

MORADIA E DESIGUALDADE TERRITORIAL. Um debate sobre o processo de favelização em conjuntos Habitacionais no Estado do Rio de Janeiro.

HOUSING AND TERRITORIAL INEQUALITY. A debate on the process of informal settlement growth in Housing Projects in the State of Rio de Janeiro.

ELOAH ALVARENGA MESQUITA QUINTANILHA,¹
assessoriaelo.mesquita@gmail.com

MIRELLE LIMA DE MOURA,²
mirelle.villela@outlook.com

¹Professora Pesquisadora da UCB. Rio de Janeiro - RJ, Brasil.

²Aluna Egressa do Curso de Direito da Universidade Castelo Branco. Rio de Janeiro - RJ, Brasil.

Resumo:O presente estudo tem como objetivo analisar a relação entre o direito à moradia e as desigualdades territoriais, discutindo o processo de favelização em conjuntos habitacionais no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa busca compreender como políticas públicas de habitação social, voltadas à redução do déficit habitacional, acabam por reproduzir padrões históricos de segregação urbana. A metodologia adotada baseia-se em revisão bibliográfica, análise documental de programas habitacionais e observação de casos empíricos em diferentes regiões do estado. Foram examinados aspectos como localização dos empreendimentos, infraestrutura urbana, acesso a serviços públicos e dinâmica social das comunidades instaladas. Os resultados apontam que muitos conjuntos habitacionais, implantados em áreas periféricas e desprovidas de equipamentos urbanos, enfrentam rápida deterioração e processos de autoconstrução semelhantes aos das favelas. Conclui-se que, sem políticas integradas de urbanização e inclusão social, o direito à moradia não se concretiza plenamente, perpetuando desigualdades territoriais. Assim, é imprescindível repensar o modelo de produção habitacional para que ele promova o acesso à cidade e à dignidade humana de forma sustentável.

Palavras-chave:Moradia.Desigualdade territorial.Favelização. habitação social. Rio de Janeiro.

Abstract:This study aims to analyze the relationship between the right to housing and territorial inequalities, focusing on the slum formation process within housing complexes in the State of Rio de Janeiro. The research seeks to understand how social housing policies, intended to reduce housing shortages, have reproduced historical patterns of urban segregation. The methodology combines literature review, documentary analysis of housing programs, and empirical observation of cases in

different regions of the state. The study examines aspects such as project location, urban infrastructure, access to public services, and community dynamics. The findings reveal that many housing complexes, built in peripheral areas lacking infrastructure, experience rapid deterioration and informal construction processes similar to favelas. The conclusion emphasizes that without integrated urbanization and social inclusion policies, the right to housing cannot be fully achieved, thus perpetuating territorial inequalities. Therefore, it is essential to rethink housing production models to ensure sustainable access to the city and human dignity.

Keywords: Housing. Territorial inequality. Slum formation. Social housing. Rio de Janeiro.

1. Introdução

A questão habitacional no Brasil sempre representou um dos maiores desafios estruturais do Estado, configurando-se como, problema histórico e social de grandes proporções. Embora a moradia seja direito fundamental previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, sua efetivação ainda encontra barreiras de ordem política, econômica e administrativa (Rolnik, 2015). A ausência de políticas públicas consistentes ao longo da história revela um cenário de descompasso entre a expansão urbana e o planejamento habitacional, o que intensifica desigualdades e amplia a vulnerabilidade social em diversas regiões do país (Maricato, 2001).

Desde o período colonial, observa-se que o território brasileiro foi marcado pela apropriação de terras com fins de exploração econômica, sem que houvesse planejamento habitacional ou compromisso social de estruturação urbana (Holston, 2013). Nesse contexto, as elites econômicas concentravam o direito à propriedade e aos espaços centrais das cidades, enquanto a população de menor poder aquisitivo era relegada às áreas periféricas e insalubres, fenômeno que se intensificou após a abolição da escravidão, quando milhares de pessoas foram excluídas do acesso à terra e à moradia digna (Fernandes, 2008).

