

As possibilidades do planejamento participativo em programas habitacionais: a experiência do Programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes-RJ

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda¹

Resumo

Este artigo tratará das possibilidades de planejamento participativo em projetos de habitação popular, mais especificamente sobre o programa municipal Morar Feliz, em Campos dos Goytacazes-RJ. A ampliação da participação popular em programas desta natureza é um dos pressupostos de orientação do Ministério das Cidades, para que a efetividade e humanização da habitação sejam alcançadas. Estes moradores deveriam ter o direito de saber sobre as consequências desta intervenção pública sobre as suas vidas e de alguma forma opinar e participar sobre a mesma. Assim, para investigar o impacto desta política sobre os moradores reassentados nos conjuntos habitacionais do Morar Feliz, utilizou-se pesquisa quantitativa, por meio de questionários, e qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas. Este estudo busca refletir se, no caso do programa Morar Feliz, ocorreu uma preocupação com questões de “pré” morar, ou seja, escuta e incorporação das opiniões e demandas dos moradores desde a concepção desta “policy” municipal, na procura por melhores práticas na produção da habitação popular.

Palavras chave: Política Habitacional, Planejamento Participativo, Habitação Popular.

Introdução

A cidade é uma obra coletiva, como afirma Lefebvre (2001), e em programas habitacionais a forma como os usuários participam da fase de elaboração do projeto ao qual serão reassentados é um ponto importante nesta concepção, considerando que eles deveriam ter voz na articulação de suas demandas. De acordo com o Ministério das Cidades (2012), a participação dos moradores nos projetos de habitação popular representa a busca por

¹Doutora em Sociologia Política/UENF. serpanogueira@gmail.com

melhores práticas no setor, pautando uma intervenção pública contextualizada com valores de democratização do urbano e da cidade. Busca-se, ainda, afastar os perigos de projetos impessoais e compulsórios, tão em voga na década de 60 e 70 (VALLADARES, 1978; ZALUAR, 1985), gerando, a partir de uma nova proposta de habitação popular, espaços mais humanizados, nos quais os usuários se identifiquem e sintam mais participantes em sua concepção.

Nos últimos anos, a moradia tem ganhado destaque na agenda pública, pois é cada vez maior o número de cidades que vem promovendo projetos habitacionais, seja com recursos próprios ou em parcerias com o governo federal, por meio do Minha Casa Minha Vida. Não obstante, estes programas habitacionais de interesse social trazem em sua justificativa uma associação entre a moradia e a inclusão social, sendo pautado um discurso de que, nos conjuntos habitacionais, os moradores contemplados receberão não somente uma casa, mas uma vida digna. Neste contexto, alcança evidência uma nova forma de produção de conjuntos habitacionais, balizado por todo um referencial presente no Ministério das Cidades, na busca de processos de decisão mais participativos, de forma que a satisfação dos usuários seja garantida.

No caso do programa habitacional “Morar Feliz” do município de Campos dos Goytacazes-RJ, analisado neste artigo², temos a experiência de um programa municipal financiado com recursos próprios, o que permitiria maior liberdade quanto a sua concepção e planejamento, bem como a possibilidade de que o mesmo tenha maior conhecimento quanto às demandas locais.

De fato, este programa, diferentemente da maioria das cidades brasileiras apoiadas pelos recursos federais destinados à habitação, está sendo implementado com recursos do próprio município, provenientes da arrecadação dos royalties do petróleo. Com uma meta de construção de 10 mil casas populares, o “Morar Feliz”, iniciado em 2009, já entregou mais de 5.426 unidades habitacionais para famílias de baixa renda, moradoras de favelas e áreas de risco. Foram 13 conjuntos habitacionais construídos e entregues em ritmo acelerado, e por isto pouco reflexivo a possíveis equívocos de organização do pré e pós morar. A segunda fase do projeto se propõe a

² Apresento aqui os resultados parciais da pesquisa de doutorado.

entregar a edificação de mais 4.574 moradias, durante o segundo mandato da prefeita, reeleita em 2012.

A construção de conjuntos habitacionais e a doação de moradias são tratadas como solução, pelo poder público, para a questão habitacional do município, para o rompimento da exclusão social e para o acesso à cidadania dos moradores assistidos. Neste sentido, este artigo tratará das possibilidades de pactuação entre os moradores e com a prefeitura na formulação deste projeto habitacional, tendo como pressuposto que este é um dos aspectos essenciais em programas desta natureza, na busca de uma habitação mais humanizada e de um trabalho social mais efetivo, de forma que as demandas destes moradores sejam contempladas e os mesmos se identifiquem com este projeto.

