

Terra, moradia e capital: a continuidade da estrutura fundiária na produção do espaço brasileiro

Land, housing, and capital: the continuity of land tenure structure in the production of Brazilian space

Denilson Dantas Gomes

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, Rio Grande do Norte (RN), Brasil

GT 13 - Estudos Interdisciplinares no rural

Resumo: O presente artigo analisa a questão habitacional no Brasil a partir da relação estrutural entre campo e cidade, tomando como eixo interpretativo a formação histórica da estrutura fundiária. Parte-se da hipótese de que o déficit habitacional não decorre de uma insuficiência material de moradias, mas da permanência de uma lógica fundiária excludente, instituída com a Lei de Terras de 1850 e continuamente atualizada ao longo do desenvolvimento capitalista brasileiro. Inicialmente, examina-se como a mercantilização da terra e a restrição de seu acesso contribuíram para a formação de um contingente de trabalhadores despossuídos, condição fundamental para a constituição do mercado de trabalho livre. Em seguida, discute-se a modernização conservadora da agricultura e seus efeitos sobre o êxodo rural e a urbanização desigual, marcada pela segregação socioespacial e pela exclusão da população trabalhadora do acesso à terra. No âmbito urbano, analisa-se a mercantilização da moradia e a apropriação da renda da terra, evidenciando a subordinação do espaço às dinâmicas de valorização do capital. Por fim, a partir de dados da Fundação João Pinheiro e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, demonstra-se a coexistência entre déficit habitacional e elevado número de domicílios vagos, revelando que a escassez de moradia é socialmente produzida. Conclui-se que a questão habitacional constitui expressão da permanência da estrutura fundiária concentradora, indicando que seu enfrentamento está diretamente vinculado à questão agrária.

Palavras-chave: Estrutura fundiária, questão agrária, déficit habitacional, desigualdade socioespacial.

Abstract: This article analyzes the housing question in Brazil through the structural relationship between the countryside and the city, using the historical formation of the land tenure structure as its interpretive axis. It begins with the hypothesis that the housing deficit does not result from a material insufficiency of dwellings, but from the persistence of an exclusionary land logic, established by the Land Law of 1850 and continuously updated throughout Brazilian capitalist development. Initially, the text examines how the commodification of land and the restriction of its access contributed to the formation of a contingent of dispossessed workers—a fundamental condition for the constitution of the free labor market. Next, it discusses the conservative modernization of agriculture and its effects on rural exodus and unequal urbanization, characterized by socio-spatial segregation and the exclusion of the working population from access to land. In the urban sphere, the article analyzes the commodification of housing and the appropriation of ground rent, highlighting the subordination of space to the dynamics of capital valorization. Finally, based on data from the Fundação João Pinheiro and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), it demonstrates the coexistence of a housing deficit and a high number of vacant homes, revealing that housing scarcity is socially produced. The study concludes that the housing issue expresses the persistence of a concentrated land structure, indicating that its resolution is directly linked to the agrarian question.

Keywords: Land tenure structure, agrarian question, housing deficit, socio-spatial inequality.

1. Introdução

A persistência do déficit habitacional no Brasil, mesmo diante da existência de milhões de imóveis vagos, evidencia uma contradição estrutural que desafia interpretações baseadas exclusivamente na insuficiência quantitativa de moradias. Longe de constituir um

problema técnico ou conjuntural, a questão habitacional brasileira inscreve-se em um processo histórico mais amplo, vinculado à forma como o acesso à terra foi estruturado no país desde o século XIX. Nesse sentido, compreender a produção da desigualdade do espaço exige analisar a relação intrínseca entre campo e cidade, considerando que a urbanização brasileira não pode ser dissociada da formação de sua estrutura agrária.

A promulgação da Lei de Terras de 1850 representa um marco fundamental nesse processo, ao instituir juridicamente a terra como mercadoria e condicionar seu acesso à capacidade de compra, excluindo a maior parte da população. Tal medida, articulada à transição do trabalho escravo para o trabalho livre, foi decisiva para a constituição de uma massa de trabalhadores despossuídos, cuja sobrevivência passou a depender da venda de sua força de trabalho, conforme analisado por Marx (1989). Ao longo das diferentes fases do desenvolvimento capitalista brasileiro, essa lógica não foi superada, mas continuamente atualizada, seja por meio da modernização conservadora da agricultura, seja pela expansão do agronegócio e pela crescente financeirização da terra (Delgado, 2012).

Esse processo histórico produziu efeitos diretos sobre a urbanização, marcada pela expulsão de trabalhadores do campo e pela formação de cidades profundamente desiguais. Como apontam Kowarick (1979) e Maricato (2000), a produção do espaço urbano no Brasil se dá sob a lógica da exclusão, na qual o acesso à terra e à moradia formal permanece restrito, enquanto a população trabalhadora é sistematicamente deslocada para áreas periféricas. Nesse contexto, a moradia deixa de ser compreendida como direito social e passa a ser tratada como mercadoria, subordinada às dinâmicas de valorização do capital imobiliário, conforme discutido por Singer (1982).

