LUCIANA ALENCAR XIMENES

POLÍTICAS DE AUXÍLIO ALUGUEL E DESLOCAMENTOS FORÇADOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Adauto Lucio Cardoso.

Rio de Janeiro
2025

CIP - Catalogação na Publicação

X6p

Ximenes, Luciana Alencar
Políticas de auxílio aluguel e deslocamentos forçados na cidade do Rio de Janeiro / Luciana Alencar Ximenes. -- Rio de Janeiro, 2025.
323 f.

Orientador: Adauto Lucio Cardoso.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2025.

1. políticas habitacionais. 2. remoções. 3. aluguel popular. 4. favela. 5. Rio de Janeiro. I. Cardoso, Adauto Lucio , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

LUCIANA ALENCAR XIMENES

POLÍTICAS DE AUXÍLIO ALUGUEL E DESLOCAMENTOS FORÇADOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: 15/12/2025

BANCA EXAMINADORA

gov.br Documento assinado digitalmente
ADAUTO LUCIO CARDOSO
Data: 02/02/2026 14:40:56-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

_____
Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

_____

Prof. Dr. Fabrício Leal de Oliveira
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

_____
Profª. Dra. Clarissa Sampaio Freitas
Instituto de Arquitetura e Urbanismo e Design – UFC

_____
Profª. Dra. Paula Freire Santoro
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP

_____
Prof. Dr. Pablo Cesar Benetti
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UFRJ

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

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Finance Code 001.

O presente trabalho teve apoio também da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), com bolsa do “Programa Bolsa Nota 10”.

This study was financed also by the Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), with scholarship of “Programa Bolsa Nota 10”.

AGRADECIMENTOS

Foram muitos os caminhos percorridos ao longo da escrita desta tese e neles contei com inúmeras pessoas que, à sua maneira, foram essenciais.

Lendo um livro – que era também resultado de uma tese – aprendi que os *yanomamis* entendem existir uma relação estreita entre a capacidade de sonhar, a generosidade e a coragem. Para os *yanomamis*, para ser um bom sonhador é preciso ser generoso. Quem não é generoso, não é corajoso, não é capaz de adentrar a floresta e ser um bom caçador. Para ser um bom sonhador, é preciso ser generoso e, para isso, é preciso ter coragem. Sem a pretensão de, em tão poucas palavras, transmitir essa forma de compreender o mundo, gostaria de partir delas para agradecer a todas as pessoas generosas e corajosas que me acompanharam. Que a generosidade e a coragem nos permitam seguir sonhando.

Agradeço a todo o corpo social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, ao qual devo parte importante da minha formação e das boas amizades que me acompanham. Aos professores, essenciais à minha formação, que sempre se dispuseram a ensinar e compartilhar reflexões, deixo aqui registrado meu agradecimento especial. Agradeço também a todos os colegas de turma que tornaram o curso um espaço de trocas, de cuidado e de acolhimento. Todos foram essenciais para que atravessássemos o período da pandemia sem sermos derrotados pelo desânimo.

Agradeço aos colegas do Observatório das Metrópoles e, em especial, ao grupo Habitação e Cidade, o qual integro com muita alegria e que tanto transparece na pesquisa. Vocês estiveram junto comigo em cada momento e isso é maravilhoso. Agradeço também ao Labá, à Julia Franzoni e todos que dão corpo ao grupo, pelas importantes contribuições à pesquisa e por me manterem animada com a produção científica engajada. No processo de escrita da tese também tive o prazer de voltar ao curso de Arquitetura e Urbanismo e acompanhar Cláudio Ribeiro em suas aulas. Aprender sobre a prática docente com seu olhar crítico, generoso e corajoso, foi um dos gratos momentos desse percurso. Agradeço também aos colegas pesquisadores do Ipea. Vocês trouxeram novos olhares, novas amizades e tornaram possível seguir avançando nas questões da pesquisa até a conclusão.

Adauto está contido em todos esses agradecimentos. Tenho muita felicidade de tê-lo como orientador, agora no doutorado e, ainda antes, no mestrado. Contar com a sua parceria generosa ao longo desse percurso trouxe serenidade e confiança, além de aprendizados mil. Muito obrigada por tanto!

Agradeço a Fabrício, Paula e Clarissa, pelas contribuições dadas na banca de qualificação. Agradeço ainda a Pablo por aceitar o convite para juntar-se à banca final. Ao Fabrício agradeço por todas as conversas e trocas em sala de aula e, em especial, ao longo da pesquisa e escrita da tese. Sua disponibilidade e atenção foram essenciais. À Paula agradeço também a abertura para o diálogo e a feliz possibilidade de pensarmos juntas sobre

as questões que nos instigam. Os agradecimentos à Clarissa são vários. Agradeço pela longa parceria, sempre afetuosa e alegre.

Parte essencial dessa pesquisa só foi possível pela disponibilidade e generosidade daqueles com quem encontrei em campo. Então registro os enormes agradecimentos a todos que aceitaram colaborar com a pesquisa, construindo pontes ou em longas e proveitosas conversas. Muito obrigada! Agradeço especialmente a todos que se dedicam à construção cotidiana da luta por moradia, por outra forma de viver na cidade. O agradecimento é amplo, mas o faço em nome das queridas Lurdinha, Elisete e Jurema; e de Adriana Gerônimo, Laíssa e Jaqueline. Nesses agradecimentos incluo também todos aqueles que compartilharam suas práticas militantes e engajadas na defesa do direito à moradia, especialmente à equipe aguerrida do NUTH, à Marcela que me levou de volta ao Lagamar e, mais uma vez, à Clarissa que nos apoiou, ao Alan Brum que me recebeu no Alemão e à Ariane que me recebeu na Rocinha.

Tudo isso não teria sido possível sem o apoio daqueles que me trouxeram até aqui. Assim, agradeço a todo o amor e o apoio da minha família! Em especial, agradeço às mulheres generosas e corajosas que me acompanham. Agradeço o apoio incondicional da minha mãe, que sempre esteve presente, superando os desafios de estarmos distantes. Sua torcida e apoio para que a pesquisa e a escrita da tese fossem concluídas foi muito importante, me impulsionou e tornou tudo isso possível.

Agradeço imensamente aos amigos queridos que, de perto e de longe, tornaram esse caminho prazeroso e muito mais leve. Cada momento de escuta atenta, de acolhimento e de risadas foi essencial. Mensagens atenciosas e conversas afetuosas toraram possível atravessar os percalços desse caminho. Além disso, agradeço aos amigos que também compartilham comigo pesquisas, inquietações e reflexões. Obrigada Thais, Tainá, Beatriz Kalichman, Bruna, Marina, Lucas, Samira, Nággila, Ana Luiza (Céu), Beatriz Terra, Alice, Rafael, Natalia, Poliana, Priscila, Kélvia, Bárbara e todos os amigos queridos que não citei, mas que com certeza sabem da importância e da alegria de caminharmos juntos.

Uma parte desses anos dedicados ao doutorado foi intensamente vivida com aqueles com quem compartilhei casa: Vitor, Antônio e Maria Clara. Especialmente durante a pandemia, foram essas amizades que acolheram e preencheram os dias (meses e anos) de muito companheirismo. E fica um agradecimento *extra* à Paçoca, companhia de todos os dias e que une essa grande família que inclui também Paula, Richard e Ivan. Vocês são especiais! Sorte minha poder contar com vocês!

Por fim, o caminho de pesquisa e de escrita foi acompanhado de perto por Samuel. Obrigada por estar sempre presente, com tanto carinho, paciência e cuidado. Por generosamente me ouvir e refletir junto, compartilhando as emoções desse longo processo. Muito obrigada por tudo!

RESUMO

As grandes cidades brasileiras passaram por profundas transformações ao longo das últimas décadas, contando com grande volume de investimentos públicos, provocando o agravamento de conflitos fundiários em torno dos espaços de moradia popular. Nesse período, houve também avanços relevantes nas políticas habitacionais, especialmente na produção de moradias de interesse social e com a inclusão da urbanização de favelas na agenda pública. Como parte desse quadro, passaram a ser formuladas e implementadas políticas de concessão de auxílios financeiros a gastos com aluguel, anunciadas como formas de atendimento habitacional provisório, destinadas a famílias afetadas por deslocamentos forçados. A pesquisa debruça-se sobre essas políticas, comumente conhecidas como "políticas de aluguel social", compreendendo-as como parte do longo processo histórico da relação entre Estado e territórios populares, concentrando a análise nas décadas de 2000 e 2010. Busca compreender o surgimento e a difusão dessa prática estatal, a sua mobilização em deslocamentos forçados e suas consequências para as condições de moradia de seus beneficiários. A cidade do Rio de Janeiro é definida como foco da análise, onde as políticas de aluguel social têm sido implementadas tanto na esfera municipal quanto estadual. Os procedimentos metodológicos orientam-se pela produção de conhecimentos situados, socialmente referenciados e em diálogo com agendas coletivas. Dentre esses procedimentos estão o levantamento e a análise de documentos públicos, assim como de dados públicos sobre as políticas de aluguel social, avançando na espacialização dessas informações. A esses procedimentos somam-se as atividades de campo, com a realização de entrevistas. Como contribuições, a pesquisa situa e delineia os contornos das políticas de aluguel social, observando suas interações com a trajetória das políticas habitacionais. Mostra que, na cidade do Rio de Janeiro, a concessão desses auxílios surge atrelada às intervenções em favelas e se difunde ao longo do período de análise, sendo amplamente utilizada para viabilizar remoções atreladas a grandes projetos urbanos e a risco socioambientais, assim como em resposta a desastres e situações emergenciais. A pesquisa também mostra que o ingresso nas políticas de aluguel é acompanhado pela continuidade e, muitas vezes, pelo agravamento da precariedade das condições de moradia dos beneficiários, mantendo-os sob ameaça de novos deslocamentos. Em um quadro mais amplo, aponta para a inserção das políticas de aluguel dentre as engrenagens que operam na crise de insegurança da posse e nos deslocamentos forçados, agravando a condição de acesso restrito à moradia.

Palavras-chave: políticas habitacionais; remoções; aluguel popular; favela; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

Big Brazilian cities have undergone profound transformations over the last few decades, with a large volume of public investment, aggravating land conflicts surrounding popular housing neighborhoods. During this period, there were also significant advances in social housing policies, especially in the production of low-income housing complexes and with the inclusion of slum upgrading policies on the public agenda. As part of this context, policies granting financial aid for rental expenses, announced as forms of temporary housing assistance for families affected by forced displacement, began to be formulated and implemented. This research focuses on these policies, commonly known as "social rental policies," understanding them as part of the long historical process of the relationship between the State and popular territories, concentrating the analysis on the 2000's and 2010's. It seeks to understand the emergence and diffusion of this practice, its mobilization in forced displacements, and its consequences for the housing conditions of its beneficiaries. The city of Rio de Janeiro is defined as the focus of the analysis, where social rental policies have been implemented at both the municipal and state levels. The methodological procedures are guided by the production of a situated and socially referenced knowledge, in dialogue with collective agendas. Among the research procedures, are highlighted the examination of public documents and public data about social rental policies, with the spatialization of this information. Fieldwork, including interviews, is also included in the procedures. As contributions, the research situates and delineates the contours of social rental policies, observing their interactions with the trajectory of housing policies. It shows that, in the city of Rio de Janeiro, the granting of these subsidies is linked to public interventions in favelas and spread throughout the analysis period, being widely used to make viable removals linked to large urban projects and socio-environmental risks, as well as in response to disasters and emergency situations. The research also shows that access to social rental policies is accompanied by the continuation and, often, the worsening of precarious housing conditions for beneficiaries, keeping them under threat of further displacement. In a broader context, it points to the inclusion of social rental policies among the mechanisms that operate within the crisis of housing insecurity and forced displacement, exacerbating the condition of restricted access to housing.