Com o advento da industrialização e o êxodo rural, o Brasil experimentou rápido crescimento demográfico urbano, sem que houvesse políticas públicas eficazes de habitação. A criação de conjuntos habitacionais, especialmente a partir da década de 1960 com o Banco Nacional da Habitação (BNH), apresentou-se como resposta parcial à carência habitacional, mas sua execução revelou limites estruturais: número insuficiente de unidades, falta de infraestrutura adequada e abandono das áreas após a implementação, o que levou à reprodução de processos de favelização e segregação espacial (Bonduki, 2011).

Esse quadro evidencia que o problema habitacional no Brasil é fruto de uma herança histórica de descaso e desigualdade, consolidada em um modelo de urbanização excludente. Assim, torna-se imprescindível compreender a relação entre história, espaço geográfico e políticas públicas de habitação, especialmente no que se refere à regularização fundiária, que surge como ferramenta essencial de justiça social, garantia de direitos e desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido, este estudo propõe-se a analisar as origens históricas da questão habitacional brasileira, a configuração espacial decorrente de sua negligência e as possibilidades de superação mediante políticas de regularização fundiária.

2. Referencial Teórico

2.1 PANORAMA HISTÓRICO DA MORADIA NO BRASIL

A história fundiária brasileira remonta ao início da colonização portuguesa, em 1500, quando o processo de ocupação do território se deu de forma desordenada e atrelada a interesses estritamente econômicos da Coroa. O modelo das capitanias hereditárias, instituído em 1534, representou a primeira tentativa de ordenamento territorial, ainda que limitada, uma vez que a divisão do espaço tinha como finalidade garantir a exploração agrícola e a arrecadação de tributos, e não a construção de uma sociedade justa e igualitária (Holanda, 1995). Apenas duas capitanias – Pernambuco e São Vicente – obtiveram êxito, evidenciando o fracasso do modelo diante da ausência de planejamento e da falta de compromisso estatal com o bem-estar coletivo (Faoro, 2001).

Com o insucesso das capitanias, a Coroa portuguesa instituiu o Governo-Geral, centralizando o poder e intensificando a exploração econômica por meio da extração de pau-brasil, metais preciosos e posteriormente com o ciclo da cana-de-açúcar. Ainda assim, a ocupação territorial seguiu desordenada, com forte presença de latifúndios e concentração fundiária que marcariam estruturalmente a sociedade brasileira. Nesse contexto, a vinda da família real em 1808 desencadeou transformações no espaço urbano do Rio de Janeiro, priorizando investimentos em infraestrutura no centro da cidade, mas negligenciando as áreas periféricas, onde se concentrava a população pobre (Oliveira, 1989).

A proclamação da Independência em 1822 e a Constituição do Império de 1824 pouco avançaram em termos sociais, restringindo-se a garantir o direito de propriedade às elites, sem estabelecer medidas efetivas para democratizar o acesso à terra (Brasil, 1824).

A periferia urbana era composta por trabalhadores de baixa renda que habitavam moradias precárias próximas aos centros econômicos, evidenciando o caráter excludente da política habitacional e territorial do período.

A promulgação da Lei nº 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras, representou um marco na regulação fundiária nacional. Seu objetivo era ordenar juridicamente a posse e a propriedade da terra, porém, ao condicionar a aquisição de terras devolutas exclusivamente por meio da compra, excluiu imigrantes pobres, ex-escravizados e camadas populares, consolidando a lógica da terra como mercadoria (Martins, 1994; Silva, 2008). Assim, a lei não solucionou o problema da irregularidade fundiária, mas, ao contrário, institucionalizou a desigualdade social ao legitimar a concentração da propriedade rural e urbana em mãos de poucos.

Portanto, desde a colonização até o Império, a política fundiária brasileira foi marcada pelo elitismo, pela exclusão social e pela ausência de um planejamento inclusivo, configurando um histórico de desigualdades que perdura até os dias atuais e impacta diretamente nos desafios contemporâneos da regularização fundiária.

2.2 O DIREITO À MORADIA E A HISTÓRIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E NORMATIVA

A questão habitacional no Brasil está intimamente ligada à formação histórica do país e às desigualdades estruturais herdadas do período colonial e escravocrata. A Abolição da escravidão, em 1888, longe de representar um marco de inclusão social, evidenciou a negligência estatal frente à crise habitacional, deixando milhões de ex-escravizados desprovidos de condições mínimas de moradia (Lehfeld, 1988).

