

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ROGÉRIO LUCAS FERNANDES ROCHA

**O ALUGUEL SOCIAL NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE
CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ**

Campos dos Goytacazes
2026



ROGÉRIO LUCAS FERNANDES ROCHA

**O ALUGUEL SOCIAL NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE
CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos
Pós-graduados em Política Social da
Universidade Federal Fluminense como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em
Política Social

Área de concentração: Avaliação de políticas
sociais.

Orientadora: Mônica de Castro Maia Senna.

Campos dos Goytacazes

2026

ROGÉRIO LUCAS FERNANDES ROCHA

**O ALUGUEL SOCIAL NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE
CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos
Pós-graduados em Política Social da
Universidade Federal Fluminense como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em
Política Social

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Mônica de Castro Maia Senna
Orientadora – UFF

Prof.^a Dr.^a Raquel Callegario Zacchi
1^a Examinadora – IFF

Prof. Dr. Philipe Braga André
2^a Examinador – IFF

Prof.^a Dr.^a Viviane Pereira da Silva
Suplente – Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro

Campos dos Goytacazes

2026

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

R672a Rocha, Rogério Lucas Fernandes
O ALUGUEL SOCIAL NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: : UMA
ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ /
Rogério Lucas Fernandes Rocha. - 2026.
141 f.: il.

Orientador: Mônica De Castro Maia Senna.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Escola de Serviço Social, Niterói, 2026.

1. Política Social. 2. Habitação. 3. Campos dos
Goytacazes. 4. Assistência Social. 5. Produção intelectual.
I. De Castro Maia Senna, Mônica, orientadora. II.
Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social.
III. Título.

CDD - XXX



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO
DO CURSO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

No dia dezessete de julho do ano de dois mil e vinte e seis, às dezesseis horas, realizou-se no formato remoto através da plataforma Google Meet (<https://meet.google.com/kcf-niwt-pxq>), a sessão pública de defesa da dissertação intitulada “O Aluguel Social na garantia do direito à moradia: uma análise crítica da experiência de Campos dos Goytacazes - RJ”, apresentada por **Rogério Lucas Fernandes Rocha**. A comissão examinadora, aprovada pelo Colegiado do Programa, foi constituída pelos seguintes membros: Profª. Drª. Mônica de Castro Maia Senna (Orientadora/ Universidade Federal Fluminense); Profª. Drª. Raquel Callegario Zacchi (1ª Examinadora/ Instituto Federal Fluminense); Prof. Dr. Philipe Braga André (2º Examinador/ Instituto Federal Fluminense); Profª. Drª. Viviane Pereira da Silva (Suplente/ Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro). Após a apresentação do candidato, a Comissão Examinadora passou à arguição pública. O aluno foi considerado: (X) Aprovado () Reprovado.

E para constar do processo respectivo, a Comissão Examinadora elaborou a presente ata que vai assinada por todos os membros titulares:

 Documento assinado digitalmente
MONICA DE CASTRO MAIA SENNA
Data: 17/07/2026 18:42:26-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª. Drª. Mônica de Castro Maia Senna - Orientadora
Universidade Federal Fluminense

 Documento assinado digitalmente
RAQUEL CALLEGARIO ZACCHI
Data: 19/07/2026 15:20:53-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª. Drª. Raquel Callegario Zacchi – 1ª Examinadora
Instituto Federal Fluminense

 Documento assinado digitalmente
PHILIPPE BRAGA ANDRE
Data: 19/07/2026 15:17:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Philipe Braga André – 2º Examinador
Instituto Federal Fluminense

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe Marlene e à minha avó Marieta (*in memoriam*) que me inspiram e sempre me apoiaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, que sempre acreditou que seria através da educação que o meu futuro e das minhas irmãs seria diferente da dura realidade que ela teve. Foi através de muita abdicção dela e até mesmo das minhas irmãs que eu pude focar inteiramente nos meus estudos. Amo vocês! Muito obrigado por sempre apoiarem meus caminhos e por acreditar no meu potencial.

Agradeço à minha avó Marieta Luiza (*in memoriam*) que há pouco se foi, mas que ainda mora muito em mim. Espero um dia ter um pouco da sabedoria que a senhora tinha. Morar longe para estudar me fez perder momentos que muito representavam, desde a aniversários a almoços de domingo. No entanto, sei que a senhora entendia minha ausência e torcia pelas minhas conquistas. A senhora faz uma falta enorme.

Ao meu namorado, Fábio, que me acompanhou durante essa trajetória do mestrado, sempre me apoiando e incentivando. Nos momentos mais intensos de estresse, cansaço e insegurança, você estava lá, mesmo que em nosso namoro a distância, você em Niterói e eu em Campos. Obrigado por me acolher nesses últimos meses, por ser minha companhia e por aguentar e compreender cada pico de estresse. Te amo, namoradinho!

Aos meus amigos, que compreenderam meus momentos de ausência e que vibram comigo a cada passo dado. Vocês são pilares importantes da minha vida. Obrigado por todo carinho e apoio! É bom saber que construí vínculos fortes que me acompanham por uma vida.

Aos meus colegas de turma do PPGPS, muito obrigado pela companhia e troca durante esses dois anos de mestrado. Especialmente à Maria Teresa, que é a minha dupla desde a graduação. Tem sido muito especial caminhar ao seu lado, dividir os surtos, as fofocas (hahaha) e as conquistas. Também à Cintia, que é o meu presente do Mestrado, pessoa que me faz muito bem estar perto. Se não fosse por vocês duas, não sei se esse trabalho estaria entregue ou se estivesse, teria sido muito mais difícil. Amo vocês!

Agradeço à minha orientadora, professora Mônica, por toda parceria durante a construção dessa pesquisa. Seu apoio, disponibilidade, compreensão e incentivo foram primordiais para que essa dissertação se concretizasse. Obrigado por tudo!

Agradeço também à CAPES¹ pela bolsa de mestrado concedida durante esses dois anos, permitindo que eu pudesse me dedicar exclusivamente à pesquisa. Estendo os agradecimentos também à educação pública que me formou em todas as fases da minha vida.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

A moradia constitui um direito social fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, contudo, sua efetivação permanece marcada por profundas desigualdades decorrentes da produção capitalista do espaço urbano e da insuficiência das políticas habitacionais brasileiras. Nesse contexto, o Aluguel Social tem sido utilizado por diversos municípios brasileiros como resposta emergencial às situações de vulnerabilidade habitacional, ao mesmo tempo em que sua crescente utilização evidencia os limites das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à moradia. Esta dissertação tem como objetivo analisar criticamente o processo de implementação do Aluguel Social, enquanto benefício eventual temporário da Política de Assistência Social, na garantia do direito à moradia para famílias em situação de vulnerabilidade social no município de Campos dos Goytacazes/RJ, tendo como recorte temporal o período de 2021 a 2025. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter crítico e exploratório, fundamentada nos estudos sobre implementação de políticas públicas, compreendendo a implementação como um processo contínuo de decisões, interações e mediações institucionais. Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de dados secundários. Foram analisadas legislações, decretos, portarias e documentos oficiais, além de dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania e a bases públicas, como o as do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Os resultados demonstram que, embora o Aluguel Social desempenhe papel relevante na proteção imediata de famílias em situação de vulnerabilidade habitacional, sua implementação ocorre de forma fragmentada e tem sido utilizada como principal resposta à demanda por moradia, assumindo funções que extrapolam seu caráter emergencial e temporário. Verificou-se, ainda, a fragilidade da articulação com políticas habitacionais estruturantes, a permanência prolongada de famílias no benefício, a insuficiência do valor concedido diante da dinâmica do mercado imobiliário local, bem como a ocorrência de cortes e atrasos nos repasses financeiros. Conclui-se que o Aluguel Social constitui um importante mecanismo de proteção social para o atendimento de situações emergenciais, porém não é capaz de assegurar, de forma permanente, o direito à moradia digna. Sua utilização como resposta recorrente ao déficit habitacional evidencia a necessidade de fortalecimento das políticas habitacionais estruturantes e de maior articulação entre as políticas de habitação e assistência social, de modo que o benefício reassuma sua natureza transitória e complementar, em vez de substituir políticas públicas permanentes voltadas ao enfrentamento da questão habitacional.

Palavras-chave: Aluguel Social; Direito à Moradia; Implementação de Políticas Públicas; Assistência Social; Campos dos Goytacazes.

ABSTRACT

Housing constitutes a fundamental social right enshrined in the Constituição Federal Brasileira (Brazilian Federal Constitution) of 1988; however, its realization remains marked by deep inequalities resulting from the capitalist production of urban space and the insufficiency of Brazilian housing policies. In this context, the Social Rental Allowance has been adopted by several Brazilian municipalities as an emergency response to situations of housing vulnerability, while its increasing use highlights the limits of public policies aimed at ensuring the right to housing. This dissertation aims to critically analyze the implementation process of the Social Rental Allowance, as a temporary eventual benefit of the Social Assistance Policy, in guaranteeing the right to housing for families in situations of social vulnerability in the municipality of Campos dos Goytacazes/RJ, covering the period from 2021 to 2025. The research adopts a qualitative, critical, and exploratory approach, grounded in public policy implementation studies, understanding implementation as a continuous process of decisions, interactions, and institutional mediations. The methodological procedures involved bibliographic research, documentary research, and secondary data analysis. Legislation, decrees, ordinances, and official documents were examined, in addition to data obtained from the Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (Municipal Secretariat of Social Assistance and Citizenship) and from public databases, such as those of the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brazilian Institute of Geography and Statistics) and the Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Ministry of Development and Social Assistance, Family, and Fight against Hunger). The results demonstrate that, although the Social Rental Allowance plays a relevant role in the immediate protection of families in situations of housing vulnerability, its implementation occurs in a fragmented manner and has been used as the main response to housing demand, assuming functions that go beyond its emergency and temporary nature. It was also verified the fragility of articulation with structural housing policies, the prolonged permanence of families in the benefit, the insufficiency of the amount granted in face of the dynamics of the local real estate market, as well as the occurrence of cuts and delays in financial transfers. It is concluded that the Social Rental Allowance constitutes an important social protection mechanism for addressing emergency situations; however, it is not capable of permanently ensuring the right to adequate housing. Its use as a recurring response to the housing deficit highlights the need to strengthen structural housing policies and to improve the articulation between housing and social assistance policies, so that the benefit reassumes its transitory and complementary nature, rather than substituting permanent public policies aimed at confronting the housing issue.

Keywords: Social Rental Allowance; Right to Housing; Public Policy Implementation; Social Assistance; Campos dos Goytacazes.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de famílias referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.....	91
Tabela 2 - Número de pessoas referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025.....	92
Tabela 3 - Número de crianças e adolescentes referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.....	93
Tabela 4 - Número de idosos referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.....	95
Tabela 5 - Número de pessoas com deficiências referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes/RJ no período de 2021 a 2025.....	96
Tabela 6 - Número de mulheres referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.....	97
Tabela 7 - Número de famílias monoparentais de chefia feminina referenciadas ao Cadastro Único no período de 2021 a 2025.....	98
Tabela 8 - Número de pessoas negras referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.....	99
Tabela 9 - Número de famílias extremamente pobres referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025.....	100
Tabela 10 - Número de famílias numerosas referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.....	101
Tabela 11 - Número de famílias em condições não ideais de moradia referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025.....	102
Tabela 12 - Número de beneficiários do Aluguel Social de 2021 a 2025 em Campos dos Goytacazes/RJ.....	111
Tabela 13 - Média de famílias atendidas pelo aluguel social, por unidade de atendimento em Campos dos Goytacazes, entre 2021 a 2025.....	112
Tabela 14 - Orçamento destinado ao Aluguel Social de 2021 a 2025 em Campos dos Goytacazes/RJ.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de Locação.....	48
Quadro 2 - Domicílios em setores censitários selecionados para a Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios, por espécie, e existência e características do entorno - 2022.....	75
Quadro 3 - Programas habitacionais criados pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes/RJ através do Programa Municipal de Habitação Popular – 1989-2011.....	78
Quadro 4 - Territórios da Assistência Social em Campos dos Goytacazes – 2025.....	87
Quadro 5 - Equipamentos da rede socioassistencial de Campos dos Goytacazes.....	89
Quadro 6 - Modalidades de oferta dos benefícios eventuais em Campos dos Goytacazes estabelecidos pela Lei Municipal nº 9.109/2021.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Montante de beneficiários desligados do Aluguel Social em Campos dos Goytacazes entre os anos de 2021 a 2025.....	115
---	-----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização do município de Campos dos Goytacazes/RJ.....	66
Mapa 2 - Localização dos CRAS e seus respectivos bairros de atendimento em Campos dos Goytacazes/RJ - 2025.....	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AME	Auxílio Moradia Emergencial
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DPU	Defensoria Pública da União
EMHAB	Empresa Municipal de Habitação
E-SIC	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
ESR	Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional
FCP	Fundação Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HABITAFOR	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MLB	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU	Movimento Nacional Pela Reforma Urbana
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PcD	Pessoas com deficiência
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Plano Nacional de Amostragem Domiciliar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDHDS	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo
SEINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SESEC	Secretaria Municipal de Segurança Cidadã
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMASC	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDPS	Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFF	Universidade Federal Fluminense
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. MORADIA COMO DIREITO SOCIAL E A PRODUÇÃO DE VULNERABILIDADES.....	20
1.1 Produção do espaço urbano capitalista e a nova urbanização dependente.....	20
1.2 Histórico da moradia enquanto direito social.....	25
1.3 Políticas habitacionais no Brasil e Direito à moradia: das experiências centralizadas às fragmentadas.....	28
1.4 Vulnerabilidade social e a questão habitacional.....	41
2. O ALUGUEL SOCIAL ENQUANTO UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	46
2.1 O aluguel social como um benefício eventual e temporário.....	46
2.2 Experiências de aluguel social em diferentes contextos no Brasil.....	50
2.2.1 Rio de Janeiro.....	51
2.2.2 Recife.....	52
2.2.3 Fortaleza.....	54
2.2.4 Porto Alegre.....	56
2.2.5 São Paulo.....	57
2.3 Limites e potencialidades do aluguel social na garantia da moradia digna.....	59
3. CONTEXTO LOCAL: CAMPOS DOS GOYTACAZES E A POLÍTICA HABITACIONAL.....	65
3.1 Caracterização socioeconômica do município.....	65
3.2 O processo de urbanização em Campos e o déficit habitacional.....	68
3.3 Histórico das políticas de habitação no município.....	76
4. ANÁLISE CRÍTICA DO ALUGUEL SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES...	86
4.1 Caracterização da rede socioassistencial em Campos dos Goytacazes.....	86
4.2 O surgimento e implementação do aluguel social no município.....	104
4.2.1 Análise de dados específicos do benefício de Aluguel Social.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS.....	125

INTRODUÇÃO

A moradia se constitui como um dos principais direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (art. 6º da CF/88) e reconhecida internacionalmente através de tratados e declarações, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pois representa condição indispensável para a reprodução da vida. Por ser intrínseco ao direito à cidade, a sua materialização incide diretamente na garantia de demais direitos, como o direito à saúde, educação, alimentação, trabalho, segurança, lazer, entre outros. Embora o país disponha de um amplo arcabouço jurídico voltado à proteção desse direito, o déficit habitacional, a inadequação das moradias, a segregação socioespacial e a crescente mercantilização do espaço urbano revelam que parcela significativa da população ainda vivencia condições habitacionais incompatíveis com o direito constitucional à moradia digna. Essa realidade evidencia que a questão habitacional não decorre apenas da insuficiência de moradias, mas das próprias contradições do desenvolvimento capitalista, no qual a cidade e a habitação são apropriadas como mercadorias e subordinadas aos interesses do mercado imobiliário.

Nesse contexto, o Aluguel Social tem se consolidado como uma das principais respostas do poder público a situações de vulnerabilidade habitacional. Previsto no artigo 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) como um benefício eventual de caráter emergencial e temporário, sua finalidade é atender famílias expostas a contingências que comprometam sua sobrevivência e proteção social. Esse deslocamento de finalidade suscita importantes questionamentos acerca dos limites e das potencialidades do benefício, especialmente quando ele deixa de responder a situações excepcionais e passa a atender, de maneira prolongada, demandas estruturais relacionadas ao acesso à moradia.

O interesse pelo tema surge no contexto ainda enquanto graduando do curso de Licenciatura em Geografia, quando a aproximação com a questão urbana se iniciou, principalmente, no que tange à questão habitacional. Nesse sentido, na monografia da graduação pesquisei sobre o direito à moradia relacionando com a problemática das enchentes na minha cidade natal, Natividade/RJ. A indignação e o interesse pelo tema tornam-se evidentes diante do elevado índice de déficit habitacional no país que escancara as desigualdades no acesso à terra urbanizada e o processo de mercantilização da moradia. Nesse sentido, a proposta de pesquisar o Aluguel Social surge como forma de dar continuidade à trajetória acadêmica na área da moradia e, ao mesmo tempo, adequar o objeto de estudo à

linha de pesquisa do programa, por meio da análise de uma política específica. Portanto, examinar o aluguel social na garantia do direito à moradia possibilita aprofundar a análise sobre a questão habitacional e compreender de que forma uma política vinculada à assistência social, ainda que não tenha como finalidade direta solucionar o déficit habitacional, pode incidir sobre essa problemática e influenciar suas dinâmicas.

Academicamente, a pesquisa justifica-se pela contribuição ao debate sobre a política de Aluguel Social em Campos dos Goytacazes. Ao examinar sua implementação, torna-se possível avaliar em que medida o benefício tem assegurado moradia digna às famílias atendidas e identificar os entraves que limitam sua efetividade. Além disso, até o momento, são poucos os trabalhos que se debruçam especificamente sobre o aluguel social na cidade e que façam uma análise sob a perspectiva do direito à moradia. Do ponto de vista social, a relevância reside em evidenciar as contradições e os limites do benefício, incluindo sua potencialidade de incidir negativamente sobre as condições habitacionais das famílias, agravando as vulnerabilidades que pretenderia atenuar, dessa forma, fornecendo subsídios para um possível reordenamento da política.

Esta pesquisa foi orientada pelo seguinte problema: verificar se o Aluguel Social, conforme implementado no município de Campos dos Goytacazes, tem assegurado o direito à moradia às famílias beneficiárias durante o período de vigência do benefício ou se seus limites de implementação comprometem o acesso a condições dignas de habitação, contribuindo para a permanência e o aprofundamento da vulnerabilidade habitacional. Nesse sentido, buscando responder essa questão estabelecemos como objetivo geral: analisar criticamente o processo de implementação da política de aluguel social, enquanto benefício eventual temporário da Política de Assistência Social, na garantia do direito à moradia para famílias em situação de vulnerabilidade social em Campos dos Goytacazes.

Como objetivos específicos propomos: (i) Analisar o processo histórico de implementação do Aluguel Social no município de Campos dos Goytacazes, traçando sua evolução desde o programa SOS Habitação até sua regulamentação como benefício eventual da Política de Assistência Social; (ii) Identificar os critérios de seleção dos beneficiários, bem como as condições de acesso, tempo de duração e critérios para manutenção do benefício; (iii) Analisar os entraves por parte do poder público na manutenção do benefício, como por exemplo, os motivos que levam aos cortes e atrasos no pagamento; (iv) Examinar a capacidade do aluguel social em garantir o direito à moradia digna, considerando, tais como, valor repassado, tempo de duração do benefício, entre outros.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, crítica e exploratória, tendo como recorte espacial o município de Campos dos Goytacazes e como recorte temporal o período de 2021 a 2025, considerando que a atual legislação municipal que regulamenta o Aluguel Social (Lei nº 9.109/2021) entrou em vigor em 2021. Os procedimentos metodológicos compreenderam: (i) pesquisa bibliográfica, voltada à construção do referencial teórico sobre os principais conceitos que fundamentam o estudo, como produção desigual do espaço urbano, direito à cidade, direito à moradia, vulnerabilidade social e Aluguel Social, com base em produções como Lefebvre (2016), Harvey (2013), Andrade *et al* (2023), Guerreiro (2020), Faria (2005) e Zacchi (2012); (ii) pesquisa documental, por meio da análise de leis municipais, decretos, portarias, planos habitacionais e documentos oficiais, entre eles o Diagnóstico Socioterritorial da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania; e (iii) análise de dados secundários, obtidos mediante solicitações realizadas pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes e da Vigilância Socioassistencial, além de informações extraídas de bases públicas, como o Panorama do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os Relatórios de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Observatório do Censo SUAS, da Secretaria Nacional de Assistência Social.

Os procedimentos metodológicos desta dissertação foram definidos e analisados à luz dos estudos sobre implementação de políticas públicas, partindo da compreensão de que a efetivação de uma política não se restringe ao conteúdo previsto em seus marcos normativos nem à forma como deveria funcionar, mas constitui um processo contínuo de decisões, interações e mediações institucionais. Nessa perspectiva, a análise da implementação busca compreender como as políticas públicas se materializam na prática, considerando os diferentes atores envolvidos, os processos decisórios e os resultados produzidos, ou seja, investigando a política "como ela é" (Lotta, 2019). A adoção desse referencial possibilita analisar como o Aluguel Social é efetivamente implementado no município de Campos dos Goytacazes, identificando as diferenças entre os dispositivos legais e sua operacionalização administrativa, bem como os fatores institucionais e organizacionais que influenciam a concessão, a permanência e os limites do benefício.

Os dados obtidos foram sistematizados e apresentados por meio de tabelas, quadros, gráficos e mapas, sendo posteriormente submetidos a uma análise crítica, articulada ao

referencial teórico que fundamenta a pesquisa. As dimensões analíticas privilegiaram a trajetória histórica das políticas habitacionais, a configuração do Aluguel Social como benefício eventual da Política de Assistência Social, sua operacionalização no município de Campos dos Goytacazes e seus limites e potencialidades na garantia do direito à moradia.

Inicialmente, a pesquisa previa a realização de entrevistas semiestruturadas com as famílias beneficiárias e ex-beneficiárias do Aluguel Social, bem como com a equipe técnica responsável pela gestão do benefício. Entretanto, em razão da demora da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC) para conceder a autorização para a realização da pesquisa, houve atraso na submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Letras, Linguística e Artes da Universidade Federal Fluminense (CEP-Humanas/UFF), impossibilitando a obtenção da aprovação ética em tempo hábil para a execução do trabalho de campo. Diante desse cenário, a investigação foi desenvolvida exclusivamente com base na análise de dados secundários, documentos e legislações, estratégia que permitiu a continuidade da pesquisa e o alcance dos objetivos propostos, ainda que tenha limitado a incorporação das percepções dos sujeitos diretamente envolvidos na implementação e no acesso ao benefício.

O acesso aos dados secundários também se configurou como um desafio para a pesquisa, uma vez que houve dificuldades na obtenção de informações junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. O setor de Vigilância Socioassistencial, responsável pelo atendimento das solicitações de dados encaminhadas por *e-mail*, demonstrou resistência em disponibilizar informações específicas sobre o Aluguel Social, deixando, em determinado momento, de responder às solicitações realizadas. Diante desse cenário, parte dos dados utilizados na pesquisa somente pôde ser obtida por meio de requerimentos formalizados junto ao Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), disponível no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, onde as solicitações são respaldadas pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Destaca-se, ainda, a dificuldade de acesso a dados que deveriam estar disponíveis em acesso aberto, evidenciando fragilidades nos mecanismos de transparência pública do município.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, para além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo busca discutir a constituição da moradia como direito social no Brasil e as contradições que permeiam sua efetivação. Para isso, analisa o processo de produção do espaço urbano capitalista, a trajetória das políticas habitacionais brasileiras, os limites à garantia do direito à moradia e a relação entre precariedade

habitacional e vulnerabilidade social. Ao situar historicamente essas questões, o capítulo fornece os elementos analíticos necessários para compreender o Aluguel Social como uma resposta estatal às expressões da questão habitacional e às desigualdades produzidas no contexto urbano brasileiro.

O segundo capítulo aborda o Aluguel Social a partir de sua configuração como benefício eventual da Política de Assistência Social, discutindo seu processo de institucionalização, seus fundamentos legais e normativos e sua inserção no sistema de proteção social brasileiro. Na sequência, são analisadas experiências de implementação do benefício em diferentes municípios do país, como Rio de Janeiro, Fortaleza, São Paulo, Recife e Porto Alegre, buscando identificar aproximações, especificidades e desafios. Por fim, o capítulo desenvolve uma reflexão crítica acerca dos principais limites e potencialidades do Aluguel Social para a garantia do direito à moradia, evidenciando as tensões existentes entre sua natureza emergencial e temporária e sua utilização como resposta às demandas estruturais da questão habitacional.

O terceiro capítulo contextualiza o município de Campos dos Goytacazes, recorte espacial da pesquisa, buscando compreender os elementos históricos, socioeconômicos e institucionais que conformam a questão habitacional no contexto local. Para tanto, são abordados aspectos relativos à caracterização socioeconômica do município, seu processo de urbanização e trajetória das políticas habitacionais, evidenciando como esses aspectos contribuíram para a produção das desigualdades no acesso à moradia e para a conformação do contexto em que o Aluguel Social foi implementado.

Por fim, o quarto capítulo apresenta a análise empírica da pesquisa, tomando como recorte espacial o município de Campos dos Goytacazes. Inicialmente, caracteriza a rede socioassistencial do município, contextualizando as condições de vulnerabilidade que conformam a demanda pelo Aluguel Social. Em seguida, examina o processo de criação, regulamentação e implementação do benefício, abordando seu marco normativo, sua operacionalização e os dados referentes às famílias atendidas entre 2021 e 2025. Por fim, analisa criticamente os resultados obtidos, buscando compreender em que medida o Aluguel Social tem contribuído para a garantia do direito à moradia, bem como identificar seus limites, potencialidades e contradições diante da persistência do déficit habitacional e das múltiplas expressões da questão social no município.

Espera-se, com este trabalho, contribuir para o debate crítico sobre as políticas de Aluguel Social, oferecendo subsídios para o aperfeiçoamento do benefício de Aluguel Social

em Campos dos Goytacazes e para a construção de respostas estatais mais efetivas e socialmente justas às demandas por moradia digna. Ao evidenciar os limites e as potencialidades desse benefício, pretende-se também fomentar reflexões acerca da necessidade de fortalecer políticas habitacionais estruturantes, capazes de assegurar o direito à moradia como direito social e não como resposta meramente emergencial às expressões da questão social.

1. MORADIA COMO DIREITO SOCIAL E A PRODUÇÃO DE VULNERABILIDADES

A moradia é um elemento fundamental da vida social, pois representa não apenas abrigo físico, mas também espaço de convivência e dignidade. Contudo, o acesso desigual à moradia adequada reflete as contradições estruturais do capitalismo, em que a lógica da mercantilização prevalece sobre as necessidades humanas. No Brasil, essa desigualdade tem raízes históricas profundas, marcadas pela concentração fundiária e pela subalternização das camadas populares no acesso à terra e à cidade.

O capítulo em questão pretende discutir o processo histórico e político que conforma a moradia como um direito social no Brasil, evidenciando como sua efetivação tem sido marcada por desigualdades e contradições. O capítulo analisa a trajetória da moradia enquanto direito, as transformações das políticas habitacionais desde as experiências centralizadas até a fragmentação decorrente do neoliberalismo e os limites impostos à sua concretização no contexto atual. Por fim, busca relacionar essas dinâmicas à produção e reprodução da vulnerabilidade social, evidenciando como os problemas estruturais das políticas habitacionais contribuem para a precarização do acesso à moradia. Dessa forma, o capítulo dialoga diretamente com o objeto central da pesquisa, ao situar o Aluguel Social como expressão dessas contradições e como parte de uma política que reflete os desafios da efetivação do direito à moradia no Brasil.

1.1 Produção do espaço urbano capitalista e a nova urbanização dependente

O espaço urbano é o local onde se desenvolvem as relações sociais e local de residência para muitos. Portanto, é marcado historicamente e socialmente por disputas de poder, interesses econômicos e desigualdades estruturais. No capitalismo, a produção do espaço ocorre de forma desigual, transformando a cidade em mercadoria e subordinando o direito à vida urbana às lógicas do mercado. Nesse sentido, o acesso à cidade e principalmente à moradia se dá de forma distinta para aqueles com menor ou maior poder aquisitivo, sendo mais cruel para aqueles socialmente vulneráveis.

De acordo com Corrêa (1989), o espaço urbano é um complexo conjunto de usos da terra, podendo ser entendido como a organização espacial da cidade e que se constitui simultaneamente como um espaço fragmentado e articulado, visto que cada uma de suas partes possuem relações espaciais com as outras. No contexto capitalista, manifesta-se por

meio das relações espaciais de natureza social, tendo como base a própria sociedade de classes e seus processos. Portanto, o espaço da cidade capitalista é profundamente marcado por desigualdades habitacionais, como reflexo da estrutura social em classes. Nesse sentido, o autor pontua que a desigualdade constitui uma característica própria do espaço urbano capitalista.

De acordo com Lefebvre (2016), o espaço urbano não pode ser compreendido como um objeto puramente neutro, pois, enquanto espaço vivido, está atravessado por relações sociais. Para o autor, o espaço possui um caráter instrumental, isto é, torna-se um instrumento de ação social, política e econômica. Dessa forma, ele não constitui apenas o lugar onde os acontecimentos se desenvolvem, mas é também utilizado estrategicamente para alcançar determinados objetivos. Nesse sentido, o espaço é planejado e organizado para atender a interesses específicos do capitalismo, como a valorização imobiliária, a segregação socioespacial, a concentração de riqueza em determinadas áreas, entre outros.

O espaço é socialmente produzido e marcado por contradições e, nessa perspectiva, Lefebvre (2016) afirma que o espaço também envolve o tempo. Essa afirmação pode ser compreendida pelo fato de que, ao adquirir uma moradia, não se compra apenas um imóvel em metros quadrados, mas também determinadas condições de acesso na cidade, como o tempo de deslocamento até o trabalho, aos serviços básicos e às atividades de lazer. Assim, como destaca Lefebvre (2016), o espaço não é inocente nem inofensivo, pois a forma como ele é produzido no contexto capitalista tende a atender prioritariamente aos interesses de grupos sociais de maior renda.

Segundo Harvey (2013, p. 27) “é o espaço que define os direitos da propriedade primária na terra, as fronteiras do Estado, a distribuição física da fábrica, a forma material da mercadoria e o corpo individualizado do trabalhador”. Entende-se, então, que o espaço é elemento estruturante das relações capitalistas. O espaço organiza a propriedade, o poder do Estado, a produção, a circulação de mercadorias e a própria experiência do trabalhador. Essas questões são expressas através das relações entre os agentes produtores do espaço e suas constantes contradições e disputas por interesses.

Corrêa (1989) discorre sobre os agentes sociais produtores do espaço e os definem como: os promotores imobiliários, o Estado, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os grupos sociais excluídos. Esses agentes possuem interesses próprios e são geradores de conflitos entre si. As desigualdades presentes no espaço urbano não são por acaso, mas produto direto das relações desses agentes que moldam o espaço.

Embora Corrêa (1989) apresente uma tipologia dos agentes sociais envolvidos na produção do espaço urbano, posteriormente o próprio autor atualiza essa discussão ao destacar que tais agentes não são rígidos. Corrêa (2011), argumenta que um mesmo agente social pode adotar diferentes estratégias e práticas espaciais. Como exemplo, o autor menciona uma empresa industrial que pode criar subsidiárias e direcionar seus investimentos para a produção de imóveis ou para a criação de loteamentos. Nesse sentido, Corrêa (2011) aponta que a terra urbana, anteriormente considerada apenas como base necessária para a produção, isto é, o local onde a indústria se instalava, passou a despertar o interesse do capital industrial, configurando-se, assim como a produção imobiliária, como uma alternativa para a acumulação de capital.

Para Harvey (2013), a terra não constitui apenas um recurso produtivo direto, mas também a base material sobre a qual se desenvolvem todas as atividades humanas. Nessa perspectiva, o espaço se configura como um elemento indispensável a toda produção e prática social, de modo que nenhuma atividade ocorre fora dele. Assim, se toda atividade depende do espaço, no contexto capitalista o controle da terra passa a representar uma importante fonte de poder econômico. Dessa forma, o domínio sobre a terra torna-se fundamental para a acumulação de capital, favorecendo o desenvolvimento de processos como a concentração de terras e imóveis e a especulação imobiliária.

Nesse sentido, segundo Carlos (2011), o espaço urbano torna-se mercadoria, uma vez que, no capitalismo, a produção se expande tanto espacial quanto socialmente, alcançando diferentes escalas da sociedade e incorporando diversas atividades humanas, que passam a ser reorganizadas sob a lógica da valorização do capital. Nesse processo, o espaço, ao ser transformado em mercadoria, faz com que o valor de uso, relacionado à utilidade para a realização da vida, seja subordinado ao valor de troca, isto é, ao valor que a mercadoria assume no mercado. Assim, a produção do espaço, inserida na lógica capitalista, passa a integrar o processo mais amplo de mercantilização que transforma toda produção social em mercadoria.

Harvey (2005) afirma que as práticas espaciais vêm se transformando constantemente, o que torna cada vez mais difícil manter uma definição fixa do urbano enquanto domínio espacial. Observa-se uma crescente fragmentação do espaço urbano em zonas, comunidades e grupos socialmente segmentados, como ocorre em condomínios fechados e bairros de alto padrão isolados. Ao mesmo tempo, o avanço dos sistemas de transporte amplia a mobilidade e faz com que a cidade ultrapasse seus limites físicos tradicionais. Assim, enquanto

internamente as cidades se tornam mais fragmentadas e segregadas, externamente passam a se integrar por meio de redes de circulação que conectam diferentes municípios. Desse modo, torna-se comum que uma pessoa more em uma cidade, trabalhe em outra e consuma em uma terceira. Portanto, ao mesmo tempo em que a cidade se divide socialmente, ela também se expande e se articula espacialmente.

Essas transformações do espaço urbano não ocorrem de forma isolada, mas estão diretamente relacionadas à própria dinâmica de funcionamento do capitalismo. Nesse sentido, Brandão (2025) afirma que o modo de produção capitalista, pautado na produção de mercadorias por meio de mercadorias, depende de alta circulação e alta taxa de rotação do capital, o que vai exigir constante expansão das atividades econômicas e a ampliação dos espaços de acumulação. Para o autor, esse regime de organização da produção social é orientado pelo aprofundamento da divisão social do trabalho, inclusive espacial, incorporando novos territórios, atividades e relações sociais ao processo de valorização do capital. Dessa forma, o capitalismo tende a romper constantemente seus próprios limites territoriais, incorporando novos espaços à lógica da mercantilização e da acumulação.

No contexto brasileiro, essa dinâmica de expansão do capital assume características específicas, relacionadas à crescente predominância das finanças na organização da economia. Nesse sentido, Ribeiro, Matela e Diniz (2025) argumentam que países como o Brasil foram convertidos não apenas em plataformas de exportação, mas em plataformas de valorização financeira. Tal processo gera mecanismos de subordinação que não são mais relacionados à industrialização, mas à predominância do rentismo e da financeirização, assim como à intensificação de processos de reprimarização da economia. Esses processos evidenciam novas e antigas formas de extrativismo e repercutem diretamente na produção social do espaço, influenciando a dinâmica de uso e valorização da terra, bem como as formas de apropriação e organização do território.

Segundo Ribeiro, Matela e Diniz (2025), no contexto contemporâneo a expansão do capitalismo no Brasil tem ocorrido em detrimento da própria nação. Para os autores, esse processo tem conduzido à fragmentação do território nacional, fenômeno já observado desde a década de 1990. Nessa perspectiva, a crescente fragmentação da nação expressa a condição contemporânea de dependência do país, marcada pela consolidação de formas de acumulação predominantemente rentistas. Nesse cenário, torna-se cada vez mais difícil regular ou orientar o capitalismo em direção a um projeto nacional de desenvolvimento, o que tende a aprofundar as desigualdades territoriais e sociais (Ribeiro, Matela e Diniz, 2025).

Gago e Mezzadra (2025) afirmam que o financeiro se caracteriza hoje como uma tendência para a penetração intensiva na vida social das populações, se transformando no mediador cotidiano do consumo, assim como nas diversas formas de emprego. Dessa forma, o financeiro não atua mais apenas na economia tradicional, agora ele invade várias dimensões da vida social, como a moradia, educação, saúde, trabalho, entre outros. As finanças passam a organizar aspectos cotidianos da vida das pessoas, através de crédito para consumo, financiamento habitacional, empréstimos pessoais e previdência privada.

Conforme apontam Gago e Mezzadra (2025), os processos de financeirização na América Latina manifestam-se por meio de uma dupla negação paradoxal. De um lado, no discurso político associado aos governos progressistas, a hegemonia das finanças costuma ser tratada como um fenômeno restrito à década de 1990, sugerindo que esse período teria sido superado. Entretanto, no atual contexto de desaceleração econômica, transições políticas e crises em países como Argentina e Brasil, a forma como se reconfigura a relação entre finanças e desenvolvimento, especialmente no que se refere ao crédito externo, acaba por reproduzir premissas que pareciam pertencer ao passado. De outro lado, mesmo no interior de agendas voltadas à inclusão social, observa-se a crescente incorporação de mecanismos financeiros na viabilização do acesso a direitos sociais, como moradia, previdência e saúde. Nesse sentido, a chamada financeirização dos direitos sociais evidencia a tensão entre o discurso de ampliação da inclusão e a crescente dependência de instrumentos financeiros para a efetivação desses direitos. Assim, ainda que frequentemente apresentada como estratégia de inclusão, essa dinâmica revela a ampliação do papel das finanças na organização da vida social e no acesso a bens fundamentais.

