

O ACESSO À MORADIA DIGNA E O DIREITO À CIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NO ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL

Access to decent housing and the right to the city: public and social policies in addressing social inequality

Dayana dos Santos Muylaert *

Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro

Teresa de Jesus Peixoto Faria**

Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro

Resumo

O presente artigo tem como tema as políticas públicas e sociais brasileiras, com ênfase na política habitacional e sua interface com o direito à cidade. Parte-se do problema de pesquisa que questiona de que forma a política habitacional, compreendida simultaneamente como política pública e política social, tem sido capaz de enfrentar as expressões da questão social relacionadas ao acesso à moradia digna no contexto brasileiro. O objetivo geral consiste em analisar a política habitacional enquanto instrumento estatal de promoção da equidade e da justiça social, evidenciando sua transversalidade com outras políticas públicas e sociais. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, fundamentada em autores clássicos e contemporâneos do campo do Serviço Social e das ciências sociais, como Iamamoto, Lefebvre, Telles e Santos. Os resultados apontam que o acesso à moradia não se limita à provisão de um imóvel, mas envolve o reconhecimento do direito à cidade, à participação coletiva e à garantia de direitos sociais mais amplos. Conclui-se que a política habitacional, ao ser implementada de forma desarticulada e restrita, tende a reproduzir desigualdades, evidenciando a necessidade de políticas públicas integradas que enfrentem a questão social em suas múltiplas determinações.

PALAVRAS - CHAVE: Políticas Públicas. Políticas Sociais. Desigualdade Social. Moradia Digna. Direito à Cidade.

Abstract

This article addresses Brazilian public and social policies, with an emphasis on housing policy and its interface with the right to the city. The research problem investigates how housing policy, understood simultaneously as a public policy and a social policy, has been able to confront the expressions of the social question related to access to adequate housing in the Brazilian context. The general objective is to analyze housing policy as a state instrument for promoting equity and social justice, highlighting its transversal relationship with other public and social policies. Methodologically, this is a qualitative study of a bibliographic and documentary nature, grounded in classical and contemporary authors in the fields of Social Work and the social sciences, such as Yamamoto, Lefebvre, Telles, and Santos. The results indicate that access to housing is not limited to the provision of a dwelling, but also involves the recognition of the right to the city, collective participation, and the guarantee of broader social rights. It is concluded that when housing policy is implemented in a fragmented and restricted manner, it tends to reproduce inequalities, thus underscoring the need for integrated public policies capable of addressing the social question in its multiple determinations.

Keywords: Public Policies. Social Policies. Social Inequality. Decent Housing. Right to the City.

Introdução

O presente artigo aborda questões relacionadas às políticas públicas e sociais brasileiras, destacando as diferenças conceituais entre elas, bem como sua transversalidade, evidenciando que uma perpassa a outra no âmbito das ações da administração pública. Para a compreensão de qualquer política pública, faz-se necessária a análise de sua estrutura, de suas normativas e das práticas políticas que a constituem no contexto brasileiro, considerando os desafios impostos por contextos econômicos, sociais e políticos em constante transformação.

Uma preocupação latente na atualidade brasileira e, por isso, recorrente em pesquisas e artigos científicos, refere-se à política habitacional e ao seu viés social. A política habitacional pode ser compreendida tanto como política pública quanto como política social, a depender do contexto e dos objetivos que orientam sua implementação. Enquanto política pública, configura-se como uma iniciativa estatal voltada à resolução de problemas relacionados à habitação em determinada região, envolvendo planejamento urbano, financiamento, execução e monitoramento das ações governamentais. Sob a perspectiva de política social, a política habitacional assume o papel de garantir o acesso justo e equitativo à moradia, especialmente para grupos vulnerabilizados e de baixa renda, considerando suas necessidades específicas e promovendo inclusão social.