Diante desse quadro, este artigo parte da hipótese de que a persistência do déficit habitacional brasileiro não pode ser explicada pela escassez de moradias, mas pela permanência de uma estrutura fundiária concentradora, característica da questão agrária brasileira, cuja origem remonta à Lei de Terras de 1850 e que continua a orientar, sob novas formas, a produção do espaço urbano contemporâneo. Assim, busca-se demonstrar que a coexistência entre déficit habitacional e elevado número de imóveis vagos constitui a expressão de uma lógica histórica de mercantilização da terra e da moradia, na qual a função social da propriedade é sistematicamente subordinada à lógica de mercado.

Para tanto, o artigo está estruturado em quatro momentos principais onde, inicialmente, analisa-se a formação da estrutura fundiária no Brasil, com ênfase na Lei de Terras e na transição do trabalho escravo para o trabalho livre. Em seguida, discute-se o

processo de modernização conservadora e seus impactos sobre o êxodo rural e a formação do mercado de trabalho urbano. Posteriormente, examina-se a produção do espaço urbano e a mercantilização da moradia, evidenciando a continuidade da lógica fundiária no contexto das cidades. Por fim, são analisados dados contemporâneos sobre o déficit habitacional e a vacância imobiliária, com o objetivo de explicitar a contradição estrutural que caracteriza a questão habitacional no Brasil.

2. A formação da estrutura fundiária excludente: a Lei de Terras e a produção da expropriação

A promulgação da Lei de Terras de 1850 constitui um marco fundamental na consolidação de uma estrutura agrária excludente no Brasil, ao institucionalizar a propriedade privada da terra e transformá-la em mercadoria, acessível apenas àqueles que possuíam recursos financeiros para adquiri-la. Até então, ainda que de forma desigual, a terra não era plenamente regida pela lógica mercantil. Contudo, a partir dessa legislação, estabeleceu-se juridicamente que o acesso à terra se daria prioritariamente pela compra (Brasil, 1850), segregando, na prática, a população pobre, especialmente pessoas negras recém-libertas e trabalhadores migrantes, da possibilidade de se tornarem proprietários (Stédile, 2012). Essa medida não foi aleatória, mas articulada a um contexto de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, no qual se tornava necessário reorganizar as bases de exploração do trabalho sem alterar a estrutura de poder concentrada nas mãos dos grandes proprietários.

Nessa direção, a análise de Silva (1987) evidencia que a existência de “homem livre” com “terra livre” inviabilizaria a própria reprodução do sistema latifundiário, pois retiraria dos grandes proprietários o controle sobre a força de trabalho. Assim, a restrição ao acesso à terra operou como um mecanismo central para garantir a continuidade da exploração da força de trabalho e, por isso, Greco Martins (2022, p. 84) destaca que “Num país com uma população essencialmente rural, com sua economia baseada na agricultura de exportação, controlar o acesso à terra significava dispor sobre o destino de um grande contingente de trabalhadores”.

As consequências desse processo foram profundas e estruturantes, pois, excluída do acesso à terra, parte da população passou a enfrentar alternativas marcadas pela precariedade, como a submissão a formas de trabalho degradantes, a busca por refúgio em quilombos ou a migração para os núcleos urbanos emergentes, onde se inseriam como força de trabalho disponível, especialmente em atividades portuárias e serviços incipientes.

Tal dinâmica pode ser compreendida à luz da formulação de Marx (1989), que identifica na acumulação capitalista a produção contínua de uma população trabalhadora excedente, o chamado exército industrial de reserva, composta por indivíduos que ultrapassam as necessidades imediatas da expansão do capital. No caso brasileiro, a expropriação da terra operada pela Lei de Terras foi decisiva para a constituição desse contingente, ao criar uma massa de trabalhadores despossuídos e disponíveis para o mercado de trabalho. Ou seja, não apenas consolidou a terra como mercadoria, mas também impediu deliberadamente a autonomia material dos trabalhadores, forçando-os a vender sua força de trabalho em condições frequentemente precárias.

Esse deslocamento não espontâneo resulta em um processo estruturado de expropriação no qual o trabalhador é separado de seus meios de produção, condição fundamental para a expansão do capitalismo no campo e, posteriormente, na cidade. Conforme Stédile (1997, p. 11), “Uma vez nas cidades, sem opção de moradia, formaram vilas paupérrimas, sobrevivendo à custa do subemprego ou da mendicância”.

Esse processo evidencia que a expropriação dos trabalhadores do campo não se limita à perda material da terra, mas implica a sua inserção compulsória em um mercado de trabalho marcado pela instabilidade e pela precariedade. Conforme argumenta Marx (1989), a constituição do trabalhador “livre” no capitalismo pressupõe justamente sua separação dos meios de produção, condição que o obriga a vender sua força de trabalho para garantir a própria sobrevivência. No contexto brasileiro, essa dinâmica assume contornos particulares, na medida em que a exclusão do acesso à terra, institucionalizada pela Lei de Terras, antecipou e intensificou a formação de um contingente de trabalhadores disponíveis, cuja mobilidade entre campo e cidade se torna funcional à reprodução das relações capitalistas.

A continuidade histórica dessa dinâmica revela que a Lei de Terras de 1850 não se limitou a estruturar as relações agrárias no período imperial, mas estabeleceu os fundamentos de um padrão de desenvolvimento que se reproduz ao longo das diferentes fases do capitalismo brasileiro. A concentração fundiária e a exclusão do acesso à terra permanecem como elementos estruturantes, sendo continuamente atualizadas por meio de novas formas de intervenção estatal e reorganização produtiva.