Keywords: housing policies; forced evictions; popular rent; favela; Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapeamento dos processos de remoção empreendidos pelo Governo Carlos Lacerda, indicando favelas removidas e conjuntos habitacionais construídos para reassentamento. 77

Figura 2: Mapeamento dos processos de remoção empreendidos pela CHISAM (1968-1973), indicando favelas removidas e conjuntos habitacionais construídos para reassentamento.....78

Figura 3: Vista da Favela da Praia do Pinto, inserida às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, removida em 1969, com destaque para elementos do entorno como edifícios residenciais e as arquibancadas da sede do Flamengo. 83

Figura 4: Registro das primeiras instalações do Centros de Habitação Provisória, no ano de 1961, onde hoje temos a favela da Nova Holanda, no conjunto de favelas da Maré. 86

Figura 5: Registro das instalações do Centros de Habitação Provisória, no ano de 1964, onde hoje temos a favela da Nova Holanda, no conjunto de favelas da Maré. 87

Figura 6: Registro das instalações do Centros de Habitação Provisória, no ano de 1972, inserido onde hoje encontra-se o complexo de favelas de Manguinhos. No verso da fotografia que compõe o acervo do jornal do Correio da Manhã temos a descrição: “conjunto que será demolido”. 87

Figura 7: Deslocamentos forçados provocados por remoções realizadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e seus respectivos locais reassentamento em condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida, entre os anos de 2009 e 2012. Destaque para áreas que concentravam equipamentos esportivos vinculados ao “ciclo olímpico” e a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 107

Figura 8: Municípios brasileiros classificados quanto à existência de programa que conceda o benefício do aluguel social.....115

Figura 9: Municípios do estado do Rio de Janeiro classificados quanto à existência de programa que conceda o benefício do aluguel social no ano de 2020.....116

Figura 10: Beneficiários do Programa Auxílio Aluguel classificado quanto ao motivo de ingresso.....147

Figura 11: Imagem do projeto arquitetônico desenvolvido para o Projeto Quilombo da Gamboa em terrenos públicos localizados na zona portuária do Rio de Janeiro. ...164

Figura 12: Imagem do projeto arquitetônico desenvolvido para Trump Towers Rio, na zona portuária da cidade do Rio de Janeiro, sobre terreno que, entre os anos de 2006 e 2014, abrigou a Ocupação Quilombo das Guerreiras. 165
Figura 13: Registros da ocupação da SKOL, com destaque para a construção de moradias entre as antigas estruturas e a ocupação de prédios da antiga instalação fabril. 184
Figura 14: Audiência Pública sobre “Moradia Popular: Desafios da Revisão do Plano Diretor" promovida pelo NUTH em 04 de abril de 2023. 187
Figura 15: Faixa levada à Audiência Pública sobre “Moradia Popular: Desafios da Revisão do Plano Diretor". 187
Figura 16: Audiência Pública sobre políticas de aluguel social promovida pela Comissão Especial de Emergência Climática na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, realizada em 26 de abril de 2022, com destaque para a faixa levada por lideranças populares.....189
Figura 17: Mapa de favelas da cidade do Rio de Janeiro, com destaque para obras de urbanização financiadas pelo PAC (classificadas quanto ao ente executor) e áreas de destaque: Parque Colúmbia, Rocinha e complexo de favelas do Alemão. 193
Figura 18: Mapa dos valores totais pagos pela política municipal de aluguel social (2011-2021) considerando os locais de origem de seus beneficiários. 202
Figura 19: Mapa de valores totais pagos pela política estadual de aluguel social, na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021), considerando os locais de origem de seus beneficiários. 211
Figura 20: Mapa dos valores totais pagos pelas políticas estadual e municipal de aluguel social, na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021), considerando os locais de origem de seus beneficiários. 212
Figura 21: Mapa dos valores totais pagos pelas políticas estadual e municipal de aluguel social, na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021), considerando as indicações dos locais de origem de seus beneficiários, com foco sobre os complexos de favelas do Alemão, de Manguinhos e do Jacarezinho (AP3). 213
Figura 22: Evolução dos valores pagos como auxílios aos custos com aluguéis de acordo com os decretos municipais analisados. 220
Figura 23: Mapa da favela Parque Colúmbia e entorno próximo, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, destacando as áreas removidas entre os anos de 2008 e 2022. 239

Figura 24: Mapa da favela Parque Colúmbia e entorno próximo, em sobreposição às classificações de suscetibilidade a inundações.....240
Figura 25: Fachadas de imóveis na favela Parque Colúmbia em registro de agosto de 2011, destacando a coexistência de edificações que seguiam sendo utilizadas com moradias e as ruínas daquelas desocupadas. 242
Figura 26: Limites da favela Parque Colúmbia no ano de 2013, com a ocupação contínua.....243
Figura 27: Limites da favela Parque Colúmbia no ano de 2015, formado por polígonos descontínuos, indicando a exclusão das edificações interditadas.....243
Figura 28: Imagens de uma edificação com fundos para o rio Acari, confrontando com o terreno de uma antiga moradia em ruínas, e com marca da altura atingida pela água no último alagamento. 247
Figura 29: Imagens de duas edificações com adoção de diferentes estratégias para minorar os impactos dos alagamentos, a primeira com a elevação do piso e a segunda com pilotis. Ambas têm fundos para o rio Acari. 248
Figura 30: Modelos de recibos destinado a famílias encaminhadas ao aluguel social. 261
Figura 31: Protesto de famílias da antiga ocupação Skol, em manifestação no Palácio Guanabara, sede do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em junho de 2016. ...265
Figura 32: Protesto contra o “pacote de maldades” na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro em novembro de 2016, que incluía a previsão da extinção do aluguel social. 265
Figura 33: Mapa da favela da Rocinha e sua inserção entre morros, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, destacando as áreas removidas entre os anos de 2008 e 2022 e o conjunto habitacional resultado das obras de urbanização. 269
Figura 34: Mapa do complexo de favelas do Alemão, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, destacando a inserção da ocupação da Skol, as áreas removidas entre os anos de 2008 e 2022, e o teleférico implantado nas obras de urbanização.....275
Figura 35: Reportagem publicada em maio de 2009, dedicada ao processo de reassentamento de famílias removidas do Morro do Adeus (no complexo de favelas do Alemão) no âmbito das obras de urbanização de favelas financiadas pelo PAC. 277

Figura 36: Imagens do protesto em meio ao anúncio do governador, Cláudio Castro (PL), da obra de revitalização do teleférico do complexo de favelas do Alemão, a partir de vídeo publicado por Raul Santiago.....281

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel, por ano de inclusão (2008-2019) 121
Gráfico 2: Famílias atendidas pelo Bolsa Moradia por ano (2006-2017). 126
Gráfico 3: Total de unidades habitacionais concluídas para reassentamento por ano (1993-2017). 126
Gráfico 4: Proporção de benefícios pagos pelo Programa Bolsa Moradia, na cidade de Belo Horizonte, classificadas quanto ao motivo de atendimento às famílias (2018-jul/2022) 128
Gráfico 5: Proporção de remoções e unidades habitacionais produzidas pelo Programa Vila Viva até o ano de 2016. 139
Gráfico 6: Proporção entre indenizações e reassentamentos monitorados, realizados pelo PROAS (1995-2017) 140
Gráfico 7: Valores totais gastos pela política estadual de aluguel social, por localidade, com destaque para grandes complexos de favelas – Manguinhos e Alemão (2011-2021). 145
Gráfico 8: Famílias removidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2009 e 2012, cerca de 10 mil famílias, organizadas por motivo de remoção. 152
Gráfico 9: Famílias removidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2009 e 2015, cerca de 22 mil famílias, organizadas por motivo de remoção. 153
Gráfico 10: Famílias removidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro nos intervalos de 2009 a 2012 e 2009 a 2015, organizadas por motivo de remoção. ... 154
Gráfico 11: Número de beneficiários ingressos por ano na política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021). 195
Gráfico 12: Valores totais pagos aos beneficiários por ano na política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021). 196
Gráfico 13: Motivos de exclusão de beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (2010-2021). 197
Gráfico 14: Motivos de exclusão de beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021), com indicação de estimativa de beneficiários remanescentes (nov./2021), distribuídos por AP..... 203

Gráfico 15: Valores anuais pagos pela política estadual de aluguel social aos municípios fluminenses, destacando os valores pagos à cidade do Rio de Janeiro (capital) (2011-2021). 204
Gráfico 16: Valores anuais pagos pela política estadual de aluguel social aos municípios fluminenses (2011-2021).....205
Gráfico 17: Valores totais pagos pela política estadual de aluguel social (em reais) distribuídos por localidades na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021). 207

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Conjunto de políticas de aluguel social em grandes cidades brasileiras, destacando a denominação adotada e seu agente executor. 120
Tabela 2: Benefícios pagos pelo Programa Bolsa Moradia, na cidade de Belo Horizonte, classificadas quanto ao motivo de atendimento às famílias (2018-jul/2022). 127
Tabela 3: Reassentamentos e ingresso em políticas de aluguel social em intervenções do PAC em favelas inseridas em grandes complexos na cidade de São Paulo. 136
Tabela 4: Famílias atendidas pela política estadual de aluguel social, com origem nos complexos de favelas do Alemão e de Manguinhos, nos anos de 2013 e 2023. 145
Tabela 5: Bloqueios de pagamento a beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021). 197
Tabela 6: Beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021), classificados quanto a Área de Planejamento (AP) do antigo local de moradia. 198
Tabela 7: Áreas de intervenção que somam mais de um milhão de reais em auxílios municipais pagos a beneficiários como “aluguel social” entre os anos de 2011 e 2021. 201
Tabela 8: Motivos de exclusão de beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (2010-2021), com estimativa de beneficiários remanescentes (nov./2021) por AP. 203
Tabela 9: Estimativa de número de beneficiários atendidos na política de aluguel social do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2011-2021). 206
Tabela 10: Estimativa de número de beneficiários atendidos na política de aluguel social do Governo do Estado do Rio de Janeiro dentre as localidades inseridas na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021). 208
Tabela 11: Alterações trazidas no Decreto Municipal nº 34.522/2011 sobre o Decreto Municipal nº 20.454/2001 que aprovou diretrizes municipais de relocação de edificações de assentamentos populares. 223
Tabela 12: Quadro sintético das principais determinações do Decreto Municipal nº 38.197/2013. 228
Tabela 13: Quadro sintético das principais previsões dos Decretos Municipais nº 44.637/2018 e nº 46.199/2019. 231