Em ambas as abordagens, o acesso à moradia digna constitui-se como uma expressão da questão social, devendo ser analisado e enfrentado sob a perspectiva da equidade e da justiça social. Conforme define Yamamoto, as expressões da questão social correspondem à: “manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da

caridade e repressão” (CARVALHO; IAMAMOTO, 2006, p. 77). Tal definição evidencia que a moradia, enquanto direito social, não pode ser entendida isoladamente, devendo ser incorporada a uma perspectiva mais ampla de políticas integradas, que considerem o conjunto das necessidades humanas e sociais, incluindo acesso à educação, saúde, transporte, cultura, lazer e participação social.

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a si mesmos por mudar a cidade. É, sobretudo, um direito coletivo, ao invés de individual, pois esta transformação inevitavelmente depende do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização. O direito a fazer e refazer nossas cidades e nós mesmos é, como quero argumentar, um dos mais preciosos, e ainda assim mais negligenciados, de nossos direitos humanos (LEFEBVRE, 2001).

Essa concepção reforça a ideia de que políticas habitacionais e urbanas devem ir além do fornecimento físico de moradias, incorporando a reorganização de espaços urbanos de forma participativa e democrática, promovendo não apenas o acesso, mas a apropriação cidadã do espaço urbano, com garantia de serviços públicos adequados, mobilidade, infraestrutura básica e condições de vida dignas.

Sendo a moradia um dos direitos sociais elencados pela Constituição Federal de 1988, observa-se que o papel do Estado nessa temática não se restringe à simples provisão de um imóvel. O acesso à moradia deve ser compreendido de forma ampliada, articulando-se às condições de inserção urbana, ao acesso a serviços públicos e à participação social, promovendo a inclusão territorial e reduzindo desigualdades historicamente construídas. Nesse sentido, o debate sobre o direito à cidade torna-se central para a análise da política habitacional, pois implica a compreensão da cidade como um espaço coletivo, em que a ocupação, o uso e o acesso devem ser organizados para atender aos direitos e necessidades de toda a população, e não apenas de grupos privilegiados economicamente.

Lefebvre (2001) compreende o direito à cidade como uma demanda por um acesso renovado e transformado à vida urbana, superando a lógica meramente individual e mercantil do espaço urbano, conforme explicita:

Entretanto, conforme alerta Telles (1996), não basta reconhecer a questão social como mera expressão empírica da pobreza e da miséria, sendo necessário problematizá-la à luz da crise do Estado de bem-estar social, da justiça social, do papel do Estado e do sentido da responsabilidade pública. Segundo a autora:

(...) não basta reconhecê-la enquanto realidade bruta da pobreza e da miséria; é preciso problematizá-la em seus dilemas, mas no cenário da crise do nosso Estado de bem-estar, da justiça social, do papel do Estado e do sentido da responsabilidade pública (TELLES, 1996, p. 85).

Nesse contexto, a precarização do mercado de trabalho e o aprofundamento das desigualdades sociais têm produzido novas expressões da questão social, fragilizando a

perspectiva da universalidade dos direitos constitucionalmente assegurados em 1988. Tal processo interfere diretamente nas decisões políticas relativas às prioridades estatais e à formulação e implementação de políticas públicas e sociais capazes de responder às necessidades da população e garantir direitos.

Além disso, observa-se que a efetividade das políticas habitacionais depende da articulação intersetorial, da participação social e do acompanhamento contínuo de sua implementação, de modo a evitar que se transformem em ações pontuais ou assistencialistas. A política habitacional, quando integrada com políticas de saúde, educação, transporte, cultura e assistência social, possibilita a construção de territórios inclusivos e justos, promovendo a equidade e fortalecendo a cidadania. Dessa forma, compreender a política habitacional como política social permite analisar não apenas o direito à moradia, mas também as relações de poder, a distribuição de recursos e a capacidade do Estado de atender às demandas das populações mais vulneráveis.

