



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Políticas de Aluguel Social: a concessão de auxílios temporários ao aluguel e remoções forçadas em grandes cidades brasileiras\*

Luciana Alencar Ximenes  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

### Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

---

**Resumo.** Ao longo das últimas décadas as grandes cidades brasileiras passaram por profundas transformações. Houve avanços importantes no reconhecimento dos territórios populares no plano das políticas públicas, especialmente com a produção de moradias interesse social e na urbanização de favelas. Entretanto, estes avanços não foram capazes de reverter a condição histórica do acesso restrito à moradia e deram-se em meio à intensificação dos processos de remoção forçadas. Como parte deste quadro, passaram a ser formuladas e implementadas políticas locais de concessão de auxílios financeiros destinados a gastos com aluguel, de forma provisória, para uma parcela significativa da população que sofreu com remoções promovidas pelo poder público. Este texto apresenta um panorama destas políticas, conhecidas como políticas de aluguel social, abordando casos exemplares em grandes cidades brasileiras e destacando as suas relações com as políticas habitacionais e intervenções do poder público nos territórios populares. É dedicada atenção especial aos processos que têm levado aos deslocamentos forçados das famílias encaminhadas a estas políticas, assim como os desdobramentos sobre a insegurança da posse e as condições de vida.

Palavras-chave: políticas habitacionais; remoções; direito à moradia; aluguel popular; insegurança habitacional.

### Social rental policies: temporary rental aid concessions and forced evictions in large Brazilian cities

---

**Abstract.** Over the past decades, Brazil's large cities have undergone profound transformations. There have been important advances in the recognition of popular territories in terms of public policies, especially with the production of social housing and the slum upgrading. However, these advances were not able to reverse the historical condition of restricted access to housing and occurred during the intensification of forced evictions. As part of this scenario, local policies for granting financial aid to pay for rents began to be formulated and implemented, on a temporary basis, for a significant part of the population that suffered from evictions promoted by the public authorities. This paper presents an overview of these policies, known as social rental policies, focus on exemplary cases in large Brazilian cities and highlighting their relations with housing policies and public interventions in popular territories. Special attention is given to the processes that led to the forced displacement of families referred to these policies, as well as the consequences on housing insecurity and living conditions.

Keywords: housing policies; forced evictions; right to housing; popular rent; housing insecurity.

### Políticas de alquiler social: concesión de ayudas temporales al alquiler y desalojos forzosos en las grandes ciudades brasileñas

---

**Resumen.** En las últimas décadas, las grandes ciudades brasileñas han experimentado profundas transformaciones. Ha habido importantes avances en el reconocimiento de los territorios populares en términos de políticas públicas, especialmente con la producción de viviendas de interés social y la urbanización de favelas. Sin embargo, estos avances

---

\* Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Bolsista do Programa Doutorado Nota 10 da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

*no lograron revertir la condición histórica de acceso restringido a la vivienda y se produjeron en medio de una intensificación de los desplazamientos forzados. Como parte de esta situación, se formularon y aplicaron políticas locales para conceder ayudas económicas para gastos de alquiler, con carácter temporal, a una parte significativa de la población que sufría desalojos promovidos por las autoridades. Este texto presenta un panorama de esas políticas, conocidas como políticas sociales de alquiler, abordando casos ejemplares en grandes ciudades brasileñas y destacando sus relaciones con las políticas habitacionales y las intervenciones del poder público en los territorios populares. Se presta especial atención a los procesos que han conducido al desplazamiento forzoso de las familias referidas a estas políticas, así como a los desdoblamientos sobre la inseguridad de la tenencia y las condiciones de vida.*

*Palabras clave: políticas de vivienda; desplazamientos forzados; derecho a la vivienda; alquiler popular; inseguridad en la vivienda.*

## **Apresentação**

As favelas são parte intrínseca do processo de urbanização das grandes cidades brasileiras frente ao acesso restrito de grande parte da população à moradia, com o elevado preço do solo urbano e potencializado pela profunda desigualdade social (MARICATO, 2005). Por sua vez, as políticas públicas de acesso à moradia têm sido, historicamente, insuficientes e limitadas frente às necessidades habitacionais. Como apontado por Roy (2009), a secular permanência das favelas como locais de moradia dos pobres urbanos pode ser lida como parte dos efeitos das ações do próprio Estado, na medida em que conjugam exclusão e estigmas territoriais.

Diante deste quadro, evidenciam-se ao longo das últimas décadas avanços importantes no reconhecimento dos territórios populares no plano das políticas públicas, tendo como marco o processo de redemocratização e a inclusão de novas perspectivas sobre as políticas habitacionais na agenda pública. Mais adiante, nas gestões do governo federal de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), temos um novo marco neste longo processo histórico, com a adoção de políticas federais de produção de novas moradias populares e urbanizações de favelas, em escala inédita e por meio de maciços subsídios públicos. Apesar da expressividade destas políticas, elas não foram capazes de reverter o quadro histórico de desigualdade e segregação social. Nesse período recente, passamos ainda pelo agravamento da insegurança da posse e a intensificação das remoções forçadas atrelas à transformação do espaço urbano, sobretudo em grandes obras públicas e na urbanização de favelas.

Em meio às contradições desse importante ciclo político do chamado lulismo, passaram a ser formuladas e implementadas, nas grandes cidades brasileiras, políticas locais de concessão de auxílios financeiros, para atendimento a famílias removidas e destinados ao custeio de gastos com aluguel de forma provisória. Nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo, com trajetórias locais consolidadas de políticas habitacionais e com expressiva parcela da população em territórios populares, dezenas de milhares de famílias passaram por processos de remoções por meio de ações do poder público e foram inseridas nestas políticas de forma temporária. Diante da insuficiência de soluções definitivas de moradia, uma expressiva parcela dessas famílias tem sua condição de moradia e de vida moldadas por tais políticas durante longos períodos.

Este texto se propõe a realizar um panorama dessas políticas locais, amplamente reconhecidas como políticas de aluguel social, ao longo das décadas de 2000 e 2010. São apresentados casos exemplares em grandes cidades brasileiras e destacadas as suas relações com as políticas de provisão habitacional, de urbanização de favelas e demais ações do poder público sobre os territórios populares. É dedicada atenção especial aos processos que têm levado aos deslocamentos forçados das famílias encaminhadas a estas políticas, compreendendo o quadro mais amplo de crise de insegurança da posse, de intensificação dos conflitos fundiários em meio ao “ciclo de megaeventos” e as consequências da conjuntura de crise e transição política que caracteriza os últimos anos. Para tanto, foram realizadas análise da literatura existente no campo dos estudos urbanos, especialmente sobre políticas habitacionais, urbanização de favelas e remoções forçadas; levantamento, sistematização e exame de dados públicos, assim como de legislações e regulamentos que tratam das políticas de aluguel social<sup>1</sup>.

As questões de análise trazidas neste texto compõem um esforço mais amplo de pesquisa que busca compreender como tais políticas têm se inserido na produção de deslocamentos forçados e quais suas consequências para as condições de moradia e a produção do espaço urbano, tendo a cidade do Rio de Janeiro como espaço privilegiado na análise. Este objetivo parte do entendimento de que as políticas de aluguel social têm atuado como indutoras do estado de transitoriedade permanente da população pobre urbana nas grandes cidades brasileiras (GUERREIRO, 2020; ROLNIK, 2015). Desta forma, o texto busca contribuir para a reflexão crítica sobre o ciclo de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano que ganharam centralidade na agenda governamental ao longo do ciclo lulista (SANTO AMORE *et al*, 2015; CARDOSO, DENALDI, 2018).

## 1. Reflexões iniciais

Ao longo das duas últimas décadas, as populações pobres moradoras das grandes cidades brasileiras passaram pelo acirramento da disputa pela permanência em seus locais de moradia, enfrentando violentos processos de remoções forçadas (FAULHABER; AZEVEDO, 2015; VAINER *et al*, 2016; SANTOS JUNIOR *et al*, 2015). Estas ações concentraram-se nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário e estiveram atreladas às grandes obras urbanas realizadas em prol de megaeventos de temática esportiva sediados pelo Brasil. Neste quadro, a cidade do Rio de Janeiro ocupa lugar de destaque, tendo vivido um intenso ciclo de megaeventos<sup>2</sup> no qual um grande volume de investimentos foi mobilizado para a produção e transformação do ambiente construído. Com isso, os conflitos fundiários intensificaram-se e a condição de insegurança da posse foi agravada ainda pela valorização do preço da terra em meio a um “boom imobiliário” (PINHO, 2016).