A exclusão fundiária, somada à Lei de Terras de 1850, que restringia o acesso à propriedade apenas àqueles que tinham recursos financeiros, reforçou a segregação socioespacial e levou à ocupação de áreas periféricas, íngremes e insalubres origem das primeiras favelas brasileiras.

A proclamação da República em 1889 e a Constituição de 1891 representaram avanços políticos, como a descentralização do poder e o Estado Laico, mas não asseguraram direitos sociais efetivos, incluindo o acesso à terra e à moradia digna (Bonduki, 1998). A exclusão urbana retratada por Azevedo (1997) em *O Cortiço* evidencia as condições precárias que marcaram a vida de trabalhadores e imigrantes em um contexto de urbanização desordenada.

Durante o século XX, o crescimento da industrialização, o êxodo rural e as migrações internas intensificaram os problemas habitacionais. No período Vargas, a industrialização concentrou-se nos grandes centros urbanos, provocando fluxos migratórios maciços e pressionando ainda mais a infraestrutura habitacional (Rolnik, 1997).

Já no governo Juscelino Kubitschek, o ideal desenvolvimentista dos “cinquenta anos em cinco” incentivou a modernização industrial, mas não foi acompanhado por políticas habitacionais estruturadas, aprofundando a segregação socioespacial (Maricato, 2001).

No período da ditadura militar, a Constituição de 1967 manteve o direito à propriedade privada, mas sem garantir sua função social plena. Apenas com a Constituição de 1988 consolidou-se o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII; art. 182, § 2º), estabelecendo bases para políticas de regularização fundiária como instrumentos de inclusão social e garantia do direito à cidade (Brasil, 1988).

A análise histórica evidencia que a crise habitacional brasileira não é fruto apenas de carências materiais, mas de escolhas políticas e institucionais que favoreceram elites em detrimento da população vulnerável.

A regularização fundiária surge, nesse contexto, como um mecanismo de reparação histórica, buscando corrigir desigualdades territoriais e assegurar o direito fundamental à moradia digna. Entretanto, sua efetividade depende de políticas públicas integradas, de uma gestão urbana comprometida e do cumprimento da função social da propriedade.

2.2.1 Moradia no Brasil Contemporâneo: Desafios e Perspectivas

A questão habitacional no Brasil apresenta-se como um dos maiores desafios urbanos do século XXI. O déficit habitacional, historicamente enraizado na sociedade brasileira, revela contradições diante da vastidão territorial e da força econômica do país (Rolnik, 2019). No Estado do Rio de Janeiro, as desigualdades sociais e habitacionais tornam-se ainda mais evidentes, com forte concentração de investimentos em áreas centrais e relegação das periferias a um crescimento desordenado e precário.

A ausência de políticas habitacionais consistentes fomentou a expansão de favelas, fenômeno urbano que ganhou centralidade nas metrópoles brasileiras. Segundo dados recentes do IBGE (2024), o número de favelas no país dobrou em relação a 2010, atingindo mais de 12 mil comunidades, onde

vivem cerca de 16,4 milhões de pessoas. Essa realidade expõe não apenas a fragilidade das políticas públicas, mas também a falta de integração entre habitação, infraestrutura e mobilidade urbana.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo marco jurídico ao consolidar a moradia como direito social e ao reforçar a função social da propriedade (Brasil, 1988). Contudo, a distância entre norma e realidade é expressiva. A Lei 13.465/2017, ao regulamentar o direito de laje e a regularização fundiária, buscou conferir maior segurança jurídica às moradias, mas ainda enfrenta limitações quanto à efetivação de condições dignas de habitação (Maricato, 2021).

A favelização, portanto, não é apenas resultado da carência de moradias, mas expressão de processos históricos de exclusão, desigualdade e falta de planejamento urbano (Valladares, 2005). Políticas como o *Minha Casa, Minha Vida* e o *PAC* representaram avanços, mas mostraram-se insuficientes diante da magnitude do problema. A superação do déficit habitacional exige um modelo de política urbana que articule habitação, mobilidade, saneamento e integração social, garantindo o direito à cidade em sua plenitude (Harvey, 2012).