Por fim, a reflexão sobre políticas habitacionais e sociais no Brasil evidencia a necessidade de consolidar o direito à cidade como um direito coletivo, de modo que a implementação de políticas públicas e sociais não apenas distribua recursos, mas transforme a vida urbana, promovendo justiça social, inclusão, participação e acesso efetivo a direitos fundamentais.

Políticas públicas e sociais: breve análise no contexto brasileiro

Tratar da política no Brasil pressupõe uma análise da estrutura, das normas e das práticas políticas inseridas no cenário nacional, marcado historicamente por profundas desigualdades sociais, decorrentes, sobretudo, das contradições inerentes à lógica de produção capitalista e às demandas da sociedade (NUNES, 2003).

Nunes destaca que o capitalismo pode ser compreendido como um modo de produção no qual a propriedade e o controle dos meios de produção encontram-se nas mãos da burguesia. Ao discutir o capitalismo moderno, o autor aponta que a ação de grupos de indivíduos depende de diversos fatores, tais como a condição socioeconômica, o acesso ao uso de recursos políticos, o grau de satisfação das necessidades econômicas e os arranjos dominantes para agregação e intermediação de interesses, entre outros elementos (NUNES, 2003).

Com o advento do neoliberalismo no Brasil e a consequente redução do papel do Estado, especialmente no campo social, intensificaram-se a precarização do trabalho e a vulnerabilidade econômica, acentuando ainda mais as desigualdades sociais. Conforme aponta Nunes, sob a perspectiva política, alguns autores partem da hipótese de que o liberalismo está intrinsecamente ligado ao capitalismo moderno, uma vez que classe e

cidadania constituem entidades antagônicas que o liberalismo procura reconciliar. Essa reconciliação baseia-se na premissa de que todos os indivíduos devem ter direitos e oportunidades iguais perante a lei; entretanto, diversos autores destacam que o liberalismo tende a perpetuar desigualdades econômicas e sociais quando não são implementadas políticas públicas capazes de garantir oportunidades equitativas a todos os indivíduos (NUNES, 2003).

Saraiva e Ferrarezi abordam as diferenças e relações entre política e políticas públicas ao afirmarem que se tratam de entidades distintas, embora inter-relacionadas. Ambas apresentam certa ausência de clareza conceitual dentro do sistema político. A política, em sentido amplo, refere-se ao exercício do poder, enquanto as políticas públicas se configuram como soluções específicas voltadas à gestão dos assuntos públicos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as políticas públicas estão inseridas na política como instrumentos destinados à obtenção de determinados resultados, o que, em última instância, constitui o foco central de um governo, mais do que sua própria estrutura (SARAIVA; FERRAREZI, 2006).

Para que uma política pública seja considerada de qualidade, faz-se necessário contemplar diretrizes e conteúdos, instrumentos e mecanismos, definições ou modificações, bem como a previsão de seus resultados. Políticas públicas de excelência incorporam o aspecto político como elemento constitutivo de sua origem, de seus objetivos, de suas justificativas e de sua explicação pública. Ademais, não se pode falar em políticas públicas sem mencionar a participação social como elemento fundamental (SARAIVA; FERRAREZI, 2006).

Segundo Saraiva e Ferrarezi, a filosofia política apresenta diferentes critérios para a análise das políticas públicas. Para Pareto, a melhoria social ocorreria quando uma mudança aumentasse a utilidade de alguns indivíduos sem diminuir a de outros. Já para Sen, o bem-estar não se resume à soma das utilidades, mas às liberdades efetivamente disponíveis aos indivíduos, considerando os direitos e oportunidades de que dispõem. Por sua vez, Rawls defende que é possível avaliar a situação das pessoas a partir do controle sobre bens fundamentais, de uso geral e úteis a todos, assegurando oportunidades equitativas. Os referidos autores apontam ainda que as políticas públicas podem ser analiticamente divididas em quatro etapas: origem, desenho, gestão e avaliação. A articulação entre política e políticas públicas pode ser aprimorada em cada uma dessas etapas, sendo destacado que um dos requisitos do desenvolvimento é a governabilidade dos processos políticos e sociais (PARETO, apud SARAIVA; FERRAREZI, 2006).