Esse período foi marcado ainda por grandes políticas federais de desenvolvimento econômico implementadas a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e nos dois mandatos de Dilma Rousseff na presidência do país. Dentre elas destacam-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que rapidamente assumiram grande proporção em termos de abrangência territorial e de volume de investimentos mobilizados. Em especial, o PAC consolidou-se como um marco nas políticas de urbanização de favelas do país, sendo a primeira vez em que o Governo Federal destinou um volume significativo de recursos para este fim (CARDOSO, DENALDI, 2018). Em contraponto à relevância destes programas para a trajetória das políticas habitacionais, ao longo de suas intervenções o PAC tornou-se um dos grandes motores aceleradores dos processos de remoções forçadas, especialmente em frentes de obras de corredores rodoviários e implantação de infraestrutura em favelas. Já o PMCMV foi amplamente utilizado como suporte para remoções, realizando reassentamentos em áreas urbanas periféricas (SANTO AMORE *et al*, 2015; CARDOSO, JAENISCH, 2014).

Como apontado por Jaenisch (2021), este importante montante de investimentos públicos não foi capaz de efetivar uma política redistributiva que revertesse o quadro histórico de desigualdade e segregação, demonstrando as contradições entre a função social e o papel econômico dos dois programas. Morado Nascimento (2019) corrobora com esta reflexão, chamando atenção que, ao longo desse ciclo, experimentamos significativos ganhos na apropriação dos pobres urbanos sobre o crescimento econômico a partir dos rendimentos do trabalho e do volumoso investimento público em produção de novas moradias para abrigar essa população. Entretanto, passamos também pelo aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas que agravam a condição de vida (MORADO NASCIMENTO, 2019).

Rizek, Amore e Camargo (2014) analisam os desdobramentos e as dimensões que cruzam a produção do espaço urbano, a moradia e o quadro de pactos e inflexões do lulismo entre as décadas de 2000 e 2010. Os autores expõem que o PMCMV produziu habitação em escala, com importantes subsídios e voltadas para as famílias de mais baixa renda, sendo formulado como uma política de incentivo econômico à cadeia produtiva da construção civil, acionando importantes vínculos entre capital financeiro e imobiliário. Entretanto, destacam que esse mesmo programa

abrigava a modalidade Entidades, fruto da mobilização popular e por meio da qual se propunha a produção habitacional com protagonismo dos movimentos sociais de luta por moradia. O que à primeira vista poderia ser percebido como dualidade, é formulado pelos autores como modulações, mutações e deslizamentos resultantes do processo que combinou crescimento econômico com importantes déficits de direitos sociais. Nestas modulações, tais déficits teriam sido remediados de forma pontual, restringindo-se às urgências mais flagrantes, dentre elas a moradia.

Como parte deste quadro complexo, em que se inaugurava uma ação contundente do governo federal na urbanização de favelas e ampliava-se de forma inédita a produção de habitação de interesse social, a concessão de auxílios financeiros temporários para o custeio de gastos com aluguel passou a compor o repertório das práticas estatais em grandes cidades brasileiras. A concessão destes auxílios se deu articulada à intensificação dos processos de remoções promovidos pelo poder público, passando a compor o leque de alternativas habitacionais ofertadas às famílias que sofreram com deslocamentos forçados, tendo como marco de início a perda da moradia até então sob a posse da família e tendo o futuro reassentamento como marco projetado para a sua suspensão. Cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, que passaram por profundas transformações em seus ambientes construídos no período recente, instituíram tais políticas com o intuito de atender demandas emergenciais e temporárias, tendo incluído milhares de famílias como seus *beneficiários*<sup>3</sup>.

Amplamente conhecidas como políticas de “aluguel social”, elas têm se dado de forma fragmentada e restrita a experiências locais, sem que sejam estabelecidos diálogos institucionais consistentes entre as diferentes esferas de governo. Ainda que exista uma grande diversidade nos arranjos e agentes locais, elas compartilham seus objetivos centrais, realizam o pagamento de auxílios mensais diretamente aos beneficiários e apresentam como principais embasamentos jurídicos o dever do Estado em prover o direito à moradia para todos e a previsão de pagamento de benefícios para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

Tendo passado por processos violentos de remoções que provocam sofrimento, desagregação de laços sociais e das redes de solidariedade, desestabilização emocional e insegurança do futuro (GALIZA *et al*, 2014), as famílias que se tornam beneficiárias destes auxílios ingressam em uma política social que se propõem a perdurar até que haja ofertas de novas moradias pelo Estado. Ao longo desta espera, os auxílios passam a ser definidores das formas e condições de moradia de seus beneficiários que devem encontrar um novo local de moradia por meio de contratos particulares de aluguel. Na medida em que não há, pelo poder público, controle ou gestão sobre o estoque de imóveis disponíveis para a locação, estas famílias são expostas às práticas excludentes do mercado imobiliário.

Esta condição que no âmbito formal (discursos oficiais e marcos normativos) apresenta-se como temporária, tem se tornado duradoura e permanente para uma parcela expressiva dos beneficiários dessas políticas. Isso tornou-se ainda mais grave na segunda metade da década de 2010. Como já exposto, ao longo do chamado ciclo lulista houve grande volume de investimentos para provisão habitacional e urbanização de favelas, tornando viável que os beneficiários das políticas de aluguel social tivessem a perspectiva de serem atendidos de forma definitiva com novas moradias e que o auxílio atuasse, de fato, como temporário. A partir da crise política e institucional iniciada em 2015, esse quadro sofreu uma grave reversão. O golpe parlamentar de 2016 e a inflexão ultraliberal que se seguiu levaram a um quase abandono de investimentos federais em política habitacionais (CARDOSO *et al*, 2022), tornando assim distante a previsão de oferta de novas moradias por meio de políticas públicas para estas famílias.

Enquanto as políticas habitacionais encontram-se estagnadas, as ações de remoção e ameaça da posse têm se intensificado. Estudos produzidos pelo Observatório de Remoções buscam mapear estes processos de forma sistemática e destacam a manutenção das remoções como parte da estratégia institucional de transformação urbana, na qual o Estado vem ocupando papel central,

seja de forma direta ou em parceria com setores da iniciativa privada, sendo latente a coexistência de processos de remoção em territórios com grandes investimentos públicos (MOREIRA *et al*, 2020). Este quadro tornou-se ainda mais agudo em meio à intensa crise atrelada à pandemia de COVID-19. Desde 2020, ano em que teve início a pandemia, a Campanha Despejo Zero tem realizado o mapeamento nacional de conflitos pela terra e a moradia, além de atuar diretamente na luta contra os despejos<sup>4</sup>. De acordo com este mapeamento, entre março de 2020 e agosto de 2021, mais de 19 mil famílias haviam sido removidas e mais de 93 mil encontravam-se ameaçadas de remoção (FRANZONI *et al*, 2022).

Apoiados em Rolnik (2015) podemos compreender esse quadro como parte de uma “crise global de insegurança da posse” que tem levado à remoção forçada de milhões de pessoas por meio de usurpação de terras, grandes projetos, desastres naturais e conflitos armados. Tais ameaças são ainda mais agressivas quando se dão sobre territórios de populações pobres. Rolnik (2015) sustenta que este não seria apenas mais um ciclo histórico de expansão territorial e despossessão em prol de um novo ajuste espacial, mas que estaríamos diante de uma nova relação entre capital e espaço que se dá em um momento específico de avanço do capitalismo, marcado pela ascensão do capital rentista e pela escassez de terras e recursos naturais. Assim, as terras ocupadas pelos pobres urbanos têm sido convertidas em reservas para a extração de renda, compreendidas como terras passíveis de terem seus usos substituídos de acordo com os interesses de frações do capital financeiro (ROLNIK, 2015).

A partir destas reflexões, podemos compreender que as contradições ou modulações que permeiam as políticas habitacionais do chamado lulismo (como formulado por Rizek, Amore e Camargo [2014]), podem ser percebidas também pelo surgimento das políticas de aluguel social enquanto práticas que passam a compor as engrenagens da crise de insegurança da posse e dos deslocamentos forçados. Na medida em que as remoções se intensificam e as políticas de aluguel social persistem como alternativa habitacional ofertada pelo poder público, torna-se relevante compreender como esta prática surge e como se deu sua articulação aos grandes programas de urbanização de favelas e produção habitacional, frutos de uma longa luta pela garantia do direito à moradia. Em especial, ganha relevância uma reflexão sobre como essas políticas têm moldado as condições de moradia nas grandes cidades brasileiras.