Planejamento participativo na política habitacional: desafios para um novo urbano

O exercício da cidadania está relacionado ainda a existência de espaços de participação na gestão municipal, sendo estes frutos de uma conquista da mobilização social, um avanço na construção de uma nova forma democrática de governar. Instâncias participativas e de exercício da *accountability* capazes de agregar indivíduos e organizações sociais que lutam pelo direito à cidade e pelo efetivo exercício da cidadania estabelecem um processo interativo entre o Estado e a sociedade civil.

Contudo, a transformação destas instâncias participativas em efetivos aparelhos de decisão colegiada ainda se apresenta em fase de constituição nas cidades brasileiras. Apesar dos obstáculos apresentados anteriormente, o discurso e a aposta na gestão democrática seguiu presente na administração Lula, assim como na atual gestão. O Ministério das Cidades buscou discutir a elaboração da política urbana com os setores organizados da população civil, tais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Frente Nacional do Saneamento, movimentos voltados para o transporte público urbano de passageiros, além de redes voltadas para equacionar a governança metropolitana, o que vem ocorrendo também através das Conferências Nacionais das Cidades.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH, 2004), com a instauração do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), também resulta de um processo de mobilização produzida pelas Entidades Gerais do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (Federação das Associações de Moradores; União Nacional por Moradia Popular – UNIÃO; Comunidade por Moradia Popular – CMP e Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLP), que começam a organizar-se desde a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, ganhando força com a Campanha da Fraternidade da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) de 1993, sob o lema “Se Essa Casa Fosse Minha” (TIMÓTEO, 2013.p.8)³.

Através destes movimentos sociais e organizações reivindicativas, foram alcançadas milhares de assinaturas, bem como foi encaminhado o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, em 1991. Após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, o FNHIS foi instituído em 2004, ou seja, este olhar sobre a habitação social é fruto de décadas de lutas pela garantia do direito à habitação e à cidade. Por esta razão, na garantia de uma gestão democrática e participativa, o FNHIS estabeleceu que estados e municípios criassem uma estrutura institucional com Conselho de Habitação, fundo próprio e Plano Local de Habitação Social, discutidos a partir de instâncias participativas para que houvesse acesso aos recursos federais.

Além disto, a PNH também traz como princípio das intervenções habitacionais uma “[...] gestão democrática com a participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando o controle social e a transparência nas decisões e procedimentos” (PNH, 2004, p. 39). Quanto à provisão habitacional, torna-se essencial o estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária, na busca pela inclusão urbana. Neste sentido, segundo a PNH, os projetos habitacionais precisam incluir mecanismos de participação e de controle nas diversas etapas de planejamento e de implementação das intervenções, buscando ampliar a participação política e cidadã, contribuindo, ainda, para melhorar a eficácia e a eficiência dos programas e ações.

³ TIMÓTEO, Geraldo Márcio. Efeitos da aquisição habitacional sobre o processo segregação/integração social e espacial em conjuntos habitacionais de interesse social – o caso da população com trajetória de rua, 2013 (no prelo).

No PlanHab (Plano Nacional de Habitação) também há uma preocupação com a gestão e o planejamento democrático da habitação. A participação e o controle social possuem, este plano, um caráter emancipatório ao capacitar os atores sociais importantes e promover a apropriação de novos saberes, políticos, técnicos e populares, na elaboração das políticas públicas, superando uma perspectiva exclusivamente técnica, historicamente utilizada nos projetos habitacionais no Brasil. Sobre os conselhos de habitação, o PlanHab estabelece que:

[...] A implementação dos conselhos de habitação, sua qualificação e empoderamento são condições essenciais para fazer cumprir um dos mais importantes princípios da PNH: que a política habitacional seja resultado de um processo de negociação e pactuação entre o Estado e a sociedade civil organizada e que sua implementação seja controlada pela sociedade. (PLANHAB, 2009, p.51)