Tabela 14: Quadro sintético das principais previsões do Programa Morar Seguro a partir do Decreto Estadual nº 44.052/2013.....259
Tabela 15: Quadro sintético das principais previsões do Decreto Estadual nº 43.415/2012 que trata das diretrizes para demolição de edificações e realocação.260

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15
1.1 Questões mobilizadoras da pesquisa 15
1.2 Caminhos metodológicos 28
1.2.1. Diretrizes metodológicas e epistemológicas 28
1.2.2. Recortes espacial e temporal 35
1.2.2.1 Grandes cidades brasileiras como um dos planos de análise 37
1.2.3 Dinâmicas e procedimentos de pesquisa 38
1.2.3.1 Revisão da literatura produzida sobre políticas de aluguel social 40
1.2.3.2 Pesquisa documental 42
1.2.4. Coleta e sistematização de dados 43
1.2.5. Atividades de campo 49
1.3. Apresentação da estrutura do texto 56
2. QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL URBANO E AS RESPOSTAS NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS 61
2.1 As raízes profundas do acesso restrito à moradia 61
2.2 A consolidação das políticas habitacionais 75
2.2.1. Política habitacional sob o regime militar: produção em massa de moradias e erradicação de favelas 75
2.2.2. Fragmentação e novos desenhos no pós-redemocratização 90
2.2.3. Política habitacional no centro da agenda, com aprendizados e contradições 97
3. POLÍTICAS DE ALUGUEL SOCIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS 111
3.1 Um olhar aproximado sobre as experiências de políticas de aluguel social em algumas grandes cidades brasileiras 119
4. POLÍTICAS DE ALUGUEL SOCIAL E OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS .. 134
4.1 Aluguel Social e as políticas de urbanização de favelas 134
4.2 Aluguel social e os riscos socioambientais 146
4.3 Aluguel Social e grandes projetos de transformação do espaço urbano .. 159
4.4 Judicialização do direito à moradia e o Aluguel Social 169
4.5 O ingresso no aluguel social e as ameaças de novos deslocamentos forçados 176
5. POLÍTICAS DE ALUGUEL SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 191

5.1. Conhecendo os beneficiários a partir de seus locais de origem e processos de remoção 194
5.1.1. Analisando dados dos beneficiários do auxílio municipal 194
5.1.2. Analisando dados dos beneficiários do auxílio estadual 204
5.2. A experiência a partir da esfera municipal 214
5.2.1. Antecedentes do Auxílio Habitacional Temporário 214
5.2.2. A consolidação das práticas existentes no Auxílio Habitacional Temporário 221
5.2.3. A mobilização dos auxílios nas situações em que o risco tem centralidade nas engrenagens dos deslocamentos forçados 232
5.3. A experiência a partir da esfera estadual 253
5.3.1. A mobilização dos auxílios estaduais em obras de urbanização de favelas .266
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 284
REFERÊNCIAS 305
APÊNDICE A 322
APÊNDICE B 323

1. INTRODUÇÃO

1.1 Questões mobilizadoras da pesquisa

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

Ao longo das duas últimas décadas, as populações pobres moradoras das grandes cidades brasileiras passaram pelo acirramento da disputa pela permanência em seus locais de moradia, enfrentando violentos processos de remoções forçadas amplamente debatidos na literatura do campo (Faulhaber; Azevedo, 2015; Vainer *et al.*, 2016; Santos Junior *et al*., 2015; dentre outros) e denunciados por entidades de luta pela garantia dos direitos humanos (como Anistia Internacional, Comitê Popular da Copa e Olimpíadas e ONU Habitat). Essas ações concentraram-se nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário tendo em vista a sua expectativa de valorização, e estiveram atreladas às grandes obras urbanas realizadas em prol de megaeventos de temática esportiva sediados pelo Brasil. Neste quadro, a cidade do Rio de Janeiro destacou-se, tendo vivido um intenso ciclo de megaeventos[1] no qual um grande volume de investimentos foi mobilizado para a produção e transformação do ambiente construído.

A condição de insegurança da posse foi agravada ainda pela valorização do preço da terra dada neste contexto. Na cidade do Rio de Janeiro, no período de 2009 a 2014, os preços de venda e aluguel de imóveis variaram muito acima dos demais índices, como a taxa de juros básica da economia e a inflação, configurando um intenso “boom imobiliário” (Pinho, 2016). O aumento no preço da terra levou a profundas transformações também nas áreas rurais do país, onde foram alcançados preços recordes. Agências internacionais como o Banco Mundial fortaleceram o discurso de que era necessário ao mercado de terras a garantia da estabilidade por meio da regularização fundiária embasada no estatuto da propriedade privada, colocando ordem na posse de terras, expandindo o alcance do mercado formal e removendo obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional (Acselrad, 2010; Fernandes, 2003).

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

Como apontado por Raquel Rolnik[2], a construção da hegemonia da propriedade privada individual registrada, em detrimento da ampla gama de formas da posse da moradia, é um dos principais elementos encontrados na origem dos processos massivos de despossessão em curso (2015, p. 194).

As décadas de 2000 e 2010 foram marcadas ainda por grandes políticas federais de desenvolvimento econômico implementadas a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) e nos dois mandatos de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) na presidência do país, dentre elas destacam-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. Ambos, PAC e PMCMV, rapidamente assumiram grande proporção em termos de abrangência territorial e de volume de investimentos mobilizados. Em especial, o PAC consolidou-se como um marco nas políticas de urbanização de favelas do país, sendo a primeira vez em que o governo federal destinou um volume significativo de recursos para este fim (Cardoso, Denaldi, 2018) [3]. Em contraponto à relevância destes programas para a trajetória das políticas habitacionais, ao longo de suas intervenções o PAC tornou-se um dos grandes motores aceleradores dos processos de remoções forçadas, especialmente em frentes de obras de corredores rodoviários e implantação de infraestrutura em favelas. Já o PMCMV[4] foi amplamente utilizado como suporte para viabilizar e "facilitar" remoções forçadas, realizando reassentamentos em áreas urbanas periféricas (Santo Amore *et al.*, 2015; Galiza *et al.*, 2014).

Como apontado por Samuel Jaenisch (2021), este importante montante de investimentos públicos não foi capaz de efetivar uma política redistributiva que revertesse o quadro histórico de desigualdade e segregação, demostrando as contradições entre a função social e o papel econômico dos dois programas. Assim, apesar dos significativos avanços no crescimento do rendimento do trabalho entre a parcela da população mais pobre e do volumoso investimento público em produção de novas moradias populares, passamos pelo aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas que agravam a condição de vida da enorme população expulsa de seus locais de moradia (Morado Nascimento, 2019).

---

[2] Nesse texto sempre que feita pela primeira vez a referência direta a uma autora ou um autor, opto por nomeá-los com os seus primeiros nomes, seguidos pelos sobrenomes. A opção por esta forma de fazer menção às autoras e autores está ligada à intensão de construir uma escrita situada, assim, a exposição dos primeiros nomes é relevante aqui.

[3] O PAC apresentava-se com o duplo objetivo de promover uma série de investimentos em infraestrutura e aquecer setores estratégicos da economia nacional, tendo como uma de suas modalidades o PAC Urbanização de Assentamentos Precários, desenvolvido por meio de parceiras entre o governo federal com estados e municípios.

[4] O PMCMV promoveu, por meio de volumosos subsídios, a produção em massa de novas moradias para as classes populares, sendo uma alternativa para redução dos impactos da crise financeira sobre setores econômicos estratégicos, não estabelecendo diálogos com o acúmulo da política nacional de habitação que se desenvolvia no País.

Cibele Rizek, Caio Santo Amore e Camila Camargo (2014) analisam os desdobramentos e as dimensões que cruzam a produção do espaço urbano, a moradia e o quadro de pactos e inflexões do lulismo entre as décadas de 2000 e 2010. A partir disso, os autores apontam que o PMCMV produziu habitação em escala, com importantes subsídios e voltadas para as famílias de mais baixa renda, sendo formulado como uma política de incentivo econômico à cadeia produtiva da construção civil, acionando importantes vínculos entre capital financeiro e imobiliário. Entretanto, destacam que esse mesmo programa abrigava a modalidade Entidades, fruto da mobilização popular e por meio da qual se propunha a produção habitacional com protagonismo dos movimentos sociais de luta por moradia. O que à primeira vista poderia ser percebido como dualidade, é formulado pelos autores como modulações, mutações e deslizamentos resultantes do processo que combinou crescimento econômico com importantes déficits de direitos sociais. Nestas modulações, tais déficits teriam sido remediados de forma pontual, restringindo-se às urgências mais flagrantes, dentre elas a moradia.

Como parte deste quadro complexo, em que se inaugurava uma ação contundente do governo federal na urbanização de favelas e ampliava-se de forma inédita a produção de habitação de interesse social, a concessão de auxílios financeiros temporários para o custeio de gastos com aluguel passou a compor o repertório das práticas estatais em grandes cidades brasileiras. A concessão destes auxílios se deu articulada à intensificação dos processos de remoções promovidos pelo poder público, passando a compor o leque de “alternativas habitacionais”[5] ofertadas às famílias que sofreram com deslocamentos forçados, tendo como marco de início a perda da moradia até então sob a posse da família e tendo o futuro reassentamento como marco projetado para a sua suspensão. Cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, que passaram por profundas transformações em seus ambientes construídos no período recente, instituíram tais políticas com o intuito de atender demandas emergenciais e temporárias, tendo incluído milhares de famílias como seus “beneficiários”[6].

Amplamente conhecidas como *políticas de aluguel social*, elas têm se dado de forma fragmentada e restrita a experiências locais, sem que sejam estabelecidos diálogos institucionais consistentes entre as diferentes esferas de governo – municipal, estadual e, principalmente, federal. Ainda que exista uma grande diversidade nas nomenclaturas

[5] Por considerar o termo inadequado diante das diversas e profundas violações ao direito à moradia nos processos de remoções utilizo-o entre aspas. Faço uso deste termo ao longo do texto como recurso para estabelecer um diálogo com o discurso oficial, proferido pelo Estado.

[6] As aspas são empregadas aqui por motivo similar ao apontado na nota anterior em relação às “alternativas habitacionais”. O termo “beneficiários” é utilizado em discursos oficiais em referência às famílias ingressas nas políticas em estudo e é aqui mantido para apresentação do quadro em análise. Entretanto, é importante pontuar que o termo carrega sentidos que reproduzem as hierarquias sociais existentes e que não deve ser assimilado de forma acrítica, mas sim elaborado ao longo das análises propostas.

adotadas pelas políticas locais[7], nos arranjos e seus principais agentes, elas compartilham seus objetivos centrais, realizam o pagamento de auxílios mensais diretamente aos beneficiários e apresentam como principais embasamentos jurídicos o dever do Estado em prover o direito à moradia para todos (como consta no artigo 6º da Constituição Federal) e a previsão de pagamento de benefícios para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993[8].