## **2. Panorama das políticas de aluguel social nas grandes cidades brasileiras**

A prática de concessão de auxílio financeiro para o custeio de gastos com aluguel nas grandes cidades brasileiras, amplamente conhecidas como políticas de aluguel social, têm se dado de forma fragmentada, sendo adotada por meio de políticas locais promovidas por governos municipais e estaduais. De forma geral, é possível reconhecer que os desenhos institucionais adotados variam conforme as trajetórias das políticas habitacionais locais, os entes públicos envolvidos e as fontes de recursos utilizadas. Estando inerentemente atreladas a processos de deslocamentos forçados, estas políticas adotam ainda distintas modalidades de atendimento de acordo com as condições de moradia das famílias até então. A diversidade com que se dão aparece também nas denominações adotadas pelos gestores e em seus marcos normativos, tais como “Aluguel Social”, “Auxílio Aluguel”, “Bolsa Aluguel” e, em alguns casos, “Locação Social”.

O Programa Bolsa Aluguel pode ser considerado parte dos antecedentes do que se consolidaria, posteriormente, como a adoção dessas práticas na cidade de São Paulo. O programa teve origem no início da década de 2000 e atendia à demanda por subsídios ao aluguel para a população de baixa renda. Em 2007 foi criado o Programa Parceria Social, com proposta semelhante ao Bolsa Aluguel, porém prevendo o atendimento a um público mais amplo e com contrapartidas exigidas de seus beneficiários, como a garantia de que as crianças mantivessem frequência escolar e a carteira de vacinação em dia. Entretanto, em que pese a vigência destes programas, Programa Bolsa Aluguel e Programa Parceria Social, o atendimento às necessidades habitacionais por meio de auxílios financeiros seguia por outros caminhos quando motivadas por desastres ambientais e por remoções operadas pelo poder público (CUNHA, 2020). Os caminhos pelos quais os auxílios

eram viabilizados consolidaram-se em 2010, quando foi criado o Auxílio Aluguel por meio de decreto municipal. O novo auxílio passou a ser operado pela Secretaria Municipal de Habitação, sendo destinado a realizar o atendimento de seus beneficiários por meio do pagamento mensal de auxílios para o custeio de despesas com a moradia de forma temporária. Como exposto por Cunha (2020), o Auxílio Aluguel era compreendido pelos gestores públicos não como um programa em si, mas como uma modalidade de atendimento provisório, mobilizada para auxiliar a implementação de políticas habitacionais, sobretudo, de provisão habitacional e urbanização de favelas.

Em 2016, o Auxílio Aluguel abrangia 27.941 famílias na cidade de São Paulo, sendo a principal modalidade de atendimento às situações emergenciais ou transitórias de demanda por moradia em curso no município (SEHAB, 2016). Dentro deste universo de famílias que recebiam mensalmente o auxílio no valor de 400 reais, 82,8% residiam em áreas de favelas até o momento em que perderam suas moradias e ingressaram como beneficiárias da política e, para cerca de 90% dessas famílias, o motivo de saída das favelas foi a remoção forçada.

Especificamente nas intervenções em favelas realizadas por meio do PAC na capital paulista, cerca de 14 mil habitações foram produzidas para o reassentamento de famílias removidas, porém cerca de outras 10 mil famílias foram removidas e inseridas provisoriamente em aluguel social (CARDOSO; DENALDI, 2018). É possível apontar, ainda, que essa solução foi adotada não somente com o objetivo de assistir às famílias durante o período de espera por uma nova moradia, mas também em casos nos quais ainda não havia previsão, projeto ou obra para viabilizar reassentamentos futuros (AKAISHI *et al*, 2018, p.66).

Apesar do expressivo número de famílias beneficiárias do Auxílio Aluguel e de suas necessidades habitacionais prementes, não há controle do poder público sobre os imóveis alugados como novos locais de moradia (Guerreiro, 2020). Diante dos baixos valores mensais pagos pelo Auxílio Aluguel a seus beneficiários, estas novas moradias se dariam predominantemente em áreas menos valorizadas pelo mercado imobiliário, consideradas de risco ou não urbanizadas, por vezes em ocupações, em imóveis pequenos e inadequados às necessidades familiares, sem segurança jurídica contratual e com práticas diversas de cobrança de cauções por seus locadores (Ibidem, p. 733).

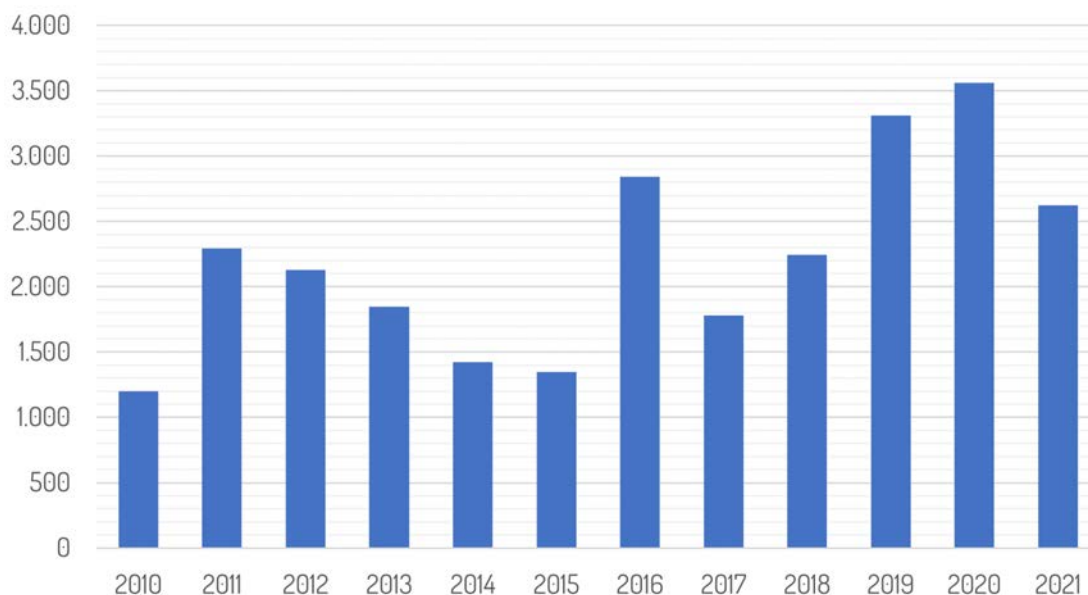
Na cidade do Rio de Janeiro, o emprego destas práticas se deu ainda nas décadas de 1990 e 2000, também acompanhando a política de urbanização de favelas, sendo previstas como parte das alternativas habitacionais ofertadas às famílias removidas em decorrência de intervenções. Nesse período, a habitação social entrou efetivamente na agenda do poder público local, tendo como importante marco o Programa Favela Bairro (CARDOSO *et al*, 2021). De iniciativa da Prefeitura Municipal, o Favela Bairro ganhou em importância e envergadura com sua inclusão no Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP-RIO) e com o aporte recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (JAENISCH; XIMENES, 2021). O decreto que criou o PROAP-RIO e aprovou o seu regulamento, publicado em 1995, previa o pagamento destes auxílios aos casos em que domicílios alugados fossem removidos devido às intervenções ou por estarem em áreas consideradas de risco. Era previsto que os inquilinos removidos recebessem compensação equivalente a três meses de aluguel, enquanto os proprietários desses imóveis (locadores) seriam compensados pelas benfeitorias.

Já em 1998 foi criado o Auxílio-Habitação por meio de novo decreto municipal. Ele consistia na cobertura, em caráter emergencial e extraordinário, de despesas com o atendimento a famílias em situação de precariedade e desprovidas de solução habitacional. No ano seguinte, um novo decreto deixou em suspenso a orientação quanto ao tempo máximo de duração do Auxílio-Habitação e definiu que ele seria destinado também a famílias que estivessem em situações de insegurança da posse de suas moradias em decorrência de amplo conjunto de situações (como despejos, reintegração da posse ou atos administrativos que levassem à remoção).