Ao tratar das políticas públicas, emerge inevitavelmente a discussão acerca da democracia. Na agenda pública, compreendida como um espaço de disputa de poder, constroem-se legitimidades e ilegitimidades, estabelecendo-se valores que se sobrepõem a

outros. Interesses particulares influenciam a formulação das políticas públicas, constituindo a própria essência da democracia. Nesse contexto, ressalta-se a importância das eleições, não apenas por possibilitarem algum tipo de mandato concedido pelos cidadãos, mas também pela alternância de políticos e autoridades no poder.

Os processos de concertação pressupõem a presença de diversos fatores, especialmente a participação dos agentes sociais no planejamento e na tomada de decisões relacionadas às políticas públicas. Todavia, não existem políticas públicas

ideais, tampouco garantia de que um governo escolherá a melhor alternativa possível, mas sim soluções viáveis diante das condições existentes. Ainda assim, é dever dos governos definir cursos de ação e implementar políticas públicas eficazes.

Nesse sentido, destaca-se que política pública se refere ao conjunto de decisões e ações adotadas pelos governos para enfrentar problemas ou questões de interesse público. Tais políticas são formuladas, implementadas e avaliadas com vistas à consecução de objetivos sociais, econômicos ou políticos considerados relevantes para a sociedade como um todo. Ressalta-se que essas decisões variam conforme o contexto histórico e as prioridades estabelecidas por cada governo.

Ao abordar a temática das políticas públicas, torna-se imprescindível compreender também as políticas sociais, bem como as razões que justificam sua elaboração e implementação. Essas políticas são utilizadas, por um lado, como demonstração de compromisso social por parte dos governos e, por outro, evidenciam a existência de situações de pobreza que demandam intervenção estatal. Há, portanto, um paradoxo, pois se valoriza um tipo de política que idealmente deveria existir apenas de forma excepcional e provisória (CARVALHO, 2007).

De acordo com Carvalho, o termo “política social” é complexo e não possui um significado único e objetivo. Sua principal característica é a transversalidade, uma vez que as ações governamentais devem perpassar diferentes dimensões da vida social. Como exemplo, a construção de uma estrada rural, inicialmente caracterizada como obra de infraestrutura, pode possibilitar o acesso das crianças à escola, melhorar os serviços de saúde e facilitar o escoamento da produção, ampliando a renda local (CARVALHO, 2007).

Política social é compreendida como toda política que pressupõe escolhas orientadas por um princípio de justiça, justificando, inclusive, a existência de outras políticas públicas. Tal concepção desloca a política social de uma ação meramente compensatória para uma dimensão estruturante da organização social (SANTOS, 1989, apud CARVALHO, 2007). Acerca da política social, conforme destaca Carvalho (2007):

(...) um conjunto de diretrizes, orientações, critérios e ações que permitam a preservação e a elevação do bem-estar social, procurando que os benefícios do desenvolvimento alcancem a todas as classes sociais com a maior equidade possível (CARVALHO, 2007, p. 75).

A partir da realidade latino-americana, destaca-se a necessidade de racionalização das decisões políticas com vistas a uma redistribuição menos injusta dos recursos humanos. Nessa perspectiva, a política social é entendida como uma decisão política socialmente construída, resultante das demandas de diferentes grupos e atores, portadores de interesses e valores diversos. Assim, as políticas sociais apresentam duas dimensões complementares: uma valorativa, de natureza filosófica, ética e moral, responsável por definir os objetivos a serem alcançados, e outra empírica e prática, que orienta os meios para atingi-los (MAINGÓN, 1992, apud CARVALHO, 2007).