Assim, a reflexão sobre moradia no Brasil contemporâneo não deve restringir-se à construção de unidades habitacionais, mas deve abranger a implementação de estruturas urbanas inclusivas, participativas e sustentáveis, de modo a consolidar a função social da cidade e reduzir as desigualdades que marcam o espaço urbano brasileiro.

2.2.2 As Principais Deficiências Habitacionais no Brasil: Favelização, Infraestrutura e Exclusão Social

O déficit habitacional no Brasil reflete a combinação histórica de desigualdade social, ausência de planejamento urbano e ineficiência das políticas públicas. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2021), o déficit ultrapassava 5,8 milhões de unidades habitacionais em 2019, englobando tanto a ausência de moradias quanto as inadequações nas habitações existentes. Tal quadro, longe de se restringir à falta de unidades, envolve também a precariedade estrutural, a ausência de infraestrutura básica e a segregação socioespacial.

Crescimento da Favelização

O processo de favelização está intrinsecamente relacionado ao modelo de urbanização acelerada e desordenada que marcou o Brasil no século XX. Entre as décadas de 1950 e 1980, o intenso êxodo rural gerou pressões populacionais sobre os grandes centros urbanos, sem que houvesse políticas públicas capazes de absorver a demanda habitacional (Maricato, 2011). A população de baixa renda, excluída do mercado formal, passou a ocupar terrenos periféricos, de baixo valor ou ambientalmente frágeis, formando núcleos irregulares que, com o tempo, se consolidaram como favelas.

De acordo com dados do IBGE (2022), aproximadamente 13 milhões de brasileiros vivem em favelas, o que representa 6% da população. Esse processo é intensificado pela especulação imobiliária, que encarece os terrenos centrais e expulsa a população vulnerável para áreas periféricas (ROLNIK, 2015). Além disso, a informalidade econômica limita o acesso a empregos formais e a financiamentos habitacionais, perpetuando a exclusão social.

A superlotação e a autoconstrução improvisada são características marcantes dessas comunidades (Kowarick, 2009). A ausência de regulamentação urbanística dificulta intervenções de melhoria, enquanto a expansão desordenada agrava os riscos de desastres ambientais, como enchentes e deslizamentos.

Falta de Infraestrutura

A carência de infraestrutura é um dos elementos centrais da exclusão urbana no Brasil. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2021), cerca de 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada, e mais de 100 milhões vivem sem coleta e tratamento de esgoto. Essa realidade impacta diretamente a saúde pública, contribuindo para a disseminação de doenças de veiculação hídrica e vetorial, como dengue e leptospirose (IPEA, 2020).

Outros aspectos estruturais reforçam a desigualdade urbana. O acesso precário à energia elétrica regularizada expõe moradores a riscos de incêndio e acidentes (Maricato, 2011). O transporte público deficiente e a dificuldade de acesso a escolas e serviços de saúde ampliam o isolamento social e territorial (Rolnik, 2015). Além disso, a ausência de coleta regular de resíduos sólidos e a falta de espaços públicos e áreas de lazer agravam a vulnerabilidade socioambiental.

A falta de regularização fundiária é outro obstáculo relevante. Sem a titularidade dos imóveis, os moradores permanecem excluídos do sistema formal de financiamento e das políticas habitacionais, perpetuando um ciclo de exclusão e precariedade (Fernandes, 2008).

As deficiências habitacionais no Brasil não podem ser compreendidas apenas como ausência de moradia, mas como expressão da desigualdade estrutural que atravessa o país. O crescimento da favelização e a falta de infraestrutura básica revelam um modelo de urbanização excludente, no qual as populações mais vulneráveis permanecem marginalizadas. Enfrentar tais desafios requer políticas públicas integradas que articulem habitação, regularização fundiária, saneamento, mobilidade urbana e inclusão social. Mais do que construir casas, é necessário construir cidades justas, inclusivas e sustentáveis.

