

## O ENFOQUE INFANTIL NA DISCUSSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA

Fabiana Endo<sup>1</sup>; Flávia de Paula Duque Brasil<sup>2</sup>; Juliana de Lucena Ruas Riani<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo propõe uma reflexão teórica acerca do público-alvo infantil nas políticas públicas de moradia, a fim de compreender como este é visto pela sociedade e como essa visão impacta as políticas públicas voltadas para ele, bem como a abertura para a sua participação social. Nessa perspectiva, introduz uma discussão multidisciplinar sobre as relações das dimensões da moradia e os seus efeitos na vida das crianças, objetivando fundamentar políticas públicas habitacionais mais eficazes e aderentes ao grupo.

**Palavras-chave:** Crianças, políticas públicas habitacionais, moradia, participação infantil

### ABSTRACT

The article proposes a theoretical reflection on the target audience of children in public housing policies, aiming to understand how it is perceived by society and how this perception impacts policies directed towards them, as well as the openness to their social participation. In this perspective, it introduces a multidisciplinary discussion on the relationships between housing dimensions and their effects on children's lives, aiming to establish more effective and fitting housing policies for the group.

**Keywords ou Palabras clave:** Children, public housing policies, housing, child participation

### 1. INTRODUÇÃO

Crianças e adolescentes morando em habitações precárias estão entre os grupos mais vulneráveis a desastres, mudanças climáticas, conflitos e pandemias – a qualidade da moradia ainda impacta em seu desenvolvimento, sua saúde e sua educação (Habitat For Humanity; UN-Habitat; UNICEF, 2022, p. 5). Estima-se que, dentre um bilhão de pessoas que vivem em habitações inadequadas em áreas urbanas, 350 a 500 milhões (35 a 50%) sejam crianças e adolescentes (United Nations Population Fund, 2007).

---

<sup>1</sup> Pós-graduanda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro [fabianayendo@gmail.com](mailto:fabianayendo@gmail.com);

<sup>2</sup> Professora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, e-mail: [flavia.brasil@fjp.mg.gov.br](mailto:flavia.brasil@fjp.mg.gov.br)

<sup>3</sup> Professora e Pesquisadora da Fundação João Pinheiro, e-mail: [juliana.riani@fjp.mg.gov.br](mailto:juliana.riani@fjp.mg.gov.br)

Esse grupo é afetado pela multidimensionalidade da pobreza, já que não tem acesso a alimentos, água limpa, saneamento, dentre vários outros direitos humanos, sendo exposto à exploração e à violência.

A situação de vulnerabilidade é reforçada por, pelo menos, dois fatores: o fato de que a pobreza lhes impacta de maneira multidimensional – em aspectos de desenvolvimento físico, cognitivo, sócio emocional e educacional – e da dificuldade de autonomia para sobrevivência, dependendo de uma comunidade para que possa atender suas necessidades básicas e sociais (Habitat For Humanity; UN-Habitat; UNICEF, 2022, p. 23).

Garantir o acesso à habitação adequada para as crianças e adolescentes combate a pobreza infantil, cria ambientes educacionais, reduz diferenças de gênero, aumenta a segurança alimentar, bem-estar, segurança física e é um fator crucial de sustentabilidade para as futuras gerações. A casa, entretanto, que deveria ser o espaço de segurança, acolhimento e descanso, quando precária, passa a reforçar as desigualdades e comprometer o desenvolvimento infantil, atuando na continuidade do ciclo de vulnerabilidade entre gerações. Essa problemática ficou evidente durante a pandemia da Covid-19, pois o espaço da casa passou a concentrar todas as atividades infantis: virou o local de estudos, do brincar, do descanso e do trabalho. Para agravar a situação, a educação formal ficou comprometida nos domicílios onde não havia conexão com a Internet, e estima-se que cerca de 1,6 bilhão de crianças e adolescentes foram impactados com o fechamento das escolas em 2020, e destas, pelo menos 31% não conseguiram acompanhá-las de forma online (Habitat For Humanity; UN-Habitat; UNICEF, 2022, p. 18).

A precariedade habitacional geralmente vem associada a outros problemas urbanos, como falta de acesso à infraestrutura e aos serviços de saneamento básico (coleta e destinação de resíduos sólidos, coleta e tratamento de esgoto, distribuição de água potável, drenagem de águas pluviais), aos equipamentos públicos de saúde, assistência social, cultura e educação, lazer, e à rede de transportes. A privação de direitos das crianças ocorre, portanto, de maneira multidimensional, o que torna o seu atendimento mais complexo e desafiador.

Como a sua existência é dependente de outras pessoas, o desenvolvimento e proteção da criança passam a ser objetivos indiretos de políticas públicas e, com isso, acabam não sendo colocadas em foco nas iniciativas públicas de interesse social. Além disso, percepções adultocêntricas de que a infância é somente uma fase de preparo para a vida adulta, somente

na qual se poderia exercer uma cidadania ativa, coloca-as sempre secundárias ao público adulto. Assim, se a política pública é pensada por e para adultos, ela dificilmente será avaliada quanto aos efeitos em outros grupos geracionais, desconsiderando-se os efeitos colaterais que os afetam (Sarmiento; Fernandes; Tomás; 2007). Mas o que ocorre quando invertemos essa lógica e colocamos as crianças como um foco na mudança social? Ajustar a perspectiva para as infâncias no desenho e conteúdo das políticas públicas gera um retorno que extrapola esse público, com externalidades positivas em diversas áreas: de acordo com o ganhador do Nobel de Economia, James Heckman (2017), para cada 1 dólar investido em ações para o desenvolvimento infantil, 13 dólares são devolvidos como retorno econômico à sociedade.