Nesse contexto, os efeitos da crescente financeirização e da dependência de instrumentos financeiros para a viabilização de direitos sociais também se refletem na dinâmica urbana. Segundo Ribeiro, Matela e Diniz (2025), a crise urbana é definida como a incapacidade das grandes aglomerações urbanas, principalmente as metrópoles, de reunir em quantidade e qualidade as condições mínimas necessárias à reprodução da vida social. No Brasil, essa crise manifesta-se, sobretudo, na dificuldade de produzir e distribuir equipamentos e serviços coletivos indispensáveis à reprodução da força de trabalho e ao funcionamento da própria dinâmica urbana. Em determinadas situações, tal incapacidade afeta inclusive os circuitos de valorização do capital, indicando que os impactos da crise urbana atingem, ainda que de forma desigual, tanto o capital quanto o trabalho. Além disso, essa crise torna-se ainda mais complexa em um contexto no qual o Estado perde ou renuncia à

capacidade de coordenar e regular os ritmos do desenvolvimento econômico, social e urbano, o que compromete o planejamento das cidades e aprofunda as desigualdades socioespaciais.

Gago e Mezzadra (2025) discorrem que as finanças tornam-se visíveis a partir de baixo, particularmente no mercado imobiliário informal onde processos como ocupações de terra, expansão horizontal de assentamentos e crescimento vertical de moradias em favelas ou bairros degradados revelam formas específicas de apropriação e intensificação do espaço urbano. Nessa perspectiva, o mercado informal de habitação evidencia uma articulação frequentemente ignorada pelas interpretações que trata o urbano de forma dicotômica: o avanço do crescimento econômico ocorre simultaneamente à ampliação de favelas e assentamentos precários. Assim, longe de constituírem um espaço externo ao desenvolvimento, essas formas de urbanização informal estão profundamente conectadas às dinâmicas econômicas mais amplas. Por fim, os autores colocam que de maneira semelhante, essa articulação também se expressa no mundo do trabalho, em que a expansão do emprego formal convive com a proliferação de espaços informais e ilegais, indicando que tais formas não funcionam como um universo separado, mas como parte constitutiva das transformações contemporâneas do capitalismo urbano.

Diante dessas transformações, observa-se que as dinâmicas contemporâneas do capitalismo, marcadas pela financeirização, pela reestruturação produtiva e pelas formas desiguais de produção do espaço urbano, têm aprofundado as contradições nas cidades brasileiras. A crise urbana, a expansão de mercados imobiliários formais e informais e a crescente dependência de instrumentos financeiros para o acesso à moradia evidenciam limites estruturais na garantia das condições necessárias à reprodução da vida social nas grandes cidades. Nesse contexto, compreender a moradia apenas como uma necessidade material torna-se insuficiente, uma vez que seu acesso está condicionado por relações econômicas, políticas e sociais que produzem desigualdades no espaço urbano. Assim, torna-se fundamental analisar o processo histórico de reconhecimento da moradia como direito social, tema que será abordado na próxima seção.

1.2 Histórico da moradia enquanto direito social

A moradia é um bem fundamental para a reprodução da vida humana, onde se criam memórias, afetos e identidades se formam (Carlos, 2007). Apesar de constituir uma importante relevância para a manutenção da vida humana, nem todos conseguem ter acesso a

uma moradia digna, o que tem se tornado cada vez mais comum no contexto das cidades capitalistas e da atuação do mercado imobiliário.

Segundo Singer (1982), a propriedade do solo urbano exige como requisito principal, uma renda monetária para sua ocupação. No entanto, o capitalismo não garante um mínimo de renda a todos, o que significa que a cidade vai se reproduzir de formas distintas para as diferentes camadas da sociedade civil. O acesso a serviços urbanos vai privilegiar determinadas áreas da cidade, aquelas ocupadas por pessoas com rendas mais elevadas, enquanto a população mais pobre fica relegada às zonas mais mal servidas e que consequentemente são mais baratas.

A moradia por mais que seja tratada como mercadoria, ela também é reconhecida como um direito social. Com o advento da Constituição Federal de 1988, diversos movimentos sociais fizeram suas demandas adentrarem a ata final da constituinte, inclusive os movimentos por moradia, como é o caso do MNRU (Movimento Nacional Pela Reforma Urbana)². A partir da participação desses movimentos populares, foi possível incluir uma gama de demandas, que apesar de entrar de forma mais enxugada na Constituição, representou um grande avanço para as lutas sociais.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, dedica um capítulo específico à política urbana, por meio dos artigos 182 e 183, que tratam da função social da cidade e da propriedade. Para Maricato (2010), esse marco é significativo, pois representa a primeira vez em que uma Constituição brasileira aborda de forma explícita essas questões. Além disso, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, a Constituição passa a reconhecer o direito à moradia como direito social, previsto no artigo 6º. Anteriormente, a moradia já era prevista no artigo 7º que declara que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais um salário mínimo capaz de sanar necessidades básicas individuais e da família, inclusive a moradia. Também no artigo 23, inciso IX, dispõe ser competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, colocou-se um novo desafio: efetivar o princípio da função social da propriedade, cuja regulamentação foi condicionada à elaboração de uma lei federal, denominada Estatuto da Cidade. Esse processo mostrou-se demorado e marcado por diversos obstáculos, especialmente em razão das próprias

² Em janeiro de 1985 foi criado o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana (MNRU) no contexto de redemocratização e elaboração da Constituinte de 1988, composto por entidades da sociedade civil. A princípio o Movimento tinha como foco a reivindicação por moradia, posteriormente passou a incluir a concepção de direito à cidade (Júnior e Uzzo, 2015; Pereira, 2018).

contradições presentes na Constituição Federal que, embora tenha representado importantes avanços na regulamentação da política urbana, também assegura o direito à propriedade privada. Ao longo dos 12 anos seguintes à Constituinte, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) desempenhou papel central ao pressionar o Congresso Nacional pela aprovação do Estatuto da Cidade, visando garantir a efetividade desses dispositivos. Paralelamente, enquanto os movimentos sociais se mobilizavam em defesa do projeto, entidades representativas do empresariado urbano, em defesa da propriedade privada, posicionavam-se de forma contrária à sua aprovação. Esse período foi marcado por intensas disputas políticas, exigindo do MNRU uma atuação contínua para evitar o esvaziamento da pauta e impedir que as forças de oposição inviabilizassem sua consolidação (Bassul, 2010).

Em 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) que regulamenta o capítulo sobre a política urbana foi aprovado. O Estatuto através do seu artigo 2º no inciso I prevê a garantia do direito à cidades sustentáveis, no qual o acesso à terra urbana e o direito à moradia estão inclusos. De forma geral, o Estatuto explicita o princípio das funções sociais da propriedade e da cidade e cria instrumentos para a materialização, estabelece mecanismos, processos e recursos no que se refere à gestão urbana e trata sobre a regularização fundiária de assentamentos informais consolidados (Fernandes, 2010). A lei, desde a sua promulgação, tem sido invejada por diversos gestores urbanos internacionais e representa um marco regulatório importante que oferece bases jurídicas sólidas para governos comprometidos com a aplicação da reforma urbana (Fernandes, 2016). Todavia, sua materialização encontra obstáculos nas cidades brasileiras, tanto por não ser bem compreendida pelos gestores urbanos, quanto por ser um instrumento que confronta/antagoniza a propriedade privada e o mercado imobiliário.

A atuação dos movimentos sociais é fundamental para a conquista e a garantia de direitos sociais no contexto capitalista. Esses direitos não são concedidos espontaneamente; ao contrário, resultam de processos históricos de luta da classe trabalhadora, que, por meio da mobilização e da pressão política, reivindica aquilo que lhe é de direito. Conforme aponta Coutinho (1999), a ampliação da cidadania constitui um processo marcado por contradições, tensões e negociações permanentes. Nesse sentido, embora o capitalismo inicialmente resista às demandas por direitos sociais, a pressão exercida pelos movimentos sociais o obriga a ceder, ainda que de forma limitada e frequentemente apropriada em favor da própria lógica do capital. No campo da moradia, essa dinâmica não é distinta: o acesso a esse direito exige

intensa mobilização social, sobretudo diante da hegemonia do mercado imobiliário e da centralidade da propriedade privada na produção do espaço urbano.

O direito à moradia é um direito humano essencial e um elemento fundamental para o pleno desenvolvimento da dignidade humana. Refere-se à garantia de que todos tenham acesso a uma moradia adequada, segura e que seja capaz de garantir conforto, salubridade e privacidade. Como aponta Rolnik (2009), a moradia não é apenas uma mercadoria de quatro paredes e um teto, mas um lugar para se viver com paz e segurança e um direito de todos. Este direito é intimamente complementar ao direito à cidade³, que entende que o espaço urbano deve ser planejado para o bem comum, com acesso à saúde, educação, transporte, moradia adequada, lazer e participação popular nas tomadas de decisões. Garantir o acesso à moradia digna significa assegurar demais direitos às famílias.

Para além dos marcos legais nacionais, o direito à moradia também é amplamente reconhecido no âmbito internacional por meio de declarações, pactos e conferências, muitos dos quais foram ratificados pelo Brasil. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, constitui um marco fundamental nesse reconhecimento. Posteriormente, em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) consolidou a moradia como elemento essencial para assegurar níveis de vida adequados a todos. No mesmo ano, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) reforçou essa proteção ao prever a inviolabilidade do domicílio. Destacam-se ainda as Conferências das Nações Unidas voltadas à promoção e proteção do direito à moradia, como a Habitat I (1976, Canadá), Habitat II (1996, Turquia) e Habitat III (2016, Equador) (Lima e Melo, 2021).

1.3 Políticas habitacionais no Brasil e Direito à moradia: das experiências centralizadas às fragmentadas

A pauta sobre criação de habitação para a classe trabalhadora no Brasil vem desde o período da República Velha (1889-1930) e é marcada por ações da iniciativa privada que tinham como objetivo o lucro no investimento e na construção ou compra de casas para aluguel. Naquele momento havia uma ausência da indústria e uma das possibilidades de negócio mais rentáveis era a aquisição de imóveis para locação. Nesse sentido, surgem

³O conceito de direito à cidade surgiu na França com Henri Lefebvre em 1968 com o seu livro homônimo e segundo Lefebvre (2008, p. 134) é definido como “[...] uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.”

diversas experiências habitacionais voltadas para a obtenção de aluguéis em grande parte se utilizando da economia de terrenos e materiais, assim como da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais. As ações tomadas nesse período são consideradas limitadas visto que o Estado se mantinha alinhado aos princípios do liberalismo econômico, contribuindo para a produção privada de moradia e se ausentando da atuação direta na produção de casas para classe trabalhadora (Andrade *et al.* 2023).

As Políticas Habitacionais brasileiras tiveram seu maior desenvolvimento em meados do século XX e primeiras décadas do século XXI, desde a Fundação Casa Popular (FCP) em 1946, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) em 2010 e o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) em 2020.

Em 1946, no contexto de redemocratização que se seguiu à ditadura de Getúlio Vargas, período marcado pelo avanço da democracia de massas e pelo populismo, foi criada, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, a Fundação Casa Popular (FCP), considerada o primeiro órgão voltado exclusivamente para a questão habitacional e urbana no Brasil. Contudo, a FCP não tinha recursos financeiros suficientes, era em grande parte dependente de “sobras” da União. Embora tivesse como objetivo atender a todos, desde o assalariado formal ao informal, da zona rural à urbana, no final, a instituição se deparava com a ausência de capital e interesse dos grupos dominantes. Esses fatores levaram a entrega de projetos pouco inovadores, dessa forma a fundação, demonstrava-se incapaz de enfrentar a questão habitacional (Baltazar, 2021)

Em 1964, no contexto da ditadura militar no Brasil, foi criado o SFH, sistema governamental de financiamento habitacional que a princípio tinha como fonte de recursos a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a partir de 1967, passa a ser o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que se caracteriza como contribuições dos trabalhadores registrados em empregos formais (Santos, 1999). O SFH ainda é atualmente a principal forma de financiamento imobiliário do país.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado juntamente com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em substituição à antiga Fundação Casa Popular, por meio da Lei nº 4.380, de 1964, com o objetivo de promover a construção e a aquisição da casa própria por famílias de baixa renda. O BNH atuava como órgão central do SFH, sendo responsável pelo gerenciamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos e pela definição das condições de financiamento

habitacional (Bolaffi, 1982; Santos, 1999). A partir da gestão dos depósitos do FGTS, foi implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), concentrando recursos que transformaram o banco em uma potência voltada para a questão habitacional. Segundo Andrade *et al.* (2023), durante o regime militar, a política habitacional foi utilizada como instrumento de repressão a ideias consideradas comunistas ou progressistas, promovendo a valorização da propriedade privada como forma de orientar os programas de financiamento do BNH e de apagar quaisquer propostas associadas à reforma urbana⁴.

No entanto, desde sua criação, o BNH estruturou suas operações transferindo à iniciativa privada funções centrais, como a definição da localização e a execução das construções habitacionais. Essa dinâmica resultou na utilização de terrenos inadequados e mal localizados, na baixa qualidade das edificações e na comercialização das unidades por valores superiores ao mercado, voltados a um público que, em grande parte, não tinha condições de arcar com os custos (Bolaffi, 1982). Esses fatores evidenciavam a ineficiência do banco, que, diante do agravamento do déficit habitacional⁵ no país, culminou em sua extinção em 1986. Com a descontinuação do BNH, o financiamento para a aquisição da casa própria tornou-se ainda mais restrito. Ao longo de seus 22 anos de existência, o banco apresentou saldo negativo no que se refere à produção de moradias populares.

O fato da gestão da política habitacional ter sido transferida ao setor bancário, cuja lógica é orientada pela rentabilidade, foi determinante para o fortalecimento do mercado imobiliário, especialmente durante o período de atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), marcado por financiamento em grandes escalas. Ao delegar ao mercado financeiro e de crédito a responsabilidade pela execução dos recursos, o Estado reduziu seu papel de garantidor do acesso à moradia. Com isso, os agentes do mercado passaram a direcionar investimentos para os segmentos de maior rentabilidade. Nessa perspectiva, o BNH acabou se distanciando de seu objetivo inicial, atender as famílias de baixa renda, tornando-se um instrumento elitizado e desvinculado das necessidades da população mais vulnerável, ou seja, voltado para uma camada solvável, que pode pagar (Loguercio, 2016).

⁴ Segundo Souza (2020), a reforma urbana é uma reforma social estrutural com uma dimensão espacial muito forte e evidente e que visa melhorar a qualidade de vida de toda a população, principalmente a parcela mais pobre, elevando o nível de justiça social.

⁵ Conforme Furtado, Neto e Krause (2013, p. 02) o déficit habitacional é definido através de quatro componentes, são eles: (a) domicílios precários – quais sejam rústicos ou improvisados; (b) situação de coabitação, compreendendo famílias conviventes com intenção de se mudar ou residentes em cômodos; (c) domicílios cujo valor do aluguel é superior a 30% da renda domiciliar total e (d) domicílios em situação de aluguel com mais de três habitantes usando o mesmo cômodo de dormitório, o que caracteriza adensamento excessivo.

Embora o BNH não tenha alcançado o objetivo de assegurar moradias populares à classe trabalhadora, ao beneficiar a classe média em detrimento da camada popular, assim como não ter conseguido responder adequadamente ao intenso crescimento populacional do período, o volume de habitações produzidas durante o regime representou um marco significativo, uma vez que o SFH consolidou-se como instrumento essencial para a estruturação e a implementação das políticas habitacionais no país (Andrade *et al*, 2023). Baltazar (2021, p. 144) reforça que:

O BNH não conseguiu estabelecer uma política habitacional efetiva, porém agregou uma plausível legislação urbanística e uma sólida estrutura institucional, contudo, no setor de habitação popular deixou de atender a totalidade da população de baixa renda, primando pela denominada “classe média”, além de não constituir planos integrados de habitação, acarretando somente na concessão para a construção de unidade habitacional, o que levou a ter territórios desprovidos de infraestrutura básica e empregos.

Nos anos que se seguiram à extinção do BNH, o governo federal apresentou poucos avanços nas discussões sobre a questão habitacional e na oferta de moradias populares. Esse período, marcado pelo processo de redemocratização, foi caracterizado pela revisão e extinção de diversas instituições, em uma tentativa de romper com o padrão centralizado, burocratizado, privatista e excludente herdado do regime ditatorial (Barbosa, 2025). Na década de 1990, o breve governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), envolvido em escândalos de corrupção, agravou o cenário deficitário do setor habitacional e deixou um legado negativo para a promoção da moradia no país. Em seguida, durante o governo de Itamar Franco (1992-1995), houve uma tentativa de descentralizar as ações do governo federal, transferindo aos municípios parte da responsabilidade pela gestão habitacional. No entanto, esse esforço não resultou em avanços significativos na produção de moradias populares. Já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), a política habitacional priorizou os segmentos da população com maior capacidade de financiamento, especialmente por meio do Programa Carta de Crédito, reforçando a mercantilização da moradia e beneficiando a classe média em detrimento das camadas populares, que continuaram sem condições de arcar com os custos habitacionais (Barbosa, 2025).

Em 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), foi criado o Ministério das Cidades, por meio da Lei nº 10.683/03, que passou a contar com uma Secretaria específica voltada para a área de habitação. Nesse mesmo ano, a Secretaria Nacional de Habitação ficou responsável pela formulação dos pilares normativos e

institucionais da política habitacional e pela estruturação do Sistema Nacional de Habitação (Andrade *et al.*, 2023)

A chegada de Lula ao poder despertou grandes expectativas, especialmente por representar a ascensão de um líder de esquerda ao comando do país. No entanto, em seu primeiro mandato, o governo adotou uma série de medidas de caráter econômico ortodoxo, como a nomeação de um economista vinculado ao mercado financeiro para a presidência do Banco Central, corte de gastos primários para obtenção de superávit e aumento da taxa básica de juros, entre outras ações (Andrade *et al.*, 2023). Essas decisões acabaram por impor obstáculos à efetivação da política habitacional, uma vez que a orientação econômica do governo manteve as mesmas restrições fiscais do período anterior, limitando a capacidade de atuação do Ministério das Cidades, sobretudo pela escassez de recursos destinados a investimentos (Cardoso e Aragão, 2013).

Em 2004, foi instituído o Programa Crédito Solidário que tinha como base a demanda da população de baixa renda firmada em cooperativas e associações e possuía o objetivo de atender à exigência de produção e aquisição de novas habitações, também a conclusão ou reforma de moradias existentes através da concessão de crédito direto aos beneficiários. Através de medidas como essa, com enfoque na população de baixa renda, em 2005, foram criados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esse último foi aprovado em 2005, mas somente instalado em 2006 (Andrade *et al.*, 2023; Bonduki, 2009).

No ano de 2007, em um contexto favorável economicamente, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que propunha estimular o crescimento econômico através de investimentos em grandes obras de infraestrutura. O PAC contava em sua estrutura com o programa de Urbanização de Assentamentos Precários, que previa a destinação de recursos para o setor de habitação (Bonduki, 2009; Andrade *et al.* 2023).

Entre os anos de 2007 a 2009, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que objetivava equacionar as necessidades habitacionais do país em um período de quinze anos. O Plano foi elaborado através de um profundo processo participativo que incluiu diversas frentes da sociedade civil e suas propostas, metas e estratégias de ação, levando em consideração as diversidades que envolvem a questão habitacional, os diferentes tipos de municípios, os regionalismos e as individualidades dos distintos segmentos sociais (Bonduki, 2009).

Uma das principais políticas habitacionais criadas no segundo governo Lula foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O programa foi lançado em 2009 através da Lei Federal nº 11.977 com o objetivo de criar mecanismos para o incentivo à produção e aquisição de novas moradias, restauração de imóveis urbanos, regularização fundiária para assentamentos urbanos e construção ou reforma de moradias rurais para famílias com renda mensal de até quatro mil, seiscentos e cinquenta reais (Brasil, 2009; Barbosa, 2025). Para além da promoção social das famílias, o programa impulsionou todos os setores envolvidos, como a indústria da construção civil e as construtoras imobiliárias, provocando um aumento no índice de emprego formal (Barbosa, 2025).

O programa atingiu seu auge entre os anos de 2009 e 2014 e, até o final do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, cerca de 3,8 milhões de moradias populares haviam sido produzidas. Nesse período, as políticas habitacionais implementadas pelos governos Lula e Dilma resultaram na entrega de aproximadamente metade do total de unidades produzidas pelo BNH ao longo de toda a sua existência, evidenciando um avanço significativo nas políticas sociais voltadas à moradia. Esse progresso se deve, sobretudo, ao modelo de financiamento adotado, que variava conforme as faixas de renda, evitando o comprometimento integral da renda familiar e possibilitando a inclusão de famílias de baixa renda no acesso à moradia digna (Andrade *et al.* 2023).

Entre 2014 e 2018, o programa sofreu grandes reduções nos investimentos destinados à produção de unidades habitacionais, registrando uma queda de aproximadamente 27% nos custos. Com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, o processo de desmonte e enfraquecimento do programa se intensificou (Euclydes *et al.*, 2022). Com a deposição da presidenta, Michel Temer assumiu o poder, inaugurando um período sombrio para as políticas sociais no país, marcado pela austeridade fiscal, pelo desmonte de direitos e pela extinção de importantes programas. Além dos cortes já mencionados no programa Minha Casa Minha Vida, foram extintos o Farmácia Popular e o Ciências Sem Fronteiras. Nesse mesmo contexto, numa perspectiva conservadora e neoliberal, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 95 que quase congela por completo os gastos primários do governo, também aprovou a Reforma do Ensino Médio e propôs a Reforma da Previdência, que veio a ser aprovada em 2019 (Braga e Sales, 2022).

A partir do governo de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, esse processo de desmonte foi aprofundado, culminando, em 2021, na extinção do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e na criação do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) (Euclydes *et al.*, 2022).

O Programa Casa Verde e Amarela priorizava famílias com renda média mensal de até R\$ 7.000,00. Essa mudança direcionou o foco para aqueles com ganhos mais próximos do teto, negligenciando o atendimento às famílias de renda mais baixa, que ganham entre zero e dois salários-mínimos, público que deveria ser a prioridade dessa política habitacional (Giovanaz, 2021).

O governo Bolsonaro foi marcado pela escalada da extrema direita no Brasil, com discursos a favor da “família tradicional”, de valores cristãos e ataques às minorias sociais. Nesse contexto, uma série de medidas adotadas ao longo do mandato impactou diretamente as políticas sociais. Entre os principais reflexos dessa orientação, destacam-se: os sucessivos cortes orçamentários na área de assistência social, que comprometeram a oferta de serviços básicos, fato que se tornou evidente durante a pandemia de COVID-19, com a gestão conturbada do Auxílio Emergencial; a extinção do Programa Bolsa Família e sua substituição pelo Auxílio Brasil; a manutenção da Emenda Constitucional nº 95/2016, que limita os gastos públicos e afeta o financiamento de políticas sociais; e a aprovação da reforma da previdência (Papi *et al.*, 2024).

Embora o PMCMV tenha sido a principal política habitacional recente do país e tenha contribuído fortemente para uma nova fase na luta contra o déficit habitacional, ele também manteve traços estruturais herdados de programas anteriores, como a financeirização da moradia, o predomínio dos interesses do mercado imobiliário, a pouca articulação com os Planos Diretores municipais e a ausência de estratégias diversificadas para o enfrentamento do déficit habitacional. Além disso, persistiram problemas como a localização das moradias em áreas distantes dos centros urbanos e pouco urbanizadas e problemas estruturais dos imóveis (Euclydes *et al.*, 2022). Todavia, sua extinção escancara a fragilidade das políticas públicas do país que podem ser modificadas de forma negativa ou até mesmo descontinuadas a depender dos interesses de quem está no poder.

Com a volta de Lula ao governo em 2023, o PCVA foi descontinuado e o PMCMV foi relançado através da Lei 14.620/2023. O novo PMCMV prevê a ampliação do número de famílias beneficiadas, elevando o limite de renda mensal para até R\$8 mil em áreas urbanas e de renda anual para até R\$96 mil em áreas rurais, além de permitir a utilização de depósitos futuros do FGTS. Em 2023, mais de 21 mil unidades habitacionais foram entregues e cerca de 22 mil obras que estavam paralisadas foram retomadas. Foram contratadas mais de 500 mil novas moradias, e a meta é alcançar a contratação de 2 milhões até o final do mandato do presidente Lula. O programa possui 3 faixas de cobertura, sendo a faixa 1 de renda mensal de

até R\$2.640,00 para áreas urbanas e até R\$31.680,00 anuais para áreas rurais. Na faixa 2, a renda mensal pode variar entre R\$2.640,00 a R\$4.400,00 para áreas urbanas e para áreas rurais entre R\$31.608,01 e R\$52.800,00 anuais. Por fim, na faixa 3, podem ser beneficiados aqueles com renda mensal entre R\$4.400,01 a R\$8.000 nas áreas urbanas e entre R\$52.800,01 a R\$96.000,00 anuais para áreas rurais. O Programa Minha Casa Minha Vida não considera, para fins de cálculo, benefícios como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), auxílio-doença, auxílio-acidente, seguro-desemprego, entre outros. (Cambaúva, 2024).

O programa também prevê a possibilidade de financiar imóveis ociosos em áreas urbanas e rurais, permitindo que as famílias sejam inseridas em regiões urbanas consolidadas, com acesso à infraestrutura e aos serviços básicos. Essa medida representa um avanço significativo para a efetivação do direito à cidade e do direito à moradia, pois contribui para que as famílias não precisem buscar alternativas habitacionais apenas em áreas distantes e com menor grau de urbanização, locais geralmente mais acessíveis financeiramente, mas com condições de vida precárias (Observatório das Metrópoles, 2023). No entanto, é algo a ser observado, visto que mesmo em governos ditos de esquerda, os interesses de mercado são colocados em primeiro lugar e os discursos em promessas podem divergir com a prática.

Ainda que não se constitua como uma política habitacional, o Aluguel Social tem sido amplamente utilizado para suprir, de forma emergencial, a falta de moradia entre famílias em situação de vulnerabilidade. Trata-se de um benefício da Assistência Social, de caráter temporário, frequentemente acionado como porta de entrada para as políticas habitacionais, funcionando como medida de encaminhamento. Embora será analisado mais adiante, é pertinente destacá-lo neste momento, pois o Aluguel Social reproduz dinâmicas semelhantes às das políticas habitacionais brasileiras: responde ao déficit habitacional por meio de ações fragmentadas e não estruturantes, ao mesmo tempo em que reforça a lógica mercadológica que permeia o campo da habitação.

Por mais que as políticas habitacionais tenham apresentado avanços significativos no final do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, a realidade habitacional do país ainda evidencia uma profunda dificuldade em enfrentar um problema histórico. O direito à moradia, apesar de amplamente reconhecido em legislações, conferências, pactos internacionais e garantido pela Constituição Federal, continua sendo negado a uma parcela expressiva da população.

De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP, 2025), o déficit habitacional no país em 2023 foi estimado em 5.977.317 domicílios. Embora esse número represente uma redução

de 3,8% em relação a 2022, quando o déficit era estimado em 6.215.313 domicílios, ele ainda revela uma realidade marcada pela desigualdade e pela injustiça social. Além disso, esses dados não contemplam a população em situação de rua, o que indicaria um número ainda mais elevado.

O mercado imobiliário tem sido um dos principais agentes produtores do espaço que tem intensificado a reprodução das desigualdades socioespaciais. Através dele tem-se produzido moradias urbanas em grande escala com acesso à infraestrutura e equipamentos coletivos, mas que são reservados à uma parcela pequena da população, aquela que consegue pagar por esses bens e serviços. Segundo Rodrigues (2024, p. 02):

A maioria não tem possibilidade de obter um lugar digno para morar, ou seja, não recebe as benesses do desenvolvimento, apesar de ser quem, com seu trabalho, produz a cidade e o urbano. O acesso ao padrão de vida moderno, para a maioria dos trabalhadores, não é possível em função de que sua vida está definida pelo salário, sempre insuficiente para sua reprodução, embora seja a base pela qual a sociedade é conectada às mercadorias.

Segundo Rodrigues (2024), embora o direito à moradia tenha sido incorporado à Constituição Federal, sua efetivação é comprometida pela transformação da moradia em mercadoria no espaço urbano capitalista. Dessa forma, sua materialização é obstaculizada ao entrar em conflito com os interesses do capital, centrados na lógica da propriedade privada. Contudo, conforme Coutinho (1999), a cidadania é um processo marcado por tensões e negociações. Diante disso, é fundamental fortalecer os movimentos pela reforma urbana, pressionando o Estado capitalista a ceder e garantir minimamente o direito constitucional à moradia.

Miguel (2017) ressalta que, mesmo após a Constituição de 1988, as instituições representativas permaneceram dominadas por um nicho de elites, cujos interesses frequentemente se mostravam desconectados das necessidades de seus representados. Essa dinâmica limita significativamente o avanço de transformações sociais mais profundas. Diante desse cenário, torna-se crucial refletir sobre a importância de eleger representantes políticos alinhados aos princípios da reforma urbana que garantam o direito de todos à cidade, de modo que as demandas urbanas, principalmente da moradia, possam ser efetivamente incorporadas e concretizadas nas políticas públicas.

Segundo Rolnik e Klink (2011), a política nacional de desenvolvimento urbano implementada entre as décadas de 1960 e 1970, estruturada por meio de um sistema de financiamento de habitação e saneamento com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

(FGTS) como principal fonte de recursos, não foi capaz de garantir moradia digna para a maior parte da população. Isso ocorreu porque essa parcela da população não atendia às condições de demanda exigidas pelo mercado imobiliário e de infraestrutura. Dessa forma, a política beneficiou principalmente as regiões urbanas, em especial as grandes cidades, onde havia um mercado consolidado e uma escala de demanda adequada para os produtos ofertados.

Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro regulou a expansão urbana por meio de leis e planos urbanísticos, transferiu ao setor privado a responsabilidade de produzir terra urbanizada com infraestrutura e espaços públicos. No entanto, esse modelo beneficiou principalmente as classes médias e altas, que tiveram acesso a loteamentos e moradias adequadas, enquanto a maior parte da população, especialmente os grupos de baixa renda, foi invisibilizada nesse processo. Para esses grupos, restou uma inserção precária no território, marcada pela falta de infraestrutura básica, vínculos frágeis com a terra e vulnerabilidade a remoções. Nas cidades, a omissão do poder público em fiscalizar o mercado formal e a incapacidade de oferecer moradias acessíveis resultaram em uma urbanização desigual, com o surgimento de um mercado informal de baixa qualidade, que perpetuou a precariedade habitacional para grande parte da população (Rolnik e Klink, 2011).

A agenda da reforma urbana no Brasil pós Constituição de 1988 foi formulada e institucionalizada principalmente por meio de mudanças no ordenamento legal e da criação de espaços de participação popular, como conferências e conselhos. Contudo, apesar do significativo avanço representado pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que visava ampliar o poder dos municípios no processo de urbanização e estabelecer novas formas de regulação, poucas transformações concretas foram observadas na prática. Um dos aspectos mais relevantes, a função social da propriedade, prevista no Estatuto, não foi efetivamente aplicada. Além disso, a participação social nas políticas urbanas não se consolidou de forma a influenciar decisivamente o processo de tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento urbano (Rolnik e Klink, 2011).

Ao longo dos dois primeiros governos do presidente Lula (2003-2011), houve mudanças importantes na política de habitação e um aumento expressivo de recursos voltados para o desenvolvimento urbano. De acordo com Rolnik e Klink (2011) através de uma análise dos contratos efetuados pela Caixa Econômica Federal, entre 2001-2004 e 2005-2008, os repasses do Orçamento Geral da União para estados e municípios cresceram quase oito vezes. Além disso, o crédito disponível para os beneficiários finais (ou seja, as pessoas que

buscavam financiamento para moradia) aumentou mais de dez vezes, ampliando a oferta de imóveis, incluindo pessoas que se encontravam fora do mercado formal. Porém, a aplicação de tais medidas sem que ocorram mudanças estruturais nos processos de gestão e ordenamento do solo não geram impactos tão expressivos para o desenvolvimento urbano (Rolnik e Klink, 2011).

Rolnik e Klink (2011) ainda pontuam que a política habitacional baseada apenas no financiamento da compra de um novo imóvel, que permanece desde a atuação do BNH, não contemplou uma parte expressiva da população, aquela com renda familiar mensal de zero a três salários-mínimos, que representa 90% dos domicílios em déficit habitacional. Por não acessarem o mercado de trabalho, também não conseguem acesso à moradia digna. Dessa maneira, permanece um padrão de expansão urbana fragmentada e desestruturada, que intensifica as vulnerabilidades sociais. Rolnik e Klink (2011, p. 109) alertam que:

Na ausência de mudanças estruturais na sociedade brasileira, que articulam e mobilizam as cidades a partir de uma estratégia multiescalar “subversiva”, o crescimento econômico, a injeção em grande escala de recursos financeiros dos fundos públicos e o fortalecimento do arcabouço jurídico e institucional para nortear a gestão democrática e participativa dos espaços locais representarão passos insuficientes para mudar de forma significativa o rumo das cidades brasileiras.

Domingues (2013) levanta uma crítica relevante ao destacar que os programas públicos de habitação no Brasil frequentemente negligenciam a essência do direito à moradia. Isso ocorre porque esses programas tendem a construir habitações em áreas afastadas dos centros urbanos, onde estão concentradas as oportunidades de trabalho, serviços essenciais e infraestrutura. Além disso, não há uma integração eficiente dessas áreas periféricas por meio de sistemas de transporte público adequados. Como consequência, a população residente nessas localidades enfrenta dificuldades para acessar a cidade, o que impacta diretamente sua qualidade de vida e o exercício de direitos básicos, como educação, saúde e lazer.

Aqueles que não conseguem o acesso à moradia digna encontram na autoconstrução uma forma de suprir essa ausência do Estado. Portanto, isso vai se dar sem financiamento público ou privado de empresas e instituições, sem conhecimento organizado e fora das legislações urbanísticas. A dificuldade de acesso à moradia digna compreende um dos elementos principais da desordem urbana - mas que também representa uma ordem, a da lógica capitalista - e se materializa na ocupação irregular e na segregação socioespacial (Maricato, 2006). Rodrigues (2022, p. 11) reafirma isso, ao mencionar que:

Como resultado, reafirmamos que os trabalhadores procuram ‘resolver’ o morar, ocupando áreas vazias, formando favelas, ocupações coletivas de terra, ocupando edifícios vazios e abandonados, que não cumprem sua função social, e lutando para ter a moradia como um direito. Quando possível, compram terrenos, quase sempre irregulares, e constroem com sobretrabalho casas precárias nas periferias das cidades, configurando o binômio loteamentos irregulares e autoconstrução que produziu e produz grande parte das cidades brasileiras

Observa-se que tanto os salários quanto as políticas públicas têm se mostrado insuficientes para resolver a questão da moradia no Brasil. Além disso, os desafios enfrentados pelo desenvolvimento da cidadania em um Estado capitalista, ao entrarem em conflito com a lógica do capital, dificultam a garantia de direitos sociais, especialmente o direito à moradia. Esse direito colide diretamente com os interesses da propriedade privada e a hegemonia do mercado imobiliário, o que impede a adoção de medidas eficazes contra a especulação e a plena aplicação da função social da propriedade (Maricato, 2006).

Diante desse cenário, torna-se essencial fortalecer e tensionar as lutas pela reforma urbana, entendendo-as como um caminho fundamental para repensar as cidades de maneira mais justa, inclusiva e democrática. Com a aplicação dos instrumentos da reforma urbana, o Estado pode ir além da oferta de serviços públicos e da produção em larga escala de lotes urbanizados para regular o preço da habitação. Isso pode ser feito por meio da recuperação das mais valias urbanas e da imposição do cumprimento da função social da propriedade. No entanto, não basta apenas construir novas habitações; é fundamental atentar para os milhares de imóveis ociosos existentes no país, que seguem uma lógica especulativa e contribuem para o aumento dos preços no mercado imobiliário (Domingues, 2013).

Conforme Fernandes (2008), a implementação da reforma urbana é um processo lento, que demanda esforços contínuos e ações coordenadas em todas as esferas governamentais, de modo a enfrentar, na mesma proporção, os desafios existentes. Além disso, a efetivação da reforma urbana também depende de outros elementos fundamentais, como o fortalecimento da capacidade de atuação dos governos, especialmente no âmbito municipal; a elaboração de políticas públicas integradas, alinhadas a uma agenda clara e bem definida; e a garantia de alocação dos recursos indispensáveis para sua execução.

Embora o Estado frequentemente negligencie a garantia do direito à moradia, é fundamental reconhecer que, por outro lado, existem movimentos sociais que lutam pela moradia digna e pela reforma urbana, sendo protagonistas na conquista de direitos. Esses movimentos atuam por meio de ocupações de prédios e imóveis desocupados, representações

em audiências e conferências, manifestações contra despejos arbitrários, entre outras formas de mobilização.

No Brasil, os principais movimentos surgiram entre as décadas de 1980 e 1990, no contexto de redemocratização e primeiros anos da nova Constituição. Alguns exemplos são: O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), criado em 1990 no I Encontro Nacional de Movimentos de Moradia, em Goiânia, inicialmente com representação de 13 estados brasileiros. Atualmente se faz presente em 18 estados, com coordenações em todos os níveis federativos e tem como princípio organizar e articular a classe trabalhadora na busca por uma política habitacional de interesse social, pautada nos ideais da reforma urbana e na ampliação do acesso aos direitos sociais. O movimento tem como forma principal de luta, as ocupações em prédios públicos abandonados e ociosos, portanto, imóveis que não cumprem a função social da propriedade (Bicalho e Cleps, 2021; Nepomuceno, 2019).