Nesse sentido, a modernização da agricultura brasileira, especialmente a partir da década de 1960, não rompe com a lógica histórica de concentração fundiária, mas a aprofunda, ao incorporar tecnologia e ampliar a produtividade sem alterar a estrutura de propriedade da terra. Trata-se do que a literatura caracteriza como modernização

conservadora, marcada pela incorporação de inovações técnicas sem transformação substantiva na estrutura fundiária, preservando a concentração da terra e aprofundando a exclusão social (Delgado, 2012). Assim, ao se manter inalterada essa base estrutural, intensificaram-se as taxas de exploração e as disparidades de renda com o apoio direto do Estado, na medida em que a expansão da produção privada passou a ser articulada às estratégias de crescimento econômico e inserção internacional, criando, em contrapartida, as condições para o direcionamento de recursos públicos em favor dos próprios capitalistas.

Em outros termos, compreende-se que o Estado brasileiro, historicamente articulado aos interesses do capital financeiro e da burguesia agrária, objetivou o aumento das taxas de lucro das empresas através de grandes investimentos realizados nessa década, como a criação de hidrelétricas e a interiorização dos sistemas de água encanada, o aumento das linhas ferroviárias e a capilarização das rodovias para o centro-norte do país.

Nessa perspectiva, o papel do Estado torna-se central, como analisa Moreira (1985, p. 153):

O papel do Estado nesta composição é fundamental. Cabe-lhe a função de garantir a permanente reposição das condições gerais da reprodução ampliada do capital. O Estado administra as contradições estruturais a favor do “bloco do poder”; investe em capital fixo, consumo coletivo, integração dos mercados; subsidia a formação do capital privado (incentivos fiscais e juros negativos); realiza parcela ponderável das mercadorias (consumo da produção privada) com recursos públicos (sistema fiscal); fornece parcela preponderante dos bens de capital e intermediários (aço, derivados petroquímicos, maquinaria, energia, minérios metálicos) e lucros abaixo dos privados.

Além dos investimentos em infraestrutura do governo federal, também foram elaborados sistemas de incentivos fiscais, dentre esses destaca-se a implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) que favoreceu e fortaleceu as oligarquias rurais, sendo esse Sistema, segundo Delgado (2012, p. 102), “[...] a base principal sobre a qual se apoia a modernização técnica da agricultura brasileira”. O acesso ao crédito rural facilitou a integração entre a agricultura e a indústria, promovendo o desenvolvimento dos parques fabris voltados para o processamento da produção rural, inaugurando-se uma fase de simbiose entre a produção agrícola e os setores de bens de capital e serviços de apoio, demonstrando que a reforma agrária não seria implementada no país.

Ressalta-se que, na tentativa de mediar os conflitos agrários por acesso à terra, o governo federal, usurpado após golpe empresarial-militar de 1964, promulgou o Estatuto da Terra por meio da Lei nº 4.504/1964, que tornou “[...] assegurada a todos a oportunidade de

acesso à propriedade da terra, *condicionada pela sua função social* [...]” (Brasil, 1965, p. 315, grifos próprios). Contudo, autores como Souza Martins (1985) e Fernandes (1999), destacam que o Estatuto herdou da Lei de Terras de 1850 o caráter centralizador e financeiro para o acesso à terra, mantendo a exigência de taxas e, por conseguinte, afastando a possibilidade de legalização dos lotes e a reforma agrária para os camponeses.

Outrossim, é necessário destacar que o Estatuto permanece em vigor e, apesar das contradições, também apresentou relativos avanços de redação na lei, como a inclusão do termo “função social”, que propiciou aos movimentos sociais, perseguidos e criminalizados durante o período ditatorial, reconfigurar suas solicitações por meio de um artifício legal. No entanto, as demandas por reforma agrária continuaram enfrentando obstáculos ao longo dos anos devido ao desenvolvimento do capital no campo.

Com o avanço das relações capitalistas no campo, a terra adquire centralidade renovada, servindo como lastro econômico do capital interno e externo, especialmente por ser algo que, até então, não pode ser reproduzido artificialmente. Soma-se a isso o incentivo à produção de monocultura de produtos primários, classificados agora como *commodities* para exportação quase exclusiva em prol da diminuição do *déficit* fiscal.

Após a redemocratização, os governos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco se alinharam e conduziram paulatinamente o Brasil a adesão da agenda neoliberal, principalmente sobre a gestão do então ministro das relações exteriores, e posteriormente da fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que “[...] tornou a política neoliberal proposta pelos EUA mais próxima da classe dominante brasileira. Esta foi definitivamente ‘ganha’ para o neoliberalismo e, com ele, para o capitalismo financeiro” (Martins, G., 2022, p. 263).

Sob a responsabilidade de FHC, instituiu-se o Plano Real que, dentre outras coisas, proporcionou um aumento exponencial do consumo interno devido à paridade entre os preços do real e dólar, mas para Greco Martins (2022, p. 270) as medidas adotadas pelo governo na verdade demonstraram que “[...] a economia brasileira era comandada pelos agiotas internacionais e o governo apenas reagia conforme as investidas e especulações efetivadas”.