Para atender à complexidade que o atendimento das infâncias requer, fazem-se necessárias, portanto, soluções multidimensionais e multidisciplinares, com governança multinível, de forma a integrar diferentes amplitudes e áreas de atuação. Essa complexidade se demonstra na mobilização de diversos campos do conhecimento, consolidando o campo multidisciplinar que conhecemos como os Estudos da Infância – que recebe contribuições da medicina, psicologia, sociologia, pedagogia, antropologia e geografia das infâncias.

O atendimento aos fatores do cuidado integral depende da rede direta de cuidadores, e também de condições externas ao círculo familiar, como a segurança e o acolhimento no bairro e cidade, a disposição dos gestores públicos e a efetividade de sistemas de saúde e educação. Sendo, entretanto, a maior parte dos estímulos proveniente dos familiares e do contexto dentro de casa, é fundamental que para elaborar ações efetivas, se saiba como a habitação impacta a criança. Neste sentido, é importante manter a discussão sobre os cuidados infantis sempre associada àqueles que cuidam, devendo ser ambos priorizados juntos. Também reconhecendo que estes são, em sua grande maioria, mulheres, seja no contexto familiar ou no contexto educacional, discussões sobre as infâncias se entrecruzam com discussões de gênero. De fato, a luta pelos direitos das mulheres se entrelaça com a luta pelos direitos da criança, às vezes se apoiando mutuamente e, em outras, conflitando entre si (Lloblet, 2020 apud Carvalho; Seixas; Seixas, 2023).

Um outro aspecto que precisa ser reconhecido quando falamos de infâncias é a multiplicidade que elas podem assumir. A cultura infantil é rica e varia de acordo com o espaço geográfico, a realidade social, o gênero e a idade, e essa diversidade deve ser valorizada para que as crianças se reconheçam em suas próprias particularidades. Esse entendimento é importante pois nega este grupo como um mero consumidor de cultura, lugar

que frequentemente assumem quando são colocados em padrões comportamentais apresentados em propostas comerciais e de consumo. Além disso, quando as crianças são colocadas dentro de um único perfil esperado, se tornam reféns de uma prática cerceadora, que é muito ruim numa fase em que a criatividade e a liberdade para explorar são tão cruciais para o desenvolvimento.

As multiplicidades da infância também dizem respeito à forma que cada criança vivencia a vida urbana. Diferentes condições socioeconômicas, composições familiares, localidades, culturas e gêneros permitem que elas explorem mais ou menos a cidade onde vivem. Crianças de classes econômicas mais abastadas têm acesso a espaços de educação, cultura e lazer melhor preparados para elas, porém com menor autonomia de mobilidade, e não raro acabam sendo restritas a espaços fechados e insulados. No outro extremo, os meninos, negros e pobres, que circulam pela cidade muitas vezes desacompanhados se tornam as vítimas mais frequentes de violência urbana e são constantemente criminalizados. No contexto das diversas infâncias existentes, as que serão tratadas aqui serão exatamente aquelas que se desenvolvem nas grandes cidades, sob os cuidados de suas famílias. As crianças que deixam seus lares desde cedo para trabalharem, sem tutela e/ou em situação de rua não serão consideradas no desenvolvimento do trabalho, por se encaixarem em grupos muito específicos de proteção integral e exigiriam estudos mais aprofundados.

Para a gestão pública, incorporar entendimentos mais aprofundados sobre as necessidades infantis evidentemente gera políticas públicas mais efetivas. Embora o campo de estudos das infâncias urbanas tenha ganhado cada vez mais corpo nessas últimas décadas, alguns aspectos das políticas urbanas ainda são pouco desenvolvidas para o público infantil, como as dimensões da própria moradia (Carvalho; Seixas; Seixas, 2023). Assim, o campo de estudo deste trabalho é o resultante da intersecção entre as infâncias urbanas e a habitação do ponto de vista das políticas públicas. O trabalho propõe um embasamento teórico para discutir o quão aderentes são as políticas habitacionais às necessidades do público infantil, quando ele é um grupo atendido pelas mesmas, bebendo de fontes multidisciplinares como a sociologia, educação e psicologia. O tema das infâncias na Administração Pública ainda é pouco pavimentado, e busca-se, portanto, uma discussão introdutória neste trabalho.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a infância é a faixa etária que vai até os 12 anos, e a faixa que se inicia nesta idade e vai até os 18 contempla o grupo dos adolescentes. Serão consideradas para esta abordagem somente o primeiro grupo (Brasil, 1990). Ainda, para melhor delineamento, as políticas habitacionais estão sendo

entendidas aqui como as que se voltam para a edificação com fins residenciais e se estendem para o lote na qual se encontra, incorporando aspectos urbanos como acesso à serviços de diversas naturezas (educação, saúde, segurança, cultura etc.), infraestrutura básica, transportes, entre outros.

Um princípio incorporado na abordagem é o entendimento das crianças como um ator social e como cidadãos com direito à participação ativa na sociedade. Os estudos sociais das infâncias, a exemplo de Sarmiento et al (2007), passaram a defender que a criança deixasse de ser vista como um “objeto” que necessitava somente de proteção e preparo para uma vida ativa na idade adulta que estaria por vir, e passasse a ser entendida como um sujeito mobilizador de culturas, com opiniões e capaz de tomar decisões sobre as realidades que lhe circundam.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

A discussão teórica passa por múltiplos campos teóricos, uma vez que o tema das infâncias e sua relação com a casa mobiliza tantos saberes complementares. Propõe-se então dois eixos de revisão, que sustentem e se apoiem mutuamente na elaboração da pesquisa. O primeiro abordará a construção social sobre as infâncias, ilustrando como as diferentes visões da sociedade sobre este grupo dialogam com um maior ou menor protagonismo infantil em seus diversos e devidos contextos. O protagonismo infantil como um processo de fortalecimento e exercício da cidadania muitas vezes acontece na insubordinação, desafiando ordens adultocêntricas e hegemônicas, e trazendo inclusive implicações para marcos legais e políticas públicas. Essa conceituação foi considerada importante para este trabalho pois amplifica a noção de que a criança é um sujeito nos processos políticos e não deve ser entendida como um mero objeto ou receptor passivo da política pública.