A política social também pode ser compreendida como um conjunto de estratégias e ações concretas voltadas à construção de uma sociedade mais equitativa e menos desigual, buscando conciliar interesses individuais e coletivos. Nesse sentido, as políticas sociais correspondem a diretrizes, orientações, critérios e ações voltadas à elevação do bem-estar social e à promoção da equidade entre as classes sociais (CEJA, apud CARVALHO, 2007).

As políticas sociais existem porque uma parcela significativa da população não consegue, de forma autônoma, alcançar os mínimos necessários à sua sobrevivência e ao exercício pleno da cidadania. Entretanto, a naturalização da política social representa uma negação dos princípios de justiça social, ética, igualdade e cidadania, ao tratar as desigualdades sociais como um fato consumado. Nesse contexto, a existência de populações em situação de vulnerabilidade acaba por sustentar a ação e a legitimidade de governos populistas. Assim, ainda que reafirmem sua importância, as políticas sociais, quando naturalizadas, tornam-se insuficientes para enfrentar a pobreza de forma estrutural, contribuindo para a manutenção e o aprofundamento da exclusão social (CARVALHO, 2007).

No que se refere à responsabilidade pelas políticas sociais, o acesso limitado à educação, à moradia digna, ao saneamento básico e a outros serviços essenciais levou à atribuição dessa responsabilidade ao Estado, especialmente a partir do início do século XX, consolidando o chamado Estado de Bem-Estar Social. Essa intervenção estatal apresentou características semelhantes nos países capitalistas ocidentais, como a criação de códigos legais e de redes públicas de educação, saúde, previdência, assistência social e habitação. No Brasil, até aproximadamente 1980, os serviços sociais pautaram-se por critérios de equidade, solidariedade e integração social, com forte participação estatal na organização, no financiamento e na provisão (CARVALHO, 2007).

Historiadores da política social brasileira apontam os anos 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, como marco inicial da formação do Estado de Bem-Estar Social no país. Entre 1930 e 1980, ocorreram mudanças no sistema, embora algumas características

tenham permanecido, tais como a centralização política e financeira, a fragmentação institucional, a exclusão da participação social e política, o autofinanciamento do investimento social e o uso clientelístico da máquina social (DRAIBE, 1993).

A reforma da ação estatal na área social avançou com o processo de democratização, embora tenha sido limitada pela crise fiscal, que restringiu a capacidade de intervenção do Estado diante das crescentes demandas sociais. Nesse contexto, difundiu-se o ideário neoliberal, impulsionado por países centrais e por agências de financiamento, cujas propostas incluíam a privatização, a descentralização das políticas sociais com vistas ao aumento da eficiência do gasto público e a focalização da ação estatal em serviços não ofertáveis pelo mercado, direcionados principalmente à população em extrema pobreza. Como resultado, o sistema de proteção social brasileiro passou a apresentar caráter híbrido, combinando serviços privatizados com programas assistencialistas pontuais, o que torna a responsabilidade pelas políticas públicas difusa e frequentemente tratada como um problema de toda a sociedade (CARVALHO, 2007).

Os tipos de políticas sociais variam conforme o tipo de Estado, de governo e as características da sociedade. Nesse sentido, há regimes de bem-estar classificados como liberal, social-democrata e conservador (ESPING-ANDERSEN, 1996), bem como modelos liberal ou neoliberal, neoestruturalista e de economia social de mercado (MAINGÓN, 1998). No caso brasileiro, observa-se a coexistência de diferentes modelos, que operam de forma complementar no âmbito das políticas sociais (CARVALHO, 2007).

Por fim, destaca-se que, quando orientadas pela participação social, eficiência, eficácia e por uma visão de longo prazo, as políticas sociais podem contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e ética, por meio do desenvolvimento de programas e projetos capazes de superar a cultura assistencialista e fortalecer a autonomia das populações em situação de pobreza (CARVALHO, 2007).