A União Nacional por Moradia Popular (UNMP) iniciou sua articulação em 1989 e se consolidou em 1993. Presente em 16 estados e com representações em níveis regionais, estaduais e municipais, a organização atua com trabalho de base em bairros, favelas e ocupações, com o objetivo de articular e mobilizar a luta pelo direito à moradia, pela reforma urbana e pela autogestão. A UNMP defende a autogestão como um processo não apenas para a construção de casas, bairros e infraestruturas coletivas, mas como forma de construção de poder popular, através de controlar recursos públicos por meio de processos alternativos de gestão, dando o protagonismo ao povo (Bicalho e Cleps, 2021; Gusmão, 2019).

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), criado em 1997 na cidade de Campinas, em São Paulo, surgiu com o propósito de assegurar o direito constitucional à moradia digna para todos, além de reivindicar políticas de reforma urbana. Assim como outros movimentos, o MTST tem como principal forma de articulação, a ocupação de imóveis públicos ou privados desocupados e ociosos. O movimento não realiza apenas ocupações, mas também acolhe e fortalece politicamente os indivíduos. Atualmente, o movimento está presente em 15 estados brasileiros (Bicalho e Cleps, 2021; Horacio, 2021)

O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), vinculado ao Partido Comunista Revolucionário (PCR), foi fundado em 1999 em Minas Gerais, no entanto, a primeira ocupação, chamada Mércia de Albuquerque, só aconteceu em 2002 em Recife. O movimento concentra sua atuação em áreas pobres das cidades brasileiras, organizando a população e mobilizando para que os objetivos das ocupações sejam alcançados (Silva, 2012). O MLB atua em mais de 20 estados e tem como reivindicação principal o direito à moradia e

a construção de uma sociedade socialista, pautados nos ideais da reforma urbana (Menezes, 2017; Medina, 2024).

Dessa forma, os movimentos sociais por moradia constituem-se como coletivos centrais na disputa pelo espaço urbano, confrontando diretamente a lógica do capital e os interesses do mercado imobiliário, que incessantemente transformam a cidade em mercadoria e restringem o acesso à moradia digna às camadas de maior poder aquisitivo. Ao promoverem ocupações, mobilizações e processos de organização popular, esses movimentos se afirmam como instrumentos fundamentais de denúncia do não cumprimento da função social da propriedade, ao mesmo tempo em que lutam pela construção de uma cidade para todos. A partir dessa atuação, suas lutas podem gerar resultados por meio da pressão política, contribuindo para a formulação de políticas públicas mais abrangentes e para a efetivação de instrumentos da reforma urbana. Nesse sentido, sua ação não apenas amplia o acesso a direitos, como também fortalece a construção de uma consciência crítica e de práticas emancipatórias, reafirmando a moradia como direito social e não como privilégio subordinado às dinâmicas do mercado.

1.4 Vulnerabilidade social e a questão habitacional

A ausência de moradia ou a vivência em condições habitacionais precárias constituem fatores determinantes para o agravamento da vulnerabilidade social de indivíduos e famílias. A moradia, enquanto direito social fundamental, representa mais do que o simples acesso a um espaço físico: ela é condição básica para o exercício pleno da cidadania e para a efetivação de outros direitos, como saúde, educação, alimentação, trabalho e lazer.

Quando esse direito é negado ou garantido de forma insuficiente, ocorre a intensificação das desigualdades sociais e a perpetuação de ciclos de pobreza e subalternização. Assim, a falta de uma moradia digna não apenas compromete o bem-estar material, mas também limita o desenvolvimento humano, fragiliza os vínculos comunitários e restringe o acesso a políticas públicas essenciais.

A vulnerabilidade social pode ser compreendida como a suscetibilidade ao risco, resultante da interação entre as ameaças presentes em um determinado contexto e as condições socioeconômicas, culturais e institucionais das pessoas expostas⁶. Trata-se,

⁶ O termo vulnerabilidade social tem sido empregado por diferentes áreas de conhecimento e políticas públicas, com diferentes significados. No caso específico da assistência social, há um debate quanto ao uso do termo, que pode variar desde uma concepção ampliada que reconhece o caráter multidimensional das diferentes

portanto, de um fenômeno socialmente produzido, que decorre de práticas políticas, institucionais e econômicas que, historicamente, colocam certos grupos sociais em posições de maior fragilidade e desproteção. É importante destacar, contudo, que a vulnerabilidade não se restringe apenas à dimensão social, ela também pode se estender para a dimensão ambiental (Carvalho, 2012).

Frequentemente, a vulnerabilidade social é associada à condição de pobreza. No entanto, conforme destacam Carmo e Guizardi (2018), essa concepção vai além da mera falta de renda, abrangendo também as fragilidades dos vínculos afetivos e relacionais, bem como as desigualdades no acesso a bens e serviços públicos essenciais. A vulnerabilidade, portanto, deve ser compreendida de forma mais ampla, como um processo multidimensional que envolve dimensões econômicas, sociais, políticas e simbólicas. Assim, embora a pobreza possa ser uma das causas da vulnerabilidade, ela não pode ser tomada como sinônimo dela, uma vez que a vulnerabilidade não se restringe à insuficiência material, mas também reflete condições de desproteção (Damasceno e Goulart, 2023).

De acordo com Damasceno e Goulart (2023), nas sociedades capitalistas, a inserção no mercado de trabalho constituía a forma tradicional de enfrentamento da segregação e da vulnerabilidade social. No entanto, as transformações ocorridas no contexto contemporâneo pós-industrial, como a automatização dos processos produtivos, a flexibilização dos contratos, o aumento do desemprego estrutural e a precarização das relações de trabalho, têm alterado profundamente essa lógica. O trabalho, antes associado à estabilidade, à segurança e à melhoria da qualidade de vida, já não desempenha esse papel. Pelo contrário, tais mudanças, nesse contexto de financeirização, têm contribuído para o agravamento da vulnerabilidade social, especialmente entre as camadas mais pobres da população.

As políticas sociais no Brasil entre a década de 1930 a 1980, tiveram como característica, uma forte dependência a projetos de desenvolvimento de regimes políticos específicos, subordinadas a interesses políticos e econômicos, ao invés de promover ações que visem a melhoria efetiva das condições de vida e gerem igualdade social. Nesse sentido, a cidadania se desenvolveu de forma fragmentada e desigual. Além disso, o padrão de cidadania era o da cidadania regulada, onde a inserção no mercado formal de trabalho era requisito obrigatório para acesso a direitos, privilegiando os trabalhadores urbanos e deixando de fora parte da população, como trabalhadores informais, rurais, frequentemente marginalizados (Lobato, 2016; Costa, 2025). Esses fatores contribuíram diretamente para a produção e

vulnerabilidades sociais, quanto uma noção restrita e que tende a individualizar a vulnerabilidade. Para uma discussão da temática, consultar Oliveira; Paiva; Senna (2024).

reprodução das vulnerabilidades sociais ao dificultar o acesso a direitos básicos e a possibilidade de superar as condições de precariedade.

Segundo Kowarick (2009), a vulnerabilidade socioeconômica refere-se à situação de desproteção a que determinados grupos estão submetidos no que diz respeito ao acesso ao trabalho, saneamento, educação, saúde e demais direitos básicos de cidadania. Entre esses aspectos, destaca-se também a questão habitacional, que, como já mencionado, vai muito além da ideia de “quatro paredes e um teto”. Ela envolve igualmente a localização da moradia, a qualidade dos serviços públicos disponíveis e a infraestrutura urbana do entorno.

Kowarick (2009) ressalta que a distância entre o local de moradia e o de trabalho constitui um dos principais fatores de desgaste físico e mental, sobretudo quando o deslocamento diário em transporte público consome, em média, quatro horas. Essa condição se agrava ainda mais quando se considera que, muitas vezes, os finais de semana são dedicados à autoconstrução das próprias casas, numa tentativa de reduzir gastos com aluguel e alcançar alguma estabilidade habitacional. Esse cenário evidencia como a precariedade das condições de moradia está diretamente relacionada à ampliação da vulnerabilidade social e à reprodução das desigualdades urbanas.

Como mencionado anteriormente, o Aluguel Social, embora concebido como uma medida emergencial e provisória da assistência social, vem sendo muito utilizado pelo Estado e tem se revelado um mecanismo de gestão da precariedade, funcionando mais como uma forma de administrar a fila por moradia do que como uma solução efetiva para o problema habitacional. Os baixos valores do benefício, que dificultam o acesso a moradias localizadas em áreas adequadamente urbanizadas, aliados à má gestão por parte do poder público e ao recorrente descumprimento das promessas de moradia definitiva, têm contribuído para intensificar ainda mais as vulnerabilidades sociais das famílias atendidas (Júnior, 2021; Ximenes, 2024).

Lutar pelo direito à moradia digna para todos é reconhecer a existência de pessoas que vivem em condições extremamente precárias, em habitações sem estrutura adequada, superlotadas, com espaços e recursos compartilhados, como tanques e banheiros, e marcadas pela ausência de privacidade. Essas moradias, muitas vezes localizadas em áreas insalubres, colocam em risco a saúde e a integridade física de seus moradores, que permanecem nessas condições por falta de alternativas. Além disso, convivem cotidianamente com a insegurança e o medo constante da remoção, o que reforça sua situação de vulnerabilidade e

subalternização (Kowarick, 2009). Maricato (1982, p. 91), discorre sobre as condições de habitação das autoconstruções:

O congestionamento habitacional (número de habitantes por área construída ou por cômodos), a coabitação familiar (mais de uma família por domicílio ou família e mais parentes e/ou amigos), a insalubridade, a iluminação precária, ventilação precária, são elementos de uma lista bem extensa. [...] As doenças pulmonares que esse ambiente acarreta, ao lado das más condições de saneamento, são talvez as consequências mais dramáticas da situação habitacional [...]

A primeira década do século XXI é considerada um marco para o contexto urbano brasileiro, especialmente pelo aumento da produção habitacional, tanto no segmento de interesse social quanto no mercado imobiliário. Esse período foi caracterizado por avanços nos indicadores de pobreza e vulnerabilidade, impulsionados pela ampliação do acesso a serviços básicos e pela expansão da infraestrutura urbana, o que contribuiu para a melhoria das condições habitacionais nas cidades. No entanto, tais progressos não significaram a superação das profundas desigualdades sociais e da precariedade que ainda marcam o espaço urbano brasileiro, tampouco asseguraram a efetivação plena do direito à moradia digna (Damasceno e Goulart, 2023).

Paulani (2006), ainda durante o segundo governo Lula, já apontava que as políticas sociais implementadas pelo Estado tinham limitações estruturais para confrontar a lógica capitalista. Apesar de ser um governo associado à esquerda, sua agenda mantinha traços neoliberais, especialmente pela ausência de medidas transformadoras capazes de reduzir efetivamente as desigualdades. Em vez disso, priorizava ações paliativas, que amenizavam temporariamente a pobreza sem alterar suas causas profundas. No contexto mais recente, marcado pelo aprofundamento da financeirização da economia, essa dinâmica se torna ainda mais complexa. A moradia passa a ser tratada não apenas como direito social, mas como ativo financeiro, articulado a interesses do mercado imobiliário e do sistema de crédito. Nesse cenário, políticas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, além de seu caráter social, também operam como mecanismos de dinamização econômica, beneficiando setores privados. Atualmente, no terceiro governo Lula, observa-se a mesma tendência, que se torna ainda mais evidente na política habitacional. Os números alarmantes do déficit habitacional e da ociosidade de imóveis expõem a incapacidade do Estado em assegurar direitos fundamentais, revelando a persistência de um modelo que gerencia a pobreza sem superá-la.

A superação do problema habitacional e da vulnerabilidade social não se limita à simples produção de novas moradias; é necessário ir além da lógica da aquisição da

propriedade privada. Políticas habitacionais baseadas predominantemente em mecanismos de crédito e financiamento não alcançam aqueles que enfrentam barreiras estruturais, como a concentração fundiária, a desigualdade no acesso a bens materiais, a precarização do trabalho e o baixo poder de compra e consumo. Assim, conforme destacam Damasceno e Goulart (2023), tais políticas revelam-se insuficientes para enfrentar a complexidade da questão habitacional, pois desconsideram as múltiplas dimensões que produzem e reproduzem a vulnerabilidade social no contexto urbano brasileiro. Conforme Carlos (2007, p. 117):

Com a negação da propriedade, alcança-se a contestação da fragmentação do espaço urbano através do acesso indiferenciado à terra urbana como condição inicial. Assim, a construção de uma nova sociedade passa pela mediação da transformação radical da cidade negada como condição e produto pelo debate atual, colocando em questão a própria sociedade urbana e a segregação enquanto conteúdo da produção do espaço urbano capitalista.

Por fim, Kowarick (2009) argumenta que a vulnerabilidade social não é um fenômeno acidental, mas sim uma consequência estrutural do próprio modo de organização do sistema capitalista. Inserida em um contexto de democracia formal, essa estrutura se mostra incapaz de enfrentar as desigualdades que ela mesma produz e sustenta. Assim, a vulnerabilidade social não decorre apenas da ausência de políticas públicas eficazes, mas de um modelo econômico e político que concentra riqueza, poder e oportunidades nas mãos de poucos. Para o autor, a superação efetiva da vulnerabilidade e das desigualdades exige uma transformação radical, uma ruptura com o sistema capitalista, sendo o socialismo não apenas uma alternativa desejável, mas também uma possibilidade concreta de construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No próximo capítulo, o foco recairá sobre o Aluguel Social, com uma discussão voltada ao seu marco normativo, ao caráter temporário e emergencial que o define, bem como à análise de experiências desse programa em diferentes contextos do Brasil. Busca-se, assim, refletir sobre os limites e as potencialidades desse instrumento na efetivação do direito à moradia.

2. O ALUGUEL SOCIAL ENQUANTO UMA POLÍTICA PÚBLICA

A garantia do direito à moradia constitui um dos maiores desafios da política social brasileira, especialmente diante da persistência do déficit habitacional, da precariedade das condições de habitação e do aumento das situações de vulnerabilidade social decorrentes de crises econômicas, desastres socioambientais e processos de remoção urbana. Nesse contexto, o aluguel social emerge como um importante instrumento de proteção social voltado ao atendimento emergencial de famílias que perderam ou não possuem condições de acessar uma moradia. Embora seja amplamente utilizado por estados e municípios brasileiros, trata-se de uma política marcada por diferentes formatos de implementação, critérios de acesso e capacidades de resposta às demandas habitacionais. Diante disso, este capítulo tem como objetivo analisar o aluguel social enquanto política pública, abordando sua inserção no âmbito da assistência social, seus fundamentos legais, as diferentes experiências desenvolvidas em cidades brasileiras e os principais limites e potencialidades desse instrumento na garantia do direito à moradia.

2.1 O aluguel social como um benefício eventual e temporário

O aluguel social é um benefício pago às famílias em situação de vulnerabilidade social com a finalidade de sanar a falta de moradia, de forma emergencial e temporária. Normalmente é utilizado em situações de calamidade ocasionadas por desastres socioambientais e climáticos. O aluguel social tem como função garantir o direito à moradia às famílias dentro do período de concessão, antes de encaminhá-las para programas habitacionais de caráter permanente.

No Brasil, o aluguel social é previsto como benefício eventual na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), por meio do artigo 22. Essa lei caracteriza os benefícios eventuais como providências suplementares e temporárias do Sistema Único de Assistência Social, destinadas a cidadãos em situações como nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública. O artigo 22 é regulamentado pelo Decreto Federal nº 6.307/2007, que detalha os benefícios eventuais e inclui a falta de moradia entre as condições que geram risco, perda ou dano, configurando vulnerabilidade social. A ausência de moradia pode resultar de abandono, da incapacidade de prover abrigo aos filhos, da ruptura de vínculos familiares, de violência física ou psicológica, de desastres e calamidades públicas, entre outras situações que comprometem a subsistência.

Além do aluguel social para sanar a falta de moradia, os benefícios eventuais englobam, normalmente, também o auxílio por situação de nascimento (auxílio-natalidade), que busca enfrentar vulnerabilidades vivenciadas pelas mães e famílias nos processos que envolvem o nascimento da criança ou a morte da própria mãe e/ou de filhas e filhos, impactando na qualidade de vida; o auxílio por situação de morte (auxílio-funeral), que visa garantir um funeral digno e o enfrentamento de vulnerabilidades que podem surgir ou se intensificar após a morte de um membro da família; e o auxílio-alimentação, destinado a famílias e indivíduos que solicitam o benefício por estarem em situação de vulnerabilidade que, eventualmente, impossibilita o acesso à alimentação digna (Brasil, 2018b). Demais modalidades de benefícios eventuais podem ocorrer em diferentes municipalidades, a depender das demandas locais em contextos de vulnerabilidades temporárias e de calamidades públicas.

Antes de serem estruturados como são hoje, previstos na Política Nacional de Assistência Social, os benefícios eventuais passaram por um longo processo de desenvolvimento ao longo do século XX. Por meio do Decreto nº 35.448, de 1954, foram criados, no âmbito da Previdência Social, o auxílio-maternidade e o auxílio-funeral, para segurados e seus dependentes. A concessão dos benefícios não exigia tempo mínimo de contribuição, mas, como era feita via Previdência Social, era necessário vínculo com o mercado de trabalho formal. A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), de 1960 (Lei nº 3.807), provocou mudanças no auxílio-funeral, alterando seu valor para duas vezes o salário-mínimo vigente para os dependentes do segurado falecido; no caso de inexistência de dependentes, o executor do funeral teria suas despesas indenizadas, até o máximo de dois salários-mínimos (Brasil, 2018b). Em 1991, já nos marcos da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.213 gerou novas alterações nesses benefícios, introduzindo o princípio da seletividade e definindo, na época, como beneficiários os segurados com renda de Cr\$ 5.000 (cinco mil cruzeiros), valor referente a três salários-mínimos. Essa prestação, sob responsabilidade da Previdência Social, durou até 1996, quando a Assistência Social passou a garantir a proteção social básica por meio dos benefícios eventuais, sem necessidade de contribuições prévias, ou seja, não havendo a obrigação de estar no mercado de trabalho formal, reconhecendo direitos básicos (Brasil, 2018b).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os benefícios eventuais passaram da lógica contributiva da Previdência Social, para a lógica de proteção social não contributiva da Assistência Social, consolidando-se como direitos básicos, mas sem garantia de

implementação uniforme em todo o país. Dessa forma, embora a base legal dos benefícios eventuais esteja estabelecida há décadas, sua aplicação prática fica dependente de escolhas políticas e da capacidade orçamentária de cada ente federativo, o que reflete na diversidade de modalidades existentes entre estados e municípios.

Por mais que o Aluguel Social seja reconhecido legalmente em âmbito federal, atualmente não existem programas federais que garantam o benefício. A própria LOAS coloca que o valor e a concessão do benefício serão definidos pelos estados, municípios e Distrito Federal, sendo previstos nas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Portanto, não existe uma padronização e o benefício vai se dar de formas diferentes nos vários estados e cidades do país. Nesse sentido, o Aluguel Social pode aparecer sob diferentes nomenclaturas, tais como bolsa-aluguel, auxílio-moradia, auxílio-aluguel, benefício por desabrigoamento e outras (Brasil, 2018a).

É importante não confundir esse tipo de benefício com a “Locação Social”, que se distingue por compreender políticas de habitação voltadas à locação de imóveis de fundo público⁷, com valores de aluguel subsidiados para famílias de baixa renda e de caráter mais permanente (Lima e Polli, 2025). Nessas políticas, o valor do aluguel normalmente representa uma fração bem menor da renda familiar em comparação com um aluguel de mercado, não comprometendo a renda destinada para outras necessidades. O quadro 1, a seguir, sintetiza as definições de aluguel social e locação social:

Quadro 1 - Tipos de Locação

TIPOS DE LOCAÇÃO	
Aluguel Social	Benefício assistencial de caráter temporário destinado a famílias em situação de vulnerabilidade, decorrente de situações emergenciais, como desastres ambientais e despejos forçados, para auxiliar no pagamento do aluguel.
Locação Social	Moradias disponibilizadas pelo Poder Público para famílias de baixa renda, com valores de aluguel reduzidos, subsidiados ou inferiores aos praticados no mercado, por período indeterminado, podendo perdurar por toda a vida do indivíduo ou pelo tempo que se fizer necessário.

Fonte: Adaptado de Lima e Polli (2025).

⁷São imóveis em que a titularidade pertence ao Poder Público (Lima e Polli, 2025).

Em contraponto à lógica pontual e emergencial do aluguel social, a locação social, quando vista como política estrutural de habitação, aproxima-se de modelos observados em países como a França. Segundo Santos, Medeiros e Luft (2016), na França, a locação social é expressiva e é tratada como serviço público e de interesse geral, além de ter como premissa que o Estado deve ser o responsável por fiscalizar a qualidade e a diversidade da moradia no campo de decisões. Isso permite sua provisão dentro de um regime jurídico próprio, onde os operadores sociais de locação constroem e administram imóveis que são disponibilizados para famílias de baixa renda através do aluguel, possibilitando um movimento contra à lógica e às pressões do mercado imobiliário. Nessa perspectiva, a locação social, diferente do aluguel social, representa uma importante alternativa para o acesso à moradia fora do mercado privado. Conforme Brasil (2015, p. 148):

O benefício mais importante da moradia por aluguel, do ponto de vista governamental, é que os subsídios não são meramente transferidos ao comprador, mas permanecem disponíveis por várias gerações. Esta base de ativos habitacionais sustentou setores autossuficientes de habitação social de aluguel nos principais países da Europa, em parte devido à inflação, mas também por conta de aumentos nos preços das moradias.

No Brasil, inscrito no conjunto de benefícios eventuais previstos pela política nacional de assistência social, o aluguel social é posto em prática para sanar a falta de domicílio, fator que coloca a integridade pessoal e familiar em risco. Portanto, a política de assistência social busca garantir a segurança de sobrevivência por um período previsto em regulamento local. No entanto, o aluguel social, benefício da assistência social, não pode ser confundido com a concessão de moradias no campo da política de habitação, de caráter definitivo, embora possa haver uma articulação para encaminhar a família assistida pela assistência social para programas habitacionais, para a aquisição ou melhoria de moradias (Brasil, 2018b). Ao ser classificado como benefício eventual, o aluguel social atua como proteção de emergência, atendendo ao risco imediato de invisibilidade e vulneração de direitos, enquanto a política habitacional busca garantir moradia de forma permanente, por meio de programas de produção, regularização fundiária ou concessão de unidades habitacionais, visando a solução estrutural do déficit habitacional.

De acordo com Brasil (2018b), a oferta do benefício de aluguel social é um meio fundamental para a garantia do direito à moradia de forma temporária. Portanto, é importante analisar as formas como tal benefício tem sido materializado, por exemplo, se os valores distribuídos são capazes de garantir o aluguel de uma moradia digna ou se os recursos são

repassados sem atraso. Tais questionamentos são necessários para que as famílias beneficiárias não precisem viver com insegurança, pelo menos no que se refere ao benefício.

A prestação dos benefícios eventuais ocorre de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a regulamentação desses benefícios por parte dos estados, municípios e Distrito Federal define o benefício como tarefa obrigatória pelo poder público, com critérios e prazos definidos pelos Conselhos de Assistência Social. A concessão deste benefício requer comprometimento orçamentário e qualificação técnica e deve ocorrer de preferência no contexto do acompanhamento social com as famílias através do Sistema Único de Assistência Social (Brasil, 2018b).

A forma como o Aluguel Social é posto em prática no Brasil revela diversas limitações, principalmente no que tange a sua temporalidade. Por mais que se tenha o aluguel social como uma solução transitória, na realidade, geralmente se prolonga no tempo de duração. Revela-se, portanto, a insuficiência dos programas habitacionais permanentes para acolher famílias em situação de vulnerabilidade. Quando não há articulação efetiva com a política habitacional, o benefício pode perpetuar a condição de insegurança habitacional, ao invés de superá-la. Mas deixemos a discussão sobre as limitações do aluguel social para outro momento mais adiante no capítulo.

2.2 Experiências de aluguel social em diferentes contextos no Brasil

No Brasil, o Aluguel Social, como já mencionado, tem seus valores e critérios de concessão definidos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Embora exista uma base comum, como a prevista para os benefícios eventuais, a falta de padronização e a forte descentralização das responsabilidades estatais acabam por gerar, na prática, diferentes modalidades de uma mesma política em distintas cidades brasileiras. Portanto, nesta seção, iremos analisar essas variações do aluguel social e compreender como essa política tem sido utilizada para a provisão de acesso à moradia a famílias em situações de vulnerabilidade.

Para fins de análise, selecionamos o aluguel social de cinco capitais brasileiras, a fim de compreender sua implementação, critérios de concessão, valores e limitações. A observação comparativa permite analisar como a falta de padronização se reflete na forma como o benefício foi construído e vem sendo implementado em diferentes cidades do país. Analisaremos a experiência do Rio de Janeiro, São Paulo, Fortaleza, Recife e Porto Alegre.

2.2.1 Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, o aluguel social passou a ser amplamente implementado a partir das fortes chuvas que atingiram diversas cidades fluminenses em 2010 e 2011, principalmente na Região Metropolitana e na Região Serrana, por meio da criação do Programa Morar Seguro (Decreto Estadual nº 42.406/2010). Posteriormente, a Resolução nº 422/2012, da então Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, e o Decreto Estadual nº 44.052/2013 estabeleceram os procedimentos para concessão, fiscalização e supervisão do benefício.

Em 3 de novembro de 2016, por meio do Decreto Estadual nº 45.806, o então governador Luiz Fernando de Souza, o Pezão, extinguiu o aluguel social no Estado do Rio de Janeiro, justificando a medida pela necessidade de contenção de despesas e otimização dos gastos públicos. Ficou definido que os benefícios já concedidos seriam pagos até junho de 2017. No entanto, no dia 29 do mesmo mês, deputados da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro aprovaram um decreto que derrubou a decisão do governo estadual de extinguir o aluguel social (Platonow, 2016). Em setembro de 2023, por meio do Decreto Estadual nº 48.695, o Programa Morar Seguro foi revogado e instituiu-se o Programa Habita +, programa de habitação de interesse social do Estado do Rio de Janeiro que prioriza beneficiários do aluguel social para a concessão de moradias definitivas. Mesmo com a descontinuidade do Programa Morar Seguro, o aluguel social continua regido pelos decretos aprovados no âmbito do programa. O benefício do Estado é temporário e de caráter emergencial, com valores mensais de R\$500 e é concedido por um período de 12 meses.

Em julho de 2024, foi criado o programa Cidade Integrada, por meio do Decreto Estadual nº 49.182, com o objetivo de realocar moradores desalojados por obras públicas. O programa prevê a concessão de um benefício denominado "Auxílio Habitacional Provisório", no valor mensal de R\$600,00, pelo prazo máximo de 24 meses, caracterizando-se como benefício temporário até o reassentamento definitivo em nova unidade habitacional ou até a conclusão do pagamento da indenização.

No município do Rio de Janeiro, o aluguel social é regulamentado pelo Decreto municipal nº 23.381 de 2003 que tem como objetivo atender famílias removidas de áreas de risco, que estejam desabrigadas ou que não tenham condições de arcar com os custos de aluguel. O valor do benefício do município é de R\$400, valor bem abaixo dos aluguéis do mercado imobiliário, ainda mais se tratando de uma metrópole como o Rio de Janeiro. Assim como previsto nos benefícios eventuais, esse caso de aluguel social também possui caráter

temporário e emergencial e pode ser concedido por um período de 12 meses. A situação de vulnerabilidade precisa ser comprovada pela Defesa Civil por meio de laudo de interdição ou destruição total ou parcial do imóvel. Além disso, a família precisa estar cadastrada no Cadastro Único para o recebimento do benefício (Silva, 2013; Ventura, 2022).

Durante a pandemia de Covid-19, aproximadamente 700 famílias cariocas ficaram sem o benefício desde o início do período pandêmico devido a um decreto do então prefeito, Marcelo Crivella. A proposta de 2018, limitava a concessão do aluguel social por um período de 12 meses e famílias que estavam há anos recebendo o benefício e sem uma alternativa definitiva, foram cortadas, ficando sem receber o benefício durante o período complexo que assolava o mundo, em que mais do que nunca, a moradia digna se fez necessária (Brasil de Fato, 2021). Todavia, em 2021, a Câmara de Vereadores entendeu que o decreto violava o direito à moradia previsto na Constituição Federal, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e na Lei Orgânica Municipal e conseguiram derrubar o projeto que limitava o aluguel social.

Nota-se que o aluguel social posto em prática tanto no município, quanto no estado do Rio de Janeiro, apresenta características que permitem associá-los ao tipo de auxílios como o bolsa-aluguel ou auxílio-moradia, com a perspectiva de ser temporário e emergencial, sem o objetivo de resolver o déficit habitacional. Embora sua temporalidade seja bem definida em legislações e seja uma medida provisória até o encaminhamento para soluções definitivas, o benefício pode durar mais que o previsto. A promessa de moradia própria perdura e a insegurança habitacional também, com a incerteza de até quando continuarão recebendo o aluguel social e se é que um dia o sonho da moradia própria se tornará realidade.

2.2.2 Recife

No Estado de Pernambuco, o aluguel social é regulamentado pela Lei Estadual nº 15.178 de 2013, que autoriza a concessão de auxílio moradia para famílias em situação precária de habitabilidade. A Lei nº 18.685 de 2024 altera alguns pontos da lei anterior, como o valor, que antes era de R\$200,00 mensais e passa para R\$350,00, e o tempo de duração da concessão era de 12 meses, podendo se estender até a entrega de moradias definitivas, e com a nova lei, o período aumenta para 24 meses, podendo ser estendido caso as famílias permaneçam em situação de vulnerabilidade. A nova lei não consta mais a possibilidade de

encaminhamento para políticas habitacionais permanentes como era descrito na lei de 2013. O benefício do Estado de Pernambuco é de caráter emergencial e temporário.

No município de Recife, capital do estado, o aluguel social é previsto através da Lei Municipal nº 18.958 de 2022, que dispõe sobre os benefícios eventuais, como auxílio funeral, auxílio natalidade e os benefícios eventuais por vulnerabilidade temporária, que se referem a prestação temporária, não contributiva, da assistência social, destinada ao enfrentamento de situações de vulnerabilidade, riscos, perdas e danos à integridade da pessoa ou da família. Esse último inclui o também chamado Auxílio-Acolhida ou Auxílio-Aluguel, que é exclusivo para as famílias em decorrência da falta de moradia. Segundo a referida lei, este benefício tem o valor mensal de R\$300,00 e a duração de até 12 meses, podendo ser renovado por igual período, caso a situação de vulnerabilidade permaneça.

Além do aluguel social, nos moldes dos benefícios eventuais, o município conta com mais dois programas, sendo estes de Locação Social. O primeiro é regulamentado pela Lei Municipal nº 19.175 de 2023, sendo uma Parceria Público-Privada de Locação Social chamada “Morar no Centro” que ainda está em fase de implementação, mas se encontra em estado avançado. O programa tem como objetivo criar 1.128 novas unidades habitacionais na área central de Recife, 887 serão novas construções e 241 em obras de reabilitação, em terrenos e edificações doados pelo poder público, tanto pelo Município quanto pela União. Das novas unidades, 637 devem ser destinadas para a Locação Social, e 491 destinadas para Habitações via Mercado Popular. Segundo a Lei, o acesso à moradia por meio da Locação Social exige contribuição obrigatória (Bernardino, 2024). Parte das despesas com aluguel e condomínio serão subsidiadas e a perspectiva é que comprometa, no máximo, entre 15% e 25% da renda familiar (Cruz, 2026).

O segundo programa, intitulado “Bom de Morar”, é regulamentado pela Lei Municipal nº 18.967 de 2022 e tem como finalidade promover a locação com subsídios de imóveis privados. Os imóveis precisam atender a requisitos pré-estabelecidos no que diz respeito às qualidades mínimas da edificação. O banco de imóveis é formado através de editais e chamadas públicas, onde os proprietários ou associações civis apresentam os imóveis. É necessário que os proprietários apresentem documentos que provem a legalidade dos imóveis. Os beneficiários também são selecionados mediante chamamento público e devem cumprir alguns requisitos como, morar na cidade há pelo menos dois anos e serem referenciados no Cadastro Único. De acordo com a Lei, o valor máximo de aluguel ficou definido em

R\$1000,00 e há também a possibilidade de os beneficiários indicarem imóveis de preferência (Bernardino, 2024).

O município de Recife apresenta as duas modalidades de aluguel, tanto o mais praticado, bolsa-aluguel, quanto a locação social. A partir disso, fica perceptível, que os programas de locação social refletem uma realidade mais próxima da garantia do direito à moradia. Os valores do aluguel social dos benefícios eventuais geralmente são muito baixos, sendo um valor muito distante dos aluguéis praticados pelo mercado imobiliário, não sendo capaz de abarcar todo o custo da moradia.

2.2.3 Fortaleza

No Estado do Ceará, o aluguel social também é previsto em legislação e tem como objetivo atender famílias desabrigadas ou que residem em áreas de risco e que necessitam ser temporariamente transferidas para uma moradia segura. O valor é repassado para os municípios que tenham decretado situação de emergência e estado de calamidade pública. O aluguel social é regulamentado pela Lei Estadual nº18.331 de 2023 que discorre sobre as ações e políticas públicas estaduais para o enfrentamento de situações emergenciais de calamidade. Além disso, a portaria nº 079 de 2023 da Secretaria da Proteção Social estabelece as normas para o cofinanciamento extraordinário de benefícios eventuais da política de Assistência Social, incluindo o aluguel social.

O benefício do estado possui valor mensal de R\$400,00, com caráter temporário e emergencial, concedido pelo prazo máximo de 6 meses. A solicitação do aluguel social deve ser feita pelo prefeito ou prefeita do município afetado, que deverá apresentar: (i) normativo de reconhecimento, por parte do Governo do Estado, da situação de emergência ou estado de calamidade pública; (ii) relatório social emitido pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), validado pelo(a) secretário(a) municipal de assistência social local, constando o número e a situação das famílias a serem assistidas; e (iii) lei municipal de benefícios eventuais. A Secretaria da Proteção Social também propõe articular com outros órgãos públicos para incluir as famílias beneficiárias em políticas habitacionais de caráter permanente. Dentre os benefícios analisados até o momento, este possui o período de concessão mais curto.

No município de Fortaleza, capital do estado, o aluguel social é garantido e regulamentado através da Lei Municipal nº 10.328 de 2015 que cria o programa "Locação

Social", que embora receba este nome, se configura como um programa de Aluguel Social e não de Locação Social. Segundo os incisos do artigo 1º da referida lei, o programa tem como objetivo atender situações excepcionais e temporárias de:

- I – famílias que habitem em condições subumanas, em áreas de risco iminente ou que tenham sido atingidas por qualquer espécie de desastre;
- II – famílias em situação de desalojamento temporário, que já se encontrem cadastradas em programas habitacionais, e estejam em processo de reassentamento para novas unidades habitacionais;
- III – mulheres em situação de violência sexual, excetuando a advinda de violência doméstica, idosos, pessoas com deficiência, enfermos graves ou arrimos de família;
- IV – famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua;
- V – famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social;
- VI – famílias vítimas de infortúnio público (enchentes, conflagrações, desabamentos e outros) que tenham sido removidas de áreas sem condições de retorno imediato, comprovadas por laudo técnico do órgão municipal competente.
- VII – famílias cuja remoção definitiva ou temporária seja necessária para implantação de obras públicas.

Percebe-se, nesse sentido, que o programa municipal de aluguel social abrange mais situações de vulnerabilidade do que o Programa do Estado, incluindo para além de casos de calamidade pública e emergenciais relacionados a desastres climáticos, mas também outras situações de vulnerabilidades sociais que colocam em risco a vida, como por exemplo, vítimas de violência sexual ou famílias em condições subumanas.

O benefício é mantido com recursos próprios da Prefeitura de Fortaleza com intermédio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), Secretaria Municipal de Segurança Cidadã (SESEC), Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) e da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF). O Aluguel Social consiste no pagamento mensal no valor de R\$420,00 pagos em um período máximo de dois anos com prestação de contas mensal através de apresentação de recibo do pagamento e também com reavaliação semestral para confirmar a continuidade da condição do beneficiário. A Lei apenas assegura uma permanência maior para caso de famílias impactadas por obras de urbanização e requalificação promovidas pela prefeitura, até que sejam contempladas com moradias permanentes.

Nessa ótica, nota-se que o programa de Fortaleza, embora abranja uma gama maior de situações de vulnerabilidades sociais e um período maior de concessão entre muitos programas de aluguel social, o valor do benefício ainda reflete uma quantia muito baixa se comparada aos gastos com aluguéis no mercado imobiliário formal, o que implica na

necessidade de as famílias buscarem formas de complementarem a renda para conseguirem dar conta dos gastos com aluguel.

2.2.4 Porto Alegre

No Estado do Rio Grande do Sul, o aluguel social é assegurado pela Lei Estadual nº 14.039 de 2012 que institui o Programa Aluguel Social. O programa é coordenado pela Secretaria de Habitação e Saneamento e visa transferir recursos para famílias de baixa renda para custear a locação de imóveis por período determinado. A Lei define que possuem direito de permanecer no programa até o reassentamento definitivo aqueles residentes de áreas destinadas à execução de obras públicas; que estejam em situação de risco decorrente de situações de calamidade pública ou situação de emergência; e residentes em áreas públicas, principalmente em áreas de risco e em processo de regularização fundiária.

Ademais, fica a cargo da Secretaria estipular o valor do benefício, que não poderá ultrapassar a R\$500,00 mensais. Caso o valor do aluguel seja inferior ao valor do auxílio, o pagamento se limitará ao valor do aluguel do imóvel alugado. No entanto, é preciso considerar a realidade de 15 anos atrás, quando o salário-mínimo era de aproximadamente R\$600,00. Este benefício é de caráter temporário, com a duração de até 12 meses e pode ser renovado caso as condições de vulnerabilidade permaneçam. A Lei que cria o programa só passou a ser regulamentada através do Decreto Estadual nº 53892 de 2018, sete anos depois.