O segundo eixo teórico tratará das dimensões e dos efeitos da moradia precária na vida das crianças, de forma a subsidiar uma reflexão posterior sobre políticas públicas habitacionais. A compartimentalização da precariedade habitacional em diferentes elementos também apoia esse eixo, uma vez que as dimensões da moradia precária são o que norteiam as diferentes políticas, que atuarão sobre um ou mais desses aspectos da moradia. Nesta seção, propõe-se uma discussão inicial sobre como estas dimensões e os efeitos para as crianças podem convergir, para a promoção de políticas públicas habitacionais mais eficazes tendo as crianças como público-alvo.

## **2.1. Construção social, protagonismo infantil e implicações para as políticas públicas**

A visão que a sociedade tem de um segmento da população interfere muito na forma que as políticas públicas são direcionadas, elaboradas e implementadas para ele. Isso acontece pois a posição social do grupo em relação aos demais não só revela o quanto de poder político ela tem para influenciar seu ambiente, mas também faz com que a sociedade lhe apoie ou não. Ao transpor essa posição para as arenas das políticas públicas, o resultado não tem como ser diferente: grupos influentes ou/e estimados são capazes de mobilizar a sua força política e a dos demais para receberem ações públicas benéficas, enquanto os que são entendidos como fracos ou estigmatizados são mais penalizados pelas intervenções públicas (Ingram; Schneider, 1993).

Segundo as autoras, essas variações dependem de dois atributos dos grupos sociais: a construção social do grupo (positiva ou negativa) e o nível de poder que apresentam (fraco ou forte). Aqueles que estão na elaboração da política pública dimensionam os efeitos da mesma para um determinado grupo de acordo com essas variáveis, de forma que sejam condizentes com a visão da sociedade, e que conseqüentemente também lhe retornem apoio político (Wilson, 1986 apud Ingram; Schneider, 1993). Quando conectamos esse entendimento com o grupo infantil, começamos a entender também que a pouca abertura para a sua escuta na elaboração de políticas públicas se fundamenta na ausência de um retorno no apoio aos políticos, uma vez que não votam em eleições.

Para além dos resultados da política pública sobre o público-alvo, a construção social também tem um papel fundamental na forma como este grupo se enxerga como um ator político. Grupos que são percebidos de forma muito positiva e que são influentes, como empresários, frequentemente têm mais voz na construção de políticas públicas, e isso reverbera no fortalecimento da sua própria autoimagem como um cidadão de direitos e sujeito político. No outro extremo, se encontrariam, por exemplo, pessoas usuárias de substâncias psicoativas e pessoas em conflito com a lei, que além de serem vistas de maneira negativa, não têm força política (Ingram; Schneider, 1993).

Crianças e suas mães, por sua vez, estão em algo intermediário aos dois grupos citados anteriormente. Para Ingram e Schneider (1993), eles são vistos como dependentes – quando sua construção social é positiva, porém não têm força política – e são vistos como um grupo que necessita de cuidados alheios e que decisões sejam tomadas em seu lugar. Também

não têm participação expressiva na construção das políticas, já que seriam considerados como incapazes ou sem grande capacidade de mobilização política, fazendo com que as ações voltadas para eles recebam um orçamento baixo e pouca visibilidade. As autoras também afirmam que essa visão faz com que eles se percebam menos como cidadãos com uma voz ativa na atuação política e na reivindicação de direitos.

A ideia de crianças e jovens como indivíduos dependentes e sem capacidade de tomar decisões sobre a realidade que lhes circunscreve pode ser lido como um produto da sociedade capitalista, que atribui o direito à cidadania como uma conquista proveniente da capacidade produtiva de cada um (Trevisan, 2012). Adquirem o acesso ao exercício da cidadania, portanto, aqueles que são capazes de trabalhar e fazer uso das riquezas acumuladas: os adultos. Nesse cenário, estes assumem também o exercício da cidadania pelos grupos que não se enquadram na lógica da população economicamente ativa, como as crianças e os idosos (Couto; Lopez; Beneyto, 2023).

Sendo uma consequência capitalista, há autores que afirmam que a construção social das infâncias que é predominante hoje também tem uma origem ocidental e eurocêntrica. Isso porque foi graças a um sistema de exploração colonial, fundamentado em discursos civilizatórios e escravagistas, que a vida nas metrópoles europeias adquiriu um caráter de riqueza e permitiram o acúmulo material que propiciou às crianças a condição de proteção e cuidado (Oliveira, 2020; Liebel; 2019).

Essa infância idealizada e caracterizada pelo caráter economicamente privilegiado, ao assumir uma posição hegemônica, acaba por subjugar e invisibilizar outras possibilidades de infâncias, que existem e sobrevivem no Sul Global. É também nas sociedades fora desse pensamento colonial e adultocêntrico que resistem comunidades que não excluem a criança da participação política e nem a tipificam como um sujeito em transição, que existe para ser trabalhado e moldado para a futura vida adulta (Gouvêa; Carvalho; Silva, 2021).

É por estas infâncias, diversas e muitas vezes subversivas, que a sua construção social é colocada em disputa e se altera. De fato, Ingram e Schneider (1993) afirmam que a construção social de um grupo não é algo estático e varia ao longo do tempo. Assim, ainda que a sociedade majoritariamente trate crianças e adolescentes como objetos de políticas públicas, e não sujeitos ativos no processo de produção da realidade, essa visão se coloca em disputa em muitos momentos e espaços.