Por isso, o autor prossegue em sua análise afirmando que:

Esse crescimento econômico associado à liberação das importações e câmbio valorizado acarretou saldos negativos na balança comercial, que inicialmente foram cobertos com a entrada de capital estrangeiro em aplicações financeiras de curto prazo. Esse ambiente econômico logo gerou sua primeira vítima: a agricultura, uma vez que o aumento das taxas de juros na economia repercutiu na elevação das taxas dos financiamentos agrícolas. [...] Na prática, o Plano Real quebrou a agricultura empresarial, o latifúndio e os pequenos agricultores (Martins, G., 2022, p. 267-268).

Esse reordenamento econômico modificou e particularizou de tal modo as relações sociais e de poder no Brasil que Greco Martins (2022, p. 276-277, grifos do autor) ressalta que “[...] o agronegócio não poderia mais ser entendido como uma tradução literal do termo ‘*agribusiness*’ (negócio agrícola), e sim como uma nova aliança de classes no campo”, tendo em meados dos anos 2000 a consolidação do agronegócio brasileiro aliada ao “[...] *boom* das *commodities* e alavancada [...] do sistema financeiro, pela frouxidão da política fundiária” (Delgado, 2012, p. 99, grifos do autor).

Dessa maneira, afirma-se que o Brasil se desenvolve como país de capitalismo dependente, que destina grande parcela da produção de *commodities* para a exportação. Delgado (2012, p. 133) analisa que “[...] a inserção externa pela via primária não é em si uma malignidade, mas sim sua especialização, dependente desse comércio e do fluxo de capitais externos que dão solvência a essa dependência nas transações externas”. Ou seja, o interesse primordial na utilização da natureza é uma grande pauta de discussão, sendo espaço de conflito entre os que têm e os que não têm acesso à terra.

Nesse contexto, observa-se que a terra passa a assumir não apenas uma função produtiva, mas também uma função eminentemente financeira, sendo apropriada como ativo estratégico para valorização de capital. Conforme analisado por Delgado (2012), a articulação entre o agronegócio e o capital financeiro intensifica a lógica especulativa sobre a terra, reforçando sua condição de mercadoria e aprofundando a concentração fundiária. Tal movimento não representa uma ruptura com o padrão histórico instituído pela Lei de Terras, mas sua atualização em novas bases, nas quais a terra se consolida simultaneamente como meio de produção e reserva de valor, ampliando as barreiras de acesso e intensificando os conflitos sociais no campo.

Diante disso, evidencia-se que a Lei de Terras de 1850 não apenas instituiu juridicamente a mercantilização da terra, mas inaugurou um padrão estrutural de exclusão que, ao longo das diferentes fases do desenvolvimento capitalista brasileiro, foi continuamente atualizado, preservando a concentração fundiária, a expropriação dos trabalhadores e a formação de um exército industrial de reserva, cuja existência segue sendo funcional à reprodução ampliada do capital e à manutenção das desigualdades socioespaciais no país. Logo, a urbanização brasileira, nesse sentido, não pode ser compreendida como um processo autônomo, mas como desdobramento direto das transformações na estrutura agrária, que redefinem continuamente as formas de inserção da população no espaço urbano.

3. Urbanização desigual e mercantilização da moradia: a reconfiguração urbana da lógica fundiária

A dinâmica de expropriação estruturada no campo, consolidada historicamente a partir da Lei de Terras, não se restringe ao meio rural, mas se desdobra diretamente na produção do espaço urbano. A expulsão de trabalhadores do campo e sua consequente inserção precária nas cidades constituem elementos centrais para compreender a urbanização brasileira como expressão das mesmas contradições fundiárias, agora reconfiguradas no espaço urbano. Nesse sentido, as cidades passam a se estruturar historicamente de modo a privilegiar uma pequena parcela da população, ao passo que a maioria dos trabalhadores é empurrada para áreas periféricas, marcadas pela precariedade de infraestrutura e serviços. Ou seja, autores como Harvey (2014, p. 30), ao analisar esse processo, afirma que “A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos [...]”.

Os subúrbios, sem dúvida, foram criados sob a pressão das circunstâncias a fim de responder ao impulso cego (ainda que motivado e orientado) da industrialização, responder à chegada maciça dos camponeses levados para os centros urbanos pelo “êxodo rural” (Lefebvre, 2011, p. 24).

No caso brasileiro, esse movimento de êxodo rural teve momentos de pico e declínio, mas não é possível dizer que foi cessado. Conforme matéria elaborada por Konchinski (2024), o período de maior migração da população brasileira registrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram entre os anos de 1950 e 1980, onde se verificou a diminuição de pessoas residentes em áreas rurais de 65% para aproximadamente 25%, mas entre 2000 e 2022 a diminuição de pessoas residentes no campo foi cerca de 33,8%.

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo (Rolnik, 2004, p. 12).

Conforme destacado, a industrialização não modifica apenas a forma de produção, ela gera uma profunda alteração no modo de vida e nas relações sociais. Nessa perspectiva,

Moreira (1985, p. 26) descreve que “[...] do plano macro ao plano micro, o capitalismo pressupõe que suas relações contraditórias de classes se configurem em uma estrutura espacial dada: aquela que as manifeste e as discipline em sua reprodução”.

Ou seja, a ação deliberada e proposital de órgãos de controle e fiscalização, além do favorecimento nas tomadas de decisões em prol da burguesia, são elementos fundamentais para esse processo assim, é possível concordar com a análise de Kowarick (1979, p. 31-32), que descreve: “[...] a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se à serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor”.