Essas políticas têm sido acionadas, em grande medida, em resposta às necessidades habitacionais frente a situações de desabrigo decorrentes de remoções forçadas realizadas pelo próprio poder público, por conflitos fundiários de forma mais ampla ou por situações extremas como catástrofes e desastres socioambientais. Acolhem, portanto, à demanda daquelas famílias que sofreram com o rompimento dos fluxos regulares de suas rotinas de vida por uma transformação não desejada, rompendo a previsibilidade da vida ordinária e abalando também o sentimento de segurança de uma forma mais ampla (Magalhães, 2019).

Tendo passado por processos violentos de remoções que provocam sofrimento, desagregação de laços sociais e das redes de solidariedade, desestabilização emocional e insegurança do futuro (Galiza *et al.*, 2014), as famílias que se tornam beneficiárias destes auxílios ingressam em uma política social que se propõe a perdurar até que haja ofertas de novas moradias pelo Estado. Como uma solução a uma vulnerabilidade temporária, essas famílias passam então a receber um determinado valor mensal, em dinheiro[9], que deve ser destinado à locação de imóveis no mercado imobiliário local para que lhe sirvam de moradia, naquela mesma cidade. No entanto, essa condição que no âmbito formal (discursos oficiais, marcos normativos e legislações específicas) apresenta-se como emergencial e temporária, tem se tornado duradoura e permanente em parte expressiva dos beneficiários.

Na cidade do Rio de Janeiro, as famílias removidas da ocupação CCPL, inserida no escopo das intervenções do PAC em Manguinhos, ilustram bem a longa duração desta condição. Nessa intervenção era prevista a remoção da ocupação em uma antiga ruína fabril, na qual moravam 1.283 famílias, para a construção de um conjunto habitacional destinado ao reassentamento. Com a remoção no ano de 2009, centenas de famílias passaram a receber o auxílio no período em que aguardavam a construção e a entrega das novas unidades; entretanto, cerca de 400 famílias não foram atendidas com a oferta de unidades habitacionais

[7] Dentre as diferentes nomenclaturas adotadas pelas políticas locais destacam-se: “Aluguel Social”, “Auxílio Aluguel”, “Bolsa Aluguel” e, em alguns casos, “Locação Social”.
[8] Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.
[9] Nas políticas de aluguel social em curso na cidade do Rio de Janeiro, os repasses se dão, majoritariamente, por depósitos mensais que podem ser sacados pelos seus beneficiários. Em alguns casos foram relatados valores pagos por meio de cheque, especialmente nos primeiros meses seguintes às remoções, quando as atividades de cadastramento ainda estavam em curso pelos agentes públicos em campo.

neste conjunto, permanecendo como beneficiárias por mais de dez anos do Programa Morar Seguro, política de aluguel social do Governo do Estado do Rio de Janeiro[10].

Já na cidade de Fortaleza que, assim como o Rio de Janeiro, também foi sede da Copa do Mundo FIFA de 2014, a condição das famílias removidas para a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) também é exemplar dessa longa espera. Nessa grande obra de mobilidade urbana executada pelo Governo do Estado do Ceará com volumoso aporte de recursos do PAC (em sua modalidade destinada a obras de mobilidade), foi realizada a transformação de um antigo ramal de cargas em um eixo de VLT, afetando diretamente 22 comunidades constituídas às margens da antiga via férrea (Freitas, 2017). Uma parcela expressiva das famílias removidas para a realização da obra foi inserida na política de aluguel social do Governo do Estado do Ceará, denominada Programa de Locação Social, e permanece também há mais de dez anos sem solução definitiva de moradia, aguardando um futuro reassentamento (Brasil, 2021).

Os casos das famílias removidas da ocupação da CCPL, no Rio de Janeiro, e pelas obras do VLT, em Fortaleza, compõem um quadro que se tornou ainda mais grave na segunda metade da década de 2010. Como já exposto, ao longo do chamado ciclo lulista houve grande volume de investimentos para provisão habitacional e urbanização de favelas, tornando viável que os beneficiários das políticas de aluguel social tivessem a perspectiva (ainda que incerta) de serem atendidos de forma definitiva com novas moradias e que o auxílio atuasse, de fato, como temporário. A partir da crise política e institucional iniciada em 2015, esse quadro sofreu uma grave reversão. O golpe parlamentar de 2016 e a inflexão ultraliberal que se seguiu levaram a um quase abandono de investimentos federais em políticas habitacionais por um longo período (Cardoso *et al.*, 2022), tornando exígua a previsão de oferta de novas moradias por meio de políticas públicas para estas famílias.

Enquanto as políticas públicas de provisão habitacional encontravam-se estagnadas, as ações de remoção e ameaça da posse seguiram de forma intensa. Estudos produzidos pelo Observatório de Remoções buscam mapear estes processos ao longo dos últimos anos e têm destacado a manutenção das remoções como parte da estratégia institucional de transformação urbana, na qual o Estado vem ocupando papel central, seja de forma direta ou em parceria com setores da iniciativa privada, sendo latente a coexistência de processos de remoção em territórios com grandes investimentos públicos (Moreira *et al.*, 2020). Em colaboração com a rede fomentada pelo Observatório de Remoções e com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), foram levantados os conflitos fundiários urbanos que implicavam em remoções ou ameaças de remoções na cidade do Rio de Janeiro, tendo como fonte o

[10] O novo conjunto tinha em seu projeto a previsão de contemplar 728 famílias, não atendendo às 1.122 famílias que haviam optado pelo reassentamento no ano de 2009 (Ximenes, 2018).

Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado (NUTH). Esse levantamento mostrou que, no ano de 2018, mais de 8.500 famílias viviam sob ameaça de remoção e, apenas naquele ano, 655 haviam sido removidas (Ribeiro *et al.*, 2019; Franzoni *et al.*, 2020). Considerando os agentes promotores das ameaças de remoções, ainda que o setor privado tenha expressiva atuação, o poder público era responsável pelas ameaças que afetavam 45% das famílias. O levantamento mostrou ainda que uma parcela expressiva dos conflitos teve início nos anos do chamado "ciclo olímpico". As atualizações desse levantamento têm mostrado a permanência desse quadro e enfatizado o centro da cidade como local de intensas disputas.

Já nos últimos anos, a precarização das condições de moradia atrelada à insegurança da posse tornou-se ainda mais aguda em meio à intensa crise atrelada à pandemia de COVID-19. Desde 2020, ano em que teve início a pandemia, a Campanha Despejo Zero tem realizado o levantamento nacional de conflitos pela terra e a moradia, além de atuar diretamente na luta contra os despejos[11]. De acordo com este mapeamento em âmbito nacional, entre março de 2020 e agosto de 2021, mais de 19 mil famílias haviam sido removidas e mais de 93 mil encontravam-se ameaçadas de remoção (Franzoni *et al.*, 2022).

Apoiados na leitura de Rolnik (2015) podemos compreender esse quadro como parte de uma "crise global de insegurança da posse" que tem levado à remoção forçada de milhões de pessoas por meio de usurpação de terras, grandes projetos, desastres naturais e conflitos armados. Remoções essas que são ainda mais agressivas quando se dão sobre territórios de populações pobres. Rolnik (2015) defende que esse não seria apenas mais um ciclo histórico de expansão territorial e despossessão em prol de um novo ajuste espacial, mas que estaríamos diante de uma nova relação entre capital e espaço que se dá em um momento específico de avanço do capitalismo. Considerando o contexto particular vivido pelas grandes cidades brasileiras ao longo das duas últimas décadas, podemos compreender as políticas de aluguel social enquanto práticas que passaram a compor as engrenagens da crise de insegurança da posse e dos deslocamentos forçados.

Seguindo as formulações de Rizek, Santo Amore e Camargo (2014), as políticas de aluguel social são parte das contradições ou modulações que permeiam as políticas habitacionais do chamado lulismo. Na medida em que as remoções se intensificam e as políticas de aluguel social persistem como alternativa habitacional ofertada pelo poder público, torna-se relevante compreender como esta prática surge e como esteve presente na intensa

[11] A Campanha Despejo Zero é uma ação nacional, formada por mais de cem entidades, que tem como objetivo criar práticas plurais para suspender despejos e remoções forçadas e garantir a segurança da posse e a permanência das famílias nos seus locais de moradia, em condições adequadas. Os esforços de pesquisa e extensão já em curso na cidade do Rio de Janeiro (Ribeiro *et al.*, 2019; Franzoni *et al.*, 2020), mencionados anteriormente, somam-se à Campanha, contribuindo sobretudo na coleta, sistematização e análise dos dados.

transformação do espaço urbano, especialmente as transformações atreladas aos grandes programas de urbanização de favelas e à produção habitacional, ambos frutos da luta histórica pela garantia do direito à moradia. Ao estenderem-se por longos períodos, ganha relevância também uma reflexão sobre como essas políticas têm impactado nas condições de moradia e de vida nas grandes cidades brasileiras.

Para Saskia Sassen (2016), autora que tem investido em estudos sobre migrações e mobilidade espacial, novas lógicas de expulsões têm se dado a nível global. São casos como a expulsão de pequenos agricultores de extensas áreas rurais adquiridas por empresas, o deslocamento forçado de populações lançadas à condição de refugiados, ou a retirada de trabalhadores de baixa renda de programas governamentais de bem-estar social e saúde nos países centrais. Apesar da grande diversidade (quanto ao caráter, conteúdo e local), estas expulsões coexistem entre si e com o crescimento econômico – tal como é medido tradicionalmente, destacando aqui a ressalva também feita por Sassen. São expulsões provocadas, ou causadas, por meio de instrumentos variados que vão desde políticas simples até arranjos complexos de instituições, sistemas e técnicas. Como exemplos, a autora destaca a complexidade dos instrumentos financeiros que levaram à expulsão de milhões de pessoas de suas casas em países como o Estados Unidos e a “brilhante engenharia” que permite extrações de riquezas naturais de locais profundos de forma segura enquanto na superfície se dão processos agressivos para as populações. A tragédia ocorrida na cidade de Maceió em 2018 ilustra bem o que Sassen aponta. Sob os impactos da atividade de mineração para extração de sal-gema do subsolo da cidade, 242 hectares de área urbana tornaram-se áreas de risco e mais de 14 mil famílias sofreram com o deslocamento forçado (Santo, Alcides, 2022). Também nesse caso é previsto o pagamento de auxílios temporários aos custos com aluguéis, pela empresa exploradora (Braskem), às milhares de famílias afetadas (*Ibidem*).

Todo este leque de diversos processos e condições, nomeados por Sassen como expulsões, guardam em comum o fato de serem agudos e brutais.