No início da República e ascensão do trabalho assalariado no Brasil, a ociosidade torna-se um mal a ser combatido e as crianças – principalmente as de classes mais pobres – se tornam um alvo do discurso moralizante que coloca o trabalho como uma salvação. Difunde-se a ideia de proteger a infância dos vícios, ócio e da criminalidade, e uma missão coletiva de colocá-las no caminho certo que se esperava para a nação. As crianças se transformam em um objeto a ser moldado para sair de uma condição natural de “vadiagem” e assumir uma ideal que fosse produtiva, familiar e higienista (Rizzini, 2008).

A partir desse momento e durante a maior parte do século XX, revela-se uma percepção social sobre as crianças e adolescentes diferente da de “dependentes” segundo a teoria da construção social dos públicos-alvos de Ingram e Schneider. Sua classificação nesta época pode ser considerada como “desviantes”, que seriam aqueles percebidos de forma negativa e sem acesso a recursos de poder. Os que se enquadram nesta categoria de construção social frequentemente recebem ações pautadas em métodos coercitivos, sanções e força, e se espera que recebam respostas de repressão e punição. Um grupo que ilustra muito bem esta visão são os chamados “adolescentes em conflito com a lei”, em algum momento (anterior ao Estatuto da Criança e Adolescente) chamados de “menores” e tratados dentro da lógica coercitiva das Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor (FEBEM), de 1964, e do Novo Código de Menores, de 1979.

No âmbito internacional, o movimento de “salvar a criança” (“*Save the Children*”) foi gradualmente se fortalecendo e defendendo as crianças como um alvo de proteção e adequação a padrões esperados, em especial nos países protestantes da Europa e da América do Norte durante o período de 1830 e 1920 (Cunningham apud Rizzini, 2008). Ascendem nesse momento organizações filantrópicas, que atuavam em defesa das populações mais vulneráveis, e que pressionavam o Estado para assumir a responsabilidade pela proteção das crianças a partir de políticas públicas.

O referido movimento “*Save the Children*”, então ancorado na filantropia internacional, pauta a Declaração dos Direitos da Criança, datada de 1959, aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas. A repercussão da Declaração culmina em 1990 na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, ratificada por 196 países, incluindo o Brasil. As discussões internacionais nesse período impactam nacionalmente artigos da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Os documentos foram importantes no reconhecimento dos direitos e liberdades das

crianças no Brasil, e se empenharam em substituir a doutrina da “situação irregular” que marcava o anterior Código de Menores (Rosemberg, 2008).

Faz-se essencial na discussão das conquistas nacionais o reconhecimento da agência e da participação infantil, exercidos em especial pelas infâncias menos privilegiadas. É comum em estudos sobre marcos legais reconhecer somente a concessão de direitos pelas elites dominantes e invisibilizar a luta exercida pelos grupos de resistência que reivindicam seus direitos e as colocam em posições de desconforto. No Brasil, a inclusão dos direitos das crianças e adolescentes em marcos legais foi também uma conquista de meninos e meninas que, ao se verem invisibilizados e suscetíveis a diversas violências sociais, saíram às ruas exigindo ao Estado a responsabilidade de protegê-los frente aos riscos que sofriam – muitas vezes, provenientes da própria polícia.

Em 1985, durante a votação no Congresso da Emenda Criança, que posteriormente originou os artigos 227 e 228 da Constituição – que definem um dever do Estado, da sociedade e da família a proteção da criança e a inimizabilidade penal para menores de 18 anos – aconteceu um episódio que ficou conhecido como a Ciranda da Constituinte. Nele, mais de 20 mil meninos e meninas fizeram uma ciranda em torno do Congresso Nacional, pedindo visibilidade para os seus direitos.

Um movimento social de intensa participação e destaque nesses espaços institucionalizados foi o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), articulado em 1982 por crianças e jovens em situação de rua, com apoio de Organizações Não Governamentais (ONGs), educadores e políticos. Eles integraram o Movimento Criança e Constituinte, também durante a elaboração da Constituição de 1988, e participaram diretamente da formulação do ECA (Gouvêa; Carvalho; Silva, 2021). Este último reforçou o status das crianças como cidadãs, instituiu a doutrina da proteção integral, criou os Conselhos Tutelares, e determinou como direito fundamental a participação em diversas instâncias sociais – na vida familiar e comunitária, na vida política, e em organizações estudantis.

A mudança na construção social das infâncias se fundamenta no conceito da agência infantil, que é a afirmação de que as crianças têm capacidade de ação no mundo em detrimento de ter uma postura passiva e ser determinada pela estrutura social. O conceito ganhou força no final do século XX com o trabalho sociológico de Jens Qvortrup, Leena Alanen, Chris Jenks, Allison James, William Corsaro, Alan Prout (Oswell, 2021), e foi utilizado para legitimar os discursos políticos contra as noções dominantes sobre a infância (Oswell, 2013 *apud* Freitas, 2022).

Freitas (2022) retoma reflexões de Spyrou que defende que, para além do reconhecimento da agência infantil, é importante compreender as relações sociais e estruturais que circunscrevem a criança, e como elas incentivam ou limitam a agência infantil, dentro de suas condições contextuais, históricas, políticas, sociais, econômicas e estruturais. Nesta discussão, autores dos estudos da infância com linhas de trabalho pós-coloniais se tornam relevantes, pois pesquisam as infâncias a partir de seus próprios contextos locais – principalmente a fim de diferenciar as discussões que se inserem no Sul Global e que nem sempre são aderentes com os ideais infantis compreendidos nos países desenvolvidos.