Dessa maneira, explicita-se que “[...] o poder urbano, outrora fixado nas pedras do palácio, tornou-se menos visível, travestido em emissão eletrônica desprovida de dimensões espaciais” (Rolnik, 2004, p. 24), abrindo caminho para maior assimilação da terra pelo capital. A propriedade de um espaço (seja ele urbano ou rural) condicionada apenas por um título que não necessita de vinculação com a ocupação do “proprietário” no local, permite à burguesia controlar áreas que poderiam ser habitadas por trabalhadores e, além disso, propicia a especulação imobiliária devido à criação proposital de vazios habitacionais nas cidades.

Por isso, autores como Singer (1982), ao analisar as formas de ganho de renda por meio da propriedade de um espaço, sinalizam que é justamente o “título” a “forma” que permite ao seu detentor materializar, através de negociações, a “renda da terra”, ou seja, o lucro por meio da venda e/ou aluguel.

Nesse sentido, a renda da terra, anteriormente associada ao espaço rural, não desaparece com a urbanização, mas se reconfigura no espaço urbano por meio da valorização imobiliária e da apropriação privada da terra urbanizada. Conforme argumenta Singer (1982), o título de propriedade torna-se o elemento central que permite a captura dessa renda, independentemente da utilização efetiva do solo. No contexto brasileiro, essa dinâmica reforça a retenção especulativa de imóveis e terrenos, contribuindo para a existência simultânea de déficit habitacional e de vazios urbanos, o que evidencia que a lógica fundiária instituída no século XIX permanece operando, agora sob novas formas.

Dessa forma, a moradia não se constitui prioritariamente como um direito social, mas como mercadoria submetida à lógica de valorização do capital e, a partir disso, Maricato (2000) reflete que o mercado imobiliário opera de forma seletiva, direcionando a produção habitacional para segmentos de maior renda, enquanto a população trabalhadora é

sistematicamente excluída do acesso formal à moradia. Esse processo reforça a produção de periferias urbanas e a ocupação irregular do solo, demonstrando que a questão habitacional não decorre de uma insuficiência física de moradias, mas das formas desiguais de acesso à terra urbanizada.

Além disso, recorda-se que, em meados de 1964, o Estado, historicamente articulado aos interesses da burguesia, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual, através da utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), foi implantado para subsidiar a aquisição de imóvel pela classe média, apesar do discurso político afirmar ser um programa de moradia popular. Em outros termos, o financiamento habitacional, longe de democratizar o acesso à moradia, reforçou a segregação socioespacial, ao privilegiar segmentos com maior capacidade de pagamento e excluir a maior parte da classe trabalhadora do mercado formal de habitação (Kowarick, 1979; Maricato, 2000).

Dessa maneira, a população trabalhadora, que recebia remunerações insuficientes para cobrir as mínimas necessidades, não tinha a possibilidade de solicitar empréstimos ao referido banco e adquirir um imóvel. Assim, conforme Kowarick (1979, p. 39), “[...] as classes médias passaram à situação de proprietários, situando-se em áreas mais centrais, melhor servidas, enquanto as classes trabalhadoras foram fixadas na ‘periferia’ [...]”.

[...] o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra por meio da instituição da função social da propriedade. [...] A atividade produtiva imobiliária não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. O mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Ele deu absoluta prioridade às classes médias e altas (Maricato, 2000, p. 23).

Todavia, tais medidas seguem sendo adotadas, como foi o caso do Decreto no 6.025/2007, que criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado ao aumento do investimento público em infraestrutura em diversas áreas, como rodovias, comunicações, energia e equipamentos sociais; o programa visava, conforme o decreto, estimular também o investimento privado no país (Brasil, 2007).

Embora contraditório em certos aspectos, o PAC representou um importante avanço no que diz respeito ao aumento da infraestrutura nacional, por meio dele, iniciou-se um processo de urbanização das favelas que melhorou as condições de acessibilidade e saneamento em diversas áreas, possibilitando afirmar que “[...] finalmente o governo federal do Brasil reconhecia a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar áreas ocupadas ilegalmente” (Maricato, 2015, p. 37).

Dois anos após o lançamento do PAC, instituiu-se um programa voltado para a habitação urbana e rural que foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que também tratava da regularização fundiária (Brasil, 2009). Embora o programa oferecesse subsídios para a aquisição de habitações por trabalhadores, a construção das moradias ficou a cargo da iniciativa privada, sem considerar as necessidades urbanísticas e a oferta de serviços públicos nas áreas de expansão.

Diante disso, destaca-se que a dinâmica de produção do espaço, marcada pela valorização diferencial da terra e pela apropriação privada dos benefícios da urbanização, não apenas reproduz a segregação socioespacial, mas também estabelece as condições para a manifestação de contradições mais amplas no acesso à moradia. Nesse contexto, a exclusão da população trabalhadora do mercado formal de habitação e sua inserção precária no espaço urbano não decorrem da ausência de oferta habitacional, mas da forma como a terra e a moradia são estruturadas enquanto mercadorias. Assim, as desigualdades produzidas no processo de urbanização encontram expressão concreta nos dados contemporâneos sobre o déficit habitacional e a vacância imobiliária, os quais evidenciam, de maneira empírica, a permanência da lógica fundiária excludente analisada ao longo deste trabalho.