A efetivação dos conselhos tem sido um dos desafios dos programas habitacionais, uma vez que, segundo Santos Júnior (2011a), vários destes foram criados apenas para cumprimento formal da obrigação visando a obtenção de recursos do FNHIS. Ainda sobre a habitação, no plano federal, por exemplo, todo o processo de assentamento e reassentamento, seja através do MCMV (0 a 3 Salários Mínimos) seja pelo PAC, deve ser monitorado por procedimentos normativos indicados no Caderno de Orientação Técnica Social (COTS)⁴, que implementa um Plano Técnico de Trabalho Social e prevê o desenvolvimento de um:

[...] conjunto de ações que visa promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. (COTS, 2013, p.4)

Neste sentido, busca-se evitar que os conjuntos habitacionais populares resultem em um amontoado de pessoas em um espaço artificial, uma vez que a apropriação por parte da população não se dá de forma processual, mas

⁴COTS Caderno de Orientação do Trabalho Técnico Federal, disponibilizado em https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf.

sobretudo em uma obrigação repentina que impõe um sentimento de perda e inadaptabilidade. Além disto, busca-se reforçar a moradia como um direito do cidadão e não como um gesto de caridade da autoridade instituída.

Ainda segundo o Plano Nacional de Habitação (PNH), em qualquer projeto habitacional o trabalho social deveria ser um dos pontos básicos, uma vez que as famílias contempladas deveriam ter o direito de conhecer e opinar sobre o novo local de moradia, tornando este processo mais democrático e inclusivo. O importante no acompanhamento social destes espaços seria destacar que essas famílias percebam que possuem direitos, potencializando sua capacidade de organização e de reivindicação, através de ações que se preocupem com o desenvolvimento social.

O acompanhamento destes espaços precisa ser pautado na emancipação destes atores urbanos, ou seja, na capacidade da comunidade estabelecer uma articulação com o poder público. Isto, por sua vez, deveria começar desde o planejamento, envolvendo, divulgando e discutindo o programa com a população interessada e propiciando, sobretudo, poder de decisão, através de parceria e de *empowerment*. Considera-se, assim, não somente os recursos materiais, econômicos e técnicos na elaboração de um projeto habitacional, mas também os culturais e os simbólicos.

Finalmente, apresenta-se um dilema: a existência de leis e todo um arcabouço instrumental que avalizam a democratização das cidades através de políticas públicas, as quais deveriam ser mais inclusivas, com a criação de canais de participação do cidadão. Todavia, observam-se também diversos constrangimentos para colocar em prática uma gestão urbana democrática, apesar de todo o material de referência existente.

No que consiste a moradia, os municípios possuem todo um “instrumental” para a defesa da Função Social da Propriedade e da cidade, bem como para a produção da habitação social, sendo necessária a análise de avanços e obstáculos nas experiências implementadas pelas gestões locais. Seja através de recursos do governo federal ou de recursos próprios, como no caso de Campos, objeto deste estudo, é importante trazer à tona estas formas de provisão, analisando de que forma elas buscam, ou não, romper com soluções homogeneizantes, com a segregação socio-espacial, bem como quais canais de participação e gestão coletiva são instituídos nestes projetos. Observa-se que a produção da habitação de interesse social ainda ocorre, na

maioria das vezes, de maneira tradicional, sem considerar as demandas locais, bem como a inclusão dos grupos.

É necessário ir além para a elaboração de projetos mais inclusivos, dando acesso à cidade, partilhando o urbano em sua plenitude. Ainda no nível de diretrizes gerais, para lograr maior eficácia e possibilidades reais de apoio à mudança, é fundamental uma estratégia de envolvimento e corresponsabilidade da sociedade organizada, através da construção de canais de participação que aumentem gradativamente a “accountability”. Trata-se de perceber que o governo local está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Ao contrário, ele deve potencializar um papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas mínimas, estabelecendo coalizões com legitimidade e vigor capaz de elaborar e realizar de transformações em favor do bem comum (AZEVEDO, 2007).

Participação dos moradores no projeto do Morar Feliz

Justificado pela inclusão dos moradores à cidade, pela doação da dignidade e cidadania e pela elevação social de seus assistidos, o programa habitacional Morar Feliz tem representado um interesse da Prefeitura de Campos na dotação do direito à moradia de milhares de famílias.