A discussão sobre a agência infantil leva naturalmente ao conceito de participação, ou ainda, protagonismo infantil nas mudanças sociais. A participação infantil ocorre quando as crianças exercem a sua voz frente aos assuntos que dizem respeito às suas vidas direta ou indiretamente. Ela pode ser considerada bem sucedida quando de fato impacta a agenda pública (Sarmiento; Fernandes; Tomás, 2007). Para medir o nível de participação infantil no contexto de uma ação coletiva, alguns modelos de análise foram propostos, sendo o mais famoso deles a escala de Roger Hart (1992), que propõe uma “escada de participação”. Cada degrau da escada representa um nível a mais ou a menos de engajamento da criança na decisão em análise, e define se uma experiência pode ser considerada participativa ou não. A escala, todavia, foi bastante criticada, por generalizar processos complexos em uma sequência linear de ações, por não partir da análise de experiências concretas de participação ou por não conseguir considerar relações intergeracionais e de poder que são muito sutis e presentes nos processos participativos (Freitas, 2022, p. 67).

As críticas à escala evidenciam, no final, questionamentos aos chamados processos participativos como um todo. Com a circulação das ideias de agência e protagonismo infantil, muitas instituições passaram a exercer supostas práticas de participação, de forma meramente cerimonial e sem efetivamente incorporar a escuta ativa das crianças. Nota-se também práticas que superficializam a participação, e partem de pressupostos de incapacidade da criança, reduzindo sua contribuição a elementos recreativos e assumindo que estas não podem discursar sobre questões sociais graves que também lhe impactam, como a violência urbana.

Assim, a discussão sobre participação infantil e implicação em políticas públicas traz hoje mais questionamentos do que conceitos e metodologias dados, necessitando um olhar bastante cuidadoso e consciente de seu próprio contexto, para que não se caia em

simplificações ou reproduções de dinâmicas adultocêntricas. Por essas razões e por uma forma de pensar ainda bastante hierarquizada nas relações intergeracionais, nas quais o adulto segue ocupando o topo da escada – sendo em geral representado pelo homem hétero e branco –, pode-se afirmar que são relativamente escassas as experiências de participação infantil nas políticas públicas atuais, e muitas das práticas que efetivamente ocorrem se encontram nos lugares de transgressão e luta, como os movimentos sociais.

## **2.2. Criança, cidade e moradia**

Na discussão sobre moradia adequada para a população infantil que vive nas cidades, existem algumas dimensões da habitação bastante tangíveis que devem ser incorporadas na sua composição. Um breve comentário acerca das relações entre os campos do conhecimento envolvidos é que esta análise passa por lentes principalmente da psicologia e da medicina, e normalmente contemplam estudos quantitativos, envolvendo crianças focalizadas em pesquisas. Metodologicamente, se contrastam com as discussões provenientes da sociologia e pedagogia – que defendem que a criança não seja colocada meramente como um objeto de análise no trabalho – e portanto, tais pesquisas não devem ser assumidas como dogmáticas já que contextos individuais, sociais e culturais podem influenciar nos seus resultados. Para efeito, todavia, do presente trabalho, as relações de causalidade estabelecidas entre os aspectos da moradia e do desenvolvimento infantil serão utilizadas como um aporte teórico.

Como discutido anteriormente, o desenvolvimento pleno infantil engloba aspectos multidimensionais, como o crescimento físico e coordenação motora, as compreensões emocionais, as capacidades sociais e o desenvolvimento cognitivo. O ambiente tem grande influência nessa evolução: ele condiciona a saúde física, muitas vezes determinando a longevidade dessas crianças, e também permite que interações positivas aconteçam – seja entre o ambiente e a criança, entre o cuidador e a criança ou entre as próprias crianças – impulsionando as conexões cerebrais e as estimulando emocional e cognitivamente. Essas condições são fundamentais para se ter uma infância mais benéfica e segura, e se formar comunidades mais resilientes.

Por outro lado, traumas ou situações de estresse emocional podem trazer efeitos negativos nesse desenvolvimento neurológico e comportamental, comprometendo o seu presente e o seu futuro. Entre os fatores que garantem o cuidado integral das crianças,

destacam-se a saúde boa e estável, a nutrição adequada, exposição a oportunidades para o aprendizado; cuidadores capazes de responder às suas necessidades; e segurança física e emocional (Gao et al; 2021, p. 3).

Uma revisão sistemática de 2010 analisou os efeitos das características da moradia no desenvolvimento infantil, considerando as publicações dos 25 anos anteriores de plataformas de conhecimento da medicina, psicologia, economia, ciências políticas e sociologia (Leventhal; Newman, 2010). A proposta de análise considerou seis dimensões da moradia – a qualidade física, o adensamento, a mobilidade residencial, a relação com a propriedade, particularidades da habitação pública subsidiada e a acessibilidade financeira –, estabelecendo possíveis vínculos com a saúde e com o bem-estar infantil. As relações mais relevantes para o trabalho estão descritas na Tabela 1.

Um comentário a ser feito sobre o estudo é de que as autoras consideram a mobilidade residencial e a habitação pública subsidiada como dimensões da moradia, mas no entendimento deste trabalho, elas deveriam ser consideradas de forma diferente: a mobilidade residencial seria, na realidade, uma dinâmica consequente das dimensões habitacionais, e não uma característica intrínseca da habitação; e a habitação pública subsidiada é um conjunto de características habitacionais dentro de um contexto específico, e são estas que determinariam os possíveis efeitos para as crianças que ali habitam. De qualquer maneira, para descrever os resultados da pesquisa, esses dois elementos serão descritos abaixo.