4. Déficit habitacional e domicílios vagos no Brasil: a expressão contemporânea da lógica fundiária

A análise da questão habitacional no Brasil contemporâneo revela uma contradição estrutural que sintetiza os processos históricos discutidos anteriormente. Ao mesmo tempo em que milhões de brasileiros não possuem acesso à moradia adequada, existe um volume expressivo de imóveis vagos no país, evidenciando que o problema habitacional não decorre da ausência física de habitações, mas das formas desiguais de acesso à terra urbanizada e à moradia. De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (FJP), o déficit habitacional brasileiro é estimado em aproximadamente 6,2 milhões de domicílios, (FJP, 2023) enquanto o número de imóveis vagos alcança, conforme levantamento do IBGE (2023), cerca de 11,3 milhões de unidades domiciliares. Esses dados explicitam que a escassez de moradia é, em grande medida, socialmente produzida, e não resultado de insuficiência material.

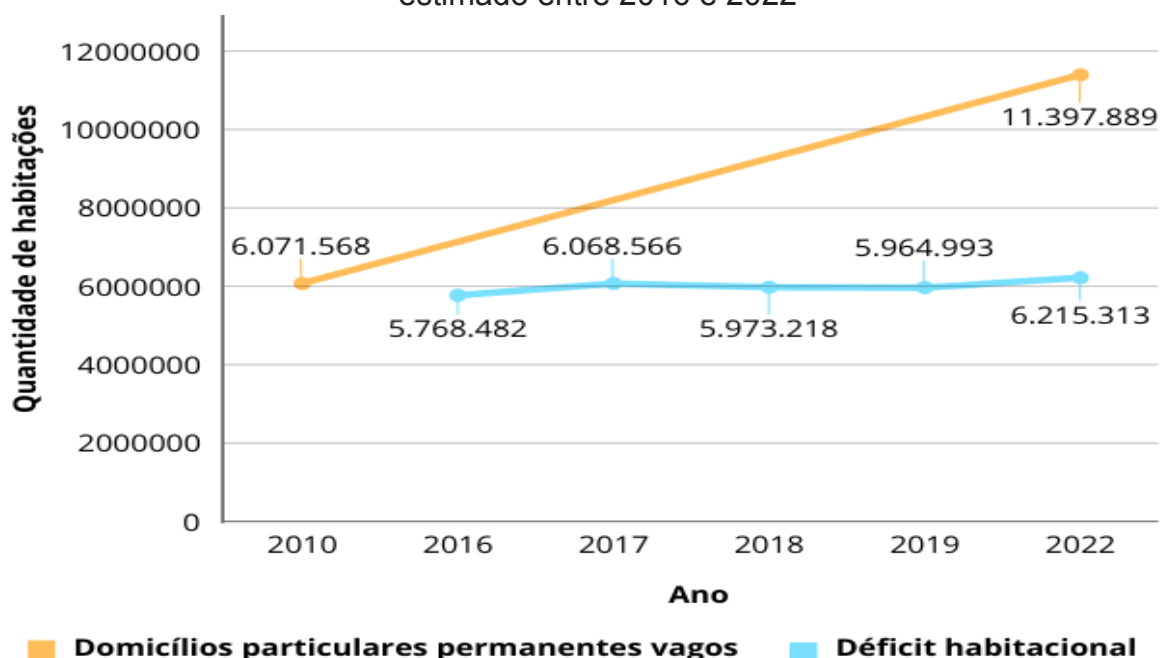
Destaca-se que os números retratados referem-se à quantidade de moradias necessárias, não ao número exato de pessoas que necessitam delas, mas, caso seja considerado uma média de três pessoas por família, pode-se estimar que cerca de 18.645.939 brasileiros,

ou 8,78% da população, necessitaria de moradia adequada, tornando-se impreterível concordar com Boulos (2012, p. 23) ao afirmar que:

Enquanto não se conter a especulação imobiliária, que faz valorizar artificialmente o preço dos terrenos e, assim, joga os mais pobres para mais longe, e se garantir outras condições básicas de vida (infraestrutura, serviços, lazer, etc.) não se pode falar em moradia digna.

Nesse sentido, a existência de imóveis vagos não deve ser interpretada como ineficiência do sistema, mas como parte constitutiva de sua lógica de funcionamento, na qual a retenção de unidades desocupadas contribui para a regulação da oferta e para a valorização imobiliária. A demanda por moradia e a existência de locais não ocupados não é novidade e para demonstrar essa realidade sistematizou-se o Gráfico 1 que apresenta as informações de domicílios particulares permanentes vagos a partir das bases de dados dos Censos de 2010 e 2022, bem como os valores estimados do déficit habitacional no Brasil no período de 2016 a 2022 conforme as informações da FJP.

Gráfico 1 – Comparação entre domicílios particulares permanentes vagos identificados nos Censos Demográficos de 2010 e 2022 e o déficit habitacional estimado entre 2016 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com informações do IBGE (2011; 2023) e da FJP (2023).

Diante do exposto no Gráfico 1, verifica-se que a quantidade de domicílios particulares permanentes vagos subiu 53,27% entre 2010 e 2022 e destaca-se ainda que as

residências listadas pelo IBGE não consideram no cálculo as moradias ocupadas esporadicamente, como casas de praia na região costeira. Por outro lado, o déficit habitacional atingiu seu pico em 2022, e ao considerar a média entre os anos analisados, chega-se a um total de 5.973.218 domicílios necessários para atender às demandas habitacionais da população brasileira.