A partir de 2001 foram estabelecidas, também por meio de decreto, as diretrizes de relocação de edificações em assentamentos populares, a serem aplicadas às políticas habitacionais municipais e ainda em situações emergenciais. Elas foram mantidas em vigor por dez anos, sofrendo apenas pequenas alterações para a revisão dos valores a serem pagos. Os valores de referência para os auxílios eram de 200 reais mensais até 2008, quando passam para 250 reais, e somente em 2010 passaram a 400 reais. Com as diretrizes estabelecidas, os auxílios passaram a ser destinados tanto a moradores de imóveis próprios quanto inquilinos que, sendo removidos, optassem pelo reassentamento. Os auxílios seriam então pagos de forma temporária, desde a remoção até a solução habitacional definitiva. A partir de 2010, por meio de novo decreto, os auxílios passaram a ser previstos não só às famílias a serem reassentadas, mas àquelas atendidas pelas modalidades de indenização pela benfeitoria e compra de nova moradia. Além disso, as diretrizes passaram a não se aplicarem mais aos casos de moradias localizadas em áreas de risco.

Por fim, em 2013 a Prefeitura do Rio de Janeiro criou o Auxílio Habitacional Temporário (AHT), congregando as diversas práticas de pagamento de auxílios experimentadas até então sob essa nova nomenclatura, passando então a compor as diretrizes municipais para a demolição de edificações e relocação de moradores. Somente em 2018 foi publicado um decreto específico para tratar dos procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do AHT, no qual era apresentado como um benefício provisório, que tinha como objetivo custear a locação de imóveis residenciais frente a demandas decorrentes de demolições em projetos de urbanização ou de interesse público, e ainda nos casos em que houvesse destruição de moradias em catástrofes naturais. Os valores recebidos por seus beneficiários deveriam ser destinados estritamente à locação de imóveis localizados no município do Rio de Janeiro, com condições de habitabilidade e que não estivessem em área de risco. O decreto previa que o AHT seria pago por até 12 meses, podendo ser prorrogado nos casos em que não houvesse sido ofertadas soluções habitacionais definitivas. Alguns decretos posteriores alteraram as previsões do AHT, especialmente quanto às hipóteses para concessão. Dentre eles destacam-se dois decretos de 2021 que tratam da concessão, em caráter excepcional, a casos específicos de duas ocupações afetadas por incêndios.

Acompanhando esse quadro normativo, cerca de 14 mil famílias receberam auxílios aos custos com aluguel pagos pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro desde o ano de 2010<sup>5</sup>. Desse total, 10.200 famílias deixaram de ser atendidas ao longo do tempo e, em sua maioria, por terem acessado o PMCMV (7.614 famílias). Considerando os valores totais anuais gastos pela Prefeitura no pagamento desses auxílios, o ano de 2020 destacou-se como o mais expressivo. No ano em que teve início a pandemia de COVID-19, o AHT recebeu 900 novos beneficiários e o valor anual destinado ao pagamento de auxílios chegou a cerca de 17 milhões de reais, atendendo a pouco mais de 3.500 famílias (ver figura 01).

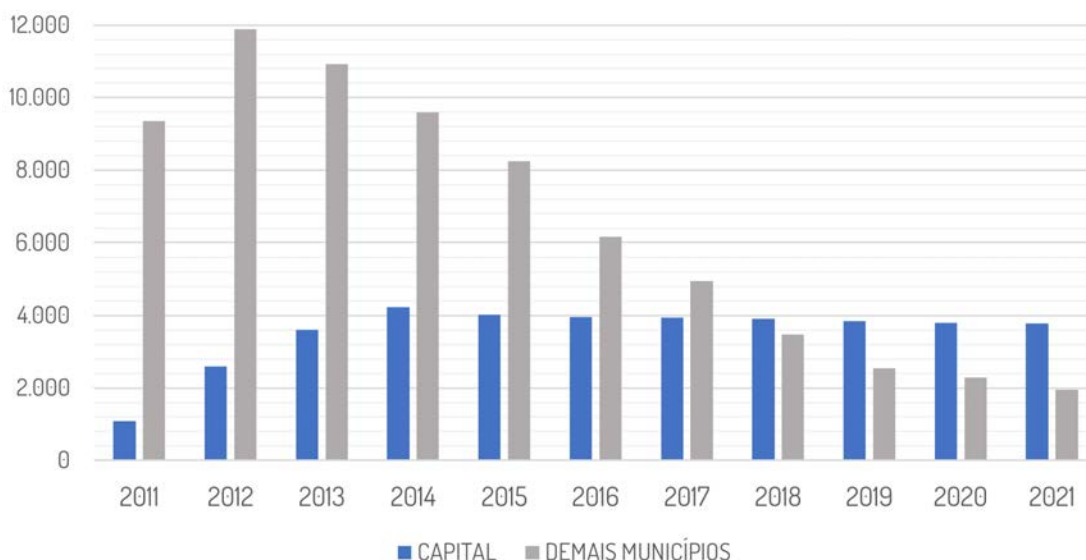


**Figura 1** – Beneficiários de políticas de aluguel social, da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, entre os anos de 2010 e 2021 (fonte: elaborado pela autora a partir de dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro).

De forma similar à Prefeitura da cidade do Rio Janeiro, em 2008 o Governo do Estado do Rio de Janeiro passou a incluir o pagamento de auxílios temporários entre as suas diretrizes de relocação em assentamento populares a serem aplicadas por um conjunto amplo de secretarias (Secretaria Estadual de Habitação, Secretaria de Estado de Obras e Secretaria de Estado do Ambiente). Entretanto, é a partir de 2010 que a esfera estadual aparece com maior destaque com a criação do Programa Morar Seguro, diante das graves tragédias ocorridas na região metropolitana e na região serrana do estado. Por meio de parceria com prefeituras, passaram então a ser realizados pagamentos de “aluguel social”, no valor de 500 reais mensais, a famílias desabrigadas<sup>6</sup>. No ano de 2011, mais de 56 milhões de reais foram pagos em auxílios por meio do Programa Morar Seguro, atendendo a cerca de 11.700 famílias. Já no ano seguinte, em 2012, os gastos anuais chegaram a mais de 77 milhões, correspondendo a pouco mais de 16 mil beneficiários naquele ano<sup>7</sup>.

O Programa Morar Seguro segue vigente em 2022, mais de dez anos após sua criação. Em seus primeiros anos destinou maior parte de seu orçamento a beneficiários residentes fora da capital fluminense (especialmente em municípios da região serrana), porém, desde 2014 mantém relativa estabilidade no número de beneficiários moradores da cidade do Rio de Janeiro (em torno de quatro mil beneficiários) e tem reduzido progressivamente a atuação fora da capital (ver figura 02).





**Figura 2** – Beneficiários do Programa Morar Seguro, do Governo do Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2011 e 2021, divididos entre moradores da cidade do Rio de Janeiro e de demais municípios fluminenses (fonte: elaborado pela autora).

Apesar da ausência de informações disponíveis quanto ao motivo do ingresso das famílias beneficiárias no Programa Morar Seguro e no AHT na cidade do Rio de Janeiro, alguns dados demonstram o grande impacto das remoções forçadas atreladas a obras de urbanização. Analisando as obras de urbanização promovidas pelo PAC em um conjunto significativo de grandes favelas (Rocinha, Cantagalo e complexos de favelas de Manguinhos, Alemão, Tijuca e Colônia Juliano Moreira), a partir de dados de dezembro de 2013, tem-se que o número total de novas unidades habitacionais produzidas (5.154) havia se limitado a aproximadamente metade do número de famílias removidas, este sendo superior a 10 mil (CARDOSO *et al*, 2018). Chama atenção, em especial, que as intervenções realizadas pelo Governo do Estado por meio do PAC possuíam um percentual bastante elevado de famílias removidas aguardando reassentamento (31%) em relação às intervenções realizadas pela Prefeitura, nas quais o percentual era de apenas 2% (Idem, p. 133). No caso específico do complexo de favelas do Alemão, onde houve atuação de ambos (Prefeitura e Governo do Estado), esse percentual é de 46% para as intervenções realizadas pelo Governo do Estado (correspondendo a 1.266 famílias) e de 3% para as realizadas pela Prefeitura (apenas 30 famílias) (Ibidem). Assim, o descompasso entre as remoções e a oferta de unidades habitacionais para o reassentamento indica a inclusão de milhares de famílias em políticas de aluguel social como solução habitacional temporária, de forma similar ao que houve também na cidade São Paulo.

Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro são emblemáticos por serem as duas maiores cidades brasileiras, com expressiva parcela da população em territórios populares e chamam atenção pela longevidade das suas práticas de concessão de tais auxílios. Além disso, trata-se de cidades com longas trajetórias de políticas locais de urbanização de favelas e que receberam volumosos investimentos das políticas públicas federais ao longo das últimas décadas, sobretudo do PAC e do PMCMV (CARDOSO & DENALDI, 2018; SILVA *et al*, 2022). Entretanto, é relevante pontuar, ainda que brevemente, exemplos de outras cidades brasileiras que apontam para a diversidade destas práticas e a sua ampla adoção no período recente.