> Costumamos escrever sobre as capacidades organizacionais complexas de nosso mundo como algo que gera sociedades capazes de complexidade cada vez maior, e consideramos isso um desenvolvimento positivo. Mas muitas vezes só é positivo de forma parcial, ou por pouco tempo. Se ampliamos o leque de situações e a estrutura temporal, ficam visíveis limites bem demarcados que obscurecem o que pode estar além deles. Isso suscita uma pergunta: tenderá boa parte da sociedade, hoje, à condição de simplicidade brutal contra a qual advertia o grande historiador Jacob Burckhard no século XIX? Pelo que tenho observado, a complexidade não leva inevitavelmente à brutalidade, mas pode fazê-lo e, atualmente, o faz com frequência. Muitas vezes leva à simples brutalidade (Sassen, 2016, p. 12).

Como alertado pela autora, processos como esses não são novidade e vêm ocorrendo há muito tempo, mas têm ganhado novas proporções desde as profundas mudanças que marcaram a Econômica capitalista desde a década de 1980, evoluindo de formas distintas em

cada local. Dentre estas mudanças são destacadas por Sassen a transformação de áreas cada vez mais extensas em zonas extremas de operações econômicas cruciais (pondo de um lado as cidades globais e de outro as redes locais que oferecem bens e serviços a baixo custo) e a ascensão do setor financeiro com instrumentos complexos de securitização.

Ao afirmar que estamos atravessando uma crise global de insegurança da posse, tendo como ponto de partida a leitura do espaço urbano, Rolnik (2015) alinha-se à leitura de Sassen (2016). Em seu argumento central, Rolnik (2015) destaca as mudanças impostas pelo momento específico do avanço do capitalismo, sendo marcado pelo ingresso em uma nova fase financeirizada e rentista do capital, na qual as terras ocupadas pelos pobres são convertidas em reservas para a extração de renda, passíveis de terem seus usos substituídos de acordo com os interesses de frações do capital financeiro. Como mostra disso, a autora aciona o exemplo das remoções por projetos de infraestrutura e exploração econômica (como mineração e agronegócio) que afetou 15 milhões de pessoas anualmente durante a década de 2000 (Rolnik, 2015, p. 149). Nas palavras da autora:

> Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, o *locus* de um exército industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro (Rolnik, 2015, p. 167).

Esta nova fase financeirizada do capitalismo levou a uma significativa mudança no padrão de urbanização brasileiro, mesmo tendo encontrado limites diante das especificidades da formação social do Brasil, como o padrão de acumulação mais baixo e as enormes disparidades sociais e regionais[12]. Para grande parte da população, o acesso à terra tornou-se mais restrito, aprofundando a condição de insegurança da posse, e trazendo um novo padrão de acumulação de riqueza (Fix, 2012). Nesse sentido, em um olhar mais aproximado sobre a cidade de São Paulo, Mariana Fix destaca os processos de remoções forçadas promovidas no âmbito de grandes projetos urbanos desenhados como Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) – estratégias proeminentes da união entre estado, capitais imobiliários, fundiários e financeiros na produção do espaço urbano[13]. Os grandes projetos urbanos via OUCs têm sido amplamente implementados em área de expansão do capital imobiliário de

[12] A financeirização e suas articulações com o espaço urbano tem sido tema de densos debates teóricos críticos. Discute-se, em especial, como a predominância das finanças tem se dado na periferia do capitalismo e no contexto histórico singular da urbanização brasileira. Para pontuar o debate trago aqui algumas reflexões de Rolnik (2015) e Fix (2009), entretanto, é importante ressaltar que este é um debate que demanda maiores reflexões no desenvolvimento da pesquisa.

[13] Instrumento urbanístico regulamentado no Estatuto da Cidade que possibilita a intervenção do Poder Público em parceira com o setor privado em uma área específica da cidade a fim de aprimorar a sua estrutura urbana, tendo sua viabilidade financeira garantida pela valorização do solo e pela venda da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

grandes cidades brasileiras, favorecendo os circuitos de reinvestimento em regiões específicas, seguindo no sentido oposto à democratização do acesso à terra e aos recursos públicos (Fix, 2009). Diante do discurso hegemônico de que as OUCs possibilitariam uma parceria de ganhos mútuos, entre setores públicos e privados, Fix tem apontado para uma instrumentalização do Estado para ampliação da acumulação de capitais privados, com a preponderância das finanças enquanto inflexão importante no histórico caráter patrimonialista do estado brasileiro, sendo mantida e aprofundada a exclusão da maior parte da população.

Na cidade do Rio de Janeiro, a proposta de transformação da antiga zona portuária por meio do Projeto Porto Maravilha é exemplar desse quadro. Desenhado como uma OUC, o Projeto Porto Maravilha mobilizou volumosos recursos via Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), permitindo a redução dos riscos e a ampliação dos ganhos por agentes privados. Após sua aprovação, em novembro de 2009, as obras urbanas previstas seguiram o ritmo acelerado imposto pela preparação da cidade para os megaeventos esportivos. Já os investimentos privados na produção de novas edificações seguiram em ritmo lento, com resultados que ainda hoje estão aquém dos anúncios feitos à época por seus formuladores, sobretudo quanto à produção de novas unidades habitacionais.

As transformações na região resultaram em um intenso processo de remoções forçadas, principalmente da população moradora de ocupações em antigos prédios sem uso (muitos deles imóveis públicos) (Ximenes, Sant'anna, 2018; Ximenes, 2017). Parte expressiva dessas ocupações haviam surgido no início da década de 2000, vinculadas a movimentos sociais e alinhadas em torno de projetos políticos contra hegemônicos. Como importantes marcos desse conjunto de ocupações temos a Ocupação Chiquinha Gonzaga, realizada em 2004, em um prédio público então sem uso, e que resiste a sucessivas ameaças de remoções; e ainda a Ocupação Quilombo das Guerreiras, realizada em 2006 em um prédio da Companhia DOCAS do Rio de Janeiro próximo ao terminal rodoviário. A Ocupação Quilombo das Guerreiras foi removida em 2014 sob a alegação de que, naquele espaço, seriam erguidas as "*Trump Towers Rio*", um grande empreendimento imobiliário formulado no bojo no Projeto Porto Maravilha e que não se realizou (Ximenes, 2017). Passados quase dez anos, seus antigos moradores seguem mobilizados em torno do Projeto Quilombo da Gamboa, organizado por movimentos de luta pela moradia e em defesa da produção de novas moradias via autogestão popular na zona portuária, em um imóvel já conquistado junto à União e destinado para esse fim. Assim, a onda de remoções atrelada à OUC do Projeto Porto Maravilha compôs o quadro mais amplo de remoções forçadas na cidade do Rio de Janeiro naquele período e a partir dela é possível evidenciar ainda dois aspectos relevantes à reflexão aqui proposta.

O primeiro aspecto trata da condição particular dos grandes projetos urbanos que se deram no contexto do ciclo olímpico. Na experiência carioca, estes grandes projetos

impuseram grandes rupturas nos espaços físicos e sociais, e se deram imersos no modelo de planejamento estratégico de cidades, sendo apresentados como parte dos "legados olímpicos" (Vainer *et al.*, 2012). No período em que se anunciava a preparação da cidade para sediar os megaeventos esportivos, eram apresentados como legados aquelas obras e projetos urbanos que, ainda que se relacionassem com tais eventos, atenderiam a uma demanda própria da população moradora da cidade, sendo viabilizadas através daquela conjuntura específica. Para além do Projeto Porto Maravilha, eram anunciados diversos outros legados, sobretudo atrelados a grandes obras de mobilidade urbana (como a implantação de corredores rodoviários expressos e a ampliação do metrô)[14]. Dessa forma, os grandes projetos urbanos, apresentados no discurso oficial como legados, ganhavam legitimidade e eram munidos da urgência em aproveitar aquela que seria uma oportunidade excepcional para tais realizações, cerceando os espaços de discussão e crítica. Por sua vez, esses projetos agiram também como fortes promotores de remoções na cidade nesse período, além de fortalecerem a região da Barra da Tijuca como principal frente de expansão imobiliária da cidade (Faulhaber, 2016).

Já o segundo aspecto concentra-se sobre as formas de representação dos territórios populares. A região portuária da cidade do Rio de Janeiro se consolidou, ao longo do processo histórico, como lugar de trabalho e moradia popular. É nessa região que temos as primeiras habitações coletivas da cidade (como cortiços e casas de cômodo) e aquela que seria reconhecida como a primeira favela, a favela da Providência localizada no morro que leva o mesmo nome. Sobretudo, como trazido por Renato Emerson dos Santos (2022, 2024), essa região possui um denso tecido social negro que, por meio de suas práticas, criam e resistem em meio à reiteradas investidas pautadas pelas políticas de branqueamento do território, dentre as quais insere-se o Projeto Porto Maravilha.

As formas de representação dos locais de moradia das classes populares nas cidades brasileiras vêm sendo discutidas e revisitadas em estudos da sociologia urbana (Birman, 2008; Valladares, 2005; Machado da Silva, 2009). Tais representações fundamentam-se em estigmas historicamente construídos e que são sistematicamente renovados e fortalecidos. Luís Antônio Machado da Silva (1967), ao discutir questões estruturais das ações do poder público nas favelas cariocas, ainda na década de 1960, criticava as análises que entendiam a favela como estrutura autônoma e marginal à sociedade, à política e à economia e que desconsideravam a heterogeneidade da sua composição social. Tais análises acionavam discursos pautados pelos estigmas sobre pessoas moradoras de favelas, colocando-as como pessoas "vagabundas", "transmissoras de doenças", "promíscuas", "perigosas", "agentes em potencial da desordem social", dentre tantos outros. Esses discursos estendiam-se também

[14] No documento "Jogos Olímpicos e Legado" (PCRJ, 2014), a realização dos jogos Olímpicos Rio 2016 é apresentada como forma de "acelerar mudanças". Nele são apresentados o que seriam os legados.

aos demais pobres urbanos que não moravam em favelas, mas que por semelhanças do perfil socioeconômico e, especialmente, racial, compartilhavam da mesma condição de precarização da vida e da moradia. Tais reflexões de Machado da Silva nos servem ainda hoje.

No campo do planejamento urbano e, em especial, das políticas habitacionais, Rolnik (2015) ressalta não serem inocentes as diversas formas de nomear estas condições de moradia marcadas pela insegurança da posse e pela precariedade habitacional, havendo em comum a tentativa de definir uma alteridade em relação à ordem jurídico-urbanística dominante. Como alertado por Rolnik, ao nos referirmos às moradias tidas como “informais”, “irregulares” ou “precárias”, estamos colocando sob as mesmas categorias a situação de moradia de mais da metade dos habitantes das cidades do sul global, relevando a complexidade desta questão enraizada no contexto político, econômico, jurídico e cultural de cada região ou nação (Rolnik, 2015, p. 150). No caso brasileiro, em especial, temos a ocupação de terras como elemento central da urbanização que restringe o acesso de grande parte da população à cidade e à moradia por meio do elevado preço do solo urbano, fortemente determinado por sua localização e potencializado diante da profunda desigualdade social (Maricato, 2005). Ermínia Maricato tem sistematicamente afirmado, em sua obra, não ser possível considerarmos as formas de morar das classes populares como exceções do processo de urbanização das cidades brasileiras. No sentido oposto, afirma ser essa uma condição intrínseca de um longo processo histórico.