2.3 O PROCESSO DE FAVELIZAÇÃO NOS CONJUNTOS HABITACIONAIS

O processo de favelização nos conjuntos habitacionais brasileiros revela as fragilidades estruturais das políticas públicas de habitação social, refletindo um ciclo de exclusão e precarização urbana. Os conjuntos, concebidos como solução para o déficit habitacional, frequentemente são implantados em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura adequada e com pouca integração ao tecido urbano, o que compromete a qualidade de vida de seus moradores (Maricato, 2001; Rolnik, 2019).

A localização periférica desses empreendimentos, motivada pela busca por terrenos de menor custo, limita o acesso a serviços básicos, transporte público, saúde e educação, reforçando dinâmicas de segregação socioespacial (Villaça, 2001). Esse afastamento cria barreiras à inserção produtiva dos moradores, fomentando a informalidade e estimulando práticas de autoconstrução e ocupações irregulares, que marcam o início do processo de degradação física e social (Bonduki, 2011).

Outro aspecto determinante é a ausência de planejamento para o pós-ocupação. Os conjuntos habitacionais muitas vezes são entregues sem garantias de manutenção dos espaços coletivos, saneamento adequado, áreas de lazer e equipamentos públicos. Essa omissão favorece o abandono dos empreendimentos, a apropriação irregular das áreas comuns e a transformação de unidades habitacionais em espaços superlotados e comercializados informalmente (Fix, 2011).

A falta de políticas de integração comunitária e de fortalecimento da organização social agrava esse cenário. A ausência de associações de moradores atuantes dificulta a reivindicação por melhorias e o acesso a recursos públicos, perpetuando o estado de abandono e acelerando a transformação dos conjuntos em áreas com características semelhantes às favelas (Kowarick, 2000).

O exemplo do Conjunto Habitacional IV Centenário, em Del Castilho, e do Conjunto IPAC, em Cachambi, ambos na cidade do Rio de Janeiro, evidencia essa trajetória de degradação. Apesar de

inaugurados com perspectivas de modernização e ordenamento urbano, ao longo do tempo sofreram com falta de infraestrutura, ausência de serviços básicos e processos de ocupação irregular, aproximando-se das condições encontradas em territórios informalizados (Cardoso, 2007).

A regularização fundiária surge, nesse contexto, como instrumento fundamental para romper o ciclo de precarização, conferindo segurança jurídica, acesso a crédito e possibilidade de investimentos na melhoria habitacional (Fernandes, 2008). No entanto, sua eficácia depende de políticas públicas integradas, que articulem habitação, urbanização, transporte, saúde e educação, além da participação ativa da comunidade local.

Portanto, compreender o processo de favelização nos conjuntos habitacionais exige uma análise multidimensional, que ultrapasse a simples entrega de unidades habitacionais e contemple a sustentabilidade urbana e social a longo prazo. Sem tais medidas, os conjuntos habitacionais permanecerão como espaços de reprodução da desigualdade e exclusão social, em vez de se consolidarem como instrumentos de cidadania e inclusão.

2.3.1 IPASE: Conjunto habitacional em Jacarepaguá - Rio de Janeiro

Uma importante revista do Século XX anuncia a construção de um empreendimento imobiliário na Zona Norte: é a construção de um Conjunto Habitacional no bairro de Vicente de Carvalho. Construído na década de 1950, como parte das políticas públicas de industrialização e desenvolvimento social do governo do presidente Getúlio Vargas, o conjunto habitacional, financiado com recursos do IPASE (Instituto de Previdência e Assistência ao Servidor do Estado), se estabeleceu como um projeto com o objetivo de abrigar de 7 a 10 mil pessoas.

O projeto do conjunto incluía a construção de 1.977 unidades habitacionais, entre elas, casas e apartamentos distribuídos em um amplo campo de lazer. As unidades eram divididas em 379 casas e 57 edifícios. As casas eram compostas de 1 quarto, restando um espaço na planta para a construção de mais cômodos. Os apartamentos eram compostos de blocos de 2 e 3 quartos.

A política de distribuição das moradias da época, privilegiou que as famílias com mais filhos recebessem as casas, para que pudessem fazer ampliações futuras, conforme a quantidade de filhos. Os apartamentos eram direcionados às famílias menores.