Na cidade de Belo Horizonte essa prática tem se dado por meio do Programa Bolsa Moradia, criado em 2003 por meio de decreto municipal, que oferece auxílio de 500 reais mensais a famílias removidas para locação de imóveis (PMBH, 2012). Este programa é colocado como suporte para viabilizar obras públicas, agilizar remoções emergenciais por risco geológico e prestar atendimento especial em situações de risco social. Nos anos de 2018, 2019 e 2020, o Bolsa Moradia manteve o atendimento a pouco mais de 10 mil beneficiários anuais, tendo reduzido para cerca de 7.300

beneficiários em 2022. Dentre os motivos de ingresso, entre 2018 e 2022, tem destaque a remoção para execução de obras públicas, correspondendo a quase 60% em 2018 e reduzindo gradativamente até cerca de 40% em 2022<sup>8</sup>. Importante ressaltar que o Programa Bolsa Moradia tem como diretriz o atendimento apenas de famílias que tenham a oferta de uma nova moradia garantida no âmbito do projeto de intervenção que provocou a remoção (ARAGÃO, SANTOS, 2018). Tem-se ainda que, apesar de não haver mediação do poder público nos atos de locação, a prefeitura monitora a condição dos imóveis alugados pelos beneficiários do Programa (PAOLINELLI, 2018, p. 178).

Já na cidade de Fortaleza, o programa que prevê o pagamento destes auxílios foi criado em 2010 e recebe o nome de Programa de Locação Social. Em 2022, ele prevê o pagamento de 420 reais mensais e tem preestabelecido o limite de 1.250 beneficiários, que podem receber esse encaminhamento por meio de um conjunto de secretarias, atendendo não só a famílias removidas pelo do poder público, mas também mulheres em situação de violência doméstica ou sexual, idosos, pessoas com deficiência, com enfermidades graves ou em situação de rua<sup>9</sup>. Em uma alteração recente nas normativas municipais, a Secretaria Municipal de Infraestrutura passou a compor a gestão do programa e gerir parte das vagas disponíveis, prevendo sua utilização como suporte a remoções futuras que venham a ser motivadas por obras públicas de sua atribuição<sup>10</sup>.

Por sua vez, o Governo do Estado do Ceará também realiza o pagamento de aluguel social a famílias removidas por meio de um programa de mesmo nome (Programa de Locação Social) criado em 2011. Diferente do programa municipal, é previsto nos marcos normativos que os auxílios estaduais atendam especificamente a famílias removidas em virtude de projetos de responsabilidade do Governo do Estado e que estejam cadastradas em projetos em andamento que contemplem as mesmas com novas moradias (de forma similar à experiência do Programa Bolsa Moradia da cidade de Belo Horizonte).

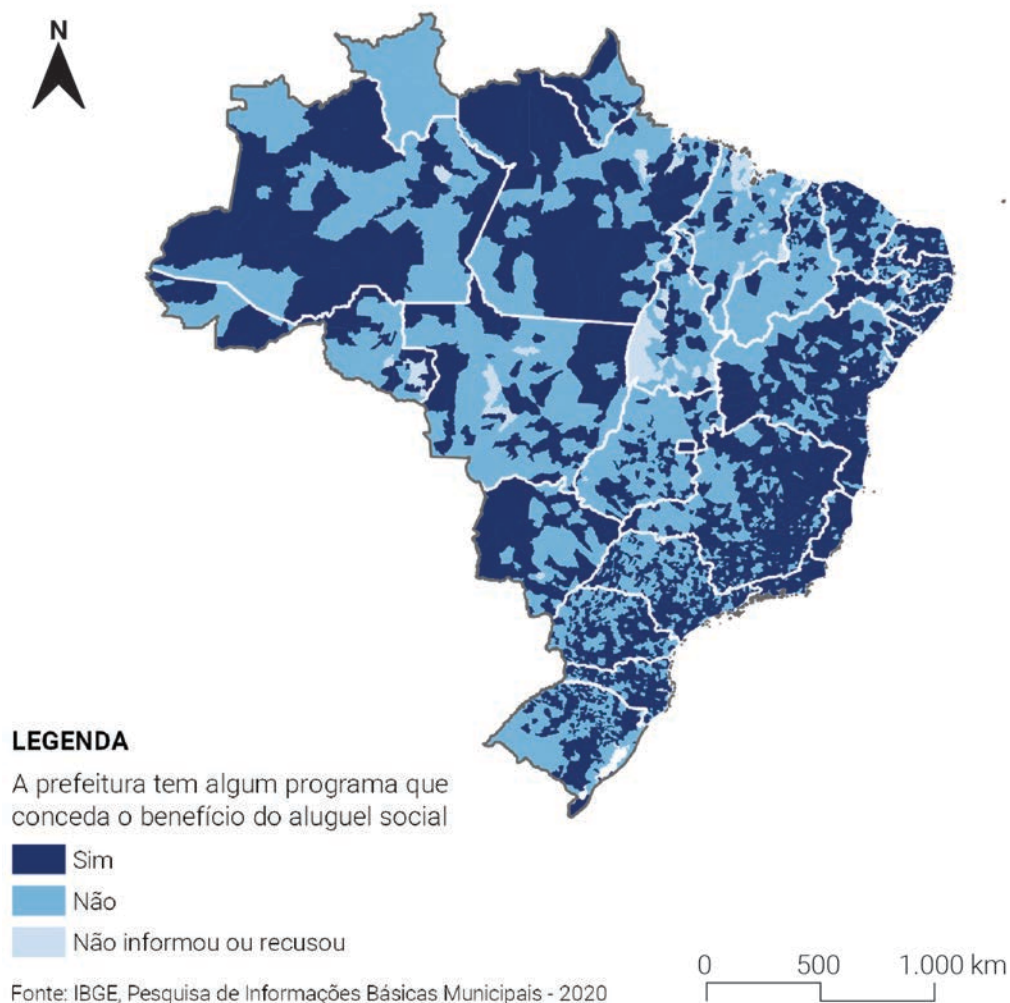
Atualmente, o Programa de Locação Social do Governo do Estado do Ceará tem sido mobilizado para atender às famílias removidas por um conjunto de obras de urbanização de favelas vinculadas ao PAC, realizadas em áreas da região metropolitana consideradas como em situação de risco ambiental, e para implantação de um novo eixo de transporte de passageiros na cidade de Fortaleza, como parte dos projetos atrelados à realização da Copa do Mundo FIFA de 2014. Nessa grande obra de mobilidade urbana executada pelo Governo do Estado, foi realizada a transformação de uma antiga via férrea (utilizada até então como ramal de cargas) em um eixo de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Os impactos dessa obra sobre os territórios populares de Fortaleza foram expressivos. Dentre as várias intervenções atreladas à Copa na cidade, a implantação do VLT foi a responsável pela maior parte das remoções, afetando diretamente 22 comunidades constituídas às margens da antiga via férrea (FREITAS, 2017<sup>11</sup>). Uma parcela expressiva das famílias removidas para a realização da obra foi inserida na política estadual de aluguel social e permanece há mais de dez anos sem solução definitiva de moradia, aguardando o reassentamento indefinidamente (BRASIL, 2021).

Como forma de identificar a adoção destas práticas nos municípios, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem incluído em sua Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) o questionamento sobre a existência de programas que concedam o “benefício do aluguel social”. Assim, esta questão compõe o bloco dedicado ao tema da habitação, sendo o aluguel social definido como:

um benefício assistencial de caráter temporário, que pode ser pago pelas prefeituras, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. O benefício é concedido normalmente por um prazo de 6 (seis) meses, podendo ser renovado (IBGE, 2017)

Na MUNIC 2017, entre os 42 municípios com população superior a 500 mil habitantes, apenas 8 não possuíam programa que concedesse aluguel social<sup>12</sup>. Já na MUNIC 2020, que abrange em sua coleta o primeiro ano da pandemia de COVID-19, o número de municípios com população

superior a 500 mil habitantes chegou a 49, entretanto apenas 8 municípios seguem não possuindo tais programas<sup>13</sup> (ver figura 03). Dentre as capitais estaduais, apenas Goiânia e Campo Grande não possuíam programas que concedessem aluguel social na MUNIC 2020<sup>14</sup>.



**Figura 3** – Municípios brasileiros classificados quanto à existência de programa que conceda o benefício do aluguel social no ano de 2020 (fonte: elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo IBGE por meio da MUNIC 2020).