Em Porto Alegre, capital do estado, o aluguel social ou Bolsa-Auxílio é previsto pela Lei complementar nº 612 de 2009 e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 18.576 de 2014. De acordo com o Decreto, o aluguel social é um benefício assistencial para custear a locação de moradias para famílias de baixa renda por meio do Departamento Municipal de Habitação. O benefício é destinado para o reassentamento involuntário de famílias previamente cadastradas, remoções de moradias com comércio de subsistência e entidades religiosas. O valor do aluguel é de R\$600,00 mensais e o valor poderá ser reajustado anualmente mediante alteração no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IGBE) (Souza, 2023). A localização do imóvel, a negociação dos valores e a contratação com os proprietários ficam sob responsabilidade dos beneficiários e mensalmente precisam apresentar o recibo de pagamento do aluguel.

Assim como em outras experiências de aluguel social, no Rio Grande do Sul o benefício tem caráter temporário e emergencial, de modo que sua continuidade depende de

renovações frequentes e do cumprimento das regras locais. Entre os programas analisados até aqui, o aluguel social do estado e o de Porto Alegre se aproximam bastante: ambos são administrados por órgãos de habitação, e não pela Assistência Social, além de terem legislação semelhante. Em ambos os casos, o auxílio tem alcance mais restrito e se concentra principalmente em remoções por obras públicas e em situações de calamidade. No entanto, até o momento, são os programas com os maiores valores mensais, porém, ainda representa uma quantia insuficiente para abarcar os custos totais relacionados à locação de uma moradia, principalmente em Porto Alegre, uma capital, onde o custo de vida tende a ser mais caro.

2.2.5 São Paulo

No Estado de São Paulo, o aluguel social é previsto em três modalidades. A primeira é através do Auxílio Moradia Emergencial (AME), regulamentado pelo Decreto Estadual nº 56.664 de 2011, que dispõe sobre as exigências para a concessão do benefício. Segundo o decreto, o auxílio fica sob gestão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SDUH e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU e é disponibilizado em situações de emergência, calamidades e vulnerabilidades temporárias para famílias de baixa renda. O valor do benefício corresponde a R\$300,00 mensais e o decreto não estipula o período fixo de concessão, sendo definido que o auxílio poderá ser prorrogado até que passe o estado de emergência ou calamidade pública que impeça as famílias de retornarem para suas moradias ou até que seja concedido atendimento no campo habitacional. O decreto permite que o auxílio-moradia emergencial seja acumulado com outros benefícios concedidos pelos municípios.

A segunda modalidade é o Auxílio Moradia Provisório que atende situações decorrentes de ações de intervenção do Governo do Estado de São Paulo, por meio ou com participação da SDUH ou da CDHU. Este programa é descrito no *site* da SDUH, mas não foi possível encontrar por qual legislação ele é regulamentado ou informações sobre valor do benefício ou sua temporalidade.

A terceira modalidade é o Auxílio-Aluguel para mulheres vítimas de violência doméstica. Criado através da Lei Estadual nº 17.626 de 2023 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 68.371 de 2024, tem como finalidade auxiliar mulheres que, por conta da violência doméstica, não podem retornar a sua moradia e que atendam a requisitos como, comprovar renda de até 2 salários mínimos anterior a separação, ter medida protetiva

expedida de acordo com a Lei Federal nº 11.340 de 2006 (Lei Maria da Penha) e comprovar estar em situação de vulnerabilidade que impeça de arcar com os custos de moradia. O valor do auxílio é de R\$500,00 mensais, pago por até seis meses e possibilidade de renovação por mais um período de igual duração, podendo ser cumulativo com outros benefícios. O decreto prevê acompanhamento pela rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e implementação de ações de desenvolvimento da autonomia das beneficiárias.

No município de São Paulo, capital do estado, o aluguel social é assegurado pela Portaria nº 131/2015 da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), que institui o Auxílio-Aluguel. O benefício tem valor mensal de R\$ 400,00 e pode ser concedido de forma temporária ou continuada. Ele se destina a famílias como complemento de renda para custear a moradia, nas seguintes situações: remoção em razão de obras públicas ou de intervenções em áreas abrangidas por programas da prefeitura, bem como atendimento emergencial em casos de desastres ocorridos em áreas ou imóveis de ocupação consolidada. A Portaria também estabelece que, havendo disponibilidade orçamentária e diante da necessidade de remoção de famílias em áreas de risco, em casos de acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos e situações semelhantes, devidamente identificadas pela Defesa Civil e pelas Subprefeituras, poderá ser concedido Auxílio-Aluguel no valor mensal de R\$ 600,00 às famílias.

Outra modalidade prevista é o Auxílio-Aluguel Maria da Penha criado através da Lei nº 17.320 de 2020 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 60.111 de 2021 para atender mulheres vítimas de violência doméstica em situação de vulnerabilidade social. O valor do benefício não é descrito nem na Lei nem no Decreto, é apenas dito que a Secretaria Municipal de Direito Humanos e Cidadania seria responsável por definir o valor mensal pago às beneficiárias. O auxílio é temporário, podendo ser concedido por 12 meses e ser prorrogado por mais uma vez pelo mesmo tempo por meio de justificativa técnica elaborada pela Secretaria.

Para além das modalidades de aluguel social supracitadas, o município de São Paulo também apresenta um programa de Locação Social, regulamentado através da Resolução nº 23 de 2002 da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). O programa tem como objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para famílias de baixa renda que não tenham possibilidade de adquirir um imóvel através de programas de financiamento, ou que não possuam interesse na aquisição de uma propriedade privada, mas sim, no acesso à moradia via locação social em unidades habitacionais já construídas. O programa busca atender famílias

com renda de até três salários-mínimos, moradores de comunidades e cortiços. O programa foi incluído em um outro programa chamado Morar no Centro, que tem como objetivo melhorar as condições de habitação de quem reside no Centro, promover a inclusão da população de baixa renda e estimular a vinda de novos moradores para a área central (Silva, 2013).

Os beneficiários do programa assinam com o poder público um contrato de quatro anos, passível de prorrogação. Os imóveis devem ser usados unicamente como moradia e os beneficiários pagam uma taxa de condomínio. O valor do aluguel é calculado a partir de um valor de referência, definido com base na recuperação mensal do investimento público (ou seja, o montante gasto pelo poder público na compra, construção ou reforma das unidades). A esse valor somam-se uma taxa de administração, destinada ao agente operador do programa, e uma taxa para a manutenção dos serviços básicos do imóvel. Quando o valor do aluguel pago pela família não alcança o valor de referência, por causa das condições de renda da família, a diferença é subsidiada pelo Fundo Municipal de Habitação (Ventura, 2022).

Segundo Silva (2013), o município de São Paulo é o único a ter uma experiência concreta de locação social no país e se destaca como uma política inovadora no acesso à moradia. Criado no Governo da Prefeita Marta Suplicy, o programa tem como intenção, contrariar a tendência dos anos 1970 e 1990 de esvaziamento das áreas centrais das cidades, que levou à perda de população e à ocupação de áreas periféricas, gerando um grande vazio urbano, com imóveis ociosos e subutilizados. Nessa perspectiva, o programa também tem como pretensão evitar que ocorra o processo de gentrificação, que normalmente é muito presente em programas de refuncionalização de habitações, ao destinar esses imóveis para famílias de baixa renda.

Silva (2013) também argumenta que a mobilização dos movimentos sociais por moradia em São Paulo funciona como importante mecanismo de pressão, essencial para a continuidade do programa de Locação Social e de outras iniciativas. O autor destaca que a luta desses movimentos é decisiva para a efetivação das garantias formais: ainda que o direito à moradia esteja previsto, é necessária a pressão social contínua para que ele seja efetivamente implementado.

2.3 Limites e potencialidades do aluguel social na garantia da moradia digna

O aluguel social, como já mencionado em outros momentos desta dissertação, não possui finalidade de resolver o déficit habitacional e não pode ser confundido com uma política habitacional. Trata-se de um benefício eventual da assistência social, com caráter emergencial e temporário. No entanto, ao longo desta seção, discutiremos através de suas limitações e potencialidades se o aluguel social, não só não busca sanar o déficit habitacional, mas como atua como potencializador do processo.

O benefício de aluguel social representa medida fundamental para atender de forma emergencial indivíduos que estejam em situação de vulnerabilidade social, principalmente em casos de calamidade pública provenientes de desastres socioambientais ou climáticos. Em muitos casos é a ajuda mais rápida que essas famílias recebem. Mais recentemente, como vimos nas experiências de aluguel social em algumas cidades brasileiras, o benefício passa a abarcar também, mulheres vítimas de violência doméstica, o que representa uma conquista relevante para que essas mulheres consigam quebrar o ciclo de agressões físicas e psicológicas e buscar se restabelecer e recomeçar a vida.

Porém, a forma como o auxílio vem sendo aplicado no Brasil, revela uma série de limitações que incidem diretamente nas condições de moradia das famílias beneficiárias e na própria noção de moradia enquanto um direito social. Segundo, Silva (2013), com exceção da prática em situações emergenciais, no Brasil, o aluguel social prioriza interesses diversos daqueles de ajudar famílias em situação de vulnerabilidade e não cumpre seu papel de instrumento transitório para políticas habitacionais permanentes. Nesse sentido, o autor afirma que o auxílio-aluguel não está sendo articulado com os direitos humanos e as conquistas históricas dos movimentos sociais por moradia baseados nos princípios de reforma urbana. A seguir analisaremos melhor essas limitações em torno do aluguel social.

Quanto a essas questões, Santoro *et al.* (2025) apontam algumas limitações do aluguel social. Por se tratar de uma medida temporária, não garante o acesso à moradia permanente e exige renovações frequentes, o que gera instabilidade para as famílias. O benefício também reforça a lógica de mercado, ao transferir para o setor imobiliário a responsabilidade pela provisão de moradia, mesmo quando esse mercado é, em grande parte, informal e ofereça condições inadequadas. Soma-se a isso o fato de que os valores repassados costumam ser insuficientes para garantir uma moradia digna e, diante das múltiplas necessidades das famílias, podem acabar sendo utilizados para outras despesas básicas.

Comentaremos de forma individualizada cada uma dessas problemáticas, a fim de estabelecer uma análise mais profunda e crítica. Primeiramente, quanto às renovações frequentes que a concessão do benefício exige, a incerteza da continuidade do aluguel social cria um cenário de instabilidade nas famílias. Frequentemente, o benefício que deveria ser emergencial, temporário e uma medida transitória para políticas habitacionais permanentes, se prolonga por anos e até mesmo décadas, assim como, a promessa da moradia própria. Em alguns casos, essas famílias ainda são surpreendidas com cortes repentinos do benefício, que potencializam a condição de vulnerabilidade em que elas se encontram.

Como apresentado anteriormente, a experiência do aluguel social em diferentes municípios brasileiros evidencia a instabilidade que frequentemente marca a execução desse benefício. Na cidade do Rio de Janeiro, durante a pandemia de Covid-19, centenas de famílias permaneceram por meses sem receber o auxílio em razão de um decreto editado pelo prefeito à época. Também no Rio de Janeiro, em 2021, cerca de 18 famílias oriundas da antiga Comunidade da Telerj, no bairro Engenho Novo, removida em 2014 durante os preparativos para a Copa do Mundo, foram despejadas devido ao atraso no pagamento do aluguel social (Suarez, 2021). Em São Paulo, por sua vez, a Prefeitura suspendeu, em 2019, o benefício de 4.859 famílias sob a justificativa de combater fraudes e desvios de recursos. A medida baseou-se na regra que exige que os beneficiários residam no município, levando ao desligamento daqueles que realizaram quatro saques consecutivos em agências bancárias localizadas fora da capital (Silva, 2019). Tal critério, entretanto, desconsidera a dinâmica cotidiana de muitos trabalhadores brasileiros, que frequentemente residem em um município e trabalham em outro, especialmente diante de jornadas extensas e deslocamentos pendulares. Dessa forma, evidencia-se que, para além da incerteza inerente aos processos de renovação do benefício, as famílias beneficiárias também se veem sujeitas aos efeitos da má gestão pública, da burocracia administrativa e das disputas de interesses presentes no campo político, fatores que podem comprometer a continuidade de um recurso fundamental para a garantia do direito à moradia.

As burocracias em torno da escolha do imóvel e do contrato, normalmente ficam a cargo do próprio beneficiário, enquanto o poder público apenas realiza o pagamento do aluguel social. Conforme Guerreiro (2020), não há controle do poder público sobre os imóveis locados pelos beneficiários, e o que as famílias conseguem acessar via mercado imobiliário são apenas ocupações, em áreas de risco, pouco urbanizadas, com poucos cômodos em relação ao tamanho da família, construções com má qualidade estrutural, em áreas sujeitas a

alagamento e com exigências de caução que fogem da realidade das famílias. A falta de fiscalização atrelada ao baixo valor do aluguel social tem impactado diretamente nas condições de moradia das famílias.

Quanto ao valor do benefício, em sua grande maioria, como analisamos na seção anterior, giram em torno de R\$400,00 a R\$500,00 mensais e sem um complemento de renda. Assim, dificilmente as famílias encontrarão moradias “regularizadas” e em boas condições de habitabilidade sem a necessidade de pagamento de caução ou fiador para firmar o contrato. Além disso, como aponta Guerreiro (2020), famílias que antes moravam em casas de autoconstrução, agora precisam pagar despesas com água e energia, custos que antes talvez não tivessem. O valor não é capaz de custear totalmente o gasto com aluguel de uma moradia digna e os programas não dispõem de meios para auxiliar as famílias com as burocracias exigidas como forma de garantia em contrato com os imóveis e as famílias precisam lidar com as demais despesas que implicam para sobrevivência.

O direito à moradia, como já mencionado, não deve ser pensado apenas no acesso a um imóvel ou uma propriedade privada, mas é necessário levar em conta as condições em que a moradia se encontra e a infraestrutura ao seu redor. De nada adianta ter uma política para sanar a falta de moradia temporária de famílias em situação de vulnerabilidade se o valor não é capaz de cobrir os custos totais do aluguel, se não facilita o processo burocrático de contrato do imóvel e se não garante um valor que permita o acesso a moradias dignas em áreas com infraestrutura e acesso a serviços básicos. Desse modo, o aluguel social tende a apenas intensificar as condições de vulnerabilidade e insegurança habitacional.

Segundo Silva (2013), o aluguel social é frequentemente utilizado pelos diferentes níveis de governo como instrumento para viabilizar intervenções urbanas. Nesse sentido, o benefício pode ser usado para facilitar a remoção de famílias que vivem em áreas destinadas à realização de obras públicas ou até mesmo para áreas de interesse de especulação imobiliária. De acordo com o autor, isso ocorre quando as moradias são consideradas um impedimento para a execução desses projetos. No entanto, nem sempre essas obras atendem aos interesses da população, já que as famílias afetadas raramente são consultadas durante o processo de decisão. Além disso, essas intervenções costumam se concentrar em áreas mais pobres, onde vivem famílias de baixa renda, fazendo com que os impactos dessas ações recaiam principalmente sobre os grupos socialmente mais vulneráveis.

Essas intervenções se manifestam como instrumento de intervenção da política urbana principalmente em tempos de grandes investimentos, justificando o padrão de modernização

sob a lógica da mercantilização do espaço urbano (Silva, 2013). Um exemplo prático dessas ações são as remoções ocorridas no Rio de Janeiro para as obras de preparação para a Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. As obras compreendiam instalações esportivas, reformas de equipamentos esportivos, infraestrutura de mobilidade urbana e projetos de reestruturação urbana.

De acordo com o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2015), a realização dos megaeventos esportivos na cidade do Rio de Janeiro marcou a retomada de uma das formas mais violentas de negação do direito à moradia: as remoções forçadas. Nesse contexto, intensificou-se o processo de "limpeza social" tanto em áreas valorizadas quanto em territórios periféricos, transformados em novas frentes de valorização imobiliária voltadas a empreendimentos destinados às classes média e alta. Segundo o Comitê, entre 2009 e 2015, aproximadamente 22 mil famílias foram removidas, o que corresponde a cerca de 77.200 pessoas. Diante dessas remoções, as famílias afetadas podiam optar entre três alternativas oferecidas pelo poder público: a indenização pelo imóvel demolido, a aquisição assistida (modalidade em que a prefeitura acompanha a compra de um novo imóvel) ou o recebimento do benefício de aluguel social, no valor de R\$ 400,00 mensais.

Entretanto, nenhuma dessas alternativas atendia plenamente às necessidades das famílias removidas. As indenizações, em geral, eram insuficientes para a aquisição de outro imóvel, especialmente em áreas com características semelhantes às de origem. Embora a aquisição assistida representasse um aumento no valor recebido pelas famílias, os recursos disponibilizados ainda não eram suficientes para garantir a permanência na mesma localidade. Da mesma forma, o valor do aluguel social mostrava-se inadequado para assegurar o acesso a uma moradia digna nos territórios de origem, em razão de sua baixa quantia. Assim, observa-se que essas medidas contribuíram para o deslocamento das famílias para áreas mais distantes das regiões destinadas aos eventos e dos espaços de maior interesse do mercado imobiliário, favorecendo processos de valorização urbana e aprofundando a segregação socioespacial⁸.

Portanto, embora o aluguel social desempenhe um papel importante no atendimento de situações emergenciais, a forma como esse benefício tem sido implementado no Brasil tem

⁸ De acordo com Peres e Saboya (2024, p. 4): Segregação socioespacial é um processo no qual os contatos presenciais entre grupos sociais distintos são minimizados, dificultados e/ou restringidos como consequência de condições espaciais intencionais, espontâneas ou imprevistas. Essas condições incluem separação, distanciamento, esquivações, barreiras visuais, demarcações territoriais materiais ou simbólicas e restrições de acesso a diferentes modos de transporte.

produzido impactos negativos tanto nas condições de moradia dos beneficiários quanto na efetivação da moradia como direito social. Em muitos casos, o benefício acaba reforçando a lógica de mercantilização da habitação, transferindo para o mercado a responsabilidade de atender uma demanda que deveria ser enfrentada por meio de políticas habitacionais estruturantes. Além disso, sua utilização prolongada contribui para a produção de um cenário de insegurança habitacional, marcado por incertezas quanto à continuidade do benefício, pela constante busca por imóveis com valores compatíveis ao auxílio recebido, pela necessidade de renegociação dos contratos de aluguel e pelo risco permanente de despejos e deslocamentos (Guerreiro, 2020). Essas condições podem se estender por anos, acompanhadas da expectativa de acesso a soluções habitacionais definitivas que, muitas vezes, não se concretizam, perpetuando a situação de vulnerabilidade das famílias atendidas.

No próximo capítulo, apresentaremos os principais achados da pesquisa realizada no município de Campos dos Goytacazes. Será realizada uma contextualização do município, por meio de sua caracterização socioeconômica, da análise do processo de urbanização e do déficit habitacional, bem como do histórico das políticas habitacionais desenvolvidas no município. Além disso, será abordado o processo de implementação do aluguel social, destacando seus principais marcos e características no contexto local.

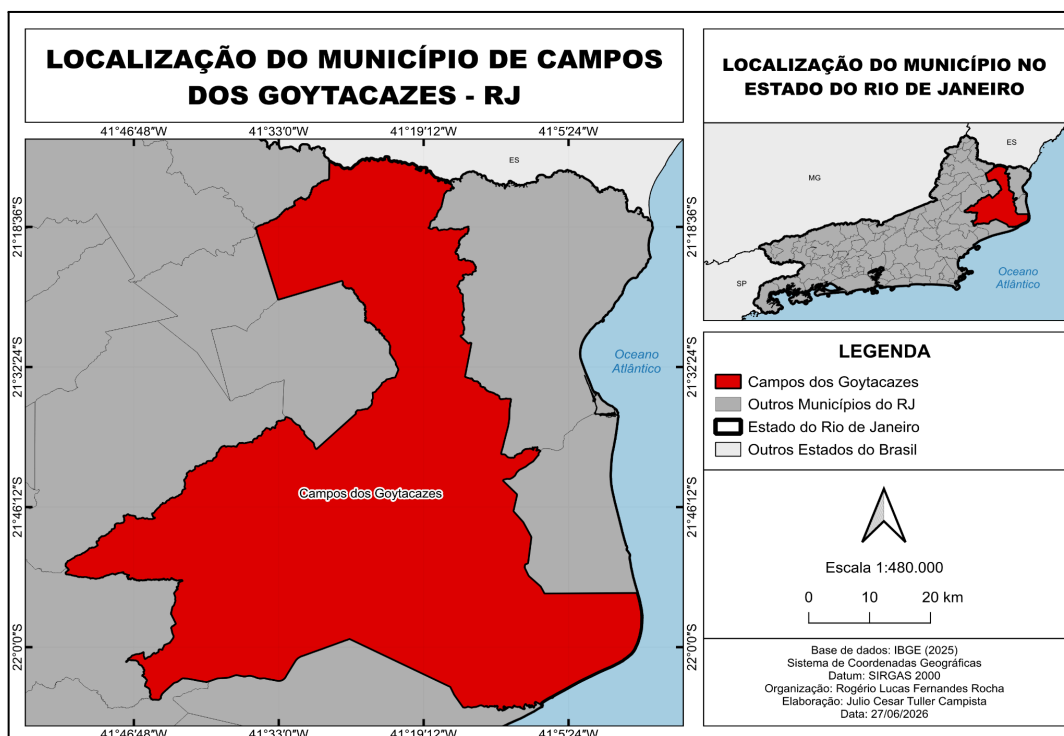
3. CONTEXTO LOCAL: CAMPOS DOS GOYTACAZES E A POLÍTICA HABITACIONAL

Este capítulo apresenta uma contextualização de Campos dos Goytacazes, recorte espacial desta pesquisa, com o objetivo de compreender os elementos históricos, socioeconômicos e institucionais que conformam a questão habitacional no município. Para isso, são abordadas sua caracterização socioeconômica, o processo de urbanização e a trajetória das políticas habitacionais, evidenciando como esses fatores contribuíram para a produção das desigualdades no acesso à moradia e para o contexto de implementação do aluguel social.

3.1 Caracterização socioeconômica do município

No contexto local que constitui o recorte espacial desta pesquisa, Campos dos Goytacazes (Mapa 01) destaca-se como um dos principais municípios da região Norte Fluminense. De acordo com dados do IBGE (2022), o município possui aproximadamente 483.540 habitantes e uma área territorial de 4.032,487 km², configurando-se como o maior do estado do Rio de Janeiro em extensão territorial e o mais populoso entre os municípios do interior fluminense.

Mapa 1 - Localização do município de Campos dos Goytacazes/RJ



Fonte: Organizado por Rogério Lucas Fernandes Rocha e elaborado por Julio Cesar Tuller Campista, a partir de dados do IBGE (2025).

Segundo Faria (2005), Campos dos Goytacazes historicamente ocupou uma posição de destaque nas regiões Norte e Noroeste Fluminense. O município constituiu-se como um dos primeiros centros urbanos da região, consolidando-se como o principal polo de atração econômica, política e administrativa da antiga capitania. Em função dessa relevância, a então Vila de São Salvador dos Campos dos Goytacazes foi elevada à categoria de cidade em 1835. Além disso, Campos destacava-se como importante centro comercial, desempenhando papel estratégico na integração regional e na articulação econômica e política com a Capital (Faria, 2005). De acordo com Ribeiro (2012), em 1880, Campos contava com teatros, bancos, clubes, associações, comércios e se constituía como centro financeiro da região.

O desenvolvimento econômico de Campos dos Goytacazes esteve historicamente associado, desde o período colonial, à pecuária e, posteriormente, à monocultura da cana-de-açúcar. Essas atividades produtivas foram sustentadas, por longo período, pela exploração da mão de obra escravizada, que constituiu um dos pilares da economia local. O fim da escravização no município foi precedido por intensas mobilizações e resistências protagonizadas pela população escravizada, por meio de fugas, rebeliões e outras formas de contestação da ordem escravista. Diante da crescente pressão social e do enfraquecimento das

bases de sustentação do regime, fazendeiros e comerciantes de Campos decidiram, em 18 de março de 1888, decretar a emancipação dos escravizados no município, antecipando-se à promulgação da Lei Áurea (Lei nº 3.353/1888) e reconhecendo a insustentabilidade da manutenção do sistema escravista naquele contexto (Ribeiro, 2012). Campos dos Goytacazes teve grande reconhecimento pela atuação na produção de cana-de-açúcar e na industrialização desse produto com a produção de seus derivados, como açúcar e álcool (Faria, Zacchi e Mothé, 2013). No entanto, a partir do final da década de 1960, a agroindústria açucareira no município entra em declínio. Desempregados, grande parte dos trabalhadores migrou para a cidade (Arruda, 2009).

Conforme destacam Faria, Zacchi e Mothé (2013), a economia de Campos dos Goytacazes passou por um processo de diversificação nas últimas décadas. Além das tradicionais atividades ligadas à agroindústria sucroalcooleira e à pecuária, o município ampliou sua base produtiva com investimentos na produção de café, frutas e na instalação de pequenas indústrias. Contudo, a principal dinâmica econômica local passou a estar associada à exploração de petróleo e gás natural, em razão de sua inserção na Bacia de Campos, que chegou a concentrar cerca de 80% da produção nacional desses recursos. Essa atividade proporcionou ao município expressivas receitas provenientes dos *royalties* e das participações especiais, conferindo-lhe grande relevância econômica no cenário regional e nacional (Faria, Zacchi e Mothé, 2013).

Entretanto, a geração de riqueza não se traduziu em melhorias proporcionais nas condições de vida da população (Carvalho, 2019). Campos dos Goytacazes permanece marcado por profundas desigualdades socioeconômicas e elevados índices de extrema pobreza. Nesse sentido, Neto (2023) aponta que, em março de 2023, aproximadamente 170.961 pessoas cadastradas no Cadastro Único encontravam-se em situação de extrema pobreza no município, evidenciando as contradições entre a riqueza produzida e sua distribuição social.

Além da centralidade assumida pela indústria do petróleo na região Norte Fluminense, de acordo com Faria, Zacchi e Mothé (2013), o perfil econômico da região estava passando novamente por uma modificação, devido aos grandes investimentos que estavam se instalando na região desde 2007, como o plantio de eucaliptos da Aracruz celulose; a produção de etanol;

o Complexo Logístico e Industrial Farol-Barra do Furado⁹ o Complexo Superporto do Açú¹⁰. Esses empreendimentos contribuem para a reestruturação econômica regional e para a intensificação de fluxos de capitais e de pessoas. No entanto, as autoras ressaltam que esses empreendimentos também produzem significativos impactos sociais, territoriais, econômicos e ambientais, em que os efeitos apresentam diferentes escalas e intensidades, nem sempre previsíveis e controláveis.

3.2 O processo de urbanização em Campos e o déficit habitacional

Devido à necessidade de reforçar a relevância de Campos, diversas intervenções urbanas foram feitas até o final do século XIX, o que permitiu que o município avançasse no seu processo de urbanização. Portanto, em meados do século em questão, já contava com canais, estradas de ferro, instalação de água e esgoto e luz elétrica (Faria, 2005). Nessa perspectiva, com a virada do século, novos planos urbanísticos ganham espaço, como em 1902, com o projeto elaborado pelo engenheiro sanitário, Saturnino Rodrigues de Brito. Esse plano se preocupava principalmente com questões voltadas para higiene e saneamento público.

Segundo Zacchi (2012), as intervenções previstas no plano concentravam-se majoritariamente na área central da cidade, contemplando ações como a pavimentação e o alargamento de ruas, a urbanização de praças e a construção de novos equipamentos urbanos, incluindo cafés e teatros. Essas medidas contribuíram para consolidar o centro como principal espaço de centralidade urbana e de concentração de investimentos públicos. Entretanto, a autora argumenta que esse processo também marcou o início da segregação socioespacial em Campos dos Goytacazes, uma vez que os recursos e as melhorias urbanas foram direcionados de forma desigual pelo território. Enquanto a área central era valorizada e modernizada, as regiões periféricas permaneciam à margem dos investimentos públicos, concentrando a população de menor renda em condições precárias de moradia e infraestrutura. Esse quadro intensificou-se ao longo das décadas seguintes e contribuiu para o surgimento das primeiras favelas do município em meados da década de 1940 (Zacchi, 2012). Segundo Santos (2019), o

⁹ O Complexo Logístico e Industrial Farol-Barra do Furado é um projeto portuário-industrial entre no limite entre Campos dos Goytacazes e Quissamã, suas obras foram iniciadas em 2010, mas foram paralisadas em 2014 (Pedrosa, 2026; Rodrigues e Lemos, 2011). Em março de 2026, as Prefeituras de Campos e Quissamã anunciaram a retomada do projeto (Paixão, 2026).

¹⁰ O Complexo Superporto do Açú, inaugurado em 2014, localiza-se no distrito de Açú, no município de São João da Barra e é considerado um dos maiores empreendimentos portuários da América Latina (Mesquita, 2024; Rodrigues e Lemos, 2011).

plano ainda previa projetos de casas populares, no entanto, tais propostas se deram em áreas pontuais e isoladas.

Essa concepção urbanística permaneceu predominante até as décadas de 1920 e 1930, período em que as intervenções realizadas pelo poder público estavam voltadas principalmente para a promoção de melhorias sanitárias e higienistas, o embelezamento da cidade e a expansão dos espaços centrais. Nesse contexto, o processo de crescimento urbano ocorreu de forma mais intensa em direção à porção oeste do município, impulsionado por importantes obras de infraestrutura e de reordenamento urbano, como a implantação da Praça do Liceu, o alinhamento da Rua Alberto Torres e a construção da Estrada de Ferro Leopoldina. Tais intervenções contribuíram para a valorização de determinadas áreas da cidade e para a redefinição de sua dinâmica espacial, reforçando a centralidade urbana já existente (Faria, 2005).

De acordo com Faria (2005), na década de 1940, Campos passou a experimentar um processo de expansão territorial acompanhado pelo agravamento dos problemas de mobilidade urbana. Nesse contexto, as desigualdades socioespaciais tornaram-se cada vez mais evidentes, revelando as limitações dos modelos de planejamento adotados até então. Diante desse cenário, o prefeito Salo Brand solicitou um empréstimo vultoso de vinte milhões de cruzeiros com o objetivo de viabilizar um novo projeto urbanístico capaz de ordenar o crescimento da cidade. Elaborado em 1944 pela empresa Coimbra Bueno, o plano buscava corrigir as deficiências dos projetos anteriores e promover a integração de bairros que haviam sido negligenciados pelo planejamento urbano precedente (Faria, 2005). Como resultado, foi redefinida a área central da cidade, delimitada pelas avenidas Barão de Miracema, Tenente Coronel Cardoso, Marechal Floriano e pelo Rio Paraíba do Sul (Conti, 2013). Entretanto, conforme destaca Conti (2013), esse processo também evidenciou as profundas desigualdades de infraestrutura existentes entre os bairros incorporados à zona urbana, reflexo de um modelo de urbanização que, durante décadas, privilegiou o embelezamento da cidade em detrimento da funcionalidade do espaço urbano.

Conforme destaca Zacchi (2012), a ocupação das férteis terras de massapé situadas na margem direita do rio Paraíba do Sul por usinas e grandes propriedades canavieiras limitou a expansão da malha urbana em direção ao sul do rio. Como consequência, a população de menor renda foi progressivamente direcionada para áreas menos valorizadas e menos férteis localizadas ao norte do rio. Esse território, além de não ser priorizado pelo Plano de Urbanização como área de expansão urbana, era caracterizado pela presença de brejos e

lagoas naturais, o que contribuiu para a consolidação de um padrão desigual de ocupação do espaço urbano e para o aprofundamento da segregação socioespacial em Campos dos Goytacazes (Zacchi, 2012; Conti, 2013).

Segundo Faria (2000), sob a perspectiva histórica e cartográfica, o Plano de Urbanização de 1944 constituiu o mais abrangente e detalhado projeto urbanístico elaborado para Campos dos Goytacazes até aquele momento. Entretanto, suas diretrizes não foram implementadas imediatamente após sua elaboração e tampouco executadas integralmente pelas administrações que o sucederam. Como resultado, entre as décadas de 1950 e 1960, intensificou-se no município a dualidade centro-periferia, evidenciando a insuficiência de investimentos nas áreas contempladas pelo plano. A descontinuidade das ações previstas comprometeu o ordenamento do crescimento urbano e contribuiu para o agravamento das desigualdades espaciais. Somaram-se a esse processo outros fatores estruturais, como o intenso êxodo rural de trabalhadores deslocados e sem emprego, impulsionado pela crise da cafeicultura e pelas transformações decorrentes da legislação trabalhista, que alteraram as relações de trabalho no campo (Faria, 2005; Conti, 2013). Sem condições adequadas de acesso à moradia formal, parcela significativa dessa população passou a ocupar áreas precárias da cidade, favorecendo o surgimento das primeiras favelas de Campos dos Goytacazes, entre as quais se destacam Tamarindo, Aldeia, Parque Bela Vista e Ururai (Conti, 2013).

De acordo com Frade (2025), os primeiros edifícios residenciais de Campos dos Goytacazes foram construídos na década de 1960, período em que a verticalização já se consolidava em diversas cidades brasileiras como uma alternativa habitacional voltada, sobretudo, para os segmentos de classe média. No município, esses empreendimentos concentraram-se principalmente na área central, especialmente no entorno da Praça São Salvador, reforçando a valorização e a centralidade dessa porção da cidade. Paralelamente, intensificaram-se os processos de parcelamento do solo urbano e de ocupação das áreas próximas aos leitos ferroviários, resultando na implantação de grandes loteamentos que passaram a ser identificados por denominações como “Parques” e “Jardins” (Zacchi, 2012). Já na década de 1970, o ritmo de expansão urbana apresentou uma desaceleração, possivelmente em decorrência da consolidação do adensamento das áreas anteriormente parceladas e da redução do dinamismo da economia regional. Ainda assim, nesse período, Campos dos Goytacazes já possuía uma população predominantemente urbana, evidenciando a consolidação do processo de urbanização do município (Arruda, 2009; Zacchi, 2013).

Em 1979, o prefeito Raul David Linhares instituiu o Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos. Este plano se manteve fortemente alinhado às normas do Plano de 1944 e visava estimular o desenvolvimento urbano do município, assim como, aplicar instrumentos de ordenamento urbano, a fim de controlar o crescimento descontrolado da cidade, promover o crescimento territorial em áreas não alagadiças como as próximas a brejos e lagoas, e a redução das desigualdades socioespaciais que se intensificavam e evidenciavam a dualidade centro-periferia (Conti, 2013). Nessa ótica, o presente plano proporcionou a criação de quatro anteprojetos de leis, como, a Lei dos Perímetros Urbanos, a Lei de Zoneamento e Uso do Solo, a Lei de Parcelamento do Solo e o Código de Obras. Concedendo ao Executivo Municipal a orientação técnica e o respaldo legal (Zacchi, 2012).

Ao longo da década de 1980, o processo de verticalização em Campos dos Goytacazes ultrapassou os limites da área central e passou a se expandir para novos espaços urbanos, especialmente para a região da Avenida Pelinca e seu entorno. Esse movimento esteve diretamente relacionado à ascensão da economia do petróleo, que impulsionou transformações significativas na dinâmica econômica e territorial do município. O aumento das receitas vinculadas à atividade petrolífera estimulou a especulação imobiliária, a valorização fundiária e a expansão dos setores de comércio e serviços, consolidando Campos como um importante polo regional (Frade, 2025). Nesse contexto, a cidade experimentou um intenso processo de crescimento urbano, cujos efeitos redefiniram sua estrutura espacial e contribuíram para a ampliação das desigualdades e disputas pelo uso do solo urbano.

Segundo Frade (2025), foi nesse contexto que Campos dos Goytacazes consolidou o padrão de expansão urbana marcado pela dualidade entre centro e periferia, reforçando uma lógica de produção do espaço alinhada aos interesses das classes dominantes e do mercado imobiliário. Esse modelo contribuiu para a valorização de determinadas áreas da cidade, ao mesmo tempo em que aprofundou as desigualdades socioespaciais e a precarização das condições de vida nas regiões periféricas. Nesse cenário, a problemática da favelização ganhou maior expressão. Conforme destaca Faria (2005), esse processo foi intensificado pela crise e posterior falência de diversas usinas de cana-de-açúcar, que impulsionaram o deslocamento de trabalhadores para a área urbana. A incapacidade da cidade de absorver esse contingente populacional por meio de infraestrutura adequada, oferta habitacional e serviços urbanos contribuiu para a expansão de assentamentos precários, evidenciando as contradições do processo de urbanização de Campos dos Goytacazes.

Arruda (2009) ressalta que, entre 1980 e 1991, o número de favelas em Campos cresceu de maneira expressiva, com a criação de mais 13 novos aglomerados nesse intervalo. Esse avanço esteve diretamente relacionado ao intenso êxodo rural verificado no início da década de 1980, período em que a população urbana do município já superava a rural, atingindo cerca de 58% do total. Em busca de melhores condições de vida, essas famílias migraram para a cidade e fixaram-se nas periferias, dando origem a pequenos núcleos habitacionais (Arruda, 2009; Faria, 2005). Conforme Faria (2005), os dados da amostragem populacional do Plano Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), realizada pelo IBGE em 1996, indicam que o município já possuía 32 favelas. Entretanto, Arruda (2009) observa que, nas décadas seguintes, a dinâmica da favelização em Campos se transformou: o processo deixou de ser impulsionado pela formação de novas comunidades e passou a ocorrer, prioritariamente, por meio do adensamento populacional e da expansão das moradias no interior das favelas já consolidadas. Segundo dados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, o município de Campos dos Goytacazes possui atualmente 30 favelas, nas quais residem aproximadamente 13.589 pessoas. Observa-se uma redução no número de favelas em comparação aos levantamentos anteriores, resultado que corrobora a análise de Arruda (2009) de que o processo de favelização no município deixou de ocorrer, predominantemente, por meio da formação de novos assentamentos, passando a se expressar por outras dinâmicas de expansão das áreas já existentes.