Dessa forma, ao adotarmos estas categorias determinadas a partir da exclusão, tornamos invisíveis as multiplicidades de formas assumidas pela moradia popular, especialmente nas cidades brasileiras. Além disso, ao tratarmos de forma absoluta categorias duais, como “legal” e “ilegal” ou “regular” e “irregular”, desconsideramos a complexidade com que as ordens jurídicas se constituem e são operadas, por vezes permitindo a coexistência e mesmo a sobreposição de diferentes ordens jurídicas. Omitimos ainda o aspecto político e de disputa dos conflitos territoriais, sendo esse o âmbito em que se dão comumente as mediações, as arbitragens, as disputas e eventualmente as negociações que envolvem deslocamentos forçados.

Corroborando com essa reflexão crítica sobre a mobilização das representações, Denise Morado Nascimento (2019) tem chamado atenção para o uso frequente de denominações para a moradia popular a partir de o “que *não são* ou pelo que *não têm* – ou seja, pela ausência”, adotando a exclusão como formação discursiva (p. 10). Para a autora, ao serem acionadas pelo Estado, organizações internacionais, setor privado e (por vezes) também pela Universidade, estas denominações criam “pessoas que *não são* e pessoas que *não têm*” (Morado Nascimento, 2019, p. 11). E, ao não enfrentarmos este “jogo de linguagem”, deixamos de conhecer a diversidade das moradias dos pobres urbanos que historicamente

dão forma ao processo de urbanização do país. Além disso, ao reforçarmos os estigmas territoriais atuamos no fortalecimento dos processos violentos de expulsão em curso (*Ibidem*).

Diante disso, a intenção em compreender as articulações entre a crise de insegurança da posse que atravessamos (assim como as expulsões violentas nela inseridas) e as políticas de aluguel social orienta-se pela leitura de que tais práticas têm tido impactos relevantes sobre as formas de moradia nos territórios populares ao longo do ciclo recente. Uma vez que passamos nas últimas duas décadas pelo agravamento dos deslocamentos forçados nas grandes cidades brasileiras, o aumento da pobreza e da condição de vulnerabilidade, essas políticas tornaram-se parte essencial das condições de moradia e de vida de uma parcela expressiva da população, especialmente naqueles territórios em que se deram processos de transformação do espaço por meio de políticas de urbanização de favelas e grandes projetos e obras urbanas. Indo além da reflexão crítica sobre as moradias que já não se tem (da qual foram expulsas essas famílias) e os processos violentos de remoções, o estudo sobre as políticas de aluguel social permite conhecer as formas e condições de moradias que se dão a partir de então e que têm se prolongado numa longa espera rumo à "porta de saída" da política, que seria a oferta de uma nova moradia pelo poder público como forma de reassentamento.

Reconhecendo o denso e complexo processo histórico da relação entre Estado e favelas, podemos situar o surgimento dessas práticas estatais como parte das modulações do ciclo lulista (Rizek *et al.*, 2014). Em que pese os avanços conquistados ao longo desse ciclo para a agenda das lutas urbanas e do direito à moradia, remoções forçadas foram intensificadas, ocorrendo em descompasso com a oferta de novas moradias. Assim, a condição de vida de grande parte daqueles que sofreram com esses processos violentos passou a estar atrelada às políticas de aluguel social apresentadas como única forma de atendimento do Estado às suas necessidades habitacionais. Analisar as políticas de aluguel social como parte deste denso quadro das políticas sociais no ciclo lulista pode iluminar aspectos relevantes para as reflexões sobre o direito à moradia, a produção do espaço urbano e o papel do Estado. Em especial, essa análise pode contribuir para uma reflexão crítica sobre as políticas habitacionais, seus condicionantes e limitações frente às estruturas sociais consolidadas ao longo do processo histórico da urbanização capitalista brasileira.

A reflexão crítica sobre as políticas de aluguel social insere-se, portanto, em uma agenda de pesquisa comprometida com a luta pela moradia e que se debruça sobre os "mecanismos estruturais de despossessão e deslocamento forçado em cidades desiguais, na financeirização da terra e da moradia e na criminalização da pobreza" (Rolnik, Roy, 2020). Podemos compreender, de forma sintética, os processos de despossessão como formas de acumulação via espoliação de ativos dos mais pobres, fundamentais à produção do espaço no sistema capitalista como o conhecemos hoje (Harvey, 2003). Como apontado

anteriormente, esforços importantes têm sido mobilizados no sentido de compreender as remoções forçadas como processos violentos de despossessão. Nesse mesmo sentido, a busca por analisar as políticas de aluguel social e conhecer como elas têm sido acionadas nas remoções forçadas tem como parte de seus objetivos a intenção de compreender o seu papel na viabilização desses processos.

Além de atuar no deslocamento forçado de famílias, essas políticas têm estado atreladas à imprevisibilidade da futura trajetória habitacional de seus beneficiários, que adentram em soluções de moradia provisórias, na espera (sem prazo) pela garantia do direito à moradia digna por meio da ação futura do Estado. As contribuições de Isadora Guerreiro (2020) sobre o Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo têm mostrado como tais políticas têm se tornado uma forma de remunerar e gerir a "fila da habitação".

As políticas de aluguel social, como têm se dado, agem ainda no fortalecimento da hegemonia da propriedade privada da terra ao impor que seus beneficiários ingressem em contratos de locação de imóveis. Na ausência de estratégias de proteção do poder público, esses beneficiários são expostos às práticas excludentes do mercado imobiliário no contexto de aumento expressivo dos valores dos aluguéis e de intensificação das ações de despejo, podendo dar origem a novos deslocamentos forçados dessas mesmas famílias. Nessa direção, os processos judiciais ligados a disputas por terra na Região Metropolitana de São Paulo, entre os anos de 2013 e 2018, apontam um expressivo volume de despejos por falta de pagamento de aluguel (cerca de 129 mil casos), reforçando o alerta de que esse tem sido um fator determinante para remoções (Rolnik *et al.*, 2019).

Podemos então assumir, como ponto de partida, que as políticas de aluguel social articuladas às remoções forçadas têm atuado como indutoras do estado de transitoriedade permanente da população pobre urbana nas grandes cidades brasileiras, tomando aqui a formulação de Rolnik (2015) a partir de Vera Telles (2010). Como formulado por Rolnik (2015, p. 184), o estado de transitoriedade permanente remete à constante condição de "instabilidade, irresolução e temporariedade" que se impõe àquelas formas de ocupação do espaço urbano tidas como exceções – assim constituídas politicamente nas cidades. Portanto, são formas de ocupação que estão nas margens constituídas entre as categorias duais mobilizadas hegemonicamente que contrapõe "formais" e "informais", "regulares" e "irregulares", dentre tantas outras. Nessas margens, "por meio de mecanismos de natureza política, a expansão, a consolidação, permanência ou expulsão são constantemente disputadas e eventualmente, negociadas" (Rolnik, 2015, p.193). Sendo lançadas a este constante estado de transitoriedade permanente, as formas de moradia popular são colocadas, portanto, constantemente na eminência de um novo deslocamento forçado e suas terras são colocadas à disposição para novas capturas, como uma nova "reserva" da terra.

A partir dessas reflexões, a pesquisa concentra-se no objetivo de compreender como as políticas de aluguel social têm se articulado a processos de deslocamentos forçados, tendo a cidade do Rio de Janeiro como foco da análise. É parte dos objetivos compreender quais as consequências dessas políticas para as condições de moradia e de segurança da posse de seus beneficiários, especialmente quanto aos seus impactos sobre o estado de transitoriedade permanente da população pobre urbana nas grandes cidades brasileiras. Apesar de manter o foco na cidade do Rio de Janeiro, a pesquisa também se dedica às políticas de aluguel social em curso em um conjunto de grandes cidades brasileiras que, assim como a capital fluminense, passaram por grandes transformações do espaço urbano nas últimas décadas. Este panorama permite situar o caso da cidade do Rio de Janeiro e seus processos de deslocamentos forçados em um contexto mais amplo, destacando aspectos compartilhados e suas singularidades.

1.2 Caminhos metodológicos

> Em tempo algum pude ser um observador “acinzentadamente” imparcial, o que, porém, jamais me afastou de uma posição rigorosamente ética. Quem observa o faz de um certo ponto de vista, o que não situa o observador em erro. O erro na verdade não é ter um certo ponto de vista, mas absolutizá-lo e desconhecer que, mesmo do acerto de seu ponto de vista, é possível que a razão ética nem sempre esteja com ele (Freire, 2011, p. 11).

1.2.1. Diretrizes metodológicas e epistemológicas

Neste tópico dedicado aos caminhos metodológicos da pesquisa são apresentados os procedimentos metodológicos adotados e, também, discutidos alguns princípios orientadores que emergem de reflexões críticas sobre a produção do conhecimento. Os procedimentos adotados ao longo da pesquisa conjugam métodos que costuram tipos de pesquisas e fontes materiais, assumindo o que Howard Becker (1993) descreve como um “modelo artesanal de ciência”, “no qual cada trabalhador produz as teorias e métodos necessários para o trabalho que está sendo feito” (p.12). Para Becker, essa liberdade permite que cada pesquisador desenvolva suas ferramentas e suas teorias da forma mais adequada aos objetos aos quais dedicam suas análises, objetos esses que são únicos, seja pelas variações e peculiaridades do ambiente em que se inserem, pelo momento histórico em que ocorrem, ou mesmo pelo fato essencial de que cada pesquisador imprime em suas pesquisas suas próprias trajetórias. Becker (1993) ressalta que, ainda que essa escolha se distancie das metodologias estritamente quantitativas, balizadas por regras e cálculos matemáticos capazes de indicar possíveis vieses e distorções, ela permite a apresentação das bases de seus julgamentos tanto quanto se faz necessário às exigências científicas. Assim, busco nesse tópico e ao longo de todo o texto tornar explícitas tais bases para que seja possível aos leitores e demais interlocutores tecer suas conclusões ou mesmo formular algum questionamento que conduza a novas interpretações.

A escolha por apresentar os procedimentos de pesquisa de forma clara e detalhada alinha-se à compreensão de que é a produção de um conhecimento situado e corporificado (social e historicamente) que nos permite a responsabilização pelo saber construído, munindo-nos da capacidade de prestar contas, como nos coloca Donna Haraway (1995). Para tanto, é necessária a desconstrução da ideia da "visão passiva" do pesquisador, que separa sujeito e objeto sem mediações, sendo necessário o reconhecimento da condição dos "olhos" como "sistemas de percepção ativos, construindo traduções e modos específicos de ver" (Haraway, 1995, p. 22). Evitando relativismos e totalizações, proponho traçar os caminhos metodológicos desta pesquisa a partir da busca pela perspectiva parcial, abrindo a possibilidade de construir uma análise crítica orientada pela "objetividade feminista", como apresentada por Haraway (1995).