O número expressivo de municípios brasileiros que têm apontado a existência de programas de concessão de aluguel social aponta para a difusão desta prática ao longo dos últimos anos. Considerando que o objetivo central da MUNIC é suprir as demandas por informações sobre a administração pública local para contribuir com o planejamento e aprimoramento da gestão dos municípios, a inclusão deste questionamento na pesquisa indica a relevância de informações sobre essas práticas para a produção de um quadro geral sobre as administrações locais e para a compreensão sobre as condições habitacionais nos municípios brasileiros.

### **3. Distanciamentos entre políticas de aluguel social e a defesa da locação social como componente da política habitacional**

A partir do panorama apresentado, é importante ressaltar que tais práticas não se confundem com a política de locação social amplamente discutida no campo das políticas habitacionais, particularmente no âmbito do Ministério das Cidades e que ganhou destaque na elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHAB). Com importante influência de experiências internacionais (especialmente da experiência europeia), a locação social vem sendo proposta como um dos componentes de políticas habitacionais mais amplas e, em seus desenhos institucionais, abrange

não só o acesso à moradia pelo seu beneficiário por meio do aluguel ou pagamento de taxas, mas também a produção e gestão destas unidades habitacionais pelo poder público ou mesmo sistemas de subsídios para acesso às moradias por meio do aluguel de imóveis privados (CARDOSO *et al*, 2019). De acordo com o debate consolidado no PlanHAB, preconiza-se que políticas de locação social possuam: marco institucional bem estruturado e permanente, que garanta a proteção das famílias e a segurança da posse de suas moradias; subsídios que atuem na produção e no consumo das habitações garantindo a gestão dos estoques; a existência de um sistema de regulação que dê autonomia e garanta o funcionamento em longo prazo de forma sustentável e segura. Há ainda uma diretriz de inserção urbana alinhada ao incentivo da oferta de moradia popular em centros históricos e áreas consolidadas, indo de encontro ao combate aos vazios urbanos e fomentando a destinação de imóveis públicos para o cumprimento de sua função social.

Desta forma, a locação social surge como proposta de política habitacional alternativa ao ideário da casa própria como maneira exclusiva de se garantir o acesso à moradia, tendo como princípio o não repasse do custo da propriedade da terra aos seus beneficiários. Em um esforço de definição e síntese da política de locação social, Baldim (2015) expõe que:

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem (p. 12)

Apesar de inserida no PlanHAB, de haver experiências internacionais tidas como exitosas e do considerável acúmulo no debate público, as experiências de locação social alcançaram pouca expressividade no país. Nesse quadro tem destaque o Programa Locação Social (PLS) criado em 2002 na cidade de São Paulo, no âmbito do Programa Morar no Centro, que compõe um grupo de “raras e esporádicas” políticas habitacionais brasileiras não pautadas pela aquisição de moradias (D’OTTAVIANO, 2014). O PLS tinha como objetivo atender à população de baixa renda por meio da oferta de moradias acessíveis na área central, em imóveis de propriedade municipal e utilizando recursos públicos (municipais e federais), tendo realizado a construção de três conjuntos residenciais e a readequação de dois antigos hotéis. Como destacado por D’Ottaviano (2014), a Secretaria Municipal de Habitação avalia a gestão do parque público habitacional como seu principal entrave, demandando grande esforço da assistência social e gerando altos custos para o município.

Diferente do que se consolidou como política de locação social, as políticas de aluguel social seguem por outros meios, tendo pontos de partida e horizontes bastante distintos. Estes distanciamentos entre ambas têm sido apontados em estudos que se dedicam a tratar das políticas de locação social e de seus potenciais como componente de uma política habitacional mais ampla, evitando assim possíveis confusões nas análises propostas. Milano (2013) destaca que sua concepção sobre as políticas de locação social não incorpora as políticas de aluguel social. Em sua leitura, enquanto soluções provisórias e de cunho emergencial, as políticas de aluguel social “não auxiliam na redução do déficit habitacional brasileiro e não consideram o aluguel como uma opção de moradia definitiva” (MILANO, 2013, p. 10). Paollineli (2017) corrobora com Milano (2013), pontuando ainda que as políticas de aluguel social se baseiam na espera de seus beneficiários por políticas habitacionais pautadas pelo acesso à propriedade privada da moradia, distanciando-se, por tanto, dos princípios das políticas de locação social.

Dentre os aspectos que distanciam as políticas de locação social ao que tem sido experimentado nas cidades brasileiras por meio das políticas de aluguel social, cabe destacar a remoção forçada como marco de ingresso nestas políticas em curso. Como já pontuado, as políticas de aluguel

social se dão em grande medida em resposta às necessidades habitacionais frente a situações de desabrigo decorrentes de remoções forçadas realizadas pelo próprio poder público, por conflitos fundiários de forma mais ampla ou por situações extremas como catástrofes e desastres socioambientais. Distancia-se, por tanto, das políticas de locação social que têm como objetivo acolher a demandas apresentadas de forma espontânea pela população que busca garantir seu direito à moradia por meio de políticas sociais. No sentido inverso, os beneficiários das políticas de aluguel social são aqueles que perderam suas moradias e que foram encaminhados por agentes públicos para o recebimento de auxílios anunciados como soluções provisórias. Assim, os beneficiários dessas políticas enfrentam o rompimento do fluxo regular de suas rotinas de vida por uma transformação não desejada, rompendo a previsibilidade da vida ordinária e abalando também o sentimento de segurança de uma forma mais ampla (MAGALHÃES, 2019).

Como apontado por Guerreiro (2020) sobre o caso da cidade de São Paulo, a efetivação da habitação como direito social concretizada por sua transformação em serviço público, assim como experienciada nas políticas europeias de locação social, distancia-se do que tem sido realizado por meio de políticas como o Auxílio Aluguel. Inseridos na periferia do capital, temos uma importante alteração da forma do direito social à moradia em meio a uma nova configuração gerencial do Estado. Segundo a autora, não se trata de uma negação do direito social, mas sim de um aprofundamento perverso da sua legitimidade, “transformando-o em dispositivo de acionamento de novas relações entre o público e o privado, capturando o universo popular” (GUERREIRO, 2020, p. 748). Em meio a uma política pública que “remove e lança ao aluguel popular”, o Auxílio Aluguel em curso na cidade de São Paulo torna-se uma forma de remunerar e gerir a espera na “fila da habitação”, ampliando a insegurança social, e não reduzindo-a, como no caso europeu (Idem). Dessa forma, as reflexões trazidas por Guerreiro iluminam a necessidade de avançarmos na compreensão de como têm se dado as políticas de aluguel social, tendo em vista suas consequências sobre as condições de moradia e sua aderência às dinâmicas do capital na periferia do capitalismo (Idem, p. 750).

A intenção em tratar brevemente da política de locação social não tem como objetivo avançar na sua análise, mas sim fomentar que a compreensão do que tem sido experimentado como políticas de aluguel social nas grandes cidades brasileiras se dê a partir das práticas existentes e assim denominadas, evitando que a análise se restrinja a um exercício de comparação com o que se entende ou se vislumbra como uma política de locação social. Propõe-se, portanto, que o “aluguel social” não seja concebido a priori como um exercício inacabado ou precário de políticas de locação social, mas que as análises críticas busquem conhecê-lo a partir de suas próprias condições.

Neste sentido, Morado Nascimento (2019) tem provocado uma reflexão sobre o modo como têm sido tratadas as moradias e os territórios populares (como favelas, ocupações, cortiços, assentamentos informais e assentamentos precários), frequentemente denominadas “pelo que *não são* ou pelo que *não têm* – ou seja, pela ausência”, sendo adotada como formação discursiva sempre a exclusão (p. 10). Ao serem acionadas pelo Estado, organizações internacionais, setor privado e (por vezes) pela Universidade, estas denominações criam “pessoas que *não são* e pessoas que *não têm*” (MORADO NASCIMENTO, 2019, p. 11) e servem de legitimadoras a práticas violentas, dentre elas as remoções forçadas. Uma vez que as políticas de aluguel social têm sido determinantes para as condições de moradia e de vida de uma parcela expressiva da população, conhecer essas práticas a partir do que elas são pode ser uma importante contribuição para o rompimento com este jogo de linguagem marcado pela exclusão.