Tabela 1 – Dimensões associadas à moradia e possíveis efeitos para crianças

<b>Dimensões associadas à moradia</b>	<b>Possíveis efeitos e consequências para as infâncias</b>
Qualidade física e infraestrutura da casa	A revisão indicou que a qualidade física da casa está diretamente relacionada a prejuízos na saúde física da criança, indicando por exemplo o aparecimento de doenças respiratórias quando há alérgenos ou umidade ambiental, e sugerindo o aumento de lesões e quedas para moradias com superfícies de revestimentos muito irregulares (Leventhal; Newman, 2010). De maneira congruente, uma meta-análise de estudos realizados na Indonésia, Brasil, Paquistão e Índia sugeriu que residências com acesso ao saneamento domiciliar resultam em um melhor desenvolvimento da capacidade cognitiva das crianças (Sclar et al, 2017).
Adensamento da unidade habitacional	Os estudos indicam que quanto mais adensadas são as casas, mais as crianças são afetadas negativamente na saúde, pois ficam suscetíveis à transmissão de doenças infecciosas, e na educação, apresentando pior desempenho escolar, maiores taxas de reprovação e mais relatos de comportamento desafiador pelos professores (Leventhal; Newman, 2010).

	<p>Esse resultado é corroborado pelo contexto brasileiro, no qual as populações encortiçadas, cuja característica é o compartilhamento da moradia entre muitas famílias, ficaram mais suscetíveis à contaminação durante a pandemia do Covid-19 (Kohara; Avanci; Barbosa, 2020), e que apresentam os piores desempenhos escolares e as maiores taxas de reprovação na escola (Kohara, 2009). O adensamento habitacional é uma variável, todavia, que não deve ser considerada como uma condição a ser eliminada sempre, já que pode assumir uma característica cultural em certas etnias (Leventhal; Newman, 2010).</p>
Mobilidade residencial	<p>A alta mobilidade residencial indicou efeitos negativos no desempenho escolar, nas taxas de escolaridade para adolescentes mais velhos e no desenvolvimento socioemocional. Esses efeitos estariam mais relacionados a aspectos externos à família, como variações nas características do bairro e da escola. Isso decorre pois a casa está sujeita a características territoriais, que vão determinar acesso a equipamentos de saúde, educação, serviços, lazer e cultura, mas também podem aumentar a exposição à violência e a inseguranças (Leventhal; Newman, 2010).</p>
Propriedade da casa	<p>Quando não se é dono da casa onde vive, as pessoas enfrentam mais instabilidade na vida familiar, o que pode levar a uma maior mobilidade residencial, associando esta dimensão aos efeitos descritos anteriormente. Além disso, estudos mais antigos (Aronson, 2000; Boehm et al, 1999; Conley, 2001; Green et al, 1997; Fogelman et al, 1989; Boyle, 2002; Haurin et al, 2000, 2002 apud Leventhal; Newman, 2010) sugeriam que deter a propriedade da casa poderia incentivar mais investimentos na manutenção e cuidados com o espaço, impactando positivamente a sua qualidade física, mas essa hipótese foi descartada por apresentar correlações não necessariamente causais. Relações com a renda familiar, estabilidade da família e características culturais parecem estabelecer vínculos mais diretos com a escolha pela propriedade do imóvel (Leventhal; Newman, 2010).</p>
Habitação pública subsidiada (programas estadunidenses)	<p>Quanto aos efeitos para o grupo infantil da habitação pública subsidiada a partir de programas governamentais norte-americanos (tanto os de acesso ao crédito imobiliário quanto os de pagamento de auxílios para moradia), identificou-se que estes geraram mais estabilidade, menor mobilidade residencial, melhores índices de adensamento habitacional e mais facilidade de acesso a serviços de apoio social, condições que são positivas para as crianças, como já visto anteriormente. Esses aspectos positivos seriam, entretanto, reduzidos por conta da localização periférica dos programas e dos efeitos negativos associados ao bairro e à maior exposição a violências urbanas. Ainda que os programas sejam norte-americanos, podemos estabelecer relações de semelhança com os programas brasileiros e tirar aprendizados de uma realidade para outra.</p>
Acessibilidade financeira	<p>Não foi uma variável que apresentou pesquisas e resultados muito consistentes (Leventhal; Newman, 2010).</p>

Uma observação importante acerca dos resultados destas pesquisas é de que a complexidade das interações pode amplificar ou não as consequências da precariedade habitacional. Todas as características apresentadas podem aprofundar o estresse da família, comprometendo dinâmicas familiares positivas com as crianças. Por outro lado, aspectos negativos da moradia, como a alta mobilidade, podem ser amenizados se o contexto familiar e a rede de apoio da criança oferecerem um ambiente de estabilidade e interações saudáveis com ela.

Leventhal e Newman (2010) sugerem que os resultados da revisão sistemática têm implicações para as políticas públicas, pois revelam a relevância de cada aspecto da moradia quando se coloca em foco o público-alvo infantil. Uma reflexão que pode ser feita, por exemplo, é que ainda que a casa própria resulte em outros benefícios para o proprietário, o que a pesquisa indica é que os efeitos favoráveis para as crianças não são um deles. Nesse sentido, as autoras sugerem que uma política que forneça a mesma estabilidade da posse e qualidade de uma casa própria, sem trazer consigo os desafios de ser um proprietário de uma casa, pode ser um caminho para uma política habitacional que beneficie as infâncias.

No Brasil, um estudo demonstrou que o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), lançado em 2001 pelo governo federal, que foi uma estratégia de viabilizar a compra da casa própria, conseguiu reduzir as mortes infantis em 11% (Nishimura; 2020). Se o resultado é de alguma forma positivo, viabilizar grandes programas de acesso à casa própria a partir de grandes empreendimentos residenciais, como tantos programas brasileiros se propõem a fazer, não bastaria então para contemplar este público, contrapondo-se talvez à reflexão estabelecida por Leventhal e Newman?

Na realidade, não. Isso por dois motivos centrais: o primeiro, reforçando as discussões anteriores do trabalho, relaciona-se com as noções de que não necessariamente uma moradia precária possui todas as suas dimensões comprometidas. Uma família moradora de um cortiço – tipologia que geralmente apresenta baixa qualidade física – pode optar por este tipo de casa por garantir a proximidade entre redes de apoio, como no caso de imigrantes. Transportá-la para uma região periférica, como ocorre em muitos programas públicos de empreendimentos residenciais novos, pode implicar em rompimentos com sua rede, o que impacta na rede de apoio e comunidade da criança também.