Compartilhando brevemente as formulações da autora quanto à busca pela objetividade na ciência, Haraway (1995) defende a necessidade de se construir uma "objetividade corporificada" que seja capaz de acomodar os projetos científicos feministas críticos (p.18). Para a autora, a "objetividade feminista" contrapõe-se à divisão hermética entre sujeito e objeto, assim como à transcendência do pesquisador em relação à sua inserção social. Seguindo no sentido inverso, esta objetividade é formulada como racionalidade posicionada, construída a partir de perspectivas parciais, localizadas, capazes de produzir conhecimentos situados. É pela construção desse conhecimento situado, tornando claro o local de onde se pronuncia, que o pesquisador assume e expõe sua responsabilidade pelo saber construído. Contrapõe-se assim às "várias formas de postulados de conhecimento não localizáveis e, portanto, irresponsáveis. Nesse contexto, irresponsável significa ser "incapaz de ser chamado a prestar contas" (Haraway, 1995, p. 22). Para a autora, assumir uma posição diz respeito a vulnerabilidade e, no limite, é uma forma de se guiar pela curiosidade insaciável, de resistir a simplificações que desconsiderem as redes de posicionamento diferenciais existentes e ao "truque de Deus" como truque mítico que arroga "ver tudo de lugar nenhum" (Haraway, 1995, p. 32).

A construção de conhecimentos situados permite ainda avançarmos no que Becker desenvolve como sendo um enfoque sociológico para um estudo da metodologia (1993, p. 28). Ao nos reconhecermos enquanto pesquisadores dotados de inserções sociais particulares, podemos tecer reflexões sobre tais inserções na análise de problemas e entraves encontrados no caminhar da pesquisa. Por sua vez, as análises podem embasar-se nos acúmulos já consolidados no campo dos estudos sociais (sobretudo da sociologia) e assim orientar redirecionamentos. Como colocado pelo autor, frente a problemas metodológicos que podem parecer técnicos (que demandariam, por tanto, soluções também estritamente técnicas), podemos usar nossa imaginação sociológica para analisá-los (à luz desses

acúmulos) e encontrarmos formas de superá-los[15]. Assim, preconiza que seja analisado “o sistema de interação no qual o problema surge, exatamente do mesmo modo que analisaríamos qualquer outro sistema de interação” (p. 30).

Esses pontos de partida para os caminhos metodológicos aqui propostos auxiliam na manutenção de uma vigilância constante ao longo da pesquisa, proposta tanto com relação à percepção e à reflexão da inserção social de quem pesquisa, quanto ao rigor necessário para as tomadas de decisão frente à liberdade teórica e metodológica. Assim, alinha-se à construção de uma ciência social reflexiva como apresentada por Pierre Bourdieu em sua obra, para a qual é essencial pôr em questão as pré-noções próprias do pesquisador enquanto ser social, assim como aquelas pré-noções que compõem o meio científico no qual está inserido. Trata-se, portanto, da necessidade de uma constante vigilância na produção de conhecimento, sobretudo na definição dos métodos e nas práticas que contribuam para a análise do objeto de pesquisa, afastando-se da rigidez que engessa a imaginação sociológica e que leva a uma aplicação não refletida (como a adoção de receitas prontas para a “cozinha científica”). Em contraponto, esta vigilância compromete-se com o rigor. Rigor este que incorpora a possibilidade de erros retificados como caminho para o enriquecimento. Quanto à contraposição entre rigidez e rigor, temos a seguir uma breve síntese da posição assumida por Bourdieu. Nas palavras do autor:

> a pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o rigor, e se ficar privado deste ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto das tradições intelectuais da disciplina – e das disciplinas vizinhas: etnologia, economia, história. Apetecia-me dizer: “É proibido proibir” ou “Livrai-vos dos cães de guarda metodológicos” (Bourdieu, 2002, p. 26).

Como apontado por Natalia Scartezini (2011) em sua leitura sobre o método em Bourdieu, o trabalho sociólogo se realiza pouco a pouco, em passos que decorrem de tomadas de decisões e que absorvem as retificações de seus possíveis erros. Portanto, esse trabalho é “minucioso e exige fôlego” (*Idem*, p. 31).

É importante destacar que as diretrizes metodológicas propostas como pontos de partida desta pesquisa (assim como a definição do objeto da pesquisa e sua questão

[15] Para tornar seu argumento mais claro, Becker (1993) coloca como exemplo o problema das fraudes cometidas por entrevistadores contratados em pesquisas para a produção de surveys, como a falsificação de entrevistas e o preenchimento falso do instrumento de coleta. Para essa questão comum às pesquisas quantitativas desenvolvidas por organizações, é recorrente a busca por soluções práticas como a supervisão mais severa dos entrevistadores ou a operação de ajustes nas amostras. Becker então coloca como contraponto estudos que se dedicam a compreender essa questão a partir das relações sociais nas quais estão inseridos os sujeitos envolvidos, trazendo para a análise questões como o tensionamento sobre as hierarquias nestes processos, a busca por maior autonomia daqueles que fazem o seu trabalho “braçal”, conduzindo até questões mais amplas quanto às estratégias adotadas para a realização de pesquisas do tipo survey.

mobilizadora) orientam os caminhos traçados para esse passo a passo. Entretanto, não inauguram uma agenda de pesquisa, mas sim iluminam o que se propõe daqui em diante. Como parte de uma agenda de pesquisa mais ampla, esses esforços dialogam com trabalhos coletivos de investigação que lhe antecedem e que seguem de forma concomitante, alguns com os quais contribuí e contribuo enquanto pesquisadora. Para além de abordarem questões e objetos próximos, trazem em comum o comprometimento com a construção de uma agenda de luta por justiça social (Harvey, 1980) que tem na moradia um elemento central. Assim, os caminhos metodológicos propostos nutrem-se nessas bases e não poderiam se dar sem levá-las em consideração, compartilhando com elas algumas chaves analíticas, ferramentas e estratégias metodológicas. Destaco brevemente a seguir alguns exemplos.

O primeiro deles é a estratégia de levantamento e a sistematização de marcos normativos que tratam das políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro, pensada como forma de subsidiar a produção de uma linha do tempo, a partir da qual pretendo identificar os principais marcos, as continuidades e pontos de inflexão, avançando em seguida na produção de uma periodização. Estratégia semelhante foi adotada (com algumas distinções que serão indicadas à diante) na pesquisa sobre a trajetória das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, quando analisamos os principais marcos normativos atrelados a tais políticas (Cardoso, Lutf, Ximenes, 2023).

Já como um segundo exemplo destaco a decisão por grafar no espaço as informações levantadas sobre beneficiários das políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro, elaborando mapas que representam esse quadro e que evidenciam a atuação estatal a partir das duas esferas governamentais envolvidas (Governo do Estado do Rio de Janeiro e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro). Como será tratado adiante, essa decisão é motivada pelo necessário combate à invisibilidade dos conflitos urbanos e processos de remoções. Na medida em que as famílias inseridas em tais políticas têm a perda da moradia como condição prévia exigida para tal, elaborar mapas sobre os ingressos nas políticas de aluguel social é, ao mesmo tempo, mapear processos de deslocamentos forçados. A espacialização desses dados e sua leitura como imbricados aos processos de remoções tomam como referência as estratégias construídas coletivamente em torno do projeto “Cartografias Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro”, realizado a partir de uma rede de parcerias[16].

[16] O projeto é coordenado pelo LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ), em parceria com o núcleo do Observatório das Metrópoles no RJ (IPPUR-UFRJ) e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH). Os dados e análises elaborados referem-se a uma investigação em série histórica, realizada pelos parceiros desde 2018, integrando uma iniciativa em escala nacional, promovida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), para o mapeamento e análise dos conflitos pela terra urbana no país.

Além disso, destaco as análises realizadas sobre a urbanização de favelas atrelada ao PAC na cidade do Rio de Janeiro (Cardoso, Denaldi, 2018). Nessas análises foi possível compreender as principais características das intervenções, a distribuição no território, alinhamentos e distanciamentos com a trajetória local das políticas habitacionais, além das implicações dos agentes envolvidos para o desenvolvimento das intervenções. Em especial, destacou-se a ampliação da escala e do escopo das intervenções articuladas à intensificação dos processos de remoção e de reassentamentos periféricos via PMCMV (Cardoso *et al.*, 2018; Jaenisch, 2021; Cardoso, Jaenisch, 2014; Faulhaber, Azevedo, 2015). Ao avançar no estudo das políticas de aluguel social, busco contribuir com essa análise lançando luz sobre famílias que ingressaram nestas políticas à espera do reassentamento (quando esse não se deu de imediato), chamando atenção para a parcela expressiva das que tiveram essa condição prolongada sem perspectivas de quando seriam finalmente reassentadas.

Esses exemplos foram trazidos, ainda que de forma breve, para reforçar a importância da construção coletiva e transdisciplinar do conhecimento[17], uma vez que esta pesquisa compõe uma agenda mais ampla de discussão, com a qual busco contribuir e da qual se nutre. Assim, seus caminhos metodológicos estão articulados às trajetórias de pesquisa já percorridas por mim, às redes de produção de conhecimento que construo coletivamente, e aos compromissos políticos firmados.

Alinhado com o que é apontado por Ananya Roy e Raquel Rolnik (2020), os caminhos metodológicos propostos para a pesquisa orientam-se pelo compromisso com a justiça habitacional[18], para o qual é imprescindível o envolvimento (como defendido por Chela Sandoval[19]) com comunidades subordinadas, afetadas pela precariedade em suas condições

[17] Indo além da interdisciplinaridade, que propõe o diálogo entre diferentes campos de conhecimento, compreendo que os estudos urbanos comprometidos com a transformação social exigem o exercício da transdisciplinaridade na medida em que devem estar abertos aos conhecimentos não previsíveis e não pertencentes aos campos do conhecimento como tradicionalmente concebidos. Com isso, abrimos a possibilidade de reconhecer e dialogar com os diferentes atores presentes na produção social do espaço, assim como estarmos alertas às ausências.

[18] O conceito apresentado pelas autoras nesse texto em português ainda é pouco presente na literatura brasileira. Em discussões feitas a partir da língua inglesa ele pode ser encontrado como "housing justice". Em 2019 foi publicada a coletânea de textos "Housing justice in unequal cities", organizada por Ananya Roy e Hilary Malson, como fruto de uma rede de pesquisadores que dá nome à publicação na qual buscam apresentar "housing justice" enquanto campo de pesquisa. Na introdução da publicação são apontados alguns princípios fundamentais para guiar iniciativas comprometidas com a justiça habitacional, são eles: "that housing justice must be situated in the long struggle for freedom on occupied, colonized, and stolen land; that such a framework is inevitably global, connecting Skid Row in Los Angeles to the indebted and evicted in Spain and Greece, to black women's resistance in Brazil, to the rights asserted by squatters in India and South Africa; that the logic of such global interconnections must be understood as racial capitalism and its multiple but related articulations of colonialism and imperialism; and most important, that the theorization of such lived histories takes place in poor people's movements rather than in the rarefied realms of academia" (Roy, 2019, p. 13).