Em cumprimento à determinação da Constituição de 1988, que tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor para municípios com mais de 50 mil habitantes, Campos dos Goytacazes instituiu, em 1991, seu primeiro Plano Diretor por meio da Lei Municipal nº 5.251. O documento tinha como finalidade orientar o desenvolvimento urbano a partir do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, visando à melhoria das condições de vida da população e à redução das desigualdades socioespaciais. Para tanto, previa a articulação intersetorial entre diferentes órgãos da administração municipal, integrando ações em diversas áreas para que os objetivos propostos fossem efetivamente alcançados (Conti, 2013). Posteriormente, o Plano Diretor foi atualizado em duas outras ocasiões: primeiramente em 2007, por meio da Lei Ordinária nº 7.972, e, mais recentemente, em 2020, pela Lei Complementar nº 015. Em ambas as revisões, manteve-se como uma das diretrizes centrais a redução do déficit habitacional e a melhoria das condições de moradia no município.

Zacchi (2012) observa que, em 2004, Campos já contava com treze condomínios residenciais fechados, sinalizando o início da ruptura do tradicional modelo centro-periferia na cidade. A partir de então, pobres, classe média e ricos passaram a ocupar um mesmo território urbano, embora de maneira cada vez mais segregada. A autora discorre que os bairros antes habitados apenas pelas camadas populares, se renovam e passam a ter novos valores de uso, devido à chegada dos grupos de maior renda, o que deu origem, em seus termos, a verdadeiras "ilhas" urbanas. Nessas ilhas, a classe média se isola do entorno por meio de muros, portarias e outras medidas de segurança características dos condomínios fechados, reforçando uma lógica de segregação socioespacial.

A análise do processo de urbanização em Campos revela que as decisões do poder público, ao longo da história, privilegiaram sistematicamente o desenvolvimento das áreas centrais em detrimento das periferias. O Plano de Brito, por exemplo, orientou-se por uma lógica higienista e sanitaria que valorizava o centro como espaço de concentração de investimentos e símbolo de modernidade urbana. Já o Plano de 1944, embora tenha ampliado o olhar para regiões antes negligenciadas, mostrou-se insuficiente para reverter as desigualdades socioespaciais já consolidadas, sobretudo porque sua execução foi descontinuada pelas administrações subsequentes, comprometendo qualquer possibilidade de efetiva transformação estrutural. Esse ciclo de descontinuidade repetiu-se com o Plano de 1979 e com os próprios Planos Diretores, que, embora tenham introduzido instrumentos normativos relevantes, mostraram-se frágeis diante da força do mercado imobiliário e da inércia institucional, revelando que a produção do espaço em Campos sempre esteve mais a serviço dos interesses privados do que da garantia do direito à cidade.

A insuficiência do planejamento urbano em Campos, que sistematicamente negligenciou as áreas periféricas, tornou a cidade incapaz de absorver o crescimento populacional acelerado provocado pelas crises no campo em meados do século XX. As famílias que migraram para a cidade em busca de melhores condições de vida depararam-se com uma realidade adversa: restaram-lhes as regiões periféricas, desprovidas de infraestrutura e urbanização adequadas. Esse padrão de ocupação, como já assinalado, reforçou o modelo centro-periferia e aprofundou a segregação socioespacial. A moradia digna, não se reduz à posse de um imóvel, ela exige, sobretudo, a garantia de infraestrutura no entorno, como saneamento básico, equipamentos de saúde, educação e lazer, elementos que historicamente estiveram ausentes nos territórios ocupados pela população pobre. Zacchi (2013) observa que, ao analisar o Plano de 1979, quase todas as favelas campistas careciam de qualquer

infraestrutura urbana e apresentavam construções predominantemente de estuque, uma argamassa feita com pó de mármore, cal fina, gesso e areia, no entanto, já indicava uma tendência de substituição por tijolos. Essa realidade evidencia a precariedade das moradias das camadas populares e a omissão histórica do poder público, que não priorizou a melhoria das condições de vida dos segmentos mais vulneráveis.

Esse quadro histórico de precariedade habitacional também se expressa na persistência do déficit habitacional no município. Ao buscar informações sobre o déficit habitacional em Campos dos Goytacazes, observa-se a ausência de dados atualizados. Segundo Arruda (2009), com base em informações da Fundação CIDE/IPPUR/UFRJ referentes ao ano de 2001, o município apresentava um déficit habitacional de 11.094 domicílios, concentrado majoritariamente entre famílias com renda de até dois salários-mínimos. Posteriormente, Gomes (2015), utilizando dados de um estudo desenvolvido pelo Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional (ESR/UFF), estimou que, em 2005, o déficit habitacional alcançava 11.904 domicílios. Mais recentemente, Luiza e Rosendo (2024), com base nos dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, apontam que o déficit habitacional no município correspondia a 10.882 unidades habitacionais. Entretanto, até o momento, não foram divulgadas estimativas específicas do déficit habitacional para Campos dos Goytacazes com base no Censo Demográfico de 2022, tampouco foram identificados estudos recentes que atualizem essa análise para o município.

No Quadro 2, a seguir, são apresentados dados do Censo Demográfico de 2022, do IBGE, que destacam o nível de urbanização do município de Campos dos Goytacazes.

Quadro 2 - Domicílios em setores censitários selecionados para a Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios, por espécie, e existência e características do entorno - 2022

Município	Características do entorno	Total
Campos dos Goytacazes (RJ)	Total	212.120
	Via pavimentada – Existe	197.906
	Via pavimentada - Não existe	13.426
	Existência de bueiro / boca de lobo - Existe	120.799
	Existência de bueiro / boca de lobo - Não existe	90.533
	Existência de iluminação pública - Existe	203.020
	Existência de iluminação pública - Não existe	8.312
	Existência de ponto de ônibus / van - Existe	10.586
	Existência de ponto de ônibus / van - Não existe	200.746
	Existência de calçada / passeio - Existe	184.117
	Existência de calçada / passeio - Não existe	27.215
	Existência de obstáculo na calçada - Existe	125.361
	Existência de obstáculo na calçada - Não existe	58.756
	Arborização - Sem árvores	70.286

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2022)

Conforme os dados apresentados no quadro, observa-se que o poder público de Campos dos Goytacazes ainda enfrenta desafios para assegurar condições básicas de urbanização. Os indicadores revelam que uma parcela significativa dos domicílios permanece inserida em áreas com infraestrutura urbana insuficiente, caracterizadas pela ausência ou precariedade de elementos essenciais, como calçadas, iluminação pública, bueiros para drenagem de águas pluviais, vias pavimentadas, pontos de transporte coletivo e arborização. A falta desses elementos na infraestrutura urbana dificulta o acesso à cidade a população mais pobre, impactando principalmente sua mobilidade e qualidade de vida.

Por fim, ao longo desta seção, foi possível compreender o processo de urbanização de Campos dos Goytacazes, bem como as estratégias adotadas pelo poder público para o planejamento do espaço urbano diante do intenso crescimento populacional observado em meados do século XX. Entretanto, esse processo foi marcado por profundas desigualdades. Conforme argumenta Frade (2025), a atuação do poder público tem privilegiado os interesses das elites no processo de financeirização do espaço urbano, ao delegar quase integralmente ao

mercado imobiliário a provisão de moradias. Como consequência, reforçam-se as desigualdades no acesso à habitação e intensifica-se a segregação socioespacial no município.

Na seção seguinte, apresenta-se o histórico das políticas habitacionais no município de Campos dos Goytacazes, desenvolvidas a partir do processo de descentralização das políticas sociais promovido pela Constituição Federal de 1988. Esse novo arranjo institucional ampliou as competências dos municípios e possibilitou a formulação e a implementação de programas habitacionais em âmbito municipal.

3.3 Histórico das políticas de habitação no município

A análise das políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes exige uma incursão histórica que permita compreender como o poder público, em diferentes momentos, enfrentou, ou deixou de enfrentar, o problema do acesso à moradia digna. Esta seção tem como objetivo traçar um panorama das principais iniciativas e programas voltados para a habitação popular no município, desde os primeiros ensaios de intervenção estatal até as ações municipais, buscando identificar continuidades, rupturas e os limites que historicamente marcaram a atuação do município nessa área.

Durante o período da ditadura militar no Brasil, as políticas sociais, em especial a política habitacional, caracterizaram-se por uma forte centralização das ações no âmbito federal. No estado do Rio de Janeiro, a política de habitação era coordenada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), a exemplo do padrão nacional, e executada pela Companhia Estadual de Habitação (CEHAB). Cabia à CEHAB elaborar os projetos habitacionais, promover a urbanização das áreas destinadas aos empreendimentos, realizar a regularização fundiária por meio da escrituração dos imóveis, bem como acompanhar e fiscalizar a construção das unidades, executadas por empreiteiras licenciadas. Foi nesse contexto que os primeiros conjuntos habitacionais de Campos dos Goytacazes foram implantados por meio da política de financiamento do BNH. Entre 1966 e 1980, foram construídos quatro conjuntos habitacionais destinados a famílias com renda de até cinco salários-mínimos, totalizando 1.186 unidades habitacionais (Duarte, 2008; Arruda, 2009).

Segundo Arruda (2009), nesse período, em razão da centralização das políticas sociais e da escassez de recursos financeiros, a atuação da prefeitura era bastante limitada. Cabia ao poder público municipal, sobretudo, intermediar a relação entre os proprietários de terrenos do município e a CEHAB, que, como mencionado anteriormente, era o órgão responsável pela construção dos conjuntos habitacionais.

Em 1970, foi instalada em Campos dos Goytacazes uma agência da CEHAB, responsável pela construção do conjunto habitacional João Paulo II, inaugurado em 1980, no distrito de Ururaí, primeiro subdistrito do município (Duarte, 2008). De acordo com Duarte (2008), até o final da década de 1980 não há registros de iniciativas da Prefeitura Municipal voltadas à formulação ou implementação de uma política habitacional. Esse cenário começou a se modificar somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o processo de descentralização das políticas sociais ampliou as responsabilidades dos municípios nesse campo. Em Campos dos Goytacazes, foi durante a gestão do prefeito Anthony William Matheus de Oliveira (1989–1993), conhecido como Garotinho, que a administração municipal passou a estruturar de forma mais sistemática ações voltadas ao atendimento das novas demandas habitacionais (Duarte, 2008).

Com o processo de municipalização das políticas sociais, iniciado em 1989, a implementação dessas políticas em Campos dos Goytacazes passou a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social (SMDPS), enquanto a política habitacional ficou sob a gestão da Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo (SMOU) e da Empresa Municipal de Habitação (EMHAB). Nesse contexto, a maior parte das habitações populares produzidas pelo município foi viabilizada com recursos provenientes dos *royalties* do petróleo (Duarte, 2008). Em 1990, foi promulgada a Lei Orgânica do Município, que estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano deveria atender às funções sociais da cidade, entendidas como a garantia do acesso da população aos direitos sociais fundamentais, entre eles o direito à moradia. Em 1991, o Plano Diretor foi criado. Ambas as iniciativas eram previstas na Constituição como pré-requisitos para a liberação de recursos (Duarte, 2008).

Como mencionado anteriormente, o processo de descentralização das políticas sociais, aliado à aplicação de recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, possibilitou que a política habitacional em Campos dos Goytacazes passasse a se desenvolver de forma mais sistemática a partir da gestão do prefeito Garotinho, iniciada em 1989. Nesse período, foram instituídos os programas “Pode Entrar que a Casa é Sua”, em 1989, e “Cada Família Tem um Lote” e “Vale-Construção”, ambos em 1991 (Duarte, 2008). Posteriormente, a política habitacional municipal foi ampliada com a criação de novos programas em diferentes gestões: o “Comunidade Legal”, em 2000, durante a administração de Arnaldo Vianna; o “Casa Nova”, em 2007, na gestão do prefeito Alexandre Mocaiber; e o “Morar Feliz”, em 2011,

durante o governo da prefeita Rosinha Garotinho (Duarte, 2008). O quadro 3, a seguir, sintetiza as principais informações sobre os programas.

Quadro 3 - Programas habitacionais criados pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes/RJ através do Programa Municipal de Habitação Popular – 1989-2011

PROGRAMAS	ANO	GESTÃO	DESCRIÇÃO
Pode Entrar que a Casa é Sua	1989	Anthony Garotinho	Construção de moradias populares.
Cada Família Tem Um Lote	1991	Anthony Garotinho	Doação de lotes urbanizados à população de baixa renda.
Vale-Construção	1991	Anthony Garotinho	Doação de material de construção, em caso de emergência, para famílias de baixa renda com imóvel próprio.
Comunidade Legal	2000	Arnaldo Vianna	Construção, reforma e ampliação de casas nas favelas da cidade.
Casa Nova	2007	Alexandre Mocaiber	Recuperação de casas atingidas por enchentes.
Morar Feliz	2011	Rosinha Garotinho	Construção de moradias populares.

Fonte: Adaptado de Duarte (2008) e Farias (2020).

No âmbito do Programa “Pode Entrar que a Casa é Sua”, criado em 1989, os candidatos eram submetidos a um processo de triagem e de identificação do perfil socioeconômico, conduzido pelo Departamento de Habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social. Entre 1990 e 2008, o programa viabilizou a entrega de 1.839 unidades habitacionais no município (Duarte, 2008). De acordo com Arruda (2009), sua implementação ocorreu em duas fases distintas. A primeira, entre 1989 e 1994, caracterizou-se pela construção de vilas, financiadas exclusivamente com recursos da Prefeitura Municipal. A segunda fase, iniciada em 1999, foi marcada pela construção de conjuntos habitacionais por meio de parcerias entre o município, os governos estadual e federal, contando com recursos do Programa Habitar Brasil e da Caixa Econômica Federal (Arruda, 2009).

Como resultado, foram construídos os dois primeiros conjuntos habitacionais do programa: o Conjunto Morro do Coco, com 59 unidades habitacionais, e o Conjunto Esplanada, com 60 unidades. Para a execução desses empreendimentos, o Governo Federal destinou um investimento de R\$7 mil por unidade habitacional, cabendo à Prefeitura de

Campos dos Goytacazes complementar os recursos necessários para a construção das moradias e executar as obras de infraestrutura dos conjuntos (Arruda, 2009). A prefeitura anunciou, ainda no ano de 1999, uma parceria com o Governo do Estado para construção de conjuntos habitacionais, com previsão de 1.000 casas populares. Neste sentido, no mês de março em 2000, estava sendo feita uma parceria com o programa estadual Morar Feliz para a construção de 400 casas no Parque Aldeia e 300 casas no loteamento Novo Eldorado. Na época, Garotinho estava no governo do estado e ainda era aliado do então prefeito Arnaldo Vianna, possibilitando o convênio (Arruda, 2009).

O Programa "Cada Família Tem um Lote", criado em 1991, tinha como objetivo doar lotes urbanizados a famílias com renda entre zero e três salários-mínimos. Como mencionado anteriormente, neste período, os programas habitacionais eram financiados exclusivamente com recursos próprios da Prefeitura Municipal. No âmbito desse programa, foram construídas aproximadamente 80 unidades habitacionais compostas por apenas um cômodo e sem banheiro, evidenciando a precariedade das moradias ofertadas (Duarte, 2008). As habitações foram implantadas no bairro Codin, em uma área que posteriormente ficou conhecida como Terra Prometida. Entretanto, a ausência de infraestrutura urbana, de serviços públicos e de acompanhamento por parte do poder público contribuiu para que o local passasse a ser identificado como uma favela, revelando as limitações e o insucesso da iniciativa. Diante desse cenário, o programa foi posteriormente descontinuado (Duarte, 2008).

O "Vale-Construção", também criado em 1991, visava fornecer materiais de construção, em situações de emergência, para famílias com renda de até um salário-mínimo que possuíssem moradia própria. Em 1995, o programa passou a integrar a política municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes. Três anos depois, em 1998, a prefeitura firmou um convênio com a Caixa Econômica Federal que ampliou o escopo da iniciativa, passando a contemplar também a construção de novos cômodos nas unidades habitacionais. Nesse arranjo, as famílias beneficiadas diretamente pela prefeitura recebiam gratuitamente os materiais de construção, enquanto aquelas atendidas por meio da Caixa Econômica Federal tinham acesso aos materiais mediante financiamento. A partir de 2000, a prefeitura instituiu um orçamento anual fixo de R\$ 60.000,00 para o programa, com recursos provenientes do Fundo Municipal de Assistência Social (Duarte, 2008). Segundo Duarte (2008), não foram localizados registros sobre o quantitativo de famílias atendidas pelo Vale-Construção. A autora destaca que a ausência de registros constitui uma prática recorrente na Prefeitura de Campos dos Goytacazes – também identificada durante a realização da pesquisa para essa

dissertação – e, de forma mais ampla, na administração pública brasileira, podendo representar um mecanismo intencional de dificultar o rastreamento das ações governamentais e a responsabilização dos gestores.

O Programa “Comunidade Legal”, criado em 2000 durante a gestão do Prefeito Arnaldo Vianna (1998-2005), tinha como princípio promover a construção, a reforma e a ampliação de moradias em áreas de favelas de Campos dos Goytacazes. A primeira localidade contemplada foi a favela Tamarindo, que passou por um processo de urbanização e requalificação urbana, sendo posteriormente elevada à categoria de vila. A intervenção teve início com o cadastramento das famílias pela Secretaria Municipal de Promoção Social. Em seguida, a Secretaria Municipal de Obras conduziu, de forma gradativa, a demolição dos barracos, a implantação da infraestrutura urbana e a construção das novas unidades habitacionais. As moradias foram edificadas em alvenaria, com acabamento em piso frio e forro de madeira, e o conjunto habitacional passou a contar com redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (Duarte, 2008). Após a conclusão das obras na Tamarindo, o programa foi interrompido e somente em 2007 foram previstas novas intervenções, voltadas à reestruturação de bairros e à construção de conjuntos habitacionais nas localidades da Chatuba, Oriente e Matadouro. O financiamento do programa era integralmente proveniente da Prefeitura Municipal, que também remunerava a mão de obra empregada nas obras, composta, em grande parte, pelos próprios moradores beneficiados (Duarte, 2008).

Criado em 2007, no governo do prefeito Alexandre Mocaiber (2005-2008), o Programa “Casa Nova” foi uma iniciativa voltada à recuperação das residências destruídas ou danificadas pelas enchentes que atingiram o município em janeiro daquele ano (Duarte, 2008). Financiado com recursos da Prefeitura Municipal e com a receita oriunda dos *royalties* do petróleo, o programa previa, segundo Duarte (2008), um investimento de R\$10 milhões e a construção de 400 novas unidades habitacionais. No entanto, através de pesquisas realizadas em produções acadêmicas e no site oficial da prefeitura não foi possível localizar registros que comprovem a efetiva execução dessas obras, e atualmente o programa encontra-se descontinuado.

O Programa “Morar Feliz”, um dos principais programas habitacionais implementados em Campos dos Goytacazes, foi anunciado em 2009 e instituído pelo Decreto nº 055, de 2011, durante a gestão da prefeita Rosângela Barros Assed Matheus de Oliveira (2009–2017), conhecida como Rosinha Garotinho. A iniciativa tinha como objetivo reassentar famílias residentes em áreas de risco em conjuntos habitacionais, contemplando, prioritariamente,

famílias de baixa renda atingidas por enchentes, moradores de áreas situadas às margens de rodovias e ferrovias e beneficiários do aluguel social (Carvalho, 2021; Cortes, 2019). Em seu lançamento, foi anunciada a construção de 5.100 moradias, com a previsão de atender aproximadamente 13 bairros do município (Cortes, 2019).

O programa foi executado em duas fases. Na primeira (2010–2012), foram entregues 5.426 unidades habitacionais distribuídas em 14 conjuntos localizados nos bairros Tapera I, Tapera II, Eldorado I, Eldorado II, Eldorado III, Parque Prazeres I, Parque Prazeres II, Novo Jóquei, Penha, Santa Rosa, Parque Aldeia, Lagoa das Pedras, Travessão e Parque Esplanada (Cortes, 2019). Conforme destaca Cortes (2019), esses empreendimentos foram implantados, em sua maioria, em bairros periféricos, distantes da área central do município. Dessa forma, o programa reproduziu uma característica recorrente da política habitacional de Campos dos Goytacazes, marcada pela produção de moradias em áreas periféricas, reforçando processos de segregação socioespacial ao deslocar famílias para locais com menor oferta de infraestrutura urbana, equipamentos públicos e serviços. Na segunda fase (2012–2016), previa-se a entrega de mais 4.574 unidades habitacionais; entretanto, apenas 672 moradias foram efetivamente concluídas (Lima, 2026). De acordo com Dutra e Terra (2017), essa diferença entre o número de unidades planejadas e as efetivamente entregues pode ser atribuída à redução das receitas provenientes dos *royalties* do petróleo, bem como a dificuldades específicas relacionadas à execução das obras.

O Programa Morar Feliz foi financiado com recursos do fundo público municipal, provenientes, sobretudo, das receitas dos *royalties* do petróleo. O investimento previsto era de aproximadamente R\$100.000,00 por unidade habitacional, cuja construção foi executada pela empresa Odebrecht. As moradias, de tipologia unifamiliar geminada, possuíam área construída de aproximadamente 43,09m², distribuída em dois quartos, sala, cozinha e banheiro revestido com azulejos, além de piso cerâmico em todos os ambientes. Implantadas em lotes de 140m², as unidades também contavam com área de serviço e área livre na parte frontal do terreno (Cortes, 2019). Embora essas características indiquem um padrão construtivo relativamente homogêneo, a avaliação do programa não pode se restringir aos aspectos físicos das moradias, sendo necessário considerar também sua localização urbana e as condições de acesso à infraestrutura e aos serviços públicos, aspectos que suscitaram críticas quanto aos efeitos socioespaciais da política.

Nesse sentido, Lima (2026) argumenta que, embora o Programa Morar Feliz tenha ampliado o acesso à moradia para famílias residentes em áreas consideradas de risco, sua

lógica de implementação contribuiu para a reprodução da segregação socioespacial no município. Ao priorizar o reassentamento dessas famílias em conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas e relativamente isoladas, a política acabou deslocando a vulnerabilidade territorial, em vez de enfrentá-la de forma estrutural, reproduzindo um padrão historicamente presente nas políticas habitacionais brasileiras. Além disso, o programa foi construído sem levar em consideração as demandas dos beneficiários, sem a participação social daqueles que seriam removidos e atingidos diretamente por todas as questões que envolvem esse processo. Segundo Cortes (2019, p. 115):

Muito mais que mudar de residência, na grande maioria dos casos, ocorre também a transferência para outros bairros, o que faz com que todas as outras esferas da vida dos reassentados se transformem e não só o lugar de habitar. Além disso, os moradores dos bairros que recebem os conjuntos habitacionais também sofrem impacto no modo de produção e reprodução social das suas vidas, dado o recebimento do grande contingente de moradores que passam a ocupar o bairro.

Os conjuntos habitacionais do Programa Morar Feliz, implantados em áreas periféricas do município, contavam com infraestrutura básica, como abastecimento de água, energia elétrica, saneamento e pavimentação das vias. Contudo, o programa não contemplou a implantação de equipamentos públicos e serviços essenciais em seu entorno, como unidades de saúde, escolas, transporte público, áreas de lazer e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), limitando o acesso das famílias à cidade e aos direitos sociais (Carvalho, 2021). Dessa forma, além de enfrentarem o processo de remoção e adaptação a um novo território, os beneficiários passaram a conviver com as dificuldades impostas pelo distanciamento da área central e pela insuficiência da oferta de serviços públicos. Ao analisar os impactos do programa sobre mulheres chefes de famílias monoparentais, Carvalho (2021) evidencia que a mudança para conjuntos habitacionais distantes das antigas residências produziu efeitos significativos sobre suas condições de trabalho. Segundo a autora, muitas dessas mulheres perderam sua principal fonte de renda, uma vez que exerciam atividades como babás, empregadas domésticas ou trabalhadoras do comércio em seus próprios bairros ou em localidades próximas, tornando inviável a manutenção desses vínculos após o reassentamento.

Carvalho (2021) destaca que, quando não eram obrigadas a se afastar de seus empregos, muitas mulheres passaram a enfrentar um sistema de transporte público precário, irregular e caro para se deslocarem pela cidade. Em razão dos elevados custos de deslocamento, aquelas que não recebiam vale-transporte passaram a buscar outras formas de

obtenção de renda, uma vez que as despesas com transporte se tornaram incompatíveis com os baixos salários. Como consequência, muitas foram levadas a ingressar em trabalhos informais, caracterizados por longas jornadas de trabalho, baixos salários e ausência de direitos trabalhistas. Além disso, a autora aponta que algumas famílias perderam o benefício do Bolsa Família¹¹ em decorrência das dificuldades para matricular seus filhos nas escolas, comprometendo o cumprimento do requisito de frequência escolar exigido para a manutenção do benefício (Carvalho, 2021).

Nesse processo de remoção e reassentamento, a implementação do programa também expôs diversas famílias a situações de violência decorrentes da dinâmica territorial do município. Segundo Carvalho (2021), famílias oriundas de áreas sob influência de determinadas facções criminosas foram realocadas em conjuntos habitacionais situados em territórios controlados por grupos rivais, aumentando sua vulnerabilidade e colocando em risco sua integridade e segurança. Além disso, o processo de remoção raramente ocorreu de forma consensual. Santos (2019) relata que, durante a remoção de 40 famílias da localidade de Ururaí, em 2011, algumas delas recusaram-se a deixar suas residências, apesar de estarem localizadas em áreas classificadas como de risco, mas tiveram suas casas demolidas mesmo assim. Conforme destaca a autora, esse processo desconsiderou as demandas e os vínculos sociais das famílias, especialmente o desejo de permanecer nas proximidades de seus locais de origem, onde haviam construído relações de pertencimento, redes de sociabilidade e estratégias cotidianas de reprodução da vida.

Outro aspecto relevante refere-se à alteração na dinâmica dos custos de reprodução da vida das famílias após o reassentamento. Conforme destaca Cortes (2019), a mudança para os conjuntos habitacionais implicou a incorporação de despesas que, em muitos casos, não faziam parte da realidade das famílias em seus locais de moradia anteriores, como os gastos com energia elétrica, água e esgoto sanitário. Embora o programa tenha assegurado o acesso à moradia, sua implementação desconsiderou a capacidade econômica das famílias para arcar com os custos de manutenção dessas unidades habitacionais, impondo-lhes novos encargos financeiros que agravam sua situação de vulnerabilidade.

Em síntese, a trajetória das políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes foi marcada pela fragmentação, pela descontinuidade administrativa e pela forte influência das

¹¹ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda do Governo Federal destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Consiste na transferência monetária diretamente às famílias, conjugada ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, entendidas como contrapartidas das beneficiárias. Nos termos da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o programa, podem ser beneficiadas as famílias com renda mensal de até R\$ 218,00 por pessoa.

disputas político-partidárias que caracterizaram o município, especialmente entre os anos 2000 e 2010. Nesse período, sucessivas denúncias de corrupção, afastamentos de prefeitos e a intensa rivalidade política entre Anthony Garotinho e Arnaldo Vianna comprometeram a continuidade das ações governamentais (Muylaert, 2015). Inicialmente aliados, ambos romperam politicamente e passaram a disputar a condução do município por meio de seus respectivos grupos políticos, cenário que afetou diretamente a formulação e a implementação das políticas públicas. Posteriormente, Garotinho lançou sua esposa, Rosinha Garotinho, à Prefeitura, contribuindo para a manutenção dessa polarização política (Arruda, 2009). Nesse contexto, a política habitacional assumiu, em diversos momentos, um caráter predominantemente assistencialista e clientelista, sendo frequentemente mobilizada como resposta emergencial a enchentes, remoções e desastres ambientais ou como instrumento de construção de apoio político, em detrimento de uma política pública estruturante, planejada e orientada pela garantia do direito à moradia. Sobre esse processo, Arruda (2009, p. 55) afirma:

No lugar da favela, temos a doação da “dignidade”, “do morar bem”, e da formação de um elo de gratidão que certamente renderá frutos a quem “generosamente” doa a casa. É esta “doação” vista como uma benesse, e não como um direito, que dá a política de habitação social um caráter tão “populista”. Mas, afinal de contas, o que seria da política Campista sem o seu enraizado populismo e sem o seu tão comum assistencialismo?

Dessa forma, embora Campos dos Goytacazes disponha de expressivos recursos financeiros provenientes das receitas dos *royalties* do petróleo¹², a dinâmica de disputas políticas em torno da gestão municipal ajuda a compreender as dificuldades na consolidação de políticas sociais estruturantes. Conforme argumenta Arruda (2009), essas políticas foram frequentemente utilizadas como instrumentos de capital político e eleitoral, sendo tratadas como doações e favores concedidos pelos prefeitos, em vez de direitos sociais constitucionais. Nas políticas habitacionais, essa lógica se refletiu na predominância de programas que, embora tenham ampliado o acesso à moradia, também reforçaram processos de segregação socioespacial, uma vez que os conjuntos habitacionais foram, em sua maioria, implantados em áreas periféricas e pouco integradas à malha urbana, frequentemente marcadas pela insuficiência de infraestrutura, pela baixa qualidade dos imóveis e pela desconsideração das

¹² Segundo dados do InfoRoyalties, da Universidade Cândido Mendes, o município de Campos dos Goytacazes recebeu, em receitas provenientes dos royalties do petróleo, aproximadamente R\$ 458 milhões em 2021, R\$ 863 milhões em 2022, R\$ 697 milhões em 2023, R\$ 667 milhões em 2024 e R\$ 645 milhões em 2025 (Universidade Cândido Mendes, 2026).

necessidades e demandas das famílias reassentadas. Além disso, cabe destacar que nenhum dos programas habitacionais apresentados nesta seção estão atualmente ativos no município.

Por fim, a trajetória das políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes evidencia que, embora tenham sido registrados avanços pontuais na ampliação do acesso à moradia, essas iniciativas também foram marcadas pela descontinuidade dos programas, pela utilização das políticas públicas como instrumentos de disputa político-eleitoral e pela reprodução de processos de segregação socioespacial. Conforme discutido ao longo desta seção, a maior parte das intervenções habitacionais implementadas no município ocorreu como resposta a situações emergenciais, especialmente enchentes, desastres socioambientais e ocupações em áreas de risco, sem que houvesse a consolidação de uma política habitacional estruturante, contínua e articulada ao planejamento urbano. Cabe destacar que tais ocorrências, recorrentes em Campos dos Goytacazes, não podem ser compreendidas como fenômenos exclusivamente naturais. Ao contrário, são produzidas pelas formas desiguais de apropriação e ocupação do território, pelas contradições da relação entre sociedade e natureza sob a lógica de acumulação capitalista e pela insuficiência ou precariedade das políticas públicas de planejamento urbano, habitação e gestão ambiental.

É nesse contexto que o aluguel social se insere como um benefício de caráter temporário, destinado a atender famílias em situação de vulnerabilidade habitacional enquanto não lhes é assegurada uma solução definitiva por meio das políticas habitacionais permanentes. Assim, no próximo capítulo, será apresentada uma caracterização da rede socioassistencial de Campos dos Goytacazes. Em seguida, adentrando o objeto de pesquisa desta dissertação, será analisado o processo de implementação do aluguel social no município, com destaque para o arcabouço normativo que o regulamenta, os critérios de acesso ao benefício e as principais limitações observadas em sua execução.

4. ANÁLISE CRÍTICA DO ALUGUEL SOCIAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Após discutir, nos capítulos anteriores, os fundamentos da política habitacional brasileira, o lugar do aluguel social no âmbito da política de assistência social e as experiências de implementação desse benefício em diferentes municípios, o modo de ocupação do território campista e as políticas habitacionais no município, este capítulo volta-se para a realidade de Campos dos Goytacazes, recorte espacial desta pesquisa. Inicialmente, apresenta-se uma caracterização da rede socioassistencial e do perfil socioterritorial do município, buscando evidenciar as condições de vulnerabilidade que conformam a demanda pelo benefício. Em seguida, reconstrói-se o processo de criação, regulamentação e implementação do aluguel social no município, analisando seu marco normativo, suas formas de operacionalização e os dados relativos ao atendimento das famílias beneficiárias. Com isso, pretende-se compreender como essa política tem sido desenvolvida no contexto local, identificando seus avanços, limites e contradições diante da persistência do déficit habitacional e das múltiplas expressões da questão social que marcam o território campista.

4.1 Caracterização da rede socioassistencial em Campos dos Goytacazes

Antes de adentrar a discussão acerca do objeto de pesquisa desta dissertação, o Aluguel Social no município de Campos dos Goytacazes, faz-se necessário caracterizar a política de Assistência Social no município. Considerando que o Aluguel Social está regulamentado como um benefício socioassistencial, torna-se fundamental compreender a organização dessa política, sua distribuição territorial e a estrutura de sua rede de serviços e equipamentos, elementos essenciais para contextualizar a implementação e a gestão do benefício.

A gestão da política de Assistência Social em Campos dos Goytacazes é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC). Para fins de organização, planejamento e execução das ações socioassistenciais, o município encontra-se dividido em 15 territórios de abrangência da Assistência Social, denominados: Chatuba, Codin, Custodópolis, Esplanada, Farol, Goytacazes, Jardim Carioca, Jockey, Matadouro, Morro do Coco, Parque Guarus, Penha, Praça do Céu, Travessão e Ururaí. Essa organização territorial busca orientar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios

socioassistenciais de acordo com as especificidades e demandas de cada território. O Quadro 4, apresentado a seguir, relaciona os territórios de abrangência da Assistência Social e os respectivos bairros e localidades que os compõem:

Quadro 4 - Territórios da Assistência Social em Campos dos Goytacazes – 2025

TERRITÓRIOS	BAIRROS E LOCALIDADES QUE CONSTITUEM O TERRITÓRIO
Chatuba	Alphagreen, Bosque das Acácias, Cantagalo, Capão, Carvão, Centro, Chatuba, João Maria, Osvaldo Gregório, Parque Alphaville, Parque Alphaville II, Parque Aurora, Parque Fazendinha, Parque Fazenda Grande, Parque Carlos de Lacerda, Parque Dr. Beda, Parque IPS, Parque João Seixas, Parque Rosário, Parque Rui Barbosa, Parque São Benedito, Parque São Lino, Parque Veneza, Residencial Veredas e Turf Club.
Codin	CODIN, Conjunto Boa Vista I, Conjunto Boa Vista II, Jardim Boa Vista, KM 04, KM 07, KM 08, Lagoa das Pedras, Parque Céu Azul, Parque Eldorado, Parque Jardim Aeroporto, Parque Novo Horizonte, Parque Pomares, Parque Santos Dumont, Parque São Silvestre, Santa Edwiges, Suvaco da Cobra, Terra Prometida e Vila Industrial.
Custodópolis	Conjunto dos Nogueiras, Parque Barão do Rio Branco, Parque Bonsucesso, Parque Custodópolis, Parque Jardim de Campos, Parque Nogueira, Parque Nova Campos, Parque Novo Mundo, Parque Santa Clara, Parque Santa Rosa, Parque São Domingos e Sapo 1.
Esplanada	Baleeira, Beira de Linha, Caju, Centro, Conselheiro Thomaz Coelho, Coroa, Estrada do Deserto, Fazenda Grande, Ilha do Cunha, Itereré, Morangaba, Nova Brasília, Parque Alberto Torres, Parque Corrientes, Parque Dom Bosco, Parque dos Rodoviários, Parque Esplanada, Parque Julião Nogueira, Parque Leopoldina, Parque Nossa Senhora do Rosário, Parque Pelinca, Parque Santo Amaro, Parque São Caetano, Parque São Clemente, Parque São Salvador, Parque Sumaré, Parque Tamandaré, Pecuária, Quinze de Novembro, Rio Preto, Santa Cruz, Usina Santa Cruz e Vila Tamarindo.
Farol	Babosa, Baixa Grande, Barra do Furado, Boa Vista, Campo de Areia, Ciprião, Córrego Fundo, Farol de São Thomé, Lagamar, Largo do Garcia, Marrecas, Mulaco, Mussurepe, Parque Mosteiro de São Bento, Pitangueira, Rádio Velho, Retiro, Santo Amaro de Campos, Terminal Pesqueiro, Veiga, Vila do Sol, Vila dos Pescadores e Xexé.
Goitacazes	Alto da Areia, Alto do Eliseu, Balança do Jai, Baltazar, Beira do Tai, Bugalho, Caboio, Campo Limpo, Canal das Flexas, Canto do Engenho, Canto do Rio Tocos, Caxias de Tocos, Cazumba, Coqueiro de Tocos, Correnteza, Donana, Espinho, Goiaba, Goitacazes, Jardim Paraíso, Jardim Primavera, Lagoinha, Linha do Limão, Marcelo, Mineiros, Nova Goitacazes, Olhos D'Água, Parque Real, Parque Saraiva, Parque Transmissor, Paus Amarelos, Poço Gordo, Ponta Grossa, Ponto de Coqueiros, Ponto do Carmo, Sabão, Saturnino Braga, São Martinho, São Sebastião, Tocaia, Tocos, Vala do Mato, Veiga, Vila Real e Vila Romana.