O segundo motivo é que uma política pública que vise o atendimento habitacional precisa, evidentemente, contemplar outros aspectos econômicos, sociais e urbanos. As políticas habitacionais, ao longo da formação e desenvolvimento das cidades, assumem

composições e estratégias de intervenção diferentes, particulares para as suas próprias trajetórias, recursos disponíveis e grupos atendidos.

A discussão anterior, acerca das necessidades infantis com a moradia, de alguma forma, nos leva a indagar se a produção de novas unidades habitacionais, estratégia adotada com certa recorrência, é a que melhor atende o público-alvo. Do ponto de vista da administração pública, diferentes intervenções geram diferentes gastos públicos, principalmente por envolver um investimento tão caro como é a moradia. Entender, assim, se existem propostas alternativas à viabilização de novas unidades é também um passo para alcançar políticas habitacionais mais assertivas e eficientes do ponto de vista econômico.

Uma contradição que caracteriza a questão habitacional é que há uma quantidade de imóveis construídos no país vazios maior do que o número de unidades necessárias para todas as famílias viverem em condições adequadas. De fato, o problema central da questão habitacional nunca foi a quantidade de moradias existentes, mas sim, o acesso a estas. A publicização de dados recentes do Censo Demográfico de 2022 indicaram que no país a quantidade de domicílios vazios, quantificado em 11 milhões de unidades, é cerca de duas vezes maior do que o déficit habitacional de 2019, estimado pela Fundação João Pinheiro (2020) em 5,9 milhões.

O déficit habitacional e a inadequação de moradias, inclusive, são conceitos amplamente difundidos para se referir à falta de moradias e/ou falta de algum serviço que a habitação deveria fornecer para seus moradores, mas por alguma razão não está (Blanco; Cibils; Muñoz, 2014, p.1 *apud* Fundação João Pinheiro, 2020). O seu dimensionamento parte de uma compartimentalização das deficiências do estoque de moradia, divididas em dois conjuntos: déficit habitacional e inadequação de domicílios (ou déficit qualitativo) – o primeiro diz respeito às unidades irrecuperáveis e que precisam ser repostas, enquanto o segundo trata das que não atendem um determinado padrão de qualidade de moradia. O déficit habitacional total contempla três componentes, apresentados na tabela a seguir.

Tabela 2 – Componentes do déficit habitacional

<b>Componente do déficit habitacional</b>	<b>Descrição do componente</b>
Habitação precária (domicílios rústicos e domicílios improvisados)	Consiste na contabilização de domicílios improvisados e rústicos. Os improvisados são aqueles construídos sem fins residenciais que servem como moradia, como prédios em construção, viadutos, tendas, barracas, etc. Os rústicos são aqueles sem paredes de

	alvenaria ou madeira aparelhada, aumentando o risco de contaminação por doenças e desconforto.
Coabitação (unidades domésticas conviventes e domicílios identificados como cômodos)	Engloba unidades domésticas conviventes e domicílios cômodos. As primeiras são unidades com no mínimo quatro pessoas onde residem conjuntamente mais de um núcleo doméstico com relação de parentesco e que tenham no mínimo duas pessoas. Para esses núcleos, conjuntamente, serem classificados como déficit habitacional, é preciso que a habitação tenha, no mínimo, densidade de mais de duas pessoas por cômodos servindo como dormitório. Domicílios cômodos ocorrem quando há famílias que residem em cômodos da mesma habitação, como nos casos dos cortiços.
Ônus excessivo com aluguel	Indica o número de domicílios urbanos com renda domiciliar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% da renda com aluguel.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

As componentes do déficit habitacional ajudam no entendimento das tipologias habitacionais que são atingidas por algum nível de precariedade. Assentamentos informais, por exemplo, ocorrem frequentemente a partir da autoconstrução e com ausência de infraestrutura, podendo resultar em habitações precárias.

Nota-se que as componentes propostas dialogam em uma frequência muito semelhante com as dimensões que impactam no desenvolvimento infantil, segundo o trabalho realizado por Leventhal e Newman (2010). Isso indica que a sobreposição da discussão das ações públicas para promover o acesso à moradia digna e o atendimento infantil talvez não seja algo tão distante na teoria, faltando na realidade uma sensibilização prática dos agentes públicos na elaboração das políticas em si.

Cabe ressaltar que a política urbana brasileira, tal qual como a política habitacional, teria um papel fundamental para reduzir desigualdades sociais.. De fato, o processo de urbanização brasileiro aconteceu essencialmente durante o século XX, sem que isso significasse um rompimento das lógicas coloniais de concentração de terras, poder e riqueza (Maricato, 2003). Maricato (2003) aponta que a segregação territorial é tanto uma consequência como um elemento promotor dessa desigualdade, pois dificulta o acesso às oportunidades e serviços que trazem qualidade ao cotidiano, e aumentam a exposição a violências e discriminações. Para agravar e, ao mesmo tempo, comprovar a visão de que a segregação espacial é uma consequência de um projeto de cidade, a legislação urbana

recorrentemente é elaborada para apoiar o mercado imobiliário urbano, reservando áreas ao capital imobiliário e expulsando populações trabalhadoras destes locais.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propõe uma convergência e intersecção entre diferentes campos do conhecimento, de forma a discutir uma fundamentação interdisciplinar para a elaboração de políticas públicas habitacionais que tenham crianças como público-alvo. Não é uma discussão trivial, pois desafia a visão tradicional e dominante acerca das crianças, de que estão em uma fase transitória e preparatória para atingir a vida adulta. O que se defende aqui é de que não é uma fase preparatória, mas sim, uma fase na qual já devem exercer a sua cidadania e são capazes de influenciar ativamente o contexto ao seu redor, além de ter necessidades de atendimento que não são as mesmas dos seus pais e cuidadores.