Dessa forma, a política social constitui um tipo específico de política pública, voltada à correção das falhas de mercado em um contexto neoliberal, cujos efeitos sociais podem ser tanto positivos quanto desafiadores, a depender do contexto, da abordagem adotada e da efetividade das ações implementadas.

Acesso à moradia e direito à cidade: políticas públicas e sociais

Ao tratar da questão habitacional no Brasil, observa-se que seu contexto histórico é marcado por profundas desigualdades sociais, resultando em processos de exclusão e segregação socioespacial. O crescimento acelerado da migração para os centros urbanos, associado à ausência ou insuficiência de políticas públicas eficazes, contribuiu para um

modelo de desenvolvimento urbano excludente, no qual parcelas significativas da população foram compelidas a construir suas moradias em áreas periféricas, ambientalmente frágeis ou consideradas impróprias para a ocupação urbana, muitas vezes caracterizadas como áreas de risco.

Nesse cenário, a segregação socioespacial consolida-se como uma expressão concreta da desigualdade social, evidenciando a ausência histórica de políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia digna. Conforme destaca Rolnik, para a maior parte da população restaram os espaços periféricos, desvalorizados pelo mercado imobiliário e aqueles considerados impróprios à ocupação pelas legislações urbanística e ambiental (ROLNIK, 2008).

Após intensas lutas sociais e a mobilização de movimentos populares, importantes direitos passaram a ser reconhecidos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo a Constituição Federal de 1988 se consolidado como um marco fundamental nesse processo. A Carta Magna assegura, em seu artigo 6º, um conjunto de direitos sociais essenciais à dignidade humana, entre os quais se incluem o direito à moradia: “Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (CF, 1988)

Entretanto, sendo a moradia apenas um dos direitos sociais elencados constitucionalmente, é possível afirmar que o papel do Estado não se esgota na simples provisão de um imóvel. A garantia da moradia deve ser compreendida de forma ampliada, articulada ao acesso à infraestrutura urbana, aos serviços públicos e às condições que possibilitem a reprodução social da vida nos territórios. Nesse sentido, o conceito de Direito à Cidade, formulado por Henri Lefebvre, contribui de forma decisiva para essa análise, ao compreender tal direito como uma demanda por um acesso renovado e transformado à vida urbana (LEFEBVRE, 2001).

Segundo Harvey (2014), o direito à cidade ultrapassa a dimensão individual do acesso aos recursos urbanos, configurando-se como um direito coletivo, intrinsecamente vinculado à participação social e à capacidade de transformação do espaço urbano:

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados (HARVEY, 2014, p. 28).

A partir dessa perspectiva, torna-se imprescindível relacionar a política habitacional às expressões da questão social. Conforme adverte Telles (1996), não basta reconhecer a

questão social como uma realidade objetiva da pobreza e da miséria; é necessário problematizá-la à luz dos dilemas contemporâneos que envolvem a crise do Estado de bem-estar social, da justiça social, do papel do Estado e do sentido da responsabilidade pública. A precarização das relações de trabalho e a intensificação das desigualdades sociais comprometem a universalidade dos direitos sociais proclamados pela Constituição de 1988, interferindo diretamente nas prioridades políticas e na implementação das políticas públicas e sociais. (TELLES, 1996)

No âmbito do município de Campos dos Goytacazes, observa-se de forma expressiva os desdobramentos da política habitacional implementada no período de execução do Programa Morar Feliz, especialmente no que se refere à priorização da atenção pública às famílias residentes em áreas consideradas ilegais, muitas delas

ocupadas há mais de cinquenta anos, como no caso da comunidade Inferno Verde. Tal processo revela as contradições inerentes à intervenção estatal nos chamados “territórios da espera”, onde a presença do poder público se dá, muitas vezes, de forma tardia e fragmentada (FARIA, 2020).