Jardim Carioca	Abadia, Comunidade Madureira, Parque Alvorada, Parque Calabouço, Parque Jardim Carioca, Parque Niterói, Parque Prazeres, Parque Presidente Vargas, Parque Residencial Lapa II, Parque Santo Antônio, Parque São Jorge, Parque Vicente Gonçalves Dias, Residencial Lapa I, Usina São João, Zumbi 1 e 2 e Zuza Mota.
Jockey	Cambaíba, Campo Novo, Jockey Club, Jockey II, Martins Lage, Mergulhão, Morada do Oriente, Novo Jockey, Parque Benta Pereira, Valeta, Venda Nova, Vila Rainha e Vista Alegre.
Matadouro	Bouganville, Centro, Chácara João Ferreira, Conjunto Damas Hortis, Goiabal, Horto, Jardim Flamboyant I, Jardim Flamboyant II, Lapa, Matadouro, Parque Califórnia, Parque Maciel, Parque Oliveira Botelho, Parque Riachuelo, Parque Salo Brand, Portelinha, Tira Gosto e Parque Turf Club.
Morro do Coco	Areal, Caldeirão, Chave do Paraíso, Conselheiro Josino, Correnteza, Cruz da Serra, Espírito Santinho, Fazenda Desejo, Garrafão, Guarataia, Mata da Cruz, Morro da Parabólica, Morro do Coco, Muritiba, Murundu, Palmares, Piao, Posse do Meio, Santa Bárbara, Santa Maria de Campos, Santo Eduardo, São Luiz de Mutuca, Sesmaria, Vila Nova e Vila Operária.
Parques Guarus	Fundão, Matinha, Parque Aldeia I, Parque Aldeia II, Parque Boa Vista, Parque Cidade Luz, Parque Guarus, Parque Lebre, Parque Nova Cidade Luz, Parque Santa Helena, Parque São José, Parque São Matheus, Parque Vera Cruz, Parque Visconde de Ururá, Sapucaia e Três Vendas.
Penha	Agrovila, BNH da Penha, Cidade Jardim, Comunidade Cidade de Deus, Cruz das Almas, Estância da Penha, Fazendinha, Jardim das Acácias, José do Patrocínio, Loteamento Porto Belo, Loteamento Porto Seguro, Mirandela, Parque Angélica, Parque Bela Vista, Parque Conjunto Santa Maria, Parque do Prado, Parque dos Cristais, Parque Imperial, Parque Santa Maria, Parque Santo Antônio, Parque Tarcisio Miranda, Parque Tropical, Parque Varanda do Visconde, Parque Varanda do Visconde II, Parque Vila Menezes, Parque Visconde, Penha, Residencial Santo Antonio, Solar da Penha, Usina Santo Antônio, Vila Manhães, Vila Menezes, Vila Verde, Vivendas dos Coqueiros, Vivendas dos Coqueiros II, Vivendas dos Coqueiros III e Vivendas dos Coqueiros IV.
Praça Céu	Casinhas do Nolita, Jardim Residencial Planície, Novo Eldorado, Parque Bandeirantes e Parque Jardim Ceasa.
Travessão	Arraial, Balança Rangel, Bariri, Brejo Grande, Cafuringa, Campelo, Canaã, Cantinho do CÉU, Caxeta, Caxias de Balança Rangel, Estrada do Paraíso, Fazenda do Colégio, Giro Faísca, Guandu, Jacarandá, KM 09 a KM 15, Matutu, Mundeus, Nova Canaã, Paraíso, Parque Santuário, Periquito, Ribeiro do Amaro, Santa Ana, São Diogo, São Gregório, Travessão de Campos, Vila de Palha, Vila dos Amendoeiras, Vila Sairu e Zumbi 3 e 4.

Ururaí	Aleluia, Araca, Assentamento Aleluia, Assentamento Antonio Farias, Assentamento Batatal, Assentamento Cambuca, Assentamento Novo Horizonte, Barro Branco, Batatal, Caxeta, Cerejeira, Conceição do Imbé, Dolores de Macabu, Espera Feliz, Estrada do Leite, Estrada Santa Rita, Fazenda Aleluia, Fazenda Conceição da Barra, Guriri, Ibitioca, Imbé, Jardim Alegria, Lagoa de Cima, Macaco, Margarida, Margem da Linha, Mato Escuro, Mocotó, Morro Grande, Muzanza, Pedra Negra, Pernambuco, Planície, Ponta da Lama, Quilombo, Sentinela do Imbé, Serrinha, Tapera, Tapera II, Tapera III, Ururaí, Veiga e Viana.
--------	--

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (2025)

A rede socioassistencial de Campos dos Goytacazes é composta por um conjunto de equipamentos públicos responsáveis pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios previstos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Eles estão distribuídos pelos territórios buscando garantir o acesso da população em situação de vulnerabilidade social às diferentes proteções socioassistenciais. O Quadro 5 apresenta os principais equipamentos que compõem essa rede, bem como o quantitativo de unidades existentes no município.

Quadro 5 - Equipamentos da rede socioassistencial de Campos dos Goytacazes

EQUIPAMENTOS	QUANTIDADE
CRAS	15
CREAS	2
Posto de Cadastramento	1
Centro de Convivência	12
Centro POP	1
Unidade de Acolhimento	18
Centro Dia	5

Fonte: Adaptado de Censo SUAS (2023) e Brasil (2026).

O Mapa 2, apresentado a seguir, ilustra a localização dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no município de Campos dos Goytacazes, bem como os respectivos bairros de abrangência de cada unidade.

LOCALIZAÇÃO DOS CRAS E SEUS RESPECTIVOS BAIRROS DE ATENDIMENTO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ EM 2025

LEGENDA

- Localização dos CRAS
- Campos dos Goytacazes
- Distritos de Campos dos Goytacazes
- Limites Municipais
- Estado do Espírito Santo
- Bairros CRAS Travessão
- Bairros CRAS Goytacazes
- Bairros CRAS Farol
- Bairros CRAS Jockey
- Bairros CRAS Matadouro
- Bairros CRAS Penha
- Bairros CRAS Morro do Coco
- Bairros CRAS Custodópolis
- Bairros CRAS Esplanada
- Bairros CRAS Praça Céu
- Bairros CRAS Chatuba
- Bairros CRAS Jardim Carioca
- Bairros CRAS Ururai
- Bairros CRAS Parque Guarus

Bairros

- Bairros CRAS Codin
- Bairros CRAS Custodópolis
- Bairros CRAS Praça Céu
- Bairros CRAS Jardim Carioca
- Bairros CRAS Parque Guarus

Base de dados: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (2025); IBGE (2025); OSN (2025)
 Sistema de Coordenadas Geográficas
 Datum: SIRGAS 2000
 Organização: Rogério Lucas Fernandes Rocha
 Elaboração: Julio Cesar Tullier Campista
 Data: 27/06/2026

Tabela 1 - Número de famílias referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	10.797	13.880	15.288	10.537	10.414
PARQUE GUARUS	7.631	11.017	11.740	10.314	9.793
ESPLANADA	6.205	9.367	9.839	8.849	8.687
CODIN	6.634	9.197	9.411	6.815	6.692
URURAI	5.681	8.380	8.857	7.898	7.798
JARDIM CARIOCA	5.691	7.889	8.342	7.153	6.871
CUSTODÓPOLIS	5.348	8.028	8.278	6.481	6.313
JOCKEY	4.835	7.323	7.859	7.029	6.829
TRAVESSÃO	4.701	6.057	6.377	5.968	5.843
PENHA	3.855	6.210	6.478	5.921	5.790
CHATUBA	3.874	5.919	6.236	5.503	5.410
MORRO DO COCO	3.738	5.159	5.273	4.815	4.736
MATADOURO	3.382	4.797	4.717	3.860	3.732
FAROL	-	-	-	4.025	4.139
PRAÇA CÉU	-	-	-	2.458	2.369
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	11	24	22	13	9
Total	72.383	103.247	108.717	97.639	95.425

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

De acordo com os dados apresentados na tabela 1, nota-se que o número total de famílias referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes cresceu entre 2021 e 2023, de 72.383 para 108.717. Esse aumento pode estar relacionado ao agravamento das condições de vida da população brasileira em decorrência da crise econômica, das medidas de austeridade implementadas durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro e dos impactos da pandemia de Covid-19. No contexto pandêmico, observou-se um crescimento expressivo no número de famílias unipessoais cadastradas no Cadastro Único, impulsionado, em grande medida, pela necessidade de acesso ao Auxílio Emergencial. Posteriormente, em 2024, através de uma validação cadastral realizada pelo governo, foram retiradas mais de 1,7 milhão de famílias unipessoais do Cadastro Único, que não eram unipessoais de fato e estavam recebendo o bolsa família irregularmente (Tomazelli, 2024).

Nesse sentido, a partir de 2024, inicia-se um processo de queda, com 97.639 famílias neste ano e 95.425 em 2025, ainda representando um número superior ao de 2021. Os

territórios de Goitacazes, Parque Guarus, Esplanada e Codin representam os maiores quantitativos de famílias cadastradas, com ênfase em Goitacazes que ultrapassou 15.000 famílias em 2023, mas sofreu uma redução para cerca de 10.400 em 2025. Os territórios Farol e Praça Céu foram incluídos apenas a partir de 2024, portanto, não apresentam dados anteriores. Esses novos territórios juntos, no último ano, representam mais de 6.500 famílias referenciadas no Cadastro Único.

A tabela 2 apresenta a evolução do número de pessoas referenciadas ao Cadastro Único no município de Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.

Tabela 2 - Número de pessoas referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025

TERRITÓRIOS	2021	2022	2023	2024	2025
CHATUBA	9.542	12.561	13.087	12.183	11.917
CODIN	18.089	21.162	21.354	16.091	15.786
CUSTODÓPOLIS	14.477	17.781	18.288	15.037	14.648
ESPLANADA	15.385	19.421	20.314	19.022	18.712
FAROL	-	-	-	9.169	9.375
GOITACAZES	29.083	33.249	35.240	25.001	24.652
JARDIM CARIOCA	13.965	16.671	17.345	15.646	15.022
JOCKEY	12.775	16.163	17.016	15.905	15.398
MATADOURO	6.851	8.593	8.548	7.538	7.311
MORRO DO COCO	9.304	10.814	10.905	10.250	10.025
PARQUE GUARUS	19.599	23.743	24.816	22.770	21.786
PENHA	10.102	13.651	14.149	13.442	13.057
PRAÇA CÉU	-	-	-	6.112	5.837
TRAVESSÃO	13.049	14.686	15.016	14.363	14.043
URURAI	15.642	18.909	19.660	18.486	18.240
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	37	52	43	33	0
Total	187.900	227.456	235.781	221.048	215.809

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Com base nos dados apresentados, observa-se que o número total de pessoas referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes cresceu significativamente entre 2021 e 2023, passando de 187.900 para 235.78 no período. A partir de 2024, inicia-se uma queda gradual, com 221.048 registros nesse ano e 215.809 em 2025, patamar ainda superior ao de 2021. Territorialmente, Goitacazes, Parque Guarus, Esplanada, Ururái e Codin concentram o maior quantitativo de pessoas referenciadas ao Cadastro Único, com destaque

para Goitacazes, que ultrapassa 35 mil pessoas em 2023, mas recua para cerca de 24,6 mil em 2025, representando uma queda de mais de 10 mil pessoas, possivelmente associada a ajustes cadastrais ou reorganização territorial.

Os dois novos territórios somavam, em 2025, mais de 15 mil pessoas referenciadas, sendo 9.375 em Farol e 5.837 em da Praça Céu. Embora os dados revelem uma redução recente no número total de pessoas cadastradas, o município ainda concentra um contingente superior a 215 mil indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Nesse contexto, os indicadores apresentados a seguir permitem aprofundar a compreensão das condições de vulnerabilidade vivenciadas pelas pessoas e famílias referenciadas nos territórios da assistência social.

A tabela 3 apresenta os dados referente ao número de crianças e adolescentes referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, por território.

Tabela 3 - Número de crianças e adolescentes referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	10.551	11.442	12.043	9.164	9.044
PARQUE GUARUS	7.294	8.135	8.530	8.084	7.709
CODIN	7.681	8.355	8.377	6.466	6.301
URURAI	6.444	7.176	7.409	7.252	7.113
ESPLANADA	5.222	6.099	6.466	6.390	6.301
CUSTODÓPOLIS	5.663	6.331	6.574	5.553	5.321
TRAVESSÃO	5251	5.576	5.685	5.553	5.365
JOCKEY	4.796	5.550	5.814	5.625	5.423
JARDIM CARIOCA	4.788	5.261	5.463	5.277	4.981
PENHA	3.541	4.454	4.641	4.633	4.474
CHATUBA	3.068	3.747	4.033	3.980	3.862
MORRO DO COCO	3.017	3.248	3.249	3.182	3.044
MATADOURO	1.882	2.267	4.641	2.260	2.206
FAROL	-	-	-	3.003	3.044
PRAÇA CÉU	-	-	-	2.564	2.401
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	20	17	16	7
TOTAL	69.198	77.661	80.598	78.962	76.594

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Os dados apresentados revelam que o número de crianças e adolescentes referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes cresceu expressivamente entre 2021 e 2023, saltando de 69.198 para 80.598. A partir de 2024, há uma queda gradual, com 78.962 registros nesse ano e 76.594 em 2025, patamar ainda superior ao de 2021. Territorialmente, Goitacazes, Parque Guarus, Ururaí e Codin concentram os maiores contingentes, com destaque para Goitacazes, que ultrapassa 12 mil crianças referenciadas em 2023, mas recua para cerca de 9 mil em 2025. Vale destacar que Goitacazes também apresenta o maior número de pessoas referenciadas ao Cadastro Único em 2025, com 24.652 pessoas, conforme tabela 2. Portanto, um número bem expressivo de crianças e adolescentes.

Apesar da redução nos dois últimos anos nos números totais, ainda são extremamente elevados, mais de 76 mil crianças e adolescentes vivem em famílias de baixa renda. Alguns territórios apresentam comportamento atípico, como Matadouro, que mais que dobra o número entre 2022 e 2023 (de 2.267 para 4.641) e depois recua significativamente, sugerindo possíveis erros de registro ou reorganização territorial. Os novos territórios Farol e Praça Céu, incluídos a partir de 2024, juntos somam mais de 5,4 mil crianças. Estudos como o realizado por Lavinhas e Nicoll (2006) identificam que arranjos familiares com crianças tendem a ser mais vulneráveis socialmente, sendo um aspecto determinante na posição ocupada pelas famílias ao longo da curva de distribuição de renda.

O próximo indicador é referente ao número de idosos referenciados ao Cadastro Único, em Campos dos Goytacazes, por território, apresentado na tabela 4:

Tabela 4 - Número de idosos referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	3.507	4.568	4.544	2.849	2.977
PARQUE GUARUS	2.094	2.792	2.705	2.501	2.534
ESPLANADA	2.069	2.789	2.626	2.315	2.466
JARDIM CARIOCA	1.830	2.344	2.332	1.962	2.068
CHATUBA	1.598	2.154	1.997	1.731	1.855
URURAI	1.397	1.872	1.894	1.609	1.751
JOCKEY	1.377	1.890	1.874	1.652	1.719
PENHA	1.275	1.764	1.738	1.548	1.596
MORRO DO COCO	1.274	1.639	1.676	1.600	1.701
CUSTODÓPOLIS	1.284	1.645	1.643	1.351	1.456
TRAVESSÃO	1.208	1.535	1.541	1.411	1.462
CODIN	1.284	1.698	1.644	1.165	1.232
MATADOURO	1.067	1.372	1.233	1.067	1.103
FAROL	-	-	-	1.287	1.419
PRAÇA CÉU	-	-	-	409	433
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	1	3	2	4
TOTAL	21.214	28.063	27.450	24.459	25.776

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Conforme a tabela, observa-se que o número de idosos referenciados ao Cadastro Único no município, apresentou crescimento expressivo entre 2021 e 2022, saltando de 21.214 para 28.063. Em 2023, há uma redução para 27.450, seguida por uma queda mais acentuada em 2024 em 24.459, mas com uma recuperação parcial em 2025, chegando a 25.776 pessoas idosas. Territorialmente, Goitacazes, Parque Guarus e Esplanada concentram os maiores contingentes, com Goitacazes liderando em todos os anos, apesar de sua queda acentuada a partir de 2023 de 4.568 para 2.849 em 2024. Os novos territórios Farol e Praça Céu, somam mais de 1,8 mil idosos. Destaca-se ainda que alguns territórios, como Codin e Custodópolis, apresentam quedas significativas em 2024 e recuperação em 2025, sugerindo possíveis ajustes locais nos registros.

A tabela 5 apresenta os dados referentes ao número de pessoas com deficiência referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, por território.

Tabela 5 - Número de pessoas com deficiências referenciados ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes/RJ no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	2.343	3.072	3.269	2.427	2.610
PARQUE GUARUS	1.456	1.916	2.153	2.176	2.303
JARDIM CARIOCA	1.270	1.810	1.956	2.036	2.201
JOCKEY	1.150	1.598	1.723	2.596	1.765
ESPLANADA	1.222	1.772	1.767	1.673	1.870
CODIN	1.283	1.795	1.928	1.488	1.565
TRAVESSÃO	990	1.194	1.249	1.199	1.306
URURAI	789	1.176	1.284	1.259	1.417
MORRO DO COCO	729	932	999	1.196	1.295
PENHA	764	1.008	1.043	1.034	1.069
CHATUBA	741	1.017	997	973	1.092
CUSTODÓPOLIS	856	1.018	1.020	831	884
MATADOURO	582	681	731	751	870
FAROL	-	-	-	917	1.005
PRAÇA CÉU	-	-	-	531	539
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	4	2	1	1
TOTAL	14.175	18.993	20.121	20.088	21.792

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Os referidos dados apontam uma trajetória de crescimento contínuo no número de pessoas com deficiência (PcD) referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes entre 2021 e 2025, o total saltou de 14.175 em 2021 para 21.792 em 2025. Esse crescimento é particularmente acentuado entre 2021 e 2022. Territorialmente, Goitacazes, Parque Guarus, Jardim Carioca, Jockey e Esplanada concentram os maiores contingentes. Jockey, no entanto, apresentou um pico atípico em 2024 com 2.596 pessoas antes de recuar em 2025, sugerindo possível erro de registro ou concentração de atualizações cadastrais naquele ano.

Apesar do crescimento geral, alguns territórios apresentam comportamentos diferenciados: Custodópolis e Codin, por exemplo, têm quedas em 2024 e recuperação parcial em 2025, enquanto Morro do Coco mostra elevação constante ao longo dos anos. Os novos territórios Farol e Praça Céu, incluídos a partir de 2024, somam juntos mais de 1.500 pessoas com deficiência.

A tabela 6 traz os dados referentes ao número de mulheres referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.

Tabela 6 - Número de mulheres referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	16.891	19.537	20.726	14.950	14.843
PARQUE GUARUS	11.514	13.801	14.391	13.461	13.029
CODIN	10.749	12.367	12.442	9.494	9.354
ESPLANADA	9.097	11.212	11.712	11.217	11.155
URURAI	9.121	10.899	11.320	10.832	10.883
CUSTODÓPOLIS	8.448	10.181	10.486	8.819	8.650
JARDIM CARIOCA	8.114	9.553	9.863	9.043	8.806
JOCKEY	7.373	9.256	9.717	9.269	9.098
TRAVESSÃO	7.570	8.505	8.650	8.441	8.327
PENHA	5.925	7.884	8.165	7.865	7.713
CHATUBA	5.511	7.172	7.457	7.046	6.965
MORRO DO COCO	5.219	6.037	6.062	5.826	5.758
MATADOURO	4.076	4.986	4.938	4.418	4.308
FAROL	-	-	-	5.302	5.431
PRAÇA CÉU	-	-	-	3.627	3.507
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	28	25	22	11
TOTAL	109.608	131.418	135.954	129.632	127.838

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Os dados expressam que o número de mulheres referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes cresceu significativamente entre 2021 e 2023, passando de 109.608 para 135.954 mulheres. A partir de 2024, há uma queda, com 129.632 registros neste ano e 127.838 em 2025, no entanto, um quantitativo ainda superior ao de 2021. Territorialmente, Goitacazes, Parque Guarus, Ururái e Codin concentram os maiores contingentes, com destaque para Goitacazes, que ultrapassa 20.000 mulheres em 2023, mas recua para cerca de 14.843 mil em 2025. Comparado ao número de pessoas referenciadas ao Cadastro Único em Goitacazes em 2025, que era de 24.652, nota-se que o número de mulheres ainda representa mais da metade da população referenciada. Apesar da redução nos dois últimos anos, os números ainda são muito elevados e revelam a feminização da pobreza no município. Os novos territórios Farol e Praça Céu, somam mais de 8.900 mulheres.

A tabela 7 apresenta os dados referentes ao número de arranjos monoparentais de chefia feminina referenciados ao Cadastro Único, no período de 2021 a 2025.

Tabela 7 - Número de famílias monoparentais de chefia feminina referenciadas ao Cadastro Único no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	2.403	3.725	4.111	3.317	3.354
PARQUE GUARUS	1.806	2.891	3.076	3.025	2.897
URURAIÁ	1.516	2.559	2.674	2.689	2.679
CODIN	1.844	2.835	2.852	2.296	2.271
ESPLANADA	1.181	2.112	2.268	2.370	2.273
CUSTODÓPOLIS	1.253	2.111	2.228	1.910	1.866
JOCKEY	1.051	1.864	1.997	1.996	1.964
JARDIM CARIOCA	1.174	1.866	1.939	1.953	1.882
TRAVESSÃO	1.193	1.772	1.871	1.936	1.913
PENHA	770	1.517	1.615	1.640	1.625
CHATUBA	656	1.216	1.346	1.397	1.378
MORRO DO COCO	709	1.109	1.129	1.144	1.115
MATADOURO	475	849	846	840	841
FAROL	-	-	-	1.055	1.078
PRAÇA CÉU	-	-	-	825	794
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	849	6	5	2
TOTAL	16.031	26.426	27.958	28.398	28.032

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Os dados acima revelam um crescimento expressivo e contínuo no número de famílias monoparentais de chefia feminina referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes entre 2021 e 2025, com o quantitativo total aumentando de 16.031 para 28.032. Esse crescimento é particularmente acentuado entre 2021 e 2022, estabilizando-se a partir de 2023 em patamares próximos a 28.000 famílias. Os territórios de Goitacazes, Ururaí, Parque Guarus e Codin concentram os maiores números, com ênfase para Goitacazes, que ultrapassa 4 mil famílias em 2023 e mantém-se acima de 3,3 mil nos anos seguintes. Apesar da estabilização recente, os números permanecem muito elevados e indicam a feminização da pobreza no município, já que mais de 28.000 famílias dependem exclusivamente da renda e do trabalho de uma mulher. Os novos territórios Farol e Praça Céu, somam mais de 1.800 famílias nessa condição.

A tabela 8 apresenta os dados referentes ao número de pessoas negras referenciadas ao Cadastro Único, por território, no período de 2021 a 2025.

Tabela 8 - Número de pessoas negras referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	16.777	18.958	20.035	15.311	15.050
PARQUE GUARUS	14.382	17.102	17.790	16.251	15.500
URURAI	12.336	14.748	15.219	14.264	14.022
CODIN	13.802	16.110	16.333	12.224	12.002
ESPLANADA	10.415	13.065	13.820	13.033	12.809
CUSTODÓPOLIS	10.462	12.910	13.330	10.847	10.482
JARDIM CARIOCA	9.173	10.829	11.241	10.111	9.657
TRAVESSÃO	9.257	10.390	10.619	10.215	9.947
JOCKEY	8.125	10.037	10.505	9.810	9.475
PENHA	6.579	8.603	8.885	8.390	8.132
CHATUBA	5.860	7.535	7.885	7.341	7.156
MORRO DO COCO	5.417	6.139	6.100	5.744	5.584
MATADOURO	4.157	5.349	5.324	4.777	4.679
FAROL	-	-	-	4.105	4.192
PRAÇA CÉU	-	-	-	4.700	4.499
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	29	21	13	9
TOTAL	126.742	151.804	157.107	147.136	143.195

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Os dados da tabela 8 revelam que o número de pessoas negras (pretas e pardas) referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes cresceu de forma exponencialmente entre 2021 e 2023, passando de 126.742 para 157.107 pessoas. A partir de 2024, tem-se uma queda, com 147.136 neste ano e 143.195 pessoas em 2025, porém, um número ainda superior ao de 2021. Quanto aos territórios, Goitacazes, Parque Guarus, Ururái e Codin concentram os maiores números, com destaque para o território de Goitacazes, que ultrapassa 20.000 pessoas negras em 2023, mas recua para cerca de 15.000 em 2025. No entanto, comparado ao número de pessoas referenciadas ao Cadastro Único em Goitacazes em 2025, que foi de 24.652, o número de pessoas negras representa um quantitativo superior a metade da população referenciada nesse território. Apesar da redução nos dois últimos anos, os números ainda são muito elevados e evidenciam o racismo estrutural¹³ e a desigualdade

¹³ Entende-se, aqui, o racismo estrutural a partir de Almeida (2019, p. 34): “[...] o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção.”

racial no município, sendo mais de 143 mil pessoas negras vivendo em famílias de baixa renda, o que representa a maioria da população cadastrada. Os novos territórios Farol e Praça Céu, juntos representam mais de 8.600 pessoas negras.

A tabela 9 traz os dados sobre o número de famílias extremamente pobres¹⁴ referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025.

Tabela 9 - Número de famílias extremamente pobres referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	7.287	9.774	10.426	6.916	6.428
PARQUE GUARUS	5.508	8.274	8.214	6.753	5.892
CODIN	5.019	6.986	6.694	4.645	4.198
ESPLANADA	3.865	6.407	6.477	5.561	5.038
URURAI	4.165	6.438	6.274	5.258	4.754
CUSTODÓPOLIS	3.940	6.154	5.747	4.197	3.816
JOCKEY	3.324	5.475	5.345	4.465	4.044
JARDIM CARIOCA	3.151	5.201	5.329	4.345	3.861
TRAVESSÃO	3.319	4.546	4.440	3.935	3.536
PENHA	2.430	4.289	4.227	3.760	3.450
CHATUBA	1.996	3.670	3.895	3.292	2.916
MORRO DO COCO	2.471	3.545	3.360	2.904	2.618
MATADOURO	1.493	2.715	2.636	2.153	1.950
FAROL	-	-	-	2.688	2.542
PRAÇA CÉU	-	-	-	1.643	1.482
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	21	17	11	6
TOTAL	47.878	73.495	73.081	62.526	56.531

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Com base nos dados apresentados, observa-se um alto crescimento no número de famílias extremamente pobres referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes entre 2021 e 2022, com o total saltando de 47.878 para 73.495, esse período é marcado pela pandemia da covid-19, o que pode explicar o aumento. Esse pico se mantém em 2023 com 73.081 famílias e, a partir de 2024, há uma queda constante, chegando a 56.531 famílias em

¹⁴Os Diagnósticos Socioterritoriais não apresentam uma definição específica para o conceito de “famílias extremamente pobres”. Nesse sentido, considera-se, neste trabalho, a possibilidade de que a Secretaria tenha adotado como referência a linha de elegibilidade estabelecida pelo Programa Bolsa Família, destinada às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 218.

2025. Os territórios como Goitacazes, Parque Guarus e Codin representam os maiores números, enquanto os novos territórios, Farol e Praça Céu, juntos representam aproximadamente 4.000 famílias. Apesar da queda recente, os números ainda são elevados e revelam a persistência da pobreza extrema em vários territórios do município. O total de 2025, 56.500 famílias ainda supera o nível de 2021, indicando que o problema estrutural não foi superado.

A tabela 10 apresenta os dados sobre o número de famílias numerosas referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025.

Tabela 10 - Número de famílias numerosas referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	2.635	2.429	2.347	1.879	1.598
PARQUE GUARUS	1.756	1.610	1.598	1.716	1.416
CODIN	1.799	1.669	1.615	1.332	1.211
URURAI	1.502	1.354	1.336	1.437	1.260
ESPLANADA	1.358	1.259	1.274	1.355	1.166
CUSTODÓPOLIS	1.417	1.348	1.317	1.209	1.057
TRAVESSÃO	1.282	1.200	1.165	1.167	1.043
JOCKEY	1.181	1.145	1.122	1.157	1.000
JARDIM CARIOCA	1.146	1.084	1.069	1.081	893
PENHA	927	904	886	891	796
CHATUBA	822	829	829	840	747
MORRO DO COCO	757	649	622	649	546
MATADOURO	460	437	433	554	390
FAROL	-	-	-	634	556
PRAÇA CÉU	-	-	-	544	468
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	5	2	4	1
TOTAL	17.042	15.922	15.615	16.449	14.148

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Através dos dados da tabela 10, observa-se que o número total de famílias numerosas (com 4 ou mais membros) referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes apresenta um histórico decrescente entre 2021 e 2025, com exceção de uma leve alta em 2024 com 16.449 em relação a 2023 com 15.615 famílias. O maior quantitativo ocorre em 2021, com 17.042 famílias, e o menor em 2025, com 14.148 famílias. Os territórios de Goitacazes, Codin, Parque Guarus e Ururai apresentam os maiores números, enquanto Matadouro e Morro

do Coco apresentam os menores números. Os territórios Farol e Praça Céu, somam mais de 1.100 famílias numerosas.

Por fim, a tabela 11, a seguir, apresenta os dados sobre o número de famílias em condições não ideais de moradia¹⁵ referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025.

Tabela 11 - Número de famílias em condições não ideais de moradia referenciadas ao Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025

Territórios de Assistência	2021	2022	2023	2024	2025
GOITACAZES	9.631	12.307	13.476	9.132	8.957
PARQUE GUARUS	5.033	7.242	7.680	6.551	6.065
TRAVESSÃO	4.581	5.888	6.210	5.838	5.712
CODIN	3.155	9.197	4.839	3.866	3.774
URURAI	3.507	4.952	5.530	5.097	5.099
CUSTODÓPOLIS	3.751	5.571	5.723	4.537	4.391
JOCKEY	3.041	4.650	4.898	4.270	4.066
MORRO DO COCO	3.075	4.123	4.231	3.882	3.828
ESPLANADA	2.336	3.559	3.661	3.308	3.192
JARDIM CARIOCA	2.139	3.013	3.059	2.685	2.605
PENHA	2.031	2.938	2.958	2.564	2.426
CHATUBA	900	1.535	1.701	1.502	1.470
MATADOURO	888	1.429	1.445	1.220	1.147
FAROL	-	-	-	3.577	3.683
PRAÇA CÉU	-	-	-	970	927
TERRITÓRIO NÃO IDENTIFICADO	-	19	11	8	7
TOTAL	44.068	61.852	65.422	59.007	57.349

Fonte: Adaptado dos Diagnósticos Socioterritoriais dos anos de 2021 a 2025.

Os dados apresentados indicam que o número de famílias em condições não ideais de moradia no Cadastro Único de Campos dos Goytacazes cresceu consideravelmente entre 2021 e 2023, passando de 44.068 para 65.422 famílias. A partir de 2024, ocorre uma queda, chegando a 57.349 em 2025, representando ainda assim um quantitativo acima de 2021.

¹⁵Os Diagnósticos Socioterritoriais não apresentam uma definição do que seriam essas “condições não ideais de moradia”. Portanto, entende-se, neste trabalho, que a expressão se refere a uma situação semelhante àquela definida por Furtado, Neto e Krause (2013, p. 2) como déficit habitacional, abrangendo moradias precárias, situações de coabitação, domicílios cujo valor do aluguel compromete mais de 30% da renda domiciliar total e domicílios com adensamento excessivo.

Quanto aos territórios, Goitacazes, Parque Guarus, Travessão e Ururáí concentram os maiores contingentes. Goitacazes é o território com maior concentração de famílias com condições não ideais de moradia. Embora tenha apresentado uma queda de 2023 para 2024, passando de 13.476 para 9.132, ainda se mantém como o maior quantitativo dos territórios.

Apesar da redução recente, os números ainda são expressivos, sendo mais de 57.000 famílias vivendo em moradias inadequadas. Alguns territórios, como Codin, tiveram variação brusca de 3.155 em 2021 para 9.197 em 2022, este período marcou a pandemia da covid-19 no Brasil, momento em que muitas famílias perderam seus empregos, portanto, tal fator por explicar este aumento expressivo. Os novos territórios Farol e Praça Céu, juntos representam mais de 4.600 famílias nessa condição.

Com base na análise dos dados apresentados, é possível traçar um perfil socioterritorial bastante claro da assistência social em Campos dos Goytacazes. Em termos gerais, os dados revelam que os Territórios da Assistência Social no município é composto majoritariamente por famílias extremamente pobres, chefiadas por mulheres negras, com elevada presença de crianças e adolescentes, e que vivem em condições inadequadas de moradia. Os territórios de Goitacazes, Parque Guarus, Codin, Ururáí e Esplanada concentram os maiores contingentes em números absolutos em praticamente todas as variáveis, indicando grande demanda.

Do ponto de vista qualitativo, o perfil dos territórios é marcado por sobreposição de vulnerabilidades: onde há mais famílias extremamente pobres, também há mais crianças, mais mulheres chefes de família, mais pessoas negras e mais domicílios com condições precárias de moradia. A feminização da pobreza é um traço marcante, com mais de 127.000 mil mulheres e 28 mil famílias monoparentais de chefia feminina. A presença de mais de 76 mil crianças e adolescentes e 25 mil idosos aponta para uma estrutura etária dependente de cuidado, que pode sobrecarregar as famílias, principalmente as mulheres que a compõem. O elevado número de famílias em moradias inadequadas aproximadamente 57.300 mil completa um cenário de vulnerabilidade que dificulta a existência de condições de dignidade.

À luz de Kowarick (2009), esse cenário não deve ser compreendido como resultado de circunstâncias isoladas ou contingenciais, mas como expressão da produção estrutural da vulnerabilidade social no capitalismo. No caso de Campos dos Goytacazes, a persistência de profundas desigualdades socioespaciais relaciona-se tanto à insuficiência e à limitada efetividade das políticas públicas quanto à reprodução histórica de um modelo de desenvolvimento que concentra riqueza, terra e poder. Trata-se de um processo historicamente

constituído, cujas raízes remontam à formação econômica baseada na escravização da população negra e à conformação de uma cultura política marcada pela prevalência de interesses particulares sobre o planejamento urbano. Nesse contexto, mesmo diante do expressivo volume de recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, observa-se que tais receitas não se converteram, de forma proporcional, em investimentos capazes de universalizar a infraestrutura urbana, ampliar o acesso aos serviços públicos e reduzir as desigualdades que caracterizam o município.

Devido às dificuldades encontradas na realização da pesquisa, especialmente no que se refere ao acesso a dados mais específicos sobre o Aluguel Social em Campos, e considerando que o público-alvo são famílias em situação de vulnerabilidade e a inscrição e a atualização no Cadastro Único constituem requisitos obrigatórios para o ingresso e a permanência no benefício, optou-se por utilizar os dados dos territórios da assistência social como estratégia analítica. Essa abordagem possibilita uma compreensão aproximada do perfil potencial das famílias beneficiárias, ainda que não represente de forma estrita a realidade dos beneficiários do aluguel social. Contudo, a análise permite identificar características socioeconômicas dos territórios onde essas famílias estão inseridas, bem como compreender a distribuição espacial da população em situação de maior vulnerabilidade social. A seguir, discutiremos a política de aluguel social no município.

4.2 O surgimento e implementação do aluguel social no município

Conforme discutido ao longo desta dissertação, o aluguel social constitui um benefício eventual da política de assistência social, de caráter emergencial e temporário, destinado ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade habitacional. Após a análise das experiências de implementação desse benefício em diferentes municípios brasileiros, apresentada no capítulo anterior, esta seção volta-se para o município de Campos dos Goytacazes, com o objetivo de compreender o processo de criação, regulamentação e implementação do aluguel social, bem como suas particularidades e sua inserção na política municipal de assistência social.

A primeira experiência de aluguel social em Campos dos Goytacazes ocorreu com a criação do Programa “SOS Habitação”, instituído em 1993, durante a gestão do prefeito Sérgio Mendes (1993-1997). A iniciativa tinha como objetivo conceder auxílio financeiro para o pagamento de aluguel a famílias atingidas por calamidades públicas, residentes em áreas de risco ou em imóveis interditados pela Defesa Civil (Silva, 2023). Inicialmente

financiado com recursos do orçamento municipal, o programa passou, em 1995, a integrar a política municipal de assistência social. Posteriormente, em 2000, passou a ser custeado por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, com a destinação de um orçamento mensal de R\$2.000,00 (Duarte, 2008).

Entretanto, a trajetória do programa apresenta uma aparente inconsistência documental. Em 2011, durante a gestão da prefeita Rosinha Garotinho, a Lei nº 8.236, de 30 de junho de 2011, instituiu o Programa SOS Habitação como programa municipal de aluguel social. Contudo, a própria legislação, assim como, produções acadêmicas e registros no portal da prefeitura não esclarecem se a iniciativa criada em 1993 foi descontinuada ao longo dos anos 2000 e posteriormente recriada, ou se apenas passou por um processo de reformulação normativa. Duarte (2008, p. 68), ao analisar o programa ainda durante os anos 2000, afirma que "o programa continua atuando no município pagando aluguéis sociais provisórios para aqueles que são diretamente atingidos por catástrofes naturais". De forma semelhante, Arruda (2009, p. 43) observa, em nota de rodapé, que "este programa existe desde 1993 e atua até hoje. O seu objetivo é oferecer um auxílio emergencial para o pagamento do aluguel (chamado de aluguel social), durante o período de seis meses". Há também registros no site da Prefeitura que apontam a existência do programa em agosto de 2010, onde anunciam o pagamento da parcela do benefício referente àquele mês (Nascimento, 2010). Essas evidências indicam que o programa permaneceu em funcionamento pelo menos até 2010, levantando a hipótese de que a legislação de 2011 não representou a criação de uma nova política, mas a regulamentação ou reorganização institucional de uma iniciativa já existente.