Propomos, neste ponto, analisar as possibilidades de participação das famílias beneficiadas, observando também se, uma vez estabelecidos nestes conjuntos de habitação social, estes moradores apropriaram-se deste espaço, se participam das decisões sobre os mesmos. Os dados são resultantes da aplicação de 366 questionários, durante os anos de 2012 e 2013 nos 11 conjuntos habitacionais do programa. Os critérios de seleção das famílias assistidas, averiguados junto aos gestores do programa, seguem a seguinte ordenação: prioridade para as famílias que moravam em áreas de risco demarcadas pela defesa civil (áreas de alagamento ou às margens de rodovias), seguidas do aluguel social⁵ e dos moradores chamados de “demanda espontânea”, aqueles que fizeram sua inscrição através do CRAS (Centro de Referência e Assistência Social).

⁵Aluguel subsidiado pela prefeitura aos moradores que alegam não ter moradia.

A realização de reuniões “antes, durante e após a entrega das moradias” estava prevista no decreto 005/2011, do Morar Feliz, cabendo à Secretaria de Assistência e Família:

“h) efetuar reuniões periódicas com as famílias beneficiadas antes, durante e após a entrega das moradias, como forma de mensuração dos impactos obtidos com a política habitacional criada;

i) providenciar a apresentação de temas, através de palestras educativas, como higiene e limpeza, meio ambiente, uso correto da pia e vaso sanitário, preservação do imóvel, dentre outros assuntos correlatos.” (Diário Oficial, decreto N° 005/2011)

Pode-se observar que a proposta de reuniões de pré morar estão mais imbuídas de uma proposta “civilizatória” por meio de uma política habitacional do que da partilha de decisões sobre os seus projetos. Acredita-se que, mediante o acesso à casa legalizada e projetada, o “assistido” deve ser ensinado a mudar de vida, de hábitos e de costumes por meio de “palestras educativas”.

Neste contexto, as palestras e reunião promovidas são baseadas na difusão de padrões comportamentais e valores culturais “civilizadores”, buscando formar “cidadãos”, com prioridade à ordem, à organização e ao respeito às normas. Estes momentos não foram pautados na conscientização de direitos, mas na transmissão de “palestras educativas”. Contrariamente, muitos moradores se apropriam do espaço a partir de seus próprios valores, implicando resistência a mecanismos disciplinares de controle propostos pela prefeitura.

Embora não tenha havido abertura para promoção de encontros de inclusão dos moradores nestes projetos, como um momento de escuta as suas demandas e compartilhamento das decisões, ocorreu, inversamente, a imposição de um pensamento único, estandardizado e impessoal. Contrariamente, muitos moradores se fizeram ouvir por meio de protestos (como os ocorridos na Tapera, em Ururaí, no Eldorado e no Parque Aeroporto), implicando na interdição de rodovias como um recurso para atrair a atenção da mídia frente as suas realidades, e assim pressionarem a prefeitura. Estes momentos deveriam ter sido interpretados como um “sinal de alerta” de que o

projeto não se pautava em decisões partilhadas, nem tampouco tinha seus critérios de escolha claros.

Sem abertura à participação dos usuários, a real condição das entregas dos conjuntos do Morar Feliz realizou-se em ritmo apressado, pouco reflexivo e com pouca possibilidade de pactuação com os moradores. Em muitas áreas classificadas pela Defesa Civil pelo seu risco, o trabalho da equipe da prefeitura restringiu-se ao cadastro e anúncio do dia de entrega das casas. Em meio à urgência das enchentes e aos atrasos das obras do programa, as casas foram entregues sem um preparo mais apropriado dos moradores. Desta forma, a correria nas entregas dos conjuntos acabou por desfavorecer as possibilidades de uma intervenção social que criasse mecanismos para o envolvimento destes moradores no processo de realojamento, de forma que estas famílias participassem das decisões e da implementação do projeto.

De acordo com o Plano Nacional de Habitação (2009), em qualquer projeto habitacional o trabalho social deveria ser um dos pontos básicos, uma vez que as famílias contempladas deveriam ter o direito de conhecer e opinar sobre o novo local de moradia, tornando este processo mais democrático e inclusivo. Cabe ao trabalho social o papel de “advocacy social”, mobilizando e organizando a participação da população frente ao processo de realojamento.

No caso do Morar Feliz, este “pré-morar” ocorreu através da identificação das áreas de risco e do cadastramento dos moradores. Por isto, pode-se observar, no gráfico abaixo, que apenas 10,14% dos moradores entrevistados do Morar Feliz afirmaram que a prefeitura realizou reunião com os mesmos antes de serem realojados nos conjuntos habitacionais. Contrariamente, grande parte dos moradores, 89,86%, alega não ter havido qualquer reunião, o que poderia ter representado uma oportunidade para compartilhar o projeto junto aos mesmos, além de reconhecer as organizações comunitárias locais, por meio da realização de um trabalho social mais inclusivo. Além disto, 96,4% dos entrevistados afirmam que a prefeitura não consultou sua opinião quanto ao programa ou a nova casa.