Conforme discutido, essa aparente incongruência só pode ser compreendida à luz da lógica de mercantilização da terra e da moradia, logo a propriedade urbana, ao invés de cumprir prioritariamente uma função social, é apropriada como ativo econômico, sendo utilizada tanto para fins especulativos quanto como reserva de valor. Nesse sentido, a retenção de imóveis desocupados não representa uma disfunção do sistema, mas uma estratégia racional dentro da dinâmica de valorização do capital, na qual a escassez relativa é produzida para garantir a elevação dos preços da terra e da moradia. Como ressalta Maricato (2000), o mercado imobiliário brasileiro opera de forma seletiva e excludente, direcionando a produção habitacional para segmentos de maior renda e restringindo o acesso da população trabalhadora à moradia formal, o que reforça a produção de periferias e a expansão de ocupações irregulares.

Essa dinâmica está diretamente relacionada ao processo de financeirização da terra e da moradia, no qual o espaço urbano passa a ser crescentemente subordinado às estratégias de valorização do capital financeiro. Conforme analisa Delgado (2012), a terra, ao assumir simultaneamente a condição de meio de produção e ativo financeiro, intensifica sua função como reserva de valor, o que contribui para o aprofundamento da concentração fundiária e para a ampliação das barreiras de acesso. No espaço urbano, esse processo se manifesta por meio da valorização imobiliária, da retenção especulativa de imóveis e da produção de vazios urbanos, fenômenos que, segundo Singer (1982), estão diretamente associados à captura da renda da terra por meio da propriedade privada, independentemente do uso efetivo do solo.

Nessa perspectiva, a coexistência entre déficit habitacional e elevado número de imóveis vagos expressa a permanência da lógica fundiária instituída pela Lei de Terras de 1850, na medida em que mantém o acesso à terra e à moradia condicionado à capacidade de pagamento. Assim como no século XIX o acesso à terra foi condicionado à essa capacidade, no contexto contemporâneo a moradia continua sendo tratada como mercadoria, subordinada à lógica de mercado e não às necessidades sociais. Como argumenta Kowarick (1979), a produção do espaço urbano no Brasil está profundamente marcada por processos de espoliação, nos quais a população trabalhadora é sistematicamente excluída da urbanização,

sendo deslocada para áreas periféricas como resultado da lógica de valorização da terra urbana.

Além disso, a atuação do Estado, embora marcada por iniciativas voltadas à ampliação do acesso à moradia, mantém, em grande medida, a lógica de subordinação ao mercado. Programas habitacionais, ao serem operacionalizados por meio da iniciativa privada e orientados por critérios de rentabilidade, acabam por reproduzir padrões de segregação socioespacial, direcionando a produção habitacional para áreas periféricas e reforçando a lógica de expansão urbana desordenada. Conforme destaca Maricato (2015), mesmo políticas que reconhecem a cidade informal e buscam promover sua urbanização frequentemente operam dentro dos limites impostos pela lógica do mercado, o que restringe seu potencial transformador.

Dessa forma, os dados relativos ao déficit habitacional e à vacância imobiliária não apenas evidenciam uma contradição conjuntural, mas revelam o funcionamento estrutural de um modelo de desenvolvimento que privilegia a propriedade privada e a valorização do capital em detrimento do direito à moradia. A existência simultânea de milhões de imóveis vazios e de famílias sem acesso à habitação adequada demonstra que a questão habitacional no Brasil é, fundamentalmente, uma questão política e social, e não apenas técnica ou quantitativa. Nesse sentido, como já apontado por Marx (1989), a produção de uma população excedente e a manutenção de condições precárias de reprodução da força de trabalho não constituem anomalias, mas elementos funcionais à dinâmica de acumulação capitalista, o que, no caso brasileiro, se expressa de forma particularmente aguda na relação entre terra, moradia e desigualdade socioespacial.

5. Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo desse artigo permitiu evidenciar que a questão habitacional no Brasil não pode ser compreendida como um problema isolado do espaço urbano, tampouco como resultado de uma insuficiência material de moradias, mas como expressão de um processo histórico mais amplo, vinculado à questão agrária expressa na formação da estrutura fundiária do país. A partir da Lei de Terras de 1850, consolidou-se um padrão de acesso à terra baseado na propriedade privada e na capacidade de compra, excluindo a maior parte da população e estabelecendo as bases para a constituição de uma sociedade profundamente desigual. Esse marco jurídico não apenas organizou o espaço

agrário, mas estruturou as condições para a formação de um mercado de trabalho livre marcado pela expropriação e pela dependência da venda da força de trabalho, conforme analisado por Marx (1989).

Ao longo das diferentes fases do desenvolvimento capitalista brasileiro, essa lógica não foi superada, mas sim continuamente atualizada. A modernização conservadora da agricultura, especialmente a partir da década de 1960, aprofundou a concentração fundiária e intensificou a expulsão de trabalhadores do campo, reforçando a constituição de um exército industrial de reserva e ampliando o fluxo migratório em direção às cidades (Delgado, 2012). Esse processo, por sua vez, contribuiu para a formação de um padrão de urbanização marcado pela segregação socioespacial, no qual a população trabalhadora é sistematicamente despossuída das áreas mais valorizadas e deslocada para periferias, conforme discutido por Kowarick (1979) e Maricato (2000).