Após essa consideração, retoma-se a análise da Lei Municipal nº 8.236, de 30 de junho de 2011. De acordo com essa legislação, o programa "SOS Habitação" destinava-se ao pagamento emergencial de aluguel para famílias residentes em áreas classificadas como de risco, tais como aquelas localizadas nas proximidades de estradas e ferrovias, em encostas, margens de rios, lagoas e aterros, bem como em habitações consideradas precárias. O benefício correspondia ao valor de meio salário-mínimo, e sua duração era definida a partir de avaliação realizada pelo Serviço Social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Com base nessa avaliação, estabelecia-se o período de permanência no programa, podendo ser de curto prazo (três meses), médio prazo (seis meses) ou de longo prazo, até que a família fosse encaminhada para uma moradia permanente.

A Lei estabelecia como requisitos para a participação no programa que as famílias possuísem renda per capita de até meio salário-mínimo e residissem em moradias

caracterizadas como vulneráveis a enchentes, vendáveis e temporais. Além disso, era necessário comprovar residência no município há pelo menos três anos, estar inscrito e referenciado no Cadastro Único para Programas Sociais e responsabilizar-se pela busca do imóvel a ser alugado. Para além dos critérios de acesso, a legislação definiu igualmente condições para a permanência no benefício. Nesse sentido, o artigo 8º da Lei estabelecia as seguintes condicionalidades para a continuidade das famílias no programa:

- I - atender ao critério de renda per capita, tempo de permanência na cidade e avaliação dos imóveis pela Defesa Civil;
- II - estar os filhos regularmente matriculados em escolas do Município;
- III - o cartão de vacinação dos filhos terá que estar em dia com o calendário de vacinação estabelecido pela Secretaria Municipal de Saúde;
- IV - estar quite com as obrigações de pagamento de água e luz do imóvel alugado, devendo mensalmente trazer cópia dos itens citados acima pagos;
- V - conservar o ambiente em que vive, participando das palestras ministradas pelos profissionais da Secretaria Municipal de Saúde, fornecidas pelo Centro de Referência de Assistência Social - CRAS.

Observa-se que o programa impõe diversas condicionalidades para a manutenção do benefício. Tais exigências podem, inclusive, constituir barreiras ao acesso e à permanência das famílias no programa, uma vez que desconsideram, em muitos casos, as desigualdades estruturais que condicionam suas condições de vida e podem dificultar o cumprimento dos requisitos estabelecidos. Assim, em vez de ampliar a proteção social, essas condicionalidades tendem a restringir o alcance da política justamente para os grupos em situação de maior vulnerabilidade.

O programa SOS Habitação recebeu, entre 2009 e 2014, aproximadamente R\$5 milhões provenientes dos *royalties* do petróleo. De acordo com o Portal da Prefeitura, o programa era integralmente financiado por esses recursos (Nascimento, 2015). Sua vigência no município estendeu-se até 2021, quando a legislação que o regulamentava foi revogada e substituída por uma nova normativa voltada à regulamentação dos benefícios eventuais, entre os quais passou a ser incluído o aluguel social.

Em 18 de novembro de 2021, durante a gestão do prefeito Wladimir Barros Assed Matheus de Oliveira (2021-2026), conhecido como Wladimir Garotinho, foi promulgada a Lei Ordinária nº 9.109, que regulamentou a concessão dos benefícios eventuais no município de Campos dos Goytacazes. De acordo com a referida norma, os benefícios eventuais constituem provisões suplementares e temporárias destinadas a indivíduos e famílias que se encontram em situações de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. Além

de definir sua natureza e finalidade, a legislação estabelece, em seu artigo 2º, § 1º, o público destinatário e as formas de concessão desses benefícios:

Os benefícios eventuais destina-se aos cidadãos residentes no Município de Campos dos Goytacazes, e podem ser concedidos em forma de pecúnia, bens ou serviços, buscando garantir as seguranças sociais de acolhida, convívio e sobrevivência aos indivíduos e às famílias com impossibilidade temporária de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de situações de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por contingências que causam danos, perdas e riscos, desprotegendo e fragilizando a manutenção e o convívio entre as pessoas.

Conforme a legislação, os benefícios eventuais podem ser concedidos tanto a partir da apresentação de demandas pelas famílias em situação de vulnerabilidade quanto pela identificação, no âmbito do atendimento aos usuários da assistência social, de situações que ensejem sua concessão, especialmente durante o acompanhamento familiar realizado pela Proteção Social Básica (PSB)¹⁶ e pela Proteção Social Especial (PSE)¹⁷. A norma estabelece, ainda, que o acesso a esses benefícios constitui um direito do cidadão e deve ser assegurado com base no respeito à dignidade das pessoas que deles necessitam, sendo vedada a adoção de procedimentos que impliquem constrangimento ou exijam comprovações excessivas, complexas ou vexatórias da condição de pobreza. Além disso, destaca-se que os benefícios eventuais são custeados pelo Fundo Municipal de Assistência Social, mediante disponibilidade financeira e orçamentária, cabendo também a possibilidade de cofinanciamento estadual e municipal.

No âmbito dos benefícios eventuais, são previstas quatro modalidades de provisão: o Auxílio-Natalidade; o Auxílio-Funeral; o Benefício Eventual de Vulnerabilidade Temporária, que compreende a concessão de cesta básica, aluguel social e auxílio-transporte; e o Benefício Eventual de Calamidade Pública. O Quadro 6, apresentado a seguir, sintetiza essas modalidades e suas respectivas características.

¹⁶A Proteção Social Básica, segundo Brasil (2009), tem como objetivos a prevenção de riscos sociais, o desenvolvimento de potencialidades, a aquisição de habilidades e competências e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

¹⁷ A Proteção Social Especial (PSE) atende famílias e indivíduos em risco pessoal e social por violação de direitos (abandono, maus-tratos, abuso sexual, drogas, medidas socioeducativas, rua, trabalho infantil etc.), em serviços de média e alta complexidade, em interface com o sistema de garantia de direitos (Brasil, 2009).

Quadro 6 - Modalidades de oferta dos benefícios eventuais em Campos dos Goytacazes estabelecidos pela Lei Municipal nº 9.109/2021

Benefícios	Descrição
Auxílio natalidade	Fornecimento de enxoval de bebê, incluindo itens de vestuário e de higiene.
Auxílio funeral	Custeio de despesas com urna funerária, sepultamento, transporte funerário, isenção de taxas, entre outros serviços inerentes.
Benefício eventual de vulnerabilidade temporária	Cesta básica: concessão de gêneros alimentícios essenciais destinados ao atendimento de necessidades alimentares imediatas. Aluguel Social: concessão de auxílio financeiro destinado ao custeio do pagamento de aluguel para fins de moradia. Transporte: concessão de passagens rodoviárias para pessoas em situação de rua por migração, com a finalidade de viabilizar o retorno ao município de origem.
Benefício eventual de calamidade pública	Não há oferta específica para tal situação. O que existe são situações de calamidades públicas e emergência, que devem ser levadas em consideração na gestão e oferta dos benefícios eventuais existentes.

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (2021)

Segundo a lei, no âmbito do Benefício Eventual por Vulnerabilidade Temporária, esta é compreendida como a situação em que o indivíduo ou sua família se encontram, de forma transitória, impossibilitados de enfrentar circunstâncias que comprometem ou fragilizam suas condições de vida e proteção social. Essa condição é caracterizada pela ocorrência de riscos, perdas e danos decorrentes de eventos circunstanciais que afetam a capacidade de sobrevivência, convivência e autonomia dos indivíduos e de suas famílias. Entre as situações que podem configurar esse quadro de vulnerabilidade, destaca-se a ausência de domicílio. Conforme apresentado no quadro 5, a modalidade do benefício compreende a concessão de cesta básica, aluguel social e auxílio transporte.

O benefício de aluguel social, conforme previsto na Lei Municipal de Benefícios Eventuais, tem como objetivo assegurar proteção social às famílias em situações de vulnerabilidade que comprometam o acesso ou a permanência em uma moradia adequada. Entre as situações previstas para sua concessão estão o abandono ou a incapacidade de

garantir moradia aos filhos; a perda circunstancial da habitação em decorrência da ruptura de vínculos familiares, da ocorrência de violência física ou psicológica no âmbito familiar ou de ameaça à vida; bem como situações de desastre, calamidade pública ou quaisquer outras circunstâncias que coloquem em risco a sobrevivência e a segurança dos indivíduos e de suas famílias. Para ter acesso ao benefício, as famílias devem atender aos requisitos estabelecidos no artigo 14º da referida lei, apresentados a seguir:

- I - Apresentar laudo técnico de risco habitacional emitido pela Defesa Civil Municipal, quando for o caso;
- II - Estar em acompanhamento familiar no Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família - PAIF no CRAS, ou estar inserido no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI no CREAS;
- III - Possuir renda per capita de até 1/4 de salário mínimo nacional vigente;
- IV - Residir no Município de Campos dos Goytacazes, há no mínimo a 02 anos, com a devida comprovação;

O Aluguel Social é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SMASC), responsável pela concessão do auxílio financeiro mensal aos beneficiários, correspondente a meio salário-mínimo por núcleo familiar, tendo como referência o valor do salário-mínimo vigente. O valor estabelecido para 2026 é de R\$810,50. Embora esse montante seja baixo quando comparado aos valores praticados no mercado imobiliário formal, ele representa um benefício significativamente superior àqueles observados nos programas de Aluguel Social analisados no Capítulo 2. O benefício é concedido pelo prazo máximo de 12 meses, podendo ser prorrogado mediante avaliação da equipe técnica da gestão ou das equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Quanto à locação do imóvel, o contrato é firmado diretamente entre o beneficiário e o proprietário, não cabendo ao poder público qualquer responsabilidade judicial por eventuais conflitos ou descumprimentos contratuais entre as partes. Além disso, a legislação estabelece que as famílias beneficiárias do Aluguel Social terão prioridade no acesso aos programas habitacionais promovidos pela Prefeitura Municipal, bem como àqueles decorrentes de parcerias firmadas pelo município.

Constata-se que, a partir da aprovação dessa lei, o aluguel social deixa de ser caracterizado como um programa e passa a ser regulamentado como um benefício eventual. Entretanto, observa-se que a própria Prefeitura, em seu portal institucional, ainda o apresenta como um programa, conforme o trecho “a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social efetuou nesta segunda-feira (4) o pagamento de mais uma parcela do programa

Aluguel Social para famílias em situação de vulnerabilidade social” (Barros, 2024, *online*), evidenciando uma inconsistência entre a legislação vigente e as informações disponibilizadas à população, inclusive com a própria nomenclatura da secretaria responsável pelo benefício. A regulamentação do aluguel social como benefício eventual pode representar um avanço para a política pública, na medida em que a aproxima das diretrizes estabelecidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), conferindo-lhe maior respaldo jurídico e reforçando sua condição de direito socioassistencial. Além disso, esse enquadramento tende a reduzir interpretações e formas de implementação que se afastem dos princípios e objetivos definidos para essa política.

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) referente ao período de 2022 a 2025, antes da regulamentação dos benefícios eventuais, a gestão dessas provisões encontrava-se fragmentada entre diferentes setores da administração pública, sendo orientada por marcos legais distintos daqueles estabelecidos pelo SUAS. Além disso, tais normativas baseavam-se em legislações anteriores à consolidação do SUAS, o que contribuía para a manutenção de práticas incompatíveis com seus princípios e diretrizes (Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2021). Nesse contexto, o PMAS destaca que a Lei Municipal nº 8.236/2011, que instituiu o Programa SOS Habitação, apresentava características contrárias às prerrogativas da política de assistência social, ao estabelecer critérios excessivamente burocráticos que dificultavam o acesso das famílias ao benefício do aluguel social. Como consequência, muitas delas precisavam recorrer à via judicial para garantir o atendimento de sua demanda (Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2021).

4.2.1 Análise de dados específicos do benefício de Aluguel Social

Antes de analisar os dados obtidos, cabe ressaltar que o processo de coleta dos dados secundários foi marcado por considerável obstaculização por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, principalmente o setor da Vigilância Socioassistencial. Através de seu canal de solicitação de dados, via e-mail, somente foram cedidos os Diagnósticos Socioterritoriais de 2021 a 2025 e o quantitativo total de beneficiários por ano, também referente ao período de 2021 a 2025. Os demais dados específicos do aluguel social só foram disponibilizados mediante solicitação de informações pelo Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (E-SIC) através do Portal da Transparência do Município de Campos dos Goytacazes, onde a solicitação é amparada pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2012).

A tabela 12 apresentada a seguir, reúne o quantitativo anual de beneficiários do Aluguel Social no município de Campos dos Goytacazes, no período entre 2021 e 2025.

Tabela 12 - Número de beneficiários do Aluguel Social de 2021 a 2025 em Campos dos Goytacazes/RJ

Ano	Nº de beneficiários
2021	209
2022	237
2023	325
2024	400
2025	388

Fonte: Vigilância Socioassistencial de Campos dos Goytacazes

Conforme apresentado na seção anterior, os territórios da Assistência Social em Campos configuram territórios marcados pelo expressivo quantitativo de famílias vivendo com condições não ideais de moradia. Em 2025, foram registradas 57.349 famílias nessa condição no município. Nota-se, portanto, que os números de beneficiários do Aluguel Social não ultrapassam a marca de 400 beneficiários, o que expressa um número significativamente pequeno para a alta demanda por moradia.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE em 2024, o município de Campos dos Goytacazes não desenvolveu, no período de 2022 a 2023, programas ou ações municipais voltados à construção, aquisição ou melhoria de unidades habitacionais, à oferta de material de construção ou de lotes, à regularização fundiária e à urbanização de assentamentos. Nessa perspectiva, conforme informações fornecidas pelo Departamento de Supervisão de Políticas Habitacionais por meio do E-SIC, o município de Campos dos Goytacazes não dispõe, atualmente, de programas habitacionais municipais em execução. Segundo o órgão, as ações em andamento concentram-se na construção de moradias de interesse social por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, com previsão de entrega de 600 unidades habitacionais, distribuídas entre 200 unidades no Residencial Ceasa I, localizado no bairro Jardim Ceasa, e 400 unidades nos Residenciais São José I e II, situados no bairro Donana. Ainda de acordo com o Departamento, o empreendimento encontra-se em fase de tramitação administrativa e as inscrições para seleção das famílias estavam previstas para maio de 2026. Essa iniciativa já havia sido anunciada pela Prefeitura em junho de 2024, em publicação no portal oficial do município, na qual foi informado que os beneficiários do aluguel social terão prioridade para acesso às unidades habitacionais (Barros, 2024).

Entretanto, apesar desse anúncio, o processo de implementação tem se mostrado demorado e insuficiente diante do elevado nível de demanda habitacional existente no

município. Paralelamente, observa-se a ausência de investimentos por parte da prefeitura na criação de programas habitacionais próprios que possam ampliar a oferta de moradias para a população em situação de vulnerabilidade social. Nesse contexto, o aluguel social, embora se configure como um benefício da política de assistência social e não como uma política habitacional, permanece como a principal resposta municipal às situações de ausência de moradia. Todavia, em razão de seu caráter temporário, de sua cobertura restrita e de suas limitações estruturais, o benefício alcança apenas uma pequena parcela das famílias que demandam acesso ao direito à moradia.

A Tabela 13 apresenta a média anual de famílias beneficiárias do Aluguel Social por unidade de atendimento da rede socioassistencial de Campos dos Goytacazes, considerando o período de 2021 a 2025.

Tabela 13 - Média de famílias atendidas pelo aluguel social, por unidade de atendimento em Campos dos Goytacazes, entre 2021 a 2025

UNIDADES	2021	2022	2023	2024	2025
CRAS URURAI	46	41	45	48	52
CRAS GOITACAZES	34	33	43	33	18
CRAS PRAÇA CÉU	-	-	-	24	22
CRAS PENHA	11	16	24	22	19
CRAS JARDIM CARIOCA	9	12	14	21	23
CRAS FAROL	-	-	-	20	10
CRAS ESPLANADA	7	15	17	14	21
CREAS II	4	8	12	26	20
CREAS III	6	9	13	19	20
CRAS CODIN	11	10	14	16	16
CRAS JOCKEY	7	9	15	16	17
CRAS MORRO DO COCO	4	4	5	18	17
CRAS PARQUE GUARUS	13	16	18	0	0
CREAS I	3	3	9	16	14
CRAS MATADOURO	9	8	8	9	3
CRAS CUSTODÓPOLIS	5	5	4	10	8
CRAS CHATUBA	1	2	5	10	7
CRAS TRAVESSÃO	3	5	5	5	6
MÉDIA ANUAL	173	196	251	327	293

Fonte: Vigilância Socioassistencial de Campos dos Goytacazes (2026)

Os dados apresentados permitem territorializar o acesso ao aluguel social em Campos dos Goytacazes e, dessa forma, entender a distribuição dos beneficiários pelo município.

Observa-se, inicialmente, um crescimento do número médio anual de famílias acompanhadas, que passou de 173, em 2021, para 327, em 2024, seguido de uma redução para 293 em 2025. Essa tendência acompanha a ampliação do número de beneficiários identificada anteriormente, indicando um aumento da demanda pelo benefício ao longo do período analisado.

A distribuição territorial dos atendimentos evidencia, contudo, uma concentração expressiva em determinadas unidades. O CRAS Ururaí manteve-se, durante todo o período, como a unidade com maior média de famílias beneficiárias, variando entre 41 e 52 famílias. Em seguida, destacam-se o CRAS Goitacazes, apesar da redução observada em 2025, e, mais recentemente, o CRAS Praça Céu, incluído em 2024, que já passou a concentrar um quantitativo significativo de famílias atendidas. Também se observa crescimento nas médias registradas pelos CRAS Jardim Carioca, Penha, Esplanada, Jockey e Morro do Coco, além dos CREAS II e III, indicando que a demanda pelo benefício está distribuída em diferentes regiões do município, embora com intensidades distintas.

Por outro lado, algumas unidades apresentaram redução ou estabilidade no número de famílias beneficiárias. O caso mais expressivo é o do CRAS Parque Guarus, que deixou de registrar atendimentos pelo programa a partir de 2024, fato que carece de explicações, mas que podem estar atreladas a reorganização da rede socioassistencial ou de possíveis alterações na gestão do benefício. O CRAS Matadouro também apresentou diminuição significativa no período, enquanto unidades como Travessão e Chatuba mantiveram quantitativos reduzidos.

Em conjunto, os dados revelam que o aluguel social possui uma distribuição territorial heterogênea, refletindo tanto as diferentes expressões da vulnerabilidade habitacional presentes no município quanto a capacidade de atendimento da rede socioassistencial. Entretanto, considerando que Campos dos Goytacazes registrava, em 2025, mais de 57 mil famílias vivendo em condições inadequadas de moradia, verifica-se que a média de aproximadamente 293 famílias beneficiárias distribuídas entre todas as unidades da rede representa uma cobertura bastante limitada frente à significativa demanda habitacional existente.

A fim de subsidiar a análise do financiamento do Aluguel Social, a Tabela 14 apresenta a evolução do orçamento anual destinado à sua manutenção no município de Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025.

Tabela 14 - Orçamento destinado ao Aluguel Social de 2021 a 2025 em Campos dos Goytacazes/RJ

Ano	Valor em reais (R\$)
2021	1.047.200
2022	1.289.324
2023	1.898.032
2024	2.900.000
2025	2.517.081

Fonte: Fundo Municipal de Assistência Social de Campos dos Goytacazes

Como discutido anteriormente, embora o aluguel social não constitua uma política habitacional, ele tem se configurado como a principal resposta do poder público municipal para assegurar, ainda que de forma temporária e limitada, o acesso à moradia às famílias em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto, a análise do orçamento destinado ao benefício entre os anos de 2021 e 2025 demonstra que, apesar do aumento progressivo dos recursos ao longo do período, os valores permanecem insuficientes para atender à elevada demanda por moradia existente no município, impedindo a ampliação do benefício. Essa limitação torna-se ainda mais evidente diante da ausência de investimentos em programas habitacionais municipais capazes de oferecer soluções permanentes para o déficit habitacional.

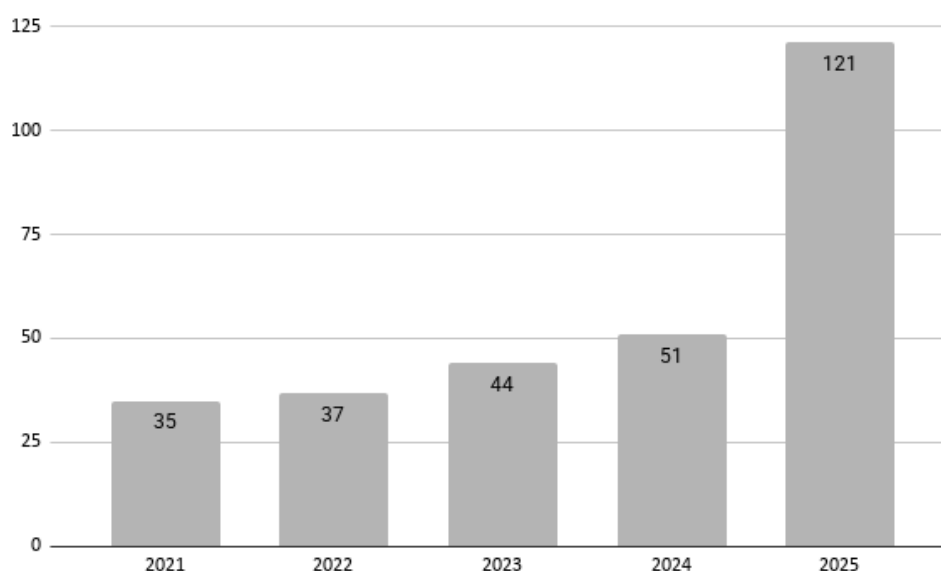
Além da limitada cobertura do benefício, o próprio valor concedido às famílias, correspondente a meio salário-mínimo (R\$810,50 em 2026), revela-se insuficiente para custear integralmente um imóvel no mercado formal de locação. Como consequência, muitas famílias acabam sendo direcionadas para áreas onde o custo da terra e dos aluguéis é mais baixo, as quais, em geral, apresentam maior precariedade urbana, menor oferta de infraestrutura e serviços públicos e habitações em condições inadequadas. Desse modo, embora o aluguel social contribua para minimizar situações imediatas de desproteção habitacional, sua capacidade de assegurar o direito à moradia mostra-se limitada, uma vez que não enfrenta as determinações estruturais que produzem e reproduzem a desigualdade no acesso à cidade e à habitação.

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao caráter provisório e emergencial do aluguel social, concebido como um benefício destinado a atender situações transitórias de vulnerabilidade habitacional e que pressupõe o posterior encaminhamento das famílias para soluções habitacionais permanentes. Entretanto, diante da inexistência, nos últimos anos, de programas habitacionais municipais voltados à produção de moradias, as possibilidades de acesso a essas soluções passam a depender, sobretudo, da celebração de parcerias com outros

entes federativos, como ocorre atualmente por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida. Essa dependência tende a prolongar o tempo de permanência das famílias no benefício, fazendo com que uma medida de caráter temporário assuma funções que extrapolam sua finalidade original. Como consequência, perpetuam-se situações de insegurança habitacional e outras expressões da vulnerabilidade social, evidenciando os limites do aluguel social como resposta à demanda por moradia no município.

O Gráfico 1, apresentado a seguir, apresenta a evolução do número de desligamentos do Aluguel Social no município de Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025.

Gráfico 1 - Montante de beneficiários desligados do Aluguel Social em Campos dos Goytacazes entre os anos de 2021 a 2025



Fonte: Vigilância Socioassistencial de Campos dos Goytacazes (2026)

Os dados do gráfico evidenciam uma evolução no número de desligamentos de beneficiários do aluguel social ao longo do período analisado. Em 2021 foram registrados 35 desligamentos, passando para 37 em 2022, 44 em 2023 e 51 em 2024. Em 2025, nota-se o expressivo aumento, registrando 121 desligamentos, representando 70 desligamentos a mais que o ano anterior. Considerando o caráter temporário do aluguel social, parte desses desligamentos pode decorrer do cumprimento dos critérios previstos na legislação municipal ou do acesso das famílias a outras alternativas habitacionais. Todavia, diante da inexistência, nos últimos anos, de programas habitacionais municipais permanentes e da limitada oferta de

unidades habitacionais por meio de programas federais, não é possível afirmar que esses desligamentos tenham sido acompanhados da efetiva garantia do direito à moradia.

Um possível elemento explicativo para o expressivo aumento dos desligamentos registrados em 2025 pode ser observado em reportagem publicada pelo Portal Viu, em março do mesmo ano, segundo a qual aproximadamente 100 famílias residentes no distrito de Ururaí passaram a viver em barracas de lona após terem o benefício do aluguel social interrompido (Portal Viu, 2025). Essas famílias ocupavam originalmente áreas de risco às margens do Rio Ururaí e, em 2011, durante a gestão da prefeita Rosinha Garotinho, tiveram suas moradias demolidas, sendo reassentadas em unidades habitacionais do Programa Morar Feliz, localizadas no bairro Novo Jockey (Santos, 2019). Entretanto, em razão de conflitos envolvendo facções criminosas atuantes na região, muitas famílias não conseguiram permanecer no conjunto habitacional e retornaram ao distrito de Ururaí, passando a ser atendidas pelo Aluguel Social ainda durante a mesma gestão municipal.

Contudo, após aproximadamente 14 anos de permanência no benefício, essas famílias não foram encaminhadas para uma política habitacional de caráter permanente. Em 2025, durante a gestão do prefeito Wladimir Garotinho, o benefício foi interrompido sem que lhes fosse assegurada uma solução habitacional definitiva, levando dezenas de famílias a situações extremas de precariedade habitacional. Segundo o Portal Viu (2025), antes mesmo de terem o benefício cortado, as famílias já enfrentavam atrasos recorrentes no pagamento das parcelas mensais. A reportagem também revela relatos graves de assédio sexual cometido por proprietários contra mulheres, que teriam sido pressionadas com a falsa promessa de evitar o despejo. Diante da suspensão do auxílio, às famílias ocuparam o terreno onde deveria ser construído um conjunto habitacional do programa Morar Feliz, mas que ficou inacabado. Desde então, passaram a viver em condições precárias, acampadas em barracas de lona.

Outra situação marcante envolvendo o Aluguel Social em Campos dos Goytacazes refere-se à ocupação dos Conjuntos Habitacionais Novo Horizonte I, II e III, localizados no Parque Aeroporto. Em 2021, no contexto da pandemia da Covid-19, cerca de 628 famílias ocuparam as unidades habitacionais, cuja entrega encontrava-se sucessivamente adiada (Silva *et al.*, 2022). Entre as famílias da ocupação, havia aquelas que já haviam sido contempladas pelas unidades habitacionais e aguardavam, desde 2019, a entrega das chaves. Havia, também, famílias beneficiárias do Aluguel Social que, em 2020, foram diretamente afetadas pelos atrasos no pagamento do benefício. Conforme relatam Silva *et al.* (2022), durante a pandemia a Prefeitura deixou de realizar o pagamento das parcelas por aproximadamente oito meses,

situação que levou diversas famílias ao despejo em razão da impossibilidade de arcar com os custos do aluguel.

Nesse contexto, as vulnerabilidades vivenciadas por essas famílias foram agravadas pela sobreposição de diferentes fatores: a crise sanitária provocada pela pandemia, a descontinuidade na execução do benefício de Aluguel Social e o atraso na entrega das moradias populares. Diante dessa realidade, muitas famílias passaram a enfrentar a difícil escolha entre destinar os poucos recursos disponíveis ao pagamento do aluguel ou à garantia da própria alimentação (Silva *et al.*, 2022). O episódio evidencia que a ausência de regularidade na execução do benefício, associada à demora na implementação de soluções habitacionais permanentes, compromete a efetividade da proteção social e amplia os processos de insegurança habitacional enfrentados pela população em situação de vulnerabilidade.

Esse episódio ganhou ampla repercussão na mídia e contou com o apoio do movimento Despejo Zero, que, em articulação com a Defensoria Pública da União (DPU), conseguiu suspender o pedido de reintegração de posse dos conjuntos habitacionais, ajuizado pela Caixa Econômica Federal e pela Construtora Realiza, evitando, naquele momento, a remoção das famílias (Silva *et al.*, 2022). A mobilização coletiva desempenhou papel fundamental na organização dos moradores e na pressão exercida sobre o poder público, impedindo que fossem aceitas propostas que não asseguravam o direito à moradia. Entre essas propostas, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social sugeriu a inclusão de apenas 104 famílias no Aluguel Social, enquanto as demais seriam encaminhadas para acolhimento provisório em escolas da rede municipal (Silva *et al.*, 2022).

Apesar da suspensão da reintegração de posse, as famílias permaneceram, até 2025, vivendo em condições extremamente precárias, sem acesso a água encanada, energia elétrica e outros serviços essenciais. Somente em julho de 2025 foram entregues títulos de posse a 772 famílias, resultado da persistente mobilização dos moradores e da atuação dos movimentos sociais em defesa do direito à moradia (J3News, 2025). No entanto, é importante considerar que os conjuntos habitacionais foram construídos em áreas distantes da centralidade da cidade, em territórios sem planejamento urbano e acesso limitado a escolas, creches, transporte, hospitais, unidades de saúde e outros serviços. Portanto, por mais que as famílias tenham conquistado legalmente as moradias, o poder público ainda precisa investir em infraestrutura no entorno, para que sejam concedidas a elas condições dignas de habitabilidade.

Esses casos evidenciam os limites do aluguel social quando utilizado como substituto de uma política habitacional estruturada. Embora concebido como um benefício eventual e temporário, sua utilização prolongada, desacompanhada de alternativas permanentes de moradia, tende a perpetuar a insegurança habitacional e a expor as famílias a novas situações de vulnerabilidade social.

Vale destacar que, segundo Silva (2021), até 2021 o município não contava com movimentos sociais urbanos organizados em defesa do direito à moradia. A autora afirma que, durante a ocupação do Novo Horizonte, os envolvidos na mobilização construíram suas estratégias de forma autônoma, baseadas na disposição coletiva, no improviso e na elaboração de instrumentos de mapeamento do terreno, o que contribuiu para pressionar o poder público a garantir os direitos das famílias. Entretanto, a ausência de um movimento social organizado não significa a inexistência de mobilizações coletivas em defesa do direito à moradia. Os casos do Novo Horizonte e de Ururaí evidenciam que, diante de violações de direitos e da insuficiência das respostas do poder público, as comunidades desenvolveram diferentes formas de organização e reivindicação, buscando dar visibilidade às suas demandas e pressionar o poder público municipal por soluções para seus problemas habitacionais.

Retomando o referencial teórico, Santoro *et al.* (2025) destacam que o aluguel social apresenta limitações relacionadas ao baixo valor do benefício, às sucessivas renovações de sua concessão, à insuficiência do acompanhamento das famílias beneficiárias e à transferência da provisão habitacional para o mercado imobiliário. A análise do Aluguel Social em Campos dos Goytacazes demonstra que essas limitações também se manifestam no contexto municipal, acrescidas de fragilidades na gestão do benefício, evidenciadas pelos recorrentes atrasos nos repasses, pelos desligamentos sem o devido encaminhamento para soluções habitacionais permanentes e pela ausência de investimentos em programas habitacionais próprios.

Como resultado, um benefício concebido para atender situações emergenciais e transitórias passa a assumir, de forma prolongada, a função de responder à demanda habitacional do município, sem, contudo, enfrentar suas determinações estruturais. Nessa perspectiva, o aluguel social tende a operar mais como um mecanismo de administração das expressões da questão social do que como um instrumento efetivo de garantia do direito à moradia, contribuindo para a reprodução da insegurança habitacional e da pobreza em vez de promover sua superação. Assim, embora o aluguel social não tenha como finalidade reduzir o déficit habitacional, a ausência de políticas habitacionais permanentes e as fragilidades em sua

execução fazem com que o benefício deixe de cumprir sua função transitória e passe a prolongar a permanência das famílias em condições de vulnerabilidade. Em determinados contextos, como evidenciado ao longo desta análise, atrasos nos repasses, desligamentos sem alternativas habitacionais e a inexistência de programas habitacionais para o reassentamento podem, inclusive, agravar a insegurança habitacional e ampliar as vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias beneficiárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar criticamente o processo de implementação do Aluguel Social no município de Campos dos Goytacazes, no período de 2021 a 2025, compreendendo-o enquanto benefício eventual de caráter temporário da Política de Assistência Social e examinando sua contribuição para a garantia do direito à moradia de famílias em situação de vulnerabilidade social. Partiu-se da compreensão de que a moradia constitui um direito social fundamental, indispensável à reprodução da vida, à efetivação da cidadania e ao acesso aos demais direitos sociais. Contudo, sua concretização permanece condicionada às contradições inerentes à produção capitalista do espaço urbano, na qual a moradia é subordinada à lógica da mercantilização e aos interesses hegemônicos do mercado imobiliário.

O problema que orientou esta pesquisa consistiu em compreender se o Aluguel Social, tal como vem sendo implementado no município de Campos dos Goytacazes, tem sido capaz de garantir o direito à moradia durante o período de concessão do benefício ou se suas limitações comprometem o acesso das famílias a condições dignas de moradia, contribuindo para a manutenção e o agravamento da vulnerabilidade habitacional. A análise realizada ao longo da dissertação permitiu concluir que, embora o benefício represente uma alternativa importante para atender emergencialmente famílias em situação de vulnerabilidade mediante cenários de calamidade pública, remoções, violência e outras formas de vulnerabilidade, a forma como tem sido aplicado não é suficiente para garantir o acesso à moradia em condições alinhadas ao direito à moradia, que somadas a uma má gestão e não integração com políticas habitacionais estruturais, contribui para intensificar as vulnerabilidades.

Os resultados evidenciaram que o Aluguel Social constitui uma importante estratégia de proteção imediata às famílias em situação de vulnerabilidade. Contudo, quando ultrapassa sua natureza emergencial e temporária e passa a ser utilizado como principal resposta à demanda habitacional, em substituição ao investimento em políticas habitacionais permanentes e estruturantes, o benefício deixa de cumprir sua finalidade original. Como consequência, tende a prolongar a permanência das famílias em situações de instabilidade habitacional, reforçando sua dependência em relação ao próprio benefício e evidenciando a incapacidade do poder público de oferecer soluções habitacionais definitivas.

Ao longo da pesquisa, buscou-se demonstrar que essa realidade não pode ser compreendida de maneira isolada ou atribuída exclusivamente à gestão municipal, ainda que

essa tenha um peso importante na condução da política pública. A trajetória das políticas habitacionais brasileiras evidencia que o tratamento da moradia historicamente privilegiou mecanismos voltados à aquisição da propriedade privada e ao financiamento imobiliário, frequentemente subordinados aos interesses do mercado. Mesmo nos períodos de maior investimento público, permaneceram limitações relacionadas à localização dos empreendimentos, à segregação socioespacial e à dificuldade de atendimento da população de menor renda. Nesse contexto, benefícios como o Aluguel Social passam a ocupar um espaço que deveria ser preenchido por políticas habitacionais permanentes e articuladas.

No caso específico de Campos dos Goytacazes, o Aluguel Social foi operacionalizado entre 1993 e 2021 por meio do programa SOS Habitação. Em 2021, com a regulamentação dos benefícios eventuais no município, o benefício passou a integrar formalmente a Política de Assistência Social. Paralelamente, verificou-se um processo de enfraquecimento da política habitacional municipal. Embora, no início dos anos 2000, o município ainda desenvolvesse programas habitacionais, mesmo que permeados por limites e contradições, ao longo da última década essas iniciativas foram gradativamente descontinuadas, fazendo com que o Aluguel Social se consolidasse como a principal resposta pública às demandas por moradia, apesar de sua natureza assistencial e temporária.

Como consequência, um benefício concebido para atender situações emergenciais passou, frequentemente, a assumir caráter permanente, distanciando-se de sua finalidade legal e evidenciando a ausência de políticas habitacionais estruturantes capazes de oferecer soluções definitivas às famílias beneficiárias. Os casos analisados de Ururá e das famílias da ocupação dos conjuntos habitacionais do Novo Horizonte ilustram de forma expressiva essa realidade, ao demonstrarem que falhas na gestão do benefício, associadas à inexistência de alternativas habitacionais permanentes, submetem as famílias a longos períodos de espera por uma moradia definitiva, marcados por sucessivas renovações do benefício e por constantes incertezas quanto à continuidade de sua proteção.

A análise de dados evidenciou que o número de beneficiários no período analisado é expressivamente reduzido diante da demanda habitacional conforme aponta o Diagnóstico Socioterritorial da Secretaria de Assistência Social e Cidadania. Em junho de 2026, Campos recebeu R\$83 milhões referentes à parcela mensal de participação governamental nos *royalties* (Trindade, 2026). Diante desse montante, torna-se legítimo questionar: como um município com tamanha arrecadação não reverte esses recursos em políticas habitacionais efetivas? A ausência de investimentos estruturantes na política de habitação não parece

decorrer exclusivamente de limitações orçamentárias, mas também de escolhas políticas e administrativas que condicionam a destinação desses recursos.

Os objetivos específicos da pesquisa foram alcançados na medida em que foi possível discutir o processo histórico de constituição da moradia como direito social, analisar criticamente a trajetória das políticas habitacionais brasileiras, compreender o papel assumido pelo Aluguel Social nos contextos nacional e municipal e examinar sua implementação em Campos dos Goytacazes. Entretanto, a pesquisa enfrentou limitações metodológicas que restringiram o aprofundamento de algumas análises. A principal delas foi a impossibilidade de realização das entrevistas previstas inicialmente, em razão da demora da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania na autorização da pesquisa. Esse atraso comprometeu a submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas, Sociais Aplicadas, Letras, Linguística e Artes da Universidade Federal Fluminense (CEP-Humanas/UFF), impossibilitando a obtenção da aprovação ética em tempo hábil para a realização do trabalho de campo. Assim, a investigação fundamentou-se na análise documental, legislativa e de dados secundários, estratégia que permitiu alcançar os objetivos propostos, ainda que tenha limitado a incorporação das percepções dos sujeitos diretamente envolvidos na implementação e no acesso ao benefício.