Questões de Pré-Morar: ações da prefeitura, segundo os moradores

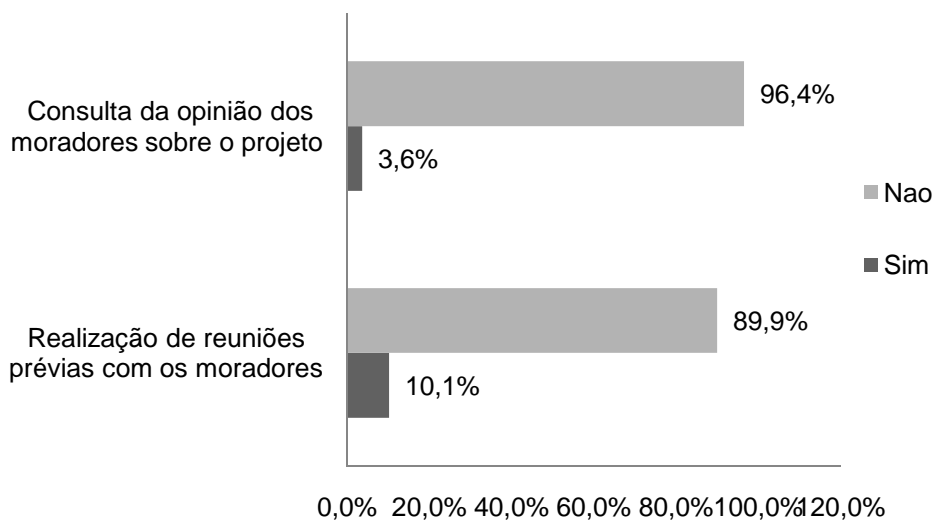


Gráfico 1 - Questões de Pré-Morar: ações da prefeitura segundo os moradores.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Entretanto, como indica o Plano Nacional de Habitação (2009), o trabalho social não consiste apenas no cadastramento das famílias, mas no preparo destes moradores em um projeto que pretende ir além da obra física. Busca-se impulsionar a estratégia local através de um trabalho intersetorial, articulando a habitação ao conjunto de políticas sociais. O acompanhamento destes espaços, pelos gestores públicos, deveria ser pautado na emancipação destes atores urbanos, ou seja, na capacidade da comunidade de estabelecer uma articulação com o poder público e de ser atuante sobre a mesma. O trabalho de pré e pós morar potencializa esta atuação comunitária.

Estes dados atestam o alijamento dos moradores quanto aos princípios de participação comunitária, aspecto importante para transformar realidades sociais em contextos de desigualdade. Da mesma forma, o Quadro01 demonstra os motivos das reuniões, quando realizadas (10,1% dos entrevistados), mais uma vez confirmando o caráter informativo destes encontros: informações sobre o dia da entrega, sobre a titularidade e proibições de venda e sobre como utilizar a casa foram os motivos que apareceram nos questionários.

Por outro lado, podemos verificar, no Gráfico 2, que 55,9% dos moradores gostariam de ter dado sua opinião sobre o programa e suas residências antes do realojamento.