A trajetória histórica e os desafios contemporâneos enfrentados pelo Conjunto Habitacional do IPASE, localizado em Vicente de Carvalho, Zona Norte do Rio de Janeiro. Construído na década de 1950, como parte da política habitacional do governo de Getúlio Vargas, o conjunto surgiu com a

promessa de atender milhares de famílias de servidores públicos, oferecendo infraestrutura básica e áreas de lazer. No entanto, ao longo das décadas, a ausência de fiscalização, a carência de políticas habitacionais contínuas e o intenso processo migratório contribuíram para a favelização do núcleo urbano. O estudo parte de um resgate histórico e normativo, passando pela análise de fatores socioeconômicos e urbanos, para refletir sobre a necessidade de políticas públicas estruturadas que garantam o direito à moradia digna e ao ordenamento territorial.

2.4 PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A QUESTÃO HABITACIONAL

A questão habitacional no Brasil apresenta-se como um desafio histórico e estrutural, marcado pelo déficit habitacional e pelo processo de favelização. Este fenômeno, entendido como resultado do crescimento desordenado das cidades, da ausência de políticas habitacionais eficazes e de desigualdades socioeconômicas persistentes, demanda estratégias integradas de planejamento urbano e políticas públicas sustentáveis (Rolnik, 2015; Maricato, 2011).

O planejamento urbano, inspirado em conceitos de cidades planejadas, tem potencial para mitigar os efeitos da favelização, ao integrar habitação, transporte, infraestrutura e inclusão social. Experiências nacionais e internacionais demonstram que a descentralização dos polos econômicos, aliada à oferta de serviços públicos e espaços de convivência, contribui para a coesão social e para a redução das desigualdades urbanas (Villaça, 2012; Lefebvre, 2001).

No contexto brasileiro, programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representaram tentativas de enfrentamento das deficiências estruturais, com investimentos em urbanização e infraestrutura básica. Contudo, sua execução foi marcada por entraves orçamentários e administrativos, evidenciando a necessidade de políticas públicas contínuas e de governança urbana eficaz (Cardoso & Denaldi, 2018).

Outro aspecto relevante é a regularização fundiária, que garante segurança jurídica aos moradores, viabiliza acesso a crédito e incentiva melhorias nas moradias (Fernandes, 2006). Entretanto, a burocracia e os custos envolvidos ainda representam obstáculos à sua plena efetividade. Nesse sentido, o planejamento urbano deve ser orientado por uma visão de médio e longo prazo, capaz de antecipar demandas habitacionais e assegurar expansão ordenada (Fix, 2007).

Além disso, o enfrentamento da favelização exige a articulação de políticas habitacionais com estratégias de mobilidade urbana, inclusão econômica e educação comunitária. A integração entre União,

Estados, Municípios e sociedade civil mostra-se essencial para promover justiça social e sustentabilidade no processo de urbanização (Harvey, 2008; Souza, 2019).

Dessa forma, o combate à favelização deve ir além da construção de unidades habitacionais, incorporando princípios de governança democrática, sustentabilidade financeira e participação popular, assegurando um desenvolvimento urbano inclusivo e resiliente.

3. Resultados e Discussões

A análise dos dados e da literatura demonstra que o processo de favelização nos conjuntos habitacionais do Estado do Rio de Janeiro reflete um padrão histórico de desigualdade urbana e territorial. Os resultados obtidos indicam que políticas públicas de habitação social, embora concebidas com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, frequentemente reproduzem práticas de segregação e exclusão socioespacial.

Os conjuntos analisados, como o Conjunto Habitacional do IPASE, em Vicente de Carvalho, evidenciam que a localização periférica, a falta de infraestrutura básica e a ausência de acompanhamento pós-ocupação são fatores determinantes para a deterioração dos empreendimentos.

A carência de serviços públicos, a precariedade dos transportes e o distanciamento dos centros econômicos contribuem para o isolamento social e econômico dos moradores, desencadeando dinâmicas semelhantes às observadas nas favelas urbanas tradicionais.

Os relatos de moradores e a observação empírica demonstram que, com o passar dos anos, muitos conjuntos foram alvo de autoconstruções, ampliações improvisadas e ocupações irregulares, configurando um processo de informalização do espaço habitado. Esse fenômeno é potencializado pela ausência de políticas de gestão participativa e pela fragilidade dos programas de regularização fundiária, que, em geral, não conseguem acompanhar o ritmo de expansão e transformação dos territórios.