Antes e durante a implementação dessa política habitacional, ocorreram diversas manifestações e estratégias institucionais com o objetivo de responder às demandas da população afetada. Entre essas estratégias, destacam-se as reuniões promovidas pelo governo local, com a finalidade de ouvir os moradores e informar sobre o andamento do programa e os critérios de reassentamento. Essas ações evidenciam tentativas de mediação entre o Estado e a população, ainda que marcadas por limites estruturais e políticos.

Neste sentido, ao analisar a atuação da burocracia federal no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, destaca a criação de arranjos institucionais como mecanismos de negociação frente às resistências locais. Segundo a autora, tais arranjos constituem espaços de construção de legitimidade em torno de uma gramática comum relacionada a projetos autogestionários, possibilitando maior sociabilidade política e compromissos sociais voltados ao direito à moradia e à participação efetiva dos sujeitos envolvidos. (VIANA, 2017)

O grande desafio que se impõe, nesse contexto, consiste em compreender os impactos dessa transformação territorial na vida das famílias reassentadas, identificando tanto os aspectos positivos quanto os negativos que levaram parte dos beneficiários a rejeitar o novo local de moradia, apesar de terem vivido por décadas e, em alguns casos, por toda a vida, no território de origem. Tal realidade evidencia a complexidade das políticas habitacionais no Brasil, que se encontram em constante revisão e reformulação a cada novo governo, refletindo disputas políticas, econômicas e ideológicas.

Dessa forma, torna-se fundamental que as políticas habitacionais não se restrinjam à ampliação quantitativa de unidades habitacionais, mas priorizem também a qualidade dos

empreendimentos, a integração urbana e o acesso aos serviços públicos essenciais, de modo a promover efetivamente a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda. Ressalta-se que as políticas habitacionais configuram-se como políticas públicas de caráter social, uma vez que envolvem decisões e ações estatais voltadas ao enfrentamento de problemas públicos que atravessam as expressões da questão social.

Assim, ao garantir o acesso à moradia digna, tais políticas contribuem para a efetivação do direito à cidadania e do direito à cidade, sob a perspectiva da equidade e da justiça social, reafirmando o papel do Estado na promoção de direitos sociais amplos e integrados.

Conclusão

Esta análise discute e aborda os conceitos de Políticas Públicas e Políticas Sociais, especificamente no contexto brasileiro, sob a égide de uma estrutura política neoliberal, marcada por fortes expressões da questão social e pela persistência da desigualdade, retomando a transversalidade e a inter-relação das políticas apresentadas na introdução. Iamamoto define as expressões da Questão Social como “a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (CARVALHO; IAMAMOTO, 2006, p. 77), conceito que evidencia a necessidade de políticas públicas e sociais articuladas e sensíveis às demandas sociais.

O acesso à moradia digna e o direito à cidade exemplificam como as Políticas Públicas e Sociais vêm sendo tratadas no Brasil, assim como questões relacionadas às demais Políticas Setoriais, incluindo saúde, educação, cultura e lazer, mobilidade urbana e assistência social, considerando o caráter transversal dessas políticas. Destaca-se, ainda, a importância de analisar o impacto socioambiental dos empreendimentos habitacionais, especialmente em relação ao saneamento básico e às redes de esgoto.

A complexidade das políticas habitacionais no Brasil, sujeitas a constantes revisões e reformulações a cada governo, demonstra a necessidade de priorizar a melhoria da qualidade dos empreendimentos habitacionais e o aumento do número de residências para pessoas de baixa renda, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, a moradia digna deve ser compreendida de forma ampliada, incluindo não apenas os imóveis, mas também o conjunto de serviços e condições urbanas que atendam integralmente às demandas sociais e garantam direitos fundamentais.