[19] De acordo com as autoras, a obra de Chela Sandoval (2000) serve de inspiração à construção do texto, de seu argumento central, e do esforço mais amplo de reunir e construir metodologias emancipatórias orientadas para a luta pela justiça habitacional.

de moradia. Esses caminhos propostos afastam-se da busca por uma pretensa neutralidade, apostando na construção de saberes situados (Haraway,1995), compreendendo o caráter ético e político da produção do conhecimento e, em especial, da metodologia. Como defendido por Roy e Rolnik (2020), metodologia é política. Nas palavras das autoras:

> As tradições de pensamento que analisam e criticam os sistemas mundiais do capitalismo racializado e suas formações heteropatriarcais nos ensinaram a importância do envolvimento. Dos estudos sobre a negritude à crítica de(s)colonial, dos estudos indígenas ao feminismo pós-colonial, essas tradições servem como base para a produção de um repertório de metodologias que contribuam com as lutas comprometidas com a justiça habitacional. **Metodologia é política. As metodologias se baseiam em argumentos sobre o mundo e envolvem relações de poder e conhecimento.** O método, por si só – seja por meio de contramapeamentos ou da coleta de diários pessoais –, não garante uma ética de solidariedade e o objetivo de justiça. Para alcançar esse objetivo, é necessário identificar metodologias inovadoras que estão sendo utilizadas por pesquisadores e pesquisadoras, da academia e da militância, e situar esses métodos explicitamente em uma orientação comprometida com a justiça habitacional (Roy, Rolnik, 2020, p. 18).

A partir dessa leitura, Roy e Rolnik (2020) apresentam algumas implicações do compromisso político com a justiça habitacional sobre os métodos de pesquisa que podem ser ricas contribuições a esta pesquisa em curso. A primeira delas é que, uma vez que a agenda de pesquisa das autoras tem como foco “os mecanismos estruturais de despossessão e deslocamento forçado em cidades desiguais, na financeirização da terra e da moradia e na criminalização da pobreza”, é definida como ênfase da agenda de pesquisa a “violência organizada pelo Estado contra corpos e comunidades racializadas como um aspecto fundamental dessa dominação” (Roy, Rolnik, 2015, p. 19). Seguindo com as autoras:

> Sem impor uma conceituação norte-americana de raça, buscamos compreender a segregação, expropriação, subordinação, criminalização e o desaparecimento. Processos que não são explicados de maneira adequada apenas pelo cânone da economia política urbana (Roy, Rolnik, 2015, p. 19).

A segunda implicação é que é necessária uma abordagem comparativa e transnacional, que considere a convergência de realidades locais na luta e produção de conhecimento em torno da justiça habitacional. Assim, são essenciais pesquisas que ponham em diálogo as cidades que estão na periferia do capitalismo, mas também que considerem os banimentos que fazem parte das formas de precariedade habitacional nas cidades euro-americanas dominantes.

A terceira implicação exposta pelas autoras está na importância das tecnologias de pesquisa e representação, o que exige muita consciência da política e da ética do uso de dados. Com isso merecem especial atenção questões como: quem está coletando e tratando os dados, onde estão sendo armazenados, que ferramentas de trabalho estão sendo utilizadas e, em especial, como traçar estratégias para que os dados coletados não sejam

mobilizados contra as comunidades que sofrem com processos de despossessão e deslocamento forçado. Debruçando-se especialmente sobre a cartografia social como ferramenta analítica, Renato Emerson dos Santos (2011) reforça a importância dessa questão. O autor chama atenção que, enquanto ferramenta analítica, a cartografia social é capaz de lançar luz sobre a dimensão espacial dos fenômenos, processos, objetos e atores, destacando os conflitos vivenciados. No entanto, é necessário compreender a complexidade e as arenas de disputas políticas colocadas, para que não seja reforçado o seu uso como instrumento de dominação (Santos, 2011).

A quarta e última implicação seria a atenção às formas como os "grupos sociais reivindicam os territórios habitados diante do banimento" (Roy, Rolnik, 2020, p. 21). Indo além da observação dos mecanismos estruturais de despossessão e deslocamento forçado, as autoras defendem que uma orientação comprometida com a justiça habitacional deve comprometer-se também em "contribuir para o direito de lembrar, o direito de permanecer e o direito de criar, ativamente, novos territórios para a vida" (*Ibidem*). Se por um lado temos estratégias violentas de apagamentos, como o projeto colonial e sua urbanização, por outro lado temos naqueles que sofrem estas violências também experiências de permanência que devem ser valorizadas e preservadas pelas metodologias de pesquisa para a construção da justiça habitacional. Tais estratégias de apagamento passam pela destruição e pelo silenciamento de arquivos e registros que devem ser reconhecidos e que configuram imensas barreiras às pesquisas e seus métodos tradicionais, exigindo caminhos criativos e ousados. Como ponderado pelas autoras, diante desses limites e silêncios, "As metodologias para a justiça habitacional não podem falar, de forma autêntica e completa, pelos sujeitos e espaços subalternos. Mas podem estar muito cientes da importância da ausência" (p. 26).

As reflexões apresentadas por Roy e Rolnik (2020) põe em destaque um aspecto fundamental aos princípios orientadores desta pesquisa: a sua entrada na teoria social a partir do campo dos estudos urbanos, que tem a produção capitalista do espaço como um de seus elementos centrais. Isso implica tanto nas chaves analíticas e no apanhado teórico mobilizado para a pesquisa, quanto nas diretrizes metodológicas, que aqui ganham destaque.

Como nos coloca David Harvey (2013) em sua obra, o ambiente construído sob o sistema capitalista pode ser compreendido como uma mercadoria geograficamente ordenada, complexa e composta. Suas constantes renovações e transformações orientam-se para o surgimento de novas configurações apropriada às relações sociais do capitalismo, criando paisagens adequadas à produção e ao consumo, portanto alinhadas aos processos de acumulação (Harvey, 2013).

> Continuamente, portanto, o capitalismo se esforça para criar uma paisagem social e física da sua própria imagem, e requisito para suas próprias necessidades em um instante específico do tempo, apenas para solapar, despedaçar e inclusive destruir essa paisagem num instante posterior do

> tempo. As contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e reformação incessantes das paisagens geográficas. Essa é a música pela qual a geografia histórica do capitalismo deve dançar sem cessar (Harvey, 2005, p. 148).

Assim, uma das diretrizes fundamentais aos caminhos metodológicos propostos para essa pesquisa é a leitura dos processos de "acumulação via espoliação dos ativos dos mais pobres" (Harvey, 2003, p. 115-33) como elementos fundamentais à produção do espaço como o conhecemos hoje. Como defendido por David Harvey (2003), a ampla categoria de processos de acumulação primitiva descrita por Karl Marx em sua formulação (como a mercantilização e privatização da terra, a expulsão forçada de camponeses, a conversão de diversas formas de direitos de propriedade em direitos exclusivos e a supressão do direito aos bens comuns, dentre tantos outros) têm se mantido presentes na geografia histórica do capitalismo. A eles somaram-se ainda novos mecanismos de acumulação por espoliação, dentre os quais podemos destacar a degradação ambiental articulada à produção agrícola com emprego intensivo de capital e a privatização da água enquanto nova onda de cerceamento aos bens comuns. Em uma síntese proposta por Harvey, "A acumulação por espoliação pode ocorrer de diversos modos e seu *modus operandi* tem muito de contingente e casual", no entanto, "é onipresente, sem importar a etapa histórica" (2003, p. 111).

Esta leitura da acumulação por espoliação, histórica e em curso, pressupõe ainda a compreensão do papel essencial cumprido pelo Estado como impulsionador e, no limite, impositor dos seus processos. Frente às intensas transformações sociais e aos processos de urbanização ocorridas ao longo das últimas décadas, tendo como marco a crise do sistema fordista, podemos compreender como argumenta Neil Brenner (2003) que o papel do estado não estaria sendo erodido (como algumas linhas teóricas buscam argumentar), mas sim reconfigurado em sua territorialização, reescalonado, mantendo seu papel de ator essencial nas formas de territorialização do capital.

1.2.2. Recortes espacial e temporal

Retomando a questão central, nesta pesquisa me concentro sobre as políticas de aluguel social, compreendidas como políticas públicas locais que concedem auxílios financeiros destinados ao pagamento de aluguéis de imóveis para a moradia de famílias que tenham passado por processos de deslocamentos forçados. Assumo como foco da análise a cidade do Rio de Janeiro, onde estas políticas têm sido sistematicamente acionadas em remoções realizadas por agentes do Estado, tanto na esfera da gestão municipal quanto estadual.

Assim como outras grandes cidades brasileiras, o Rio de Janeiro passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas, tendo recebido grandes obras públicas de urbanização de favelas e um volume expressivo de produção de novas moradias populares (em parte destinada a reassentamentos), ambos atrelados às políticas fomentadas pelo

governo federal nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016). Essas transformações foram acompanhadas pelo agravamento da insegurança da posse, com a expulsão de milhares de famílias de seus locais de moradia e a expansão da ameaça de uma remoção futura a um número ainda maior de famílias.

O interesse em estudar essa questão a partir do Rio de Janeiro acompanha a forma aguda como esses processos têm se dado na cidade e ganha densidade pela longa trajetória local das políticas habitacionais (sobretudo da urbanização de favelas), que atribui um caráter singular à cidade do Rio de Janeiro dentre as demais grandes cidades brasileiras. Além disso, o Rio de Janeiro tem sido meu local de moradia e estudo ao longo dos últimos dez anos, decorrendo no meu envolvimento com agendas locais e mobilizações que buscam fazer frente às violências impostas às soluções de moradia popular na cidade.

Em que pese a importante dinâmica metropolitana em que se insere a capital fluminense, o recorte espacial restrito ao município permite concentrar esforços sobre as práticas da Prefeitura, agente protagonista da trajetória das políticas habitacionais locais. Permite também analisar as políticas estaduais que se aplicam à cidade, reconhecendo o papel exercido pelo governo estadual na formulação de políticas de aluguel social frente às grandes intervenções em favelas atreladas ao PAC e aquelas decorrentes de situações de risco socioambientais. Cabe pontuar que, ao longo do ciclo lulista, houve um importante alinhamento político entre as gestões municipal, estadual e federal, reflexo da ampla articulação partidária entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB). Com este alinhamento, Governo do Estado e Prefeitura compartilharam o papel de executores da política de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

Nas análises, tomo como referência a divisão do município do Rio de Janeiro em Áreas de Planejamento (AP). Essa é uma divisão administrativa, definida por meio do Plano Diretor, adotada pelo poder público municipal para gestão e planejamento, e que considera características históricas, sociais, urbanísticas e ambientais. Dessa forma, desde 1992, a cidade do Rio de Janeiro divide-se em cinco Áreas de Planejamento que, atualmente, são subdivididas em 34 Regiões Administrativas (RA) e mais de 160 bairros. Como recurso narrativo, ao longo do texto busco mencionar as APs associando-as a nomenclaturas popularmente adