this dissertation. The aim is thus to analyze how the new housing policy is being developed and how it contributes to ensure the principle of social and environmental role of urban land in the Union, in order to prioritize meeting the needs of low-income population.

## Keywords

Income from land; social and environmental function of the property; Land regularization; right to the city; right to housing.

## Sumário

1. Introdução	18
2. Panorama histórico-teórico da questão fundiária no Brasil	31
2.1. Solo urbano: valor mercadológico X função social	31
2.2. A Formação do Sistema Fundiário Brasileiro	42
2.3. A Legitimação da Posse e a Estruturação do Mercado de Terras no Brasil	46
2.4. Lei de Terras, Libertação dos Escravos e Avanço do Capitalismo	50
3. Um olhar sobre a Política Habitacional no Brasil	55
3.1. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	55
3.2. Política Nacional de Habitação e as Conquistas Populares	72
3.3. Direito à moradia X direito ambiental	81
3.4. Regularização Fundiária em Terras Públicas da União	87
4. O caso do setor 1 da Colônia Juliano Moreira	91
4.1. Conhecendo o território	91
4.2. Áreas de risco: análises técnicas e percepção dos moradores	112
4.3. Participação popular e mediação de conflitos	114
4.4. Plano de Regularização Fundiária e Urbanística	123
4.5. Entre o direito à moradia e o direito ambiental	133

4.6. Melhorias Habitacionais: Alternativa viável?	138
5. Considerações finais	145
6. Referências bibliográficas	155

## Índice de Figuras

Figura 1 -	Quadro: Instrumentos de Regularização Fundiária.....	78
Figura 2 -	Limites da Colônia Juliano Moreira e Divisão em Setores.....	93
Figura 3 -	Núcleo de Ocupação - Assentamentos localizados no setor 01 da Colônia Juliano Moreira.....	94
Figura 4 -	Delimitação do Campus ao Oeste e Norte – Vale do Córrego do Engenho Novo. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2004.....	95
Figura 5 -	1. Igreja Nsa. Sra. dos Remédios, construção 2ª metade do séc.XIX, tombada pelo INEPAC. 2. Arcos do Aqueduto, construção da 2ª metade do séc. XVIII, pertencente ao antigo Engenho Novo, tombado pelo IPHAN. 3. Pavilhão Agrícola, localizado no Vale do Engenho Novo, principal edificação do CFMA e atualmente ocupado pela equipe de implantação, é considerado edificação de interesse cultural. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	96
Figura 6 -	GRÁFICO setor 1 - Sexo dos moradores por localidade.....	98
Figura 7 -	Vulnerabilidades Físicas das 30 habitações do Programa de Melhorias Habitacionais.....	99
Figura 8 -	Via no Fincão.....	100
Figura 9 -	Sampaio Correa - Via pavimentada e servidão de acesso a unidades domiciliares. Fonte Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	100
Figura 10 -	Imagem aérea - Caminho da Cachoeira.....	105
Figura 11 -	Unidades unifamiliares no Caminho da Cachoeira Fonte:	

	Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica , 2010.....	106
Figura 12	Imagem Aérea de Sampaio Correa. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica , 2010.....	107
Figura 13	Unidades Unifamiliares em Viana do Castelo. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	108
Figura 14	Imagem Aérea de Faixa Azul. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	108
Figura 15	Unidades unifamiliares em Faixa Azul.Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	109
Figura 16	Imagem Aérea de Nossa Senhora dos Remédios. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	110
Figura 17	Unidade domiciliar remanescente em Nossa Senhora dos Remédios. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2006.....	110
Figura 18	Imagem Aérea do Fincão. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	111
Figura 19 -	Unidades habitacionais em faixa marginal de proteção (APP) - Fincão. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	112

Figura 20 - Material pedagógico utilizado nas oficinas com os moradores para definição, elaboração e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica, 2010.....	121
Figura 21 - Foto comparativa entre os danos ambientais causados pelas ocupações para fins de moradia e a ocupação para fins de extrativismo mineral (pedreira). PDCFMA, 2010.....	137
Figura 22 - Cópia de material impresso em banner para ilustrar os principais problemas estruturais das moradias. Fonte: Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica.....	142

## Lista de Siglas e Abreviaturas

AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADÚNICO	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEDAE	Companhia Estadual de Água e Esgoto
CHISAN	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio
CJM	Colônia Juliano Moreira
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento Comunitário
COMLURB	Companhia de Limpeza Urbana
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
CURA	Companhia Urbana para Recuperação Acelerada
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINANSA	Programa de Financiamento para Saneamento
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEF	Instituto Estadual de Floresta
IMAS	Instituto Municipal de Assistência à Saúde
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PDCFMA	Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica
PEPB	Parque Estadual da Pedra Branca
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHIS	Política Nacional de Habitação de Interesse Social
PSF	Programa de Saúde da Família
PTTS	Projeto Técnico de Trabalho Social
RF	Regularização Fundiária
RU	Regularização Urbanística
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas
SERLA	Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SUS	Sistema Único de Saúde
UC	Unidade de Conservação
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNPM	União Nacional por Moradia
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
ZEIS	Zona de Especial Interesse Social

*“Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas em vossa sociedade a propriedade privada está abolida para nove décimos de seus membros. E é precisamente porque não existe para estes nove décimos que ela existe para vós. Acusai-nos, portanto, de querer abolir uma forma de propriedade que só pode existir com a condição de privar a imensa maioria da sociedade de toda propriedade.”*

*Marx e Engels (Manifesto do Partido Comunista – 1848).*