Cabe registrar que o período de realização da pesquisa coincidiu com um contexto político marcado pelas eleições gerais de 2026. Embora não se tratasse de eleições municipais, o então prefeito de Campos dos Goytacazes, Wladimir Garotinho, afastou-se do cargo para disputar uma vaga na Câmara Federal dos Deputados (Karyme, 2026). Nesse cenário, a demora na autorização institucional para a realização da pesquisa pode ser compreendida à luz das especificidades do contexto político-administrativo, especialmente por se tratar de um estudo que aborda a implementação de uma política pública e que poderia suscitar avaliações sobre sua gestão.

Dessa forma, esta pesquisa também evidencia possibilidades para investigações futuras, capazes de aprofundar aspectos que não puderam ser explorados no presente estudo. Entre eles, destacam-se a compreensão das percepções de beneficiários e ex-beneficiários acerca dos impactos do Aluguel Social em suas trajetórias de vida; a análise do processo de acompanhamento das famílias realizado pela secretaria municipal; a perspectiva dos gestores durante o processo de operacionalização e a gestão do benefício. Estudos dessa natureza poderão ampliar a compreensão sobre os limites e as potencialidades do Aluguel Social, contribuindo para o aprimoramento da política pública. Também merece atenção a

necessidade de realização de estudos aprofundados sobre os movimentos e estratégias de resistência e de luta coletiva na defesa do direito à cidade e à moradia no município.

Diante dos resultados encontrados, considera-se que os pressupostos que orientaram esta pesquisa foram confirmados. Partiu-se da hipótese de que o Aluguel Social em Campos, embora cumpra importante função de proteção social imediata, não apresenta condições que permita a garantia do direito à moradia às famílias em situação de vulnerabilidade social durante sua concessão. Os dados analisados contribuem para essa compreensão, demonstrando que o benefício tem sido utilizado como alternativa diante da insuficiência das políticas habitacionais permanentes, deslocando para a política de assistência social demandas que extrapolam sua competência e que deveriam ser enfrentadas por uma política habitacional integrada, contínua e comprometida com a efetivação do direito à moradia.

Por fim, reafirma-se que a garantia do direito à moradia exige muito mais do que benefícios temporários ou respostas emergenciais. Requer a consolidação de políticas públicas estruturantes, articuladas entre os diferentes entes federativos, comprometidas com a redução das desigualdades socioespaciais, com a aplicação efetiva da função social da propriedade e com o fortalecimento da reforma urbana. Enquanto a moradia permanecer subordinada à lógica da mercantilização e da valorização imobiliária, benefícios como o Aluguel Social continuarão sendo necessários, mas insuficientes para assegurar um direito que é constitucionalmente garantido. Nesse sentido, espera-se que esta pesquisa contribua para o fortalecimento do debate acadêmico e político sobre a questão habitacional, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais abrangentes, capazes de tratar a moradia não como mercadoria ou benefício eventual, mas como um direito social indispensável à construção de cidades mais justas, democráticas e inclusivas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ANDRADE, Hugo Márcio Vieira de Almeida; MORAIS, Leandro Pereira; PAIVA, Cláudio César de; LIMA, Faíque Ribeiro. A efetividade da política habitacional no Brasil: o Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, p. 104-122, 2023. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/16587>. Acesso em 06 out. 2025.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira de. **Política habitacional e remoção de favelas em cidades de porte médio: a experiência do conjunto habitacional Aldeia em Campos dos Goytacazes**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2009. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ANA-PAULA-SERPA-NOGUEIRA-DE-ARRUDA.compressed.pdf>. Acesso em 23 jun. 2026

BALTAZAR, Cristina Gomes. BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO: O PERCURSO PARA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL. **Revista Humanidades e Inovação - Proteção Social em tempos de crise**, Palmas, Tocantins, v. 8 n. 39 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5748>. Acesso em 06 out. 2025.

BARBOSA, Roméria Soares. DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO (BNH) AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV): CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. **ARACÊ**, v. 7, n. 3, p. 14437-14458, 2025. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/4047>. Acesso em 07 out. 2025.

BARROS, Ruan. **Prefeitura assegura direito à moradia com o programa Aluguel Social**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, Campos dos Goytacazes, 2024. Disponível em: <https://social.campos.rj.gov.br/2024/11/07/prefeitura-assegura-direito-a-moradia-com-o-programa-aluguel-social/36996/>. Acesso em 03 jul. 2026.

BARROS, Ruan. **Prefeito assina declaração para 600 unidades do “Minha Casa, Minha Vida”**. Portal Oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2024. Disponível: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=91617. Acesso em 02 jul. 2026.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade**: comentado. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/puliccompletaport_a lt.pdf. Acesso em 17 mar. 2026.

BERNARDINO, Iana Ludermir. **Entre O “Bom De Morar” E A “PPP Morar No Centro”**: Perspectivas para a Locação Social no Recife. Anais do Seminário Internacional Política Habitacionais de Aluguel Social, LabCidade, FAU-USP, São Paulo, 2024. Disponível em:

https://www.researchgate.net/profile/Carolina-Dalmeida-4/publication/397173789_Anais_do_Seminario_Internacional_Políticas_Habitacionais_de_Aluguel_Social/links/69067dcf9708d52f2da46a26/Anais-do-Seminario-Internacional-Políticas-Habitacionais-de-Aluguel-Social.pdf#page=57. Acesso em 04 jun. 2026.

BICALHO, Beatriz; CLEPS, Geisa Daise Gumiero. Concentração fundiária e os movimentos de luta por moradia no Brasil. **Anais do XIV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia**, p. 1-15, 2021. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/enanpege/2021/TRABALHO_COMPLETO_EV154_MD1_SA165_ID52909112021114230.pdf. Acesso em 07 nov. 2025.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In: MARICATO, Hermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 37- 70.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, v. 22, n. maio/ju 2009, p. 8-14, 2009. Disponível em: https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/06/artigo_nabil_t&d-minha%20casa.doc. Acesso em 09 out. 2025.

BRAGA, Jamille Rodrigues; SALES, Celecina de Maria Veras. Estado brasileiro: Avanços e Retrocessos da Política de Assistência Social pós-golpe de 2016. **Open Science Research III**, 2022. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/220308138.pdf>. Acesso em 06 nov. 2025.

BRANDÃO, Carlos. Capitalismo(s) na terceira década do século XXI: estruturas e conjunturas da expropriação, exploração e extração na produção do espaço. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ, Nelson (org.). **A nova urbanização dependente no capitalismo rentista-neoextrativista** - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2025.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Sellada na Chancellaria do Império em 20 de setembro de 1850. Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do império em 20 de setembro de 1850. Registrada á fl. 57 do livro 1º do Actos Legislativos. Secretaria d'Estado dos Negócios do império em 2 de outubro de 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em 28 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.340 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e

da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal); e dá outras providências (Lei Maria da Penha). Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em 10 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Consolidação do SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em 05 jul. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diálogo Brasil e União Europeia: habitação social, financiamento e subsídios**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/2015_11_20_habitacao_social_financiamento_e_subsidio_versao_web.pdf. Acesso em 22 mai. 2026.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO SUAS**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2018a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SNAS_Cartilha_Par%C3%A2metros_Atua%C3%A7%C3%A3o_SUAS.pdf. Acesso em 15 mai. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Benefícios Eventuais no SUAS: orientações técnicas - Documento sob consulta pública**. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/consulta_publica/Benef%C3%ADcios%20Eventuais%20no%20SUAS.pdf. Acesso em 19 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023, Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em 05 jul. 2026.

CAMBAÚVA, Daniella. **Conheça as regras do Minha Casa, Minha Vida, maior programa de habitação do Brasil**. [Brasília]: Agência Gov, 01 de abr. de 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/conheca-as-regras-do-minha-casa-minha-vida-maior-programa-de-habitacao-do-brasil>. Acesso em 12 out. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. Contexto, São Paulo, 2007, p. 154

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “Organização” à “Produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. CARLOS, Ana Fani Alessandri.;SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. Editora Contexto, São Paulo, 2011.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de saúde pública**, v. 34, n. 3, p. e00101417, 2018. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/41135>. Acesso em 06 abr. 2025.

CARVALHO, Ane Caroline Amaral. **Análise do processo de uso e ocupação do espaço urbano**: a segregação socioespacial e a vulnerabilidade socioambiental no setor Habitacional Ribeirão/Porto Rico. 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/196872754.pdf>. Acesso em 13 out. 2025.

CARVALHO, Gabriela Santos de. Os impactos do programa habitacional “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes/RJ no cotidiano de mulheres empobrecidas chefes de família monoparental. **Revista Eletrônica de Políticas Sociais e Sociedade**, v. 1, n. 2, 2021. Disponível em: <https://serpos.net.br/index.php/serpos/article/view/37>. Acesso em 23 jun. 2026.

CEARÁ. **Lei nº18.331, 23 de março de 2023**. Dispõe sobre ações e políticas públicas estaduais para o enfrentamento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública declaradas em municípios do estado, segundo o procedimento da lei federal n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. Diário Oficial do Estado do Ceará, 2023.

CONTI, Eliane França. **OS VAZIOS URBANOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O PAPEL DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/2008**. Dissertação de Mestrado em Política Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2013. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/ELIANE-FRAN%C3%A7A-CONTI.pdf>. Acesso em 24 jun. 2026.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço. In. CARLOS, Ana Fani Alessandri.;SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. Editora Contexto, São Paulo, 2011.

CORTES, Thaís Lopes. **O passado no presente**: contributos para a análise da complexidade do "Morar Feliz" em Campos dos Goytacazes/RJ. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, RJ, 2019. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/17963/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Tha%C3%ADs%20Lopes%20Cortes%20-%202019%20-%20Completa.pdf>. Acesso em 28 jun. 2026.

COSTA, Lucas Nascimento Ferraz. Superação da cidadania regulada: a constitucionalização de direitos sociais no Brasil em perspectiva comparada. **Opinião Pública**, v. 31, p. e31108, 2025. Disponível:

<https://www.scielo.br/j/op/a/cnN4TjGgRfHFGyRnFJqgRcf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 24 mar. 2026.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. *Perspectivas* 22, 1999. Pp.41-59.

CRUZ, Elaine Patrícia. **Consórcio vence primeiro leilão de PPP de locação social no país**. Agência Brasil, São Paulo, 2026. Disponível:

<https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2026-05/consorcio-vence-primeiro-leilao-d-e-ppp-de-locacao-social-no-pais>. Acesso em 04 jun. 2026.

DAMASCENO, Bárbara Caetano; GOULART, Jefferson Oliveira. **Provisão habitacional e vulnerabilidade**: limites das políticas de produção de moradia. ENANPUR, Belém, 2023.. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-60.pdf>. Acesso em 14 out. 2025.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Moradia não é Mercadoria. **Revista de direito da cidade**, v. 5, n. 1, p. 197-233, 2013. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/9729>. Acesso em 11 out. 2025.

DUARTE, Danielle Barros. **A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL: O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2008. Disponível em:

<https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/DANIELLE-BARROS-DUARTE.pdf>. Acesso em 27 jun. 2026.

DUTRA, Pollyana Lopes; TERRA, Denise Cunha Tavares. Programa Morar Feliz em Campos (RJ) sob a ótica do beneficiário. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2017. Disponível em:

https://periodicos.ufes.br/einps/pt_BR/article/view/16450. Acesso em 28 jun. 2026.

EUCLYDES, Fillipe Maciel; MOREIRA, Vinicius de Souza; MARTINS, Andreia de Fátima Hoelzle; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e020, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/XzN3FcCLxhX7dtzWBfdbhyN/?format=html&lang=pt>. Acesso em 11 out. 2025.

FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. **Configuração do espaço urbano da cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950**: novas centralidades, velhas estruturas. ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, v. 10, p. 4778-4799, 2005. Disponível em:

https://www.researchgate.net/profile/Teresa-Faria-4/publication/279406771_As_reformas_urbanas_de_Campos_e_suas_contradicoes_O_plano_de_1944_uma_nova_ordem_social_e_urbana/links/5f15dd7e92851c1eff21a934/As-reformas-urbanas-de-Campos-e-suas-contradicoes-O-plano-de-1944-uma-nova-ordem-social-e-urbana.pdf. Acesso em 23 jun. 2026.

FARIA, Teresa de Jesus Peixoto; ZACCHI, Raquel Callegario; MOTHE, Natália Guimarães. Desenvolvimento econômico, desigualdades e injustiças socioespaciais em Campos dos Goytacazes. O papel das políticas públicas urbanas. In: Balsa, Casimiro *et al.* (coord.). **Ação Pública e Problemas Sociais em Cidades Intermediárias**. Lisboa: CESNOVA, 2013.

Disponível em:

https://d1wqtxs1xzle7.cloudfront.net/36139475/psocial_teste-libre.pdf?1420408305=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPolitica_social.pdf&Expires=1782176529&Signature=fKN3cuPSxH5em~V3dXFmpqMChv70vnoAx1WADZ1kCvAMae-DsuKuggPpOEIqKn~Bjtnm28Bee6uACoW~ZUr8m4NQhxsZBYais5eLBaqRLjmn2ywyGXO5PkARR0ArVbFqCNVH~BrOIt7en8FgdmIG1zmmzYxCATnA5dv2kuB3CO0fjl7IUvwwPFgTOi2-6W0jsisY3PrEYFhOrBemVcFkZxBJmyuxCN7aMrFOvNsGAO-kXQYm40mBDc4hezSNkT4JuRFXMdga0RxLwPBn9Xzxd0cc5-f2nL~Y6n-Obq6xPCpMbgEf17Gd7mVeczFxmGTmluk4pXTIE0Um-dS2AgG8ZQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=67. Acesso em 23 jun. 2026.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de direito urbano e ambiental**, 2008. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/view>. Acesso em 14 jan. 2025.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade**: comentado. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, São Paulo, 2010. Disponível em:

https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/puliccompletaport_a lt.pdf. Acesso em 06 nov. 2025.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo?. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, RBDU, p. 19-32, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/download/235/80>.

FRADE, Gabrielle. Reestruturação urbana em Campos dos Goytacazes: novas formas, velhos processos. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 28 especial, 2025. DOI: 10.12957/cdf.2025.89476. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/89476>. Acesso em: 24 jun. 2026.

FJP. **Déficit Habitacional no Brasil 2023**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2025.

Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 12 out. 2025.

FURTADO, Bernardo Alves; NETO, Vicente Correia Lima; KRAUSE, Cleandro Henrique. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. 2013. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5809/1/NT_n01_Estimativas-deficit-brasileiro-2007-2011-municipios-2010_Dirur_2013-maio.pdf. Acesso em 05 fev. 2025.

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. Uma crítica das operações extrativistas do capital: para um conceito ampliado de extrativismo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ,

Nelson (org.). **A nova urbanização dependente no capitalismo rentista-neoextrativista** - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2025.

GOMES, Francisco Carlos Delgado. **OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2015. Disponível em: https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2015/02/Francisco_Carlos_Delgado_Gomes.pdf. Acesso em 26 jun. 2026.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. **Cadernos Metrópole**, v. 22, p. 729-756, 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2020-4904/32659>. Acesso em 08 jun. 2026.

GUSMÃO, Ivaloo. Políticas públicas, movimentos sociais e trabalho social na autogestão. In: **Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos; Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais; Congresso de Direito   Cidade e Justiça Ambiental**. 2019. p. e3169-e3169. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/3169/2876>. Acesso em 24 mar. 2026.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HORACIO, Miriam Antonia. **A moradia popular e o MTST: a financeirização da moradia no Brasil e a pedra no caminho do movimento social**. Trabalho de Conclusão de Curso em Globalização, Poder e Sociedade, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fespsp.org.br/server-fespsp/api/core/bitstreams/2dbd3d74-6ba3-4da4-8715-11c3060428b2/content>. Acesso em 24 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Domicílios recenseados por espécie**. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, 2022 <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4711/#/n1/all/n2/all/n3/all/v/all/p/all/c3/all/l/v+p,c3,t/resultado>. Acesso em 13 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/pesquisa/1/325723?ano=2024>. Acesso em: 05 jul. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Principais Resultados - Censo Demográfico 2022: Favelas e Comunidades Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em:

<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=3301009&tema=7>. Acesso em 05 jul. 2026.

JUNIOR, Luciano Gulart Cabral. **ALUGUEL SOCIAL MORADIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA SOCIAL EM DEBATE**. In: COSTA, José Ricardo Caetano Costa; PASE, Hemerson Luiz (org). A seguridade social e as políticas públicas na ordem neoliberal. Ed. da FURG, Rio Grande, RS, 2021.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Ciudades para tod@s, Experiencias, Marco Legal**, 2015. Disponível em: http://reformaurbanadireitoacidade.net/wp-content/uploads/2022/06/Cap.-A-trajetoria-da-Reforma-Urbana-no-Brasil_Nelson-Saule-Junior-e-Karina-Uzzo.pdf. Acesso em 02 nov. 2025.

KARYME, Samyra. **Ex-prefeito de Campos, Wladimir Garotinho se filia ao PL e anuncia pré-candidatura a deputado federal**. G1, INTERTV, Campos dos Goytacazes, 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2026/04/04/ex-prefeito-de-campos-wladimir-garotinho-se-filia-ao-pl-e-anuncia-pre-candidatura-a-deputado-federal.ghtml>. Acesso em 02 jul. 2026.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. Editora 34, 1ª Edição, São Paulo, 2009.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco?. **Dados**, v. 49, n. 1, p. 67-97, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/prNLrz5M8yhMNKWCG6NtQFs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 04 jul. 2026.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2ª ed. rev. e ampl. 2016.

LIMA, Allan Rodrigo de; POLLI, Simone Aparecida. **A LOCAÇÃO SOCIAL E O DIREITO À MORADIA: AS EXPERIÊNCIAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS (ST-7)**. Encontro Nacional da ANPUR: Ideias, Políticas e Práticas em Territorialidades do Sul Global. Curitiba, 2025. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/anais/enanpur/2025/TRABALHO_COM_IDENT_EV212_MD1_ID1641_TB472_29112024125723.pdf. Acesso em 13 mai. 2026.

LIMA, Francisco Meton Marques de; MELO, Adalgisa Costa. **MARCO LEGAL DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL**. **Revista Direito da Cidade**, v. 14, n. 4, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/58786>. Acesso em 27 set. 2025.

LIMA, Márcia Valéria da Silva. **URBANISMO DE RISCO: UMA ANÁLISE DA FAVELA E COMUNIDADE URBANA FUNDÃO, CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2026. Disponível em:

<https://ppgps.uenf.br/wp-content/uploads/2026/05/MARCIA-VALERIA-DA-SILVA-LIMA.pdf>. Acesso em 28 jun. 2026.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. *Saúde debate*, Rio de Janeiro, v. 40, n. spe, p. 87-97, Dec. 2016. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042016000500087&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 nov. 2025.

LOGUERCIO, Lúcio Collares. **O déficit habitacional no mercado imobiliário brasileiro na primeira década do século XXI**: uma discussão a respeito da existência de uma bolha. Trabalho de Conclusão de Curso - Ciências Econômicas, UFRGS, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/167297>. Acesso em 03 nov. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela Spanghero(org.) **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil** Brasília: Enap, 2019. p. 11-38. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em 06 jul. 2026.

LUIZA, Kíssila Inácio; ROSENDO, Roberto Cezar. POLÍTICA HABITACIONAL EM CAMPOS DOS GOYTACAZES e o Programa Morar Feliz: Contribuições para o desenvolvimento do município no período de 2000 a 2020. Anais do XVI Congresso de Iniciação Científica e Tecnológica e IX Congresso Fluminense de Pós-Graduação, Universidade do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xvi-confict-ix-conpg-445276/849463-politica-habitacional-e-m-campos-dos-goytacazes-e-o-programa-morar-feliz--contribuicoes-para-o-desenvolvimento-do-/>. Acesso em 26 jun. 2026.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 71-93.

MARICATO, Ermínia. **O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas sociais, IPEA, n. 12, 2006, p. 211-220. Disponível: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em 12 out. 2025.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Anaclaudia (org). "O Estatuto da Cidade Comentado". p.5 a 22. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/maricato_2010_estatuto_da_cidade_periferica.pdf. Acesso em 27 set. 2025.

MEDINA, Martina. Famílias organizadas pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) ocupam Atacadão em 30 cidades do país sob lema 'pátria sem fome'. Brasil de Fato, São Paulo, 2024. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2024/09/07/familias-organizadas-pelo-movimento-de-luta-no-s-bairros-vilas-e-favelas-mlb-ocupam-atacado-em-30-cidades-do-pais-sob-lema-patria-sem-fome/>. Acesso em 24 mar. 2026.

MENEZES, Naida. Movimentos sociais e as especificidades do movimento de lutas nos bairros vilas e favelas. *Conversas & Controvérsias*, 3(2), 68–87, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/conversasecontroversias/article/view/25530>. Acesso em 24 mar. 2026.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, n. 100, 2017.

MIRANDA, Eduardo. **No Rio, vereadores derrubam projeto que limitava aluguel social pelo período de 12 meses**. Brasil de Fato, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/11/25/no-rio-vereadores-derrubam-projeto-que-limitava-aluguel-social-pelo-periodo-de-12-meses/>. Acesso em 08 jun. 2026.

MUYLAERT, DAYANA DOS SANTOS. **DA FAVELA INFERNO VERDE AO RESIDENCIAL JOÃO BATISTA: TERRITÓRIO DA ESPERA E DIREITO À CIDADE NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ PÓS-(DES) OCUPAÇÃO**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2015. Disponível em: <https://ppgps.uenf.br/wp-content/uploads/2026/05/DAYANA-DOS-SANTOS-MUYLAERT.pdf>. Acesso em 29 jun. 2026.

NASCIMENTO, Verônica. **Aluguel Social beneficia 596 famílias**. Portal Oficial da Prefeitura Municipal Campos dos Goytacazes, 2010. Disponível: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=3257. Acesso 02 jun. 2026.

NASCIMENTO, Verônica. **Mais de R\$ 5 milhões de recurso dos royalties no Aluguel Social**. Portal Oficial da Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=29442. Acesso 02 jun. 2026.

NEPOMUCENO, Mariana Diniz Bittencourt. EXPROPRIAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E POSIÇÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DO MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA. *Revista Práxis e Hegemonia Popular*, v. 4, n. 4, p. 118-134, 2019. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/PHP/article/view/10731/6674>. Acesso em 24 mar. 2026.

NETO, José Alves. **Campos dos Goytacazes, a cidade bilionária onde 170 mil pessoas vivem na extrema pobreza**. Blog do Pedlowski. Campos dos Goytacazes, 2023. Disponível em: <https://blogdopedlowski.com/2023/05/05/campos-dos-goytacazes-a-cidade-bilionaria-onde-170-mil-pessoas-vivem-na-extrema-pobreza/>. Acesso em 23 jun, 2023.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Avanços e desafios do relançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida. Observatório das Metrôpoles - Entrevistas, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:

<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/avancos-e-desafios-do-relancamento-do-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 12 out. 2025.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de; PAIVA, Ariane Rego de; SENNA, Mônica de Castro Maia. O SUAS e a centralidade na família: problematizando a imprecisão do conceito. **Serviço Social & Sociedade**, v. 147, n. 2, p. e-6628391, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/YHytZw4xvtnVHWkcJQtBRQm/?format=pdf&lang=pt.<M> Acesso em 10 nov. 2025.

OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos de; CUNHA FISCHER, Luly Rodrigues da. Segregação espacial urbana e os efeitos da lei de terras de 1850. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 3, n. 1, p. 36-54, 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210567646.pdf>. Acesso em 25 set. 2025.

PAULANI, Leda Maria. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W., org. *Fundamentos da educação escolar do Brasil Contemporâneo* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, pp. 67-107. ISBN: 978-85-7541-612-9. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/j5cv4/pdf/lima-9788575416129-04.pdf>. Acesso em 13 out. 2025.

PAPI, Luciana Pazini, MADEIRA, Lígia Mori; JULIANO, Maíra Cabral; CALDIERARO, Núbia Lucas Licht. Mudança ou desmonte em políticas sociais? Efeitos do governo Bolsonaro nas áreas de Direitos Humanos e Assistência Social. In. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; LIMA, Luciana Leite (org.). **As políticas públicas do governo Bolsonaro: desmonte, resiliência e refundação**. Jacarta Produções, Porto Alegre, RS, 2024. p. 191-223, 2024. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/275390/001201440.pdf?sequence=1>. Acesso em 06 nov. 2025.

PAIXÃO, Anna Luiza. Após 30 anos de espera, Complexo Farol-Barra do Furado tem pedra fundamental lançada. Portal Oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, Campos dos Goytacazes, 2026. Disponível em: https://campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=103213. Acesso em 05 jul. 2026.

PEDROSA, Leonardo. **Complexo Barra do Furado volta à pauta com R\$ 900 milhões**. J3NEWS, Campos dos Goytacazes, 2026. Disponível: <https://j3news.com/2026/03/01/complexo-barra-do-furado-volta-a-pauta-com-r-900-milhoes/>. Acesso em 05 jul. 2026.

PEREIRA, Elson Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na constituição de 1988. **Confluências—Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Rio de Janeiro**, v. 20, n. 2, p. 73-87, 2018.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.178, de 11 de dezembro de 2013**. Autoriza a concessão de auxílio-moradia, no âmbito do Estado de Pernambuco, para famílias que se encontram nas situações que indica. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 2013.

PERNAMBUCO. **Lei nº 18.685, de 4 de setembro de 2024**. Atualiza os valores dos benefícios especiais de auxílio-moradia emergencial, no âmbito do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, 2024.

PERES, Otávio Martins; SABOYA, Renato. Segregação socioespacial, morfologia da expansão e fragmentação socioeconômica em cidades brasileiras de porte médio. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Paraná, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/JwjZHM7WzCbVfVHBptQ837Yq/?format=pdf&lang=pt&ilang=pt_BR. Acesso em 18 ago. 2026.

PLATONOW, Vladimir. **Deputados derrubam projeto do governo do Rio que extinguiu aluguel social**. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/deputados-derrubam-projeto-do-governo-do-rio-que-extinguiu-aluguel-social>. Acesso em 02 jun. 2026.

PORTAL VIU. **Crise habitacional em Campos dos Goytacazes**: Famílias de Ururá vivem em barracas após colapso do Programa Morar Feliz. Macaé, RJ, 23 de março de 2025. Disponível em: <https://www.portalviu.com.br/fonte-exclusiva/crise-habitacional-em-campos-dos-goytacazes-familias-de-ururai-vivem-em-barracas-apos-colapso-do-programa-morar-feliz>. Acesso em 06 abr. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8.236 de 30 de junho de 2011**. Cria o Programa Municipal SOS Habitação e dá outras providências. Diário Oficial de Campos dos Goytacazes, Campos dos Goytacazes, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 9.109 de 18 de novembro de 2021**. Compila e regulamenta a concessão dos benefícios eventuais da política pública da assistência social previstos no art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Federal nº 8.742/1993, alterada pela Lei Federal nº 12.435/2011 e dá outras providências. Diário Oficial de Campos dos Goytacazes, Campos dos Goytacazes, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Plano Municipal de Assistência Social: 2022-2025**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, Campos dos Goytacazes, RJ, 2021. Disponível em: <https://social.campos.rj.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/PMAS-2022-2025-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em 28 jun. 2026.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Diagnóstico Socioterritorial de 2021**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Vigilância Socioassistencial, Campos dos Goytacazes, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Diagnóstico Socioterritorial de 2022**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Vigilância Socioassistencial, Campos dos Goytacazes, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Diagnóstico Socioterritorial de 2023**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Vigilância Socioassistencial, Campos dos Goytacazes, 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Diagnóstico Socioterritorial de 2024**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Vigilância Socioassistencial, Campos dos Goytacazes, 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Diagnóstico Socioterritorial de 2025**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Vigilância Socioassistencial, Campos do Goytacazes, 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Lei nº 10.328, 12 de março de 2015**. Redefine o Programa Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial de Fortaleza, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009**. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS -, Institui seu conselho gestor, na forma da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a Lei nº [7592](#), de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências. Diário Oficial de Porto Alegre, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Decreto Municipal, nº 18.576 de 25 de fevereiro de 2014**. Regulamenta o art. 6º, inc. I, da Lei Complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009 – que cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), institui seu Conselho Gestor, na forma da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, revoga a Lei nº 7.592, de 10 de janeiro de 1995, e dá outras providências –, dispondo sobre os critérios para concessão do benefício de Aluguel Social. Diário Oficial de Porto Alegre, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Lei nº 18.958, de 08 de julho de 2022**. Dispõe sobre os benefícios eventuais no âmbito da política municipal de assistência social do Município do Recife. Diário Oficial de Recife, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Lei nº 19.175, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o serviço de locação social no Município do Recife e dá outras providências. Diário Oficial de Recife, 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Lei nº 18.967, de 26 de julho de 2022**. Institui o Programa Bom de Morar para Locação Social no âmbito do Município do Recife e dá outras providências. Diário Oficial de Recife, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Portaria nº 131, de 08 de julho de 2015 da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB**. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Diário Oficial de São Paulo, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Lei nº 17.320, de 18 de março de 2020**. Dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial de São Paulo, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Decreto nº 60.111, de 08 de março de 2021**. Regulamenta a Lei nº 17.320, de 18 de março de 2020, que dispõe sobre concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de São Paulo. Diário Oficial de São Paulo, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Resolução nº 23, de 05 de julho de 2002 da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)**. Aprova o PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL no Município de São Paulo. Diário Oficial de São Paulo, 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; MATELA, Igor Pouchain; DINIZ, Nelson. Metrópole, Estado e Capital na dependência rentista-neoextrativista: para entender a ordem urbana antinização. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ, Nelson (org.). **A nova urbanização dependente no capitalismo rentista-neoextrativista** - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2025.

RIBEIRO, Rafaela Machado. **O NEGRO E SEU MUNDO**: Vida e trabalho no pós-Abolição em Campos dos Goytacazes (1883-1893). Dissertação de Mestrado em Política Social, Universidade do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012. Disponível em:

<https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2013/03/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Final.pdf>. Acesso em 23 jun. 2026.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 42.406, de 13 de abril de 2010**. Institui o programa Morar Seguro, de construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 44.052, de 30 de janeiro de 2013**. Regulamenta os procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do aluguel social no Estado do Rio de Janeiro, e determina outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 45.806, de 03 de novembro de 2016**. Extingue o Aluguel Social no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 48.695, de 18 de setembro de 2023**. Institui o Programa “Habita+”, que dispõe sobre a criação do programa de habitação de interesse social para o Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 49.218, de 25 de julho de 2024**. Dispõe sobre as diretrizes para a implantação, pelo governo do estado do rio de janeiro, de infraestrutura urbana e habitacional no âmbito do programa cidade integrada e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº14.039, de 06 de julho de 2012**. Institui o Programa Aluguel Social. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 53892 de 16 de janeiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 14.039, de 6 de julho de 2012, que institui o Programa Aluguel Social. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 2018.

RODRIGUES, Arlete Moysés. BASES TEÓRICAS SOBRE A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA: a moradia como necessidade, como direito e como mercadoria. *Geo UERJ*,

46, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/view/86461>. Acesso em 10 out. 2025.

RODRIGUES, Arlete Moysés. O direito à cidade e à moradia nas cidades brasileiras. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, n. 24, 2022. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/22889>. Acesso em 09 fev. 2025.

RODRIGUES, Rejane Cristina de Araujo; LEMOS, Linovaldo Miranda. Logística e território no Brasil—os complexos portuários do norte fluminense. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, n. 47E, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2703/2584>. Acesso em 05 jul. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Direito à moradia**. Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília, v. 6, n. 51, 2009. Tradução Ipea/Dirur. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1034:catid=28&Itemid=23. Acesso em 07 out. 2025.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen Johannes. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 out. 2025.

SANTORO, Paula Freire *et al.* **Políticas habitacionais de aluguel social**: diferentes visões de Estados e dois modelos em curso. Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/aluguel-social-visoes-modelos/>. Acesso em 10 jun. 2026.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1998. Texto para discussão nº 654, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 1999, ISSN 1415-4765. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/a95fdc6c-11b4-443d-a308-4db693ffa413/content>. Acesso em 04 out. 2025.

SANTOS, Marcela Pereira. A Ocupação Desigual do Espaço Urbano em Campos dos Goytacazes: Área De Risco e Vulnerabilidade Social. **Anais do XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana-XVI SIMPURB**, v. 1, p. 4150-4166, 2019. Disponível: <https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/26329/19921>. Acesso em 28 jun. 2026.

SÃO PAULO. **Decreto nº 56.664, de 11 de janeiro de 2011**. Autoriza a Secretaria da Habitação a, representando o Estado, celebrar Convênio com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, visando à gestão de recursos a serem transferidos aos Municípios, que em razão de chuvas tenham declarado estado de emergência ou de calamidade pública, para a concessão de benefício eventual denominado auxílio-moradia emergencial. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.626 de 07 de fevereiro de 2023**. Autoriza o Poder Executivo a promover o pagamento de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica no Estado. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2023.

SÃO PAULO. **Decreto nº 68.371, de 08 de março de 2024**. Regulamenta a Lei nº 17.626, de 7 de fevereiro de 2023, que autoriza o Poder Executivo a promover o pagamento de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica no Estado, e institui o Protocolo Mulher Viva no Estado de São Paulo. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2024.

SILVA, Cleiton Ferreira da. **O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão**: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/5813/1/arquivototal.pdf>. Acesso em 24 mar. 2026.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. **A interrupção do auxílio-aluguel e a expulsão de famílias da periferia de São Paulo**. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://ibdu.org.br/opiniaio/a-interruptcao-do-auxilio-aluguel-e-a-expulsao-de-familias-da-perif-eria-de-sao-paulo/>. Acesso em 10 jun. 2026.

SILVA, Valério da. **A Locação Social como forma de acesso à moradia**: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/23264/23264.PDF>. Acesso em 02 jun. 2026.

SILVA, Rafaelly de Lima Galossi da *et al.* Ocupação Novo Horizonte: a articulação entre a Defensoria Pública da União e os movimentos sociais para a garantia do direito à moradia. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 17, p. 33-52, 2022. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/538>. Acesso em: 04 abr. 2025.

SILVA, Luciane Soares da. **Para além da cordialidade política**: o desafio para construção da luta por moradia em Campos dos Goytacazes. Blog do Pedlowisk, Campos dos Goytacazes, 2021. Disponível em: <https://blogdopedlowiski.com/2021/08/30/para-alem-da-cordialidade-politica-o-desafio-para-construcao-da-luta-por-moradia-em-campos-dos-goytacazes/>. Acesso em: 04 jul. 2026.

SILVA, Larissa dos Santos. **ANÁLISE DA PÓS OCUPAÇÃO NO RESIDENCIAL JOÃO BATISTA, UM CONJUNTO HABITACIONAL DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**. Monografia de Bacharel em Administração Pública, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2023. Disponível em: https://uenf.br/graduacao/administracao-publica/wp-content/uploads/sites/4/2023/03/MONOGRAFIA_LARISSA-SANTOS.pdf. Acesso em: 26 jun. 2026.

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Bertrand Brasil, 2020.

SOUZA, Eduardo. **Prefeitura de Porto Alegre disponibiliza aluguel social para famílias em áreas de risco e afetadas por ciclone**. Associação Brasileira de COHABs e Agentes Públicos de Habitação, Brasília - DF, 2023. Disponível em: <https://abc.habitacao.org.br/prefeitura-disponibiliza-aluguel-social-para-familias-em-areas-de-risco-e-afetadas-por-ciclone-em-porto-alegre/>. Acesso em 05 jun. 2026.

SUAREZ, Jaqueline. **Em Meio à Pandemia Famílias são Despejadas Após Atraso e Suspensão do Aluguel Social**. RioOnWatch, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=54147>. Acesso em 10 jun. 2026.

TOMAZELLI, Idiana. **Revisão do CadÚnico tira 1,7 milhão de famílias unipessoais do Bolsa Família**. Brasil de Fato, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.sempaywall.com/api/clean/www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/revisao-do-cadunico-tira-17-milhao-de-familias-unipessoais-do-bolsa-familia.shtml>. Acesso em 05 jul. 2026

TRINDADE, Ocinei. **Royalties do petróleo: Campos recebe mais de R\$35 milhões**. J3NEWS, Campos dos Goytacazes, 2026. Disponível em: <https://j3news.com/2025/12/24/royalties-do-petroleo-campos-recebe-mais-de-r35-milhoes/>. Acesso em 03 jul. 2026.

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES. **InfoRoyalties: Base de dados sobre a distribuição dos royalties petrolíferos**. Campos dos Goytacazes: UCAM Campos, 2026. Disponível em: <https://www.inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em: 18 ago. 2026.

VENTURA, Anamaria Pereira Moraes. **O DIREITO À MORADIA PARA ALÉM DO TÍTULO DE PROPRIEDADE E A LOCAÇÃO SOCIAL**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/65295/1/2022_dis_apmventura.pdf. Acesso em 02 jun. 2026.

XIMENES, Luciana Alencar. **A experiência dos auxílios financeiros para o aluguel na cidade do Rio de Janeiro e suas articulações com os deslocamentos forçados**. In: D'ALMEIDA, Carolina Heldt, *et al* (org.). Anais do evento Seminário Internacional Políticas Habitacionais de Aluguéis Social: cadernos de resumos. Ed. dos autores, São Paulo, 2024.

ZACCHI, Raquel Callegario. **O PAPEL DOS PROPRIETÁRIOS FUNDIÁRIOS E DO ESTADO NO PROCESSO DE CONVERSÃO DE TERRAS RURAIS EM URBANAS E NA PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS FECHADOS: CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ (1980-2011)**. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais, Universidade do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2012. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/RAQUEL-CALLEGARIO-ZACCHI.compressed.pdf>. Acesso em 23 jun. 2026.