### **3. Considerações finais: políticas de aluguel social e as engrenagens dos deslocamentos forçados**

O panorama das políticas de aluguel social ao qual se dedica este texto explicita a relevâncias dessas práticas estatais para a compreensão das formas de acesso à moradia nos territórios populares ao longo do ciclo recente. Essas políticas têm sido definidoras das condições de

moradia e de vida de uma parcela expressiva da população pobre urbana, especialmente naqueles territórios populares em que se deram processos de transformação do espaço por meio de políticas de urbanização de favelas e grandes obras urbanas que tenham levado a processos de remoções forçadas.

Como largamente tratado na literatura dedicada às favelas, a relação desses territórios com o Estado passou por grandes transformações ao longo do processo histórico, sendo atravessada por relações contraditórias, com conflitos e tensões (GOLÇALVES, 2013; BURGOS, 2006; BRUM, 2013). Com uma atuação inédita do governo federal por meio do PAC, a urbanização de favelas ganhou centralidade na agenda pública. Já as remoções forçadas, que desde a década de 1980 vinha ocorrendo apenas de forma pontual, passou a ser reincorporada e ressignificada.

Magalhães (2019) observa que, nesse contexto, a remoção passou a ser tratada no discurso oficial não mais como uma ação autoritária, mas como uma forma de agir em prol da equalização do espaço urbano fragmentado, que possibilitaria a melhoria das condições de vida dos moradores de áreas tidas como impróprias. Assim, urbanização de favelas e remoções teriam deixado de ser tratadas como ações estatais antagônicas, passando a serem tidas como complementares (BRUM, 2013, p.198; MAGALHÃES, 2019, p.23). É nesse sentido que ganham relevância as alternativas habitacionais oferecidas às famílias removidas, dentre elas o reassentamento, e então as políticas de aluguel social como soluções provisórias aos descompassos entre obras de urbanização e as obras de produção de novas moradias.

A urbanização de favelas promovida pelo governo federal pode ser lida como parte dos avanços no sentido do reconhecimento dos territórios populares como soluções legítimas de moradia e no plano das políticas públicas. Cardoso e Denaldi (2018) ressaltam a importância de considerarmos que o PAC garantiu significativo aporte de recursos federais para prefeituras e governos estaduais, permitindo ampliação da escala e da complexidade das intervenções em favelas. Entretanto, isso foi acompanhado pelo aumento de remoções e do peso da produção de novas moradias nos orçamentos das intervenções (Idem, 2018). Dentre os motivos apontados para o descompasso entre as remoções e a produção habitacional, é destacado o baixo valor destinado à produção habitacional no âmbito do PAC e a dificuldade de articulação com o PMCMV. O descompasso fica explícito quando os autores apontam que, em 2018, em um amplo conjunto de cidades brasileiras<sup>15</sup> ainda não havia sido viabilizada a contratação e a construção de grande parte das moradias previstas no escopo das intervenções realizadas via PAC.

Para além da articulação com a urbanização de favelas, as políticas de aluguel social foram amplamente acionadas também em processos de remoções para realização de obras vinculadas ao ciclo de megaeventos e a processos de transformações dos espaços urbanos. A partir dos dados públicos disponíveis e da observação de casos emblemáticos de conflitos urbanos torna-se evidente a mobilização de tais práticas para viabilizar remoções, de forma ágil e barata a curto prazo.

Na cidade de São Paulo, dos 27.941 beneficiários do Auxílio Aluguel no ano de 2016, 3.917 tinham “obras públicas” como motivo de ingresso na política e 7.337 tinham como motivo “remoção (risco ou obra)” (SÃO PAULO, 2016, p. 41). O processo de remoção de milhares de famílias para implantação de VLT em Fortaleza também é exemplo desse uso das políticas de aluguel social. Diante da inexistência de novas moradias para o reassentamento imediato, as famílias foram removidas, inseridas em aluguel social e a obra de mobilidade urbana teve sua continuidade. Entretanto, as famílias removidas seguem ainda hoje reivindicando que sejam ofertadas soluções de moradia definitivas e adequadas. Já na cidade do Rio de Janeiro, é exemplar o intenso processo de remoções de ocupações para fins de moradia na antiga área portuária da cidade, vinculadas à Operação Urbana Consorciada do Projeto Porto Maravilha (XIMENES, 2017; XIMENES, SANTANNA, 2018). Nesse processo que levou à desarticulação de um conjunto de territorializações geradas pelos movimentos sociais em luta por moradia, o aluguel social foi

utilizado pelo poder público para a liberação de imóveis, com graves violações de direitos, tendo como justificativa a realização de obras públicas.

Harvey (2003) chama atenção que os processos de despossessão, enquanto formas de acumulação via espoliação de ativos dos mais pobres, são fundamentais à produção do espaço no sistema capitalista como o conhecemos hoje. Como apontado ao longo deste texto, esforços importantes têm sido mobilizados no sentido de iluminar a sistemática captura de terras urbanas por meio de remoções forçadas como processos violentos de despossessão. Ao conhecermos as políticas de aluguel social e como elas têm sido acionadas nas remoções forçadas, ressalta-se o seu papel de viabilizadoras desses processos, sendo sistematicamente apresentadas como alternativas legítimas à indisponibilidade de habitações para o reassentamento imediato. Além de atuar no deslocamento forçado de famílias, essas políticas tornam inviável a previsibilidade do futuro de seus beneficiários, que permanecem por longos períodos em soluções de moradia provisórias, na espera pela garantia do direito à moradia digna por meio da ação futura do Estado.

Corroborando com Guerreiro (2020), é possível compreender que as políticas de aluguel social, articuladas aos processos de remoções forçadas, têm atuado como indutoras do estado de transitoriedade permanente (TELLES, 2010, ROLNIK, 2015) da população pobre urbana nas grandes cidades brasileiras. Ao provocar a locação compulsória de imóveis com valores restritos e diante das práticas excludentes do mercado imobiliário, essas políticas induzem a possível inserção de grande parte de seus beneficiários em territórios “às margens” (TELLES, 2010). Por tanto, territórios constantemente suscetíveis a ações de discricionariedade e arbitragem sobre a posse da terra, podendo dar origem a novos deslocamentos forçados dessas mesmas famílias. Cabe destacar que os novos deslocamentos podem ocorrer também por meio de despejos promovidos pelos locadores dos imóveis utilizados como moradia pelos beneficiários do aluguel social. Nessa direção, os processos judiciais ligados a disputas por terra na Região Metropolitana de São Paulo, entre os anos de 2013 e 2018, apontam um expressivo volume de despejos por falta de pagamento de aluguel (cerca de 129 mil casos), reforçando a leitura de que esse tem sido um fator determinante para as remoções ao longo das duas últimas décadas (ROLNIK *et al*, 2019).

O panorama apresentado neste texto e os questionamentos lançados buscam contribuir para uma definição mais clara dos contornos do que se fala quando nos referimos às políticas de aluguel social. Reconhecendo o denso e complexo processo histórico da relação entre Estado e favelas, podemos compreender o surgimento dessas práticas estatais como parte das modulações do ciclo lulista (RIZEK *et al*, 2014). Em que pese os avanços conquistados ao longo desse ciclo para a agenda das lutas urbanas e do direito à moradia, houve o agravamento da condição de vida daqueles que passaram por processos violentos de remoções forçadas e que foram inseridos em políticas de aluguel social, em meio a uma intensa crise de insegurança da posse (ROLNIK, 2015). Diante do descompasso entre as remoções e a oferta de novas moradias, e mais recentemente do esvaziamento das políticas sociais, para esta parcela expressiva da população tais políticas têm sido colocadas como única forma de atendimento do Estado às suas necessidades habitacionais. Analisar as políticas de aluguel social como parte deste denso quadro das políticas sociais no ciclo lulista pode iluminar aspectos relevantes para as reflexões sobre o direito à moradia, a produção do espaço urbano e papel do Estado. Para além disso, perceber a continuidade dessas políticas após uma profunda inflexão dada ao longo dos últimos anos pode anunciar questões urgentes para a formulação de novas políticas que busquem atender às necessidades habitacionais, reconhecendo os territórios populares como espaços legítimos de moradia e combatendo processos violentos de remoções forçadas.

## Referências

AKAISHI, A. G.; SARAIVA, C. P.; CARDOSO, L. C.; CEZARIO SILVA, P. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, pp 49 – 54.

ARAGÃO, T. A., SANTOS, M. R. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, 139 - 164.

BALBIM, RENATO. Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional. Brasília, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td\\_2134.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf). Acesso em: 05. dez. 2022.

BRASIL, A. B. (2021). “Os conflitos pelo Direito à Cidade em Fortaleza: disputas entre a visão estratégica da cidade e a regulamentação das ZEIS”. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20200341, 2021.