É necessária, evidentemente, a continuidade dessa discussão, de forma a investigar as políticas públicas habitacionais e as possíveis práticas participativas nesse contexto, para que sirvam de exemplo e inspiração para a Administração Pública. Para isso, é fundamental essa etapa conceitual sobre a criança como ator social e a relação da moradia com o seu desenvolvimento, caso contrário, arrisca-se cair em práticas de participação superficiais ou em ações voltadas à moradia que não necessariamente beneficiem a este grupo.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 20 de novembro de 2023.

CARVALHO, L. D.; BIZZOTTO, L. M. (org.) **A criança e a cidade: participação infantil na construção de políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG/FaE/NEPEI/TEIA, 2022. Disponível em: <https://nepei.fae.ufmg.br/ebook-do-curso-a-crianca-e-a-cidadeparticipacao-infantil-na-construcao-de-politicas-publicas/>.

CARVALHO, L. D.; SEIXAS, E. C.; SEIXAS, P. C. infância urbana nas ciências sociais. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, v. 23, n. 1, 9 jan. 2023.

COUTO, F. F.; LOPEZ, M. A. A.; BENEYTO, G. P. Encontro da ANPAD. XLVII Encontro da ANPAD. Anais...ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 26 set. 2023.

FREITAS, F. A. **Infância e movimentos sociais: participação política de crianças no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)**. 2002. Tese (Doutorado Latino-Americano em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <[https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/58402/1/TESE\\_FabioAccardo.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/58402/1/TESE_FabioAccardo.pdf)>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Deficit Habitacional: Relatório Metodologia do Deficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020.

GAO, Y. et al. Housing environment and early childhood development in sub-Saharan Africa: A cross-sectional analysis. **PLoS Med**, v. 18, n. 4, abr. 2021.

GARCÍA, J. L.; HECKMAN, J. J.; LEAF, D. E.; PRADOS, M. J.. **Quantifying the Life-cycle Benefits of a Prototypical Early Childhood Program**. NBER Working Paper No. 23479, jun 2017.

GOUVÊA, M. C. S. DE; CARVALHO, L. D.; SILVA, I. DE O. E. Movimentos sociais, participação infantil e direitos da criança no Brasil. **Educação e Pesquisa**, v. 47, 2021.

GOUVÊA, M. C. S. et al. O protagonismo infantil no interior de movimentos sociais contemporâneos no Brasil. **Sociedad e Infancias**, v. 3, p. 21–63, 22 ago. 2019.

HART, R. A. **Children's Participation: From Tokenism To Citizenship**. Innocenti Essays, n. 4. Florença: UNICEF, 1992.

LEVENTHAL, T.; NEWMAN, S. Housing and child development. **Children and Youth Services Review**, v. 32, p. 1165–1174, 2010.

LIEBEL, Manfred. **Infancias dignas, o cómo descolonizarse**. Peru: Ifejant, 2019.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfbW9PyLxBxbNRbf/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 14 abr. 2024.

MARTINE, G. **The State of World Population 2007**. Nova Iorque: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/695\\_filename\\_sowp2007\\_eng.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/695_filename_sowp2007_eng.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2024.

NISHIMURA, F. Efeito da habitação sobre a mortalidade infantil: Evidências de um Desenho de Regressão Descontínua. **Análise Econômica**, v. 38, n. 76, 27 jun. 2020.

OLIVEIRA, Assis da Costa. **Juventudes indígenas: mobilizações por direitos em perspectiva descolonial**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília (Faculdade de Direito), Brasília, 2020.

OSWELL, D. Agência das Crianças / Children's Agency. In: Conceitos-chave em Sociologia da Infância. Perspetivas Globais / Key concepts on Sociology of Childhood. **Global Perspectives**. [s.l.] UMinho Editora, 2021. p. 29–35.

RIZZINI, I. **O século perdido**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 693–728, 2010.

SARMENTO, M. J.; TOMÁS, C. A.; SOARES, N. F. **Globalização, Educação e (Re)Institucionalização da Infância Contemporânea**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004.

SARMENTO, M. J.; FERNANDES, N.; TOMÁS, C. Políticas públicas e participação infantil. **Educação, Sociedade & Culturas**, v. 25, p. 183–206, 2007.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334–347, jun. 1993.

SCLAR, G. D. et al. Effects of sanitation on cognitive development and school absence: A systematic review. **International Journal of Hygiene and Environmental Health**, v. 220, n. 6, p. 917–927, ago. 2017.

SINGH, S. D. et al. Children, Cities and Housing: Rights and Priorities. [s.l.: s.n.]. Disponível em:

<<https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Children-Cities-and-Housing-Rights-and-Priorities.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

TREVISAN, G. Cidadania infantil e participação política das crianças: interrogações a partir dos Estudos da Infância. **Centro de Investigação em Estudos da Criança**, p. 84–105, 2012.

UNICEF. **Relatório anual do Fundo das Nações Unidas para a Infância: crianças de até 6 anos, o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef\\_sowc/sit\\_inf\\_brasil\\_2006\\_completo.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef_sowc/sit_inf_brasil_2006_completo.pdf)>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD BANK GROUP. **Nurturing care for early childhood development: a framework**

**for helping children survive and thrive to transform health and human potential.** World Health Organization. Genebra, 2018. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272603/9789241514064-eng.pdf>>

HABITAT FOR HUMANITY; UN-HABITAT; UNICEF. **Children, cities and housing: rights and priorities.** Estados Unidos, 2022. Disponível em: <<https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Children-Cities-and-Housing-Rights-and-Priorities.pdf>>.