Dessa forma, a Lei de Terras de 1850 não pode ser compreendida apenas como um dispositivo jurídico, mas como um elemento estruturante da formação social brasileira, articulado à transição do trabalho escravo para o trabalho livre e à constituição de um mercado de trabalho subordinado. Ao bloquear o acesso à terra para a maioria da população, essa legislação lançou as bases de um processo histórico de expropriação que alimentou a formação do exército industrial de reserva e contribuiu decisivamente para a reprodução das desigualdades sociais, cujos desdobramentos ainda se manifestam tanto no campo quanto nas cidades.

No espaço urbano, a lógica fundiária se reconfigura por meio da mercantilização da moradia e da valorização imobiliária, mantendo a centralidade da propriedade privada como mecanismo de apropriação da renda da terra. Como destaca Singer (1982), o acesso à terra urbanizada permanece condicionado ao título de propriedade, o que reforça a exclusão e a desigualdade. Nesse contexto, a análise dos dados contemporâneos revela uma contradição estrutural: a existência simultânea de um elevado déficit habitacional e de milhões de imóveis vagos, evidenciando que a escassez de moradia é socialmente produzida, e não resultado da falta de unidades habitacionais. Tal fenômeno expressa, portanto, a permanência da lógica inaugurada pela Lei de Terras, agora mediada pelas dinâmicas de financeirização e valorização do capital.

Ou seja, a questão habitacional no Brasil deve ser compreendida como parte de uma totalidade social na qual campo e cidade se articulam de maneira indissociável. A persistência da concentração fundiária e a subordinação da terra e da moradia à lógica de mercado indicam

que políticas setoriais isoladas são insuficientes para enfrentar o problema em sua raiz. Conforme argumenta Maricato (2015), a efetivação do direito à cidade exige não apenas intervenções urbanísticas, mas transformações estruturais nas formas de acesso à terra.

Nesse sentido, a articulação entre reforma agrária e reforma urbana se apresenta como um caminho necessário para enfrentar as bases históricas da desigualdade socioespacial no país. Enquanto a primeira busca democratizar o acesso à terra no campo e reduzir os processos de expulsão e expropriação, a segunda se orienta pela garantia da função social da propriedade urbana e pela ampliação do acesso à moradia digna. Longe de constituírem agendas independentes, essas propostas devem ser compreendidas como dimensões complementares de um mesmo processo de transformação social, voltado à superação da lógica excludente que historicamente estruturou o território brasileiro.

Por fim, evidencia-se que a permanência das contradições analisadas não decorre de falhas pontuais de planejamento ou gestão, mas da própria forma como a terra e a moradia são apropriadas no interior do modo de produção capitalista. Assim, reconhece-se que o direito à moradia não pode ser plenamente garantido enquanto permanecer subordinado às dinâmicas de valorização do capital, o que reafirma que a superação da questão habitacional no Brasil está diretamente vinculada ao enfrentamento da questão agrária.

Referências

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?:** uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo/SP: Scortecci, 2021.

BRASIL. **Coleção das Leis de 1964.** Brasília/DF: Departamento de Imprensa Nacional, v. II, Parte I, 1965.

BRASIL. **Collecção das Leis do Império do Brasil.** Rio de Janeiro/RJ: Typographia Nacional, Tomo XI, Parte I, 1850.

BRASIL. **Decreto no 6.025, de 22 de janeiro de 2007.** Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília/DF: Diário Oficial da União, ano CXLIV, n. 15-A, p. 16, 22 jan. 2007.

BRASIL. **Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília/DF: Diário Oficial da União, ano CXLVI, n. 128, p. 2-5, 8 jul. 2009.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre/RS: UFRGS, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **MST: formação e territorialização**. 2. ed. São Paulo/SP: Hucitec, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte/MG: FJP, 2023.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo/SP: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010: população e domicílios**. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios - primeiros resultados**. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 2023.

KONCHINSKI, Vinicius. Êxodo rural no Brasil é quase o dobro da média mundial e desafia sustentabilidade do campo e cidade. **Brasil de Fato**, Curitiba/PR, 18 fev. 2024. Geral. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2024/02/18/exodo-rural-no-brasil-e-quase-o-dobro-da-media-mundial-e-desafia-sustentabilidade-do-campo-e-cidade>. Acesso em: 5 ago. 2024.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro/RJ: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. 3. reimp. São Paulo/SP: Centauro, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, out. 2000.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. **A questão agrária brasileira: da Colônia ao governo Bolsonaro**. 1. ed. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2022.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1985.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. 13. ed. Rio de Janeiro/RJ: Bertrand Brasil, 1989. Livro 1, v. 1 e 2.

MOREIRA, Ruy. **O movimento operário e a questão cidade/campo no Brasil: estudo sobre sociedade e espaço**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1985.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo/SP: Brasiliense, 2004.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Erminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo/SP: Alfa-Omega, 1982, p. 21-36.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. 14. ed. São Paulo/SP: Brasiliense, 1987.

STÉDILE, João Pedro. Introdução. In: STÉDILE, João Paulo (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional**. São Paulo/SP: Expressão Popular, 2012. p. 17-33.

STÉDILE, João Pedro. **Questão agrária no Brasil**. 6. ed. São Paulo/SP: Atual, 1997.