Moradores que gostariam de ter opinado no projeto do Morar Feliz

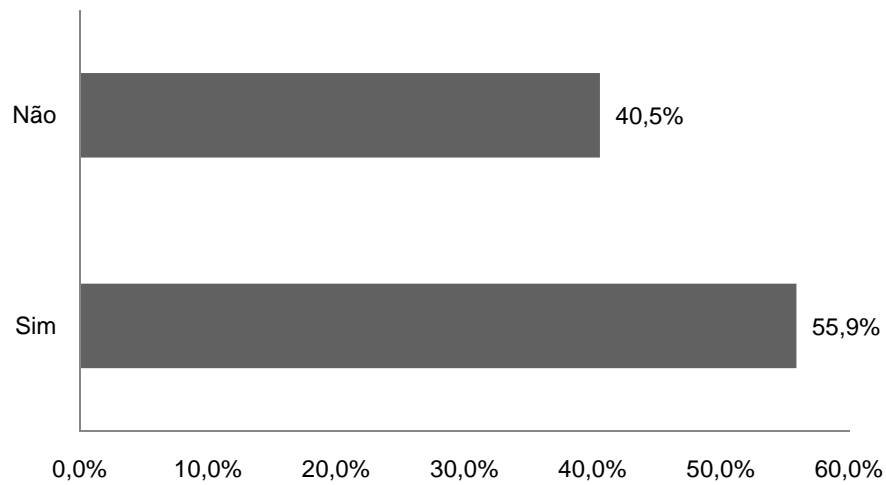


Gráfico 2 - Moradores que gostariam de ter opinado no projeto do Morar Feliz.
Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Dentre as opiniões, expostas na Tabela 1, ficam mais evidentes as necessidades de serviços urbanos e sociais, tais como a construção de áreas de lazer nos empreendimentos, a dotação de um posto médico, a construção de muros nas casas e a alocação de postos policiais próximos aos conjuntos, evidenciando os problemas recorrentes com a segurança pública nestes territórios.

Tabela 1 - Opiniões que gostariam de ter fornecido à prefeitura antes da mudança.

Resposta	Frequência	Percentual
Construir área de lazer	61	16,7%
Construção de posto médico / ambulância	57	15,6%
Construir muros nas casas	48	13,2%
Construção de escola / creche	46	12,6%
Colocar posto policial próximo ao conjunto	42	11,5%
Construção de casas maiores	36	9,9%
Material construtivo da casa	26	7,1%
Casas não geminadas	23	6,3%
Serviço de correios	17	5,0%
Outras opiniões	52	14,2%

Fonte: Elaboração Própria, 2013.

Quanto à nova residência, os moradores gostariam de ter opinado sobre a necessidade de maior dimensão construtiva, sobre o material construtivo e sobre a tipologia geminada das residências. Houve também a preocupação com o comércio no local anterior e com a escolha do conjunto, opiniões não consideradas, mas que afetam negativamente a vida destes moradores.

A pouca importância dada à criação de instâncias para que estes moradores pudessem dispor de suas opiniões e reclamações tem acarretado uma série de constrangimentos, atualmente, nos conjuntos, e que ainda servem como pretexto para “futuras” intervenções no local, mantendo estes moradores dependentes da “vontade política” da gestão municipal, em um discurso de que “*ainda há muito por fazer*”.

O que se ressalta neste contexto é que a escolha por manter um programa habitacional com recursos próprios permite à municipalidade maior liberalidade de definir seu funcionamento. Da mesma forma, constatou-se que - dentre outras idiosincrasias - ocorreu expressivamente a personificação da casa como uma dívida desta gestão.

Sobre o acompanhamento dos moradores por parte da Prefeitura, a mesma definiu que alguns funcionários municipais contratados se tornassem “síndicos” dos conjuntos, fazendo a ligação entre os moradores e o poder público. Além do acompanhamento dos conjuntos, eles deveriam apontar as irregularidades, tais como construções desviantes, a ocorrência de troca de casas ou mesmo o comércio de moradias.