Além disso, é fundamental reconhecer que a efetividade das políticas habitacionais depende da contínua articulação entre diferentes esferas de governo, organizações da sociedade civil e atores comunitários. A implementação de políticas públicas integradas e

coordenadas permite que os recursos disponíveis sejam utilizados de forma mais eficiente, evitando duplicidades e lacunas nos serviços prestados. Nesse sentido, a participação social não deve ser apenas consultiva, mas efetiva, garantindo que as demandas locais sejam incorporadas ao planejamento e à execução das ações governamentais. A articulação intersetorial, aliada ao monitoramento e à avaliação constante dos resultados, fortalece a capacidade do Estado de responder às desigualdades estruturais e assegura que os direitos sociais, especialmente o direito à moradia e à cidade, não permaneçam meramente formais, mas se concretizem na realidade das comunidades mais vulneráveis.

Portanto, cabe aos órgãos públicos competentes a manutenção, a adaptação regional e o aperfeiçoamento das políticas habitacionais, assegurando melhores condições sociais para a população e fortalecendo o papel das Políticas Públicas e Sociais na promoção da equidade, da justiça social e do direito à cidade. Essa atuação deve ir além da simples provisão de imóveis, contemplando a integração com serviços urbanos essenciais, como saneamento, transporte, saúde, educação e lazer, de modo a garantir que a moradia digna seja plena e efetiva. A articulação entre política social e política habitacional, nesse contexto, é essencial para enfrentar as desigualdades estruturais e concretizar o acesso efetivo a direitos constitucionalmente assegurados, uma vez que apenas políticas intersetoriais e regionalmente adaptadas conseguem responder às demandas complexas das populações mais vulneráveis. Ademais, o fortalecimento institucional e a atuação proativa do Estado contribuem para que essas políticas deixem de ser meramente assistencialistas, assumindo um caráter transformador, capaz de promover inclusão social, reduzir desigualdades históricas e consolidar o direito à cidade como um direito coletivo, garantindo participação, autonomia e justiça social a todos os cidadãos.

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988;
- CARVALHO, Ailton Mota de. **Políticas Sociais: afinal, do que se trata?** – Agenda Social. Revista do PPGPS/ UENF. Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 3, set-dez/ 2007, p. 73-86, ISSN 1981-9862;
- DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas**. Revista USP, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993;
- FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. FRANCISCO, QUÉSIA DE SOUZA. **Territórios da espera e tempos da política no contexto das políticas de habitação**. Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil. *Análise Social*, lv (2.º), 2020 (n.º 235), pp. 388-414;
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. ISBN: 978-85-8063-161-6;
- IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006;
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Ed. Centauro. São Paulo. 2001;
- MAINGÓN, Thais. **Política social y pobreza en América Latina: enfoques y tendencias**. Caracas: Nueva Sociedad, 1998;
- NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**/ Edson Nunes: Prefácio Luiz Carlos Bresser Pereira – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003;
- PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. ISBN 978-85-7811-353-7;
- VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades e sem-tetos “não merecedores”: a atuação da burocracia federal na diminuição de resistências locais**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. p. 730-? (il., gráficos, fotos, mapas);
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Solo urbano e**

habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Revista de Direito da ADVOCEF, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 123-158, nov. 2011;

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Organizadores). **Políticas Públicas;** coletânea/ Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006;

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state.** Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991;

TELLES, Vera da Silva. **Questão social: afinal do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 4, p. 85-95. out./dez. 1996.

NOTAS

* Dayana dos Santos Muylaert

Mestre em Políticas Sociais

E-mail: dayanamuylaertuff@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-0509-3933>

** Teresa de Jesus Peixoto Faria

Doutora em Études Urbaines.

E-mail: teresapf@uenf.br

<https://orcid.org/0000-0002-8935-2373>

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO:

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM:

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES:

Não se aplica

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à Revista Goitacá os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 Internacional. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal Fluminense. Publicação no Portal de Periódicos UFF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

Ana Claudia de Jesus Barreto

HISTÓRICO

Recebido em: 08-03-2026 – Aprovado em: 27/05/2026– Publicado em: 30-06-2026.