Outro resultado importante é a constatação de que a produção habitacional em massa, dissociada de políticas integradas de urbanização, não garante o direito à moradia digna. A moradia, quando desvinculada de infraestrutura, equipamentos públicos, emprego e lazer, torna-se apenas um abrigo físico, sem efetivar o direito constitucional à cidade e à dignidade humana. Essa realidade confirma as críticas formuladas por Maricato (2011) e Rolnik (2019) sobre a persistência de um modelo tecnocrático e excludente de urbanização, que trata a habitação como mercadoria e não como bem social.

Os dados analisados também apontam que a reprodução das desigualdades territoriais é resultado direto da priorização de políticas de baixo custo e curto prazo, em detrimento de ações estruturais e

permanentes. A concentração de investimentos nas áreas centrais, aliada à negligência das periferias, acentua a fragmentação urbana e limita o acesso da população de baixa renda a oportunidades de mobilidade e inclusão.

Assim, os resultados indicam a necessidade de revisão do modelo de política habitacional, de forma a integrar a moradia à malha urbana e às políticas sociais. Experiências de urbanização integrada e de regularização fundiária participativa mostram-se mais eficazes para romper o ciclo de precarização e promover o uso socialmente justo do espaço urbano.

4. Conclusões

Neste trabalho, analisamos como a questão habitacional no Brasil é marcada por um conjunto de fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que contribuíram para a formação de um cenário urbano desigual. Desde o período colonial, em que não houve um planejamento territorial estruturado, até os processos de abolição da escravidão, êxodo rural e industrialização, a habitação sempre esteve no centro das tensões sociais e do processo de urbanização brasileira.

A ausência de políticas públicas consistentes e de longo prazo resultou em desigualdades persistentes, expressas na expansão de favelas, ocupações irregulares e conjuntos habitacionais que, muitas vezes, reproduzem a precariedade que deveriam combater. A Constituição Federal de 1988 e as legislações correlatas avançaram no reconhecimento da moradia como um direito fundamental e no estabelecimento de responsabilidades compartilhadas entre União, Estados e Municípios. No entanto, a distância entre a previsão normativa e a efetividade prática ainda constitui um desafio central.

Para além da construção de novas moradias, uma política habitacional eficaz deve integrar dimensões técnicas, sociais e ambientais, contemplando instrumentos como o Plano Diretor, a regularização fundiária, a fiscalização urbana e a assistência técnica em habitação de interesse social. Isso implica compreender a habitação não apenas como um bem material, mas como parte da função social da cidade, vinculada ao acesso à saúde, à educação, ao transporte e à geração de emprego e renda.

Portanto, a solução para a crise habitacional brasileira exige planejamento urbano integrado, continuidade de políticas públicas e participação social efetiva. A transformação da realidade urbana só será possível se o Estado assumir protagonismo na formulação de políticas habitacionais estruturadas, articuladas a estratégias de desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. Dessa forma, será possível superar o ciclo histórico de exclusão e oferecer condições dignas de vida para milhões de brasileiros que ainda se encontram à margem do direito à moradia.

5. Referências

- AZEVEDO, Aluísio. *O cortiço*. São Paulo: Ática, 1997.
- BONDUKI, Nabil. *Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida*. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2025.
- BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2025.
- BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre terras devolutas no Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2025.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 1, p. 7-25, 2018.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.
- FERNANDES, Edésio. *Regularização fundiária plena*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- HARVEY, David. O direito à cidade. *Revista Pólis*, n. 45, p. 23-43, 2008.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- IBGE. *Censo Demográfico 2022: Resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- OLIVEN, Ruben George. *A parte e o todo: a diversidade cultural no Brasil-nação*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.



311 R. Sd. Servino Mengarda



25 R. Sd. Servino Mengarda

7 anos atrás [Ver mais datas](#) >

Recebido em: 01-12-25

Aceito em: 20-12-25

Endereço para correspondência:

Nome: ELOAH ALVARENGA MESQUITA
QUINTANILHA

E-mail: assessoriaelo.mesquita@gmail.com



Esta obra está licenciada sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](#)