Questões do Pós-Morar

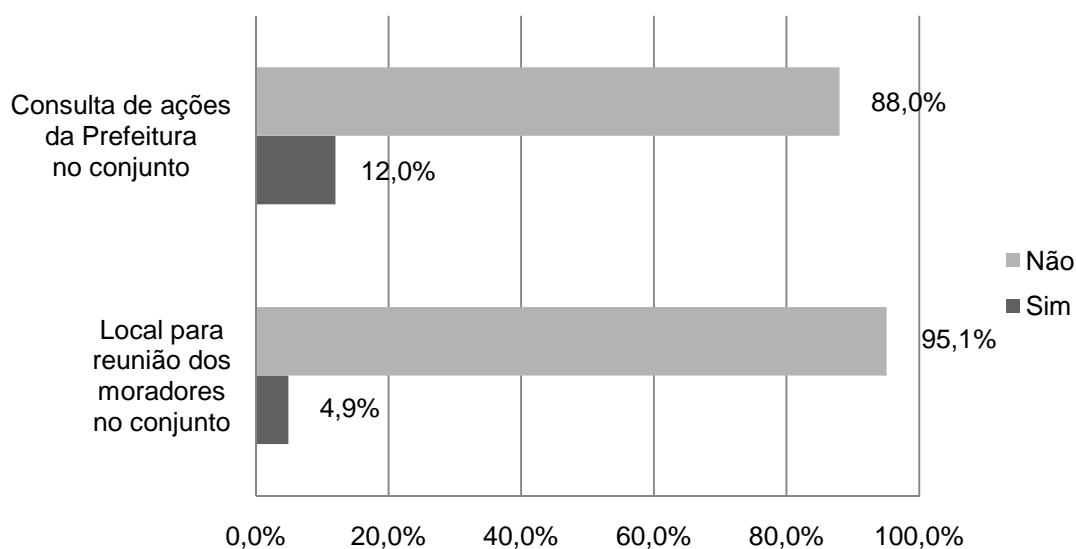


Gráfico 4 - Consulta aos moradores de ações da prefeitura nos conjuntos e o local para reunião dos mesmos, segundo os entrevistados, em %. Fonte: Elaboração própria.

Entretanto, perguntados se a Prefeitura consultava os moradores sobre suas ações nos conjuntos, 88% dos entrevistados desconhecem esta atitude. Somente 12% afirmam que foram consultados, em algum momento, sobre as ações da prefeitura no local. Compreendemos isto como um indício de que os moradores estão isolados quanto às decisões e possibilidades de participarem e gerirem este espaço.

Também podemos observar, no mesmo gráfico, que grande parte, 95,5% dos entrevistados, desconhece a existência de um local de reunião dos moradores no conjunto, e apenas 4,9% afirmam o contrário. Em verdade, a prefeitura não edificou qualquer espaço coletivo, área de lazer, praça ou centro comunitário. Os moradores também não se articularam coletivamente em nenhum conjunto, uma vez que não foi apontada nenhuma experiência comunitária durante os inquéritos.

Da mesma forma, não se observou nenhum fomento à capacitação dos moradores para que pudessem conduzir as questões relativas ao conjunto, participar das decisões e formar equipamentos coletivos. Ao contrário, temos a tomada de decisões sem pactuação prévia, tornando os moradores mais

dependentes. Não foi observada, em nenhum conjunto visitado, uma associação ou reunião de moradores, evidenciando a falta de disposição para a participação e ação comunitária.

Considerações Finais

Podemos perceber que os problemas apontados evidenciam alguns efeitos do programa “Morar Feliz”, que se propõe a doar dignidade e cidadania aos seus beneficiários por meio da casa, de equipamentos e serviços urbanos. Quando pensamos em inclusão à cidade, em todos os seus sentidos, falamos não somente do aspecto territorial, mas também do social e sua integração à dinâmica do urbano, o entendendo com um espaço de encontro e ainda um palco de embates.

Finalmente, a falta de participação popular no programa parece ser um dos pontos de comprometimento do projeto e da apropriação social destes novos espaços por seus moradores. Como apontado pelos moradores, houve avanços em vários setores, e no que consiste à nova habitação, tendo em vista as condições de moradia anterior de muitos destas famílias, o programa realmente representa uma possibilidade de melhoria na habitabilidade.

É importante ressaltar que o habitar não decorre apenas da existência de uma casa por si só, mas implica na consideração a outros fatores, como acesso ao urbano - equipamentos e serviços públicos - ao pertencimento sobre este espaço, à construção da vida cotidiana, dentre outras questões, que o tornam mais complexo do que o considerado. Neste sentido, temos a permanência de dificuldades, como apontado pelos entrevistados, que impedem a real inclusão destes moradores à cidade.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Sérgio de. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** (IN) Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre,

Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Adauto Lucio Cardoso. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare), 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. In: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3ª edição. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

CARDOSO, Adauto. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2006.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **COTS-Caderno de Orientação Técnico Social – COTS**. Normativa da Caixa, 2013. Disponibilizado em https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf. Acesso em 12/06/2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 2001.

MARICATO, ERMÍNIA. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de intervenção em favelas**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação/Programa Habitar Brasil/BID, Ministério das Cidades, 2009b.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2004.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2009. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf. Acessado em 12/07/2011.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2010**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2014, 140 p. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

TIMÓTEO, Geraldo. **Novos Territórios Urbanos**. Projeto FAPERJ, 2012-2013.

VALLADARES, Lícia. **Passa-se uma casa**. Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. 2ª ed, Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

ZALUAR, Alba. **A máquina da revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. Rio de Janeiro: ed. Brasiliense, 1985.