BRUM, M. S. I. “Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos”. **O Social em Questão**, ano XVI, n. 29, pp. 179–208, 2013.

BURGOS, M. B.. “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In A. Zaluar & M. Alvito. *Um século de Favela*. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 25-60.

CARDOSO, A. L. ; JAENISCH, S. T. “Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro”. **Revista E-metropolis**, v. 5, p. 6-19, 2014.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. v. 1. 352p.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R., XIMENES, L. A. Dicionário de Favelas Marielle Franco – Aluguel Social. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2019 (Verbetes). Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Aluguel\\_Social](https://wikifavelas.com.br/index.php/Aluguel_Social). Acesso em: 05. dez. 2022.

CARDOSO, A., BELTRÃO, A., D’OTTAVIANO, C., XIMENES, L. A., JAENISCH, S. T., VELASCO, T. “Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) *Questões, desafios e caminhos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

CARDOSO, A.; LUFT, R.; XIMENES, L.; PINA, A.; NOHL, A. Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Rio-de-Janeiro\\_UFRJ.pdf](https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Rio-de-Janeiro_UFRJ.pdf). Acesso em: 05. dez. 2022.

CUNHA, T.F.S. ‘**A conta não fecha**’: o boom do Auxílio Aluguel em São Paulo: uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo, 2020.

D’OTTAVIANO, C. “Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, Mai./Ago. 2014

DENALDI, R., CARDOSO, A. L. (2021). “Slum Upgrading beyond incubation: exploring the dilemmas of nation-wide large scale policy interventions in Brazil’s Growth Acceleration Programme (PAC)”. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 13, n. 3, pp. 530-545.



- FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- FRANZONI, J. A.; LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) (Org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.
- FREITAS, C. F. S. "Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil". **Journal of Urban Affairs**, 39:7, pp. 953-969, 2017. DOI 10.1080/07352166.2017.1328974
- GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: Pallas, Ed. PUC-Rio, 2013.
- GUERREIRO, I. A. "O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia". **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756, set/dez 2020.
- JAENISCH, S. T.. Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. In: 20º Congresso Brasileiro de Sociologia. **Anais...**, Belém, 2021.
- JAENISCH, S.; XIMENES, L.. "As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade". In: Cardoso, A.; D'Ottaviano, C. (Org.). **Habitação e direito à cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, pp. 449-490, 2021.
- MARICATO, E. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. 1º Congresso Nacional del Suelo Urbano. **Anais...**, Mexico: UNAM, 2005.
- MILANO, J. Z. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais...**, Recife: ANPUR, 2013.
- MORADO NASCIMENTO, D. "Moradia: é possível pensar em alternativas?". **Revista E-metropolis**, nº 37, ano 10, pp. 6-12, 2019.
- MOREIRA, F. A., ROLNIK, R, SANTORO, P. F. (Org.). Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020.
- PAOLINELLI, M. S. Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública. Dissertação de Mestrado - Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.
- PINHO, T. A. do. O capital financeiro imobiliário no Brasil: O caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Dissertação de Mestrado - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Rio de Janeiro, 2016.
- PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Plano Local de Habitação de Interesse Social. Belo Horizonte: PMBH, 2012. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/publicacao-plhis-versao-final-marco-2012\\_rev-dez2013\\_para-publ.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/publicacao-plhis-versao-final-marco-2012_rev-dez2013_para-publ.pdf). Acesso em: 05. dez. 2022.

RIZEK, C. S.; SANTO AMORE, C.; CAMARGO, C. M. de. “Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 531-546, 2014.

ROLNIK, R. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; MENDONÇA, P. ; MOREIRA, F. A. ; UNGARETTI, D. ; MARINO, A. ; FERRAZ, M. . Crise habitacional em SP: estamos diante de uma máquina de despejos e remoções?. Labcidade, 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/crise-habitacional-em-sp-estamos-diante-de-uma-maquina-de-despejos-e-remocoes/>>. Acesso em: 05. dez. 2022.

ROY, A. “Planejamento e gestão espacial da pobreza”. **Revista Estudos Urbanos e Regionais**. V. 11, n. 01, pp. 129-139, 2009.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo – Caderno para discussão pública**. São Paulo: Sehab-Cohab, 2016. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf). Acesso em: 05. dez. 2022.

SILVA, M. N. ; CARDOSO, A. L. ; DENALDI, R. . **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. v. 1. 398p, 2022.

VAINER, C.; BROUDEHOUX, A.; SÁNCHEZ, F.; OLIVEIRA, F. L. de. **Os megaeventos e a cidade: perspectivas críticas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

XIMENES, L. A.; SANTANNA, M. J. G. “A Luta pela Moradia Popular na Zona Portuária do Rio de Janeiro: ocupações, remoções, permanências e novos arranjos pós-Megaeventos Esportivos.” **Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 20, p. 473-496, 2018.

---

<sup>1</sup> As estratégias metodológicas adotadas consideraram a existências de pesquisa anteriores que mobilizaram esforços neste mesmo sentido, por meio das quais foi possível ter acesso a dados, legislações, regulamentos e reflexões críticas. Para o caso do Rio de Janeiro, apesar de haver pesquisas robustas sobre a trajetória da política de urbanização de favelas, ainda são escassos estudos sobre as políticas de aluguel social. Por tanto, houve maior investimento no levantamento de dados primários neste caso.

<sup>2</sup> Entre os anos 2007 e 2016 a cidade do Rio de Janeiro foi sede de uma sequência de eventos internacionais (Jogos Pan-Americanos de 2007, Jogos Militares em 2011, Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016) que implicaram na realização de grandes projetos urbanos.

<sup>3</sup> Esse termo é utilizado em discursos oficiais em referência às famílias ingressas nas políticas em estudo e é aqui mantido para apresentação do quadro em análise. Entretanto, é importante pontuar que o termo carrega sentidos que reproduzem as hierarquias sociais existentes e que não deve ser assimilado de forma acrítica, mas sim elaborado ao longo das análises propostas.

<sup>4</sup> A Campanha Despejo Zero é uma ação nacional, formada por mais de cem entidades, que tem como objetivo criar práticas plurais para suspender despejos e remoções forçadas e garantir a segurança da posse e a permanência das famílias nos seus locais de moradia, em condições adequadas.

---

<sup>5</sup> Informações produzidas pela autora a partir da análise de dados coletados por meio de consulta à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, realizada entre outubro e novembro de 2021.

<sup>6</sup> Apesar desta previsão, para a maior parte dos municípios são pagos auxílios no valor de 400 reais mensais aos beneficiários. O valor previsto inicialmente tem sido pago apenas nos municípios da região serrana, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis.

<sup>7</sup> As informações sobre número de beneficiários e valores pagos pelo Programa Morar Seguro foram produzidas pela autora a partir da análise de dados do Portal do Aluguel Social, página virtual do Governo do Estado do Rio de Janeiro que lista nominalmente os beneficiários, por comunidade, por mês e ano. Para estimar o número de beneficiários foi considerado o valor anual pago por município, dividido pelo custo anual de um beneficiário (400 ou 500 reais mensais por 12 meses).

<sup>8</sup> Informações disponíveis em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em 05 dez. 2022.

<sup>9</sup> Informações disponíveis em: <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/pls/tag/Aluguel%20Social.html>. Acesso em 05 dez. 2022.

<sup>10</sup> Informações disponíveis em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/05/25/projeto-que-insere-seinf-na-execucao-do-programa-de-locacao-social-e-aprovado-na-cmfor/>. Acesso em 05 dez. 2022.

<sup>11</sup> A versão deste texto de Freitas, em português, está disponível em: <https://ppgaur.ufc.br/pt/clarissafreitas/>.

<sup>12</sup> Uberlândia em Minas Gerais, Duque de Caxias no Rio de Janeiro, Ribeirão Preto em São Paulo, Londrina no Paraná, Campo Grande no Mato Grosso do Sul, Cuiabá em Mato Grosso, Aparecida de Goiânia e Goiânia no estado de Goiás

<sup>13</sup> Uberlândia em Minas Gerais, Belford Roxo no Rio de Janeiro, Ribeirão Preto em São Paulo, Londrina no Paraná, Joinville em Santa Catarina, Campo Grande no Mato Grosso do Sul, Aparecida de Goiânia e Goiânia no estado de Goiás

<sup>14</sup> É importante destacar que a pesquisa pode não expressar a existência dos programas estaduais que concedam estes auxílios aos moradores destas duas capitais.

<sup>15</sup> A pesquisa abrangia as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, cidades da Região do Grande ABC Paulista, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Porto Alegre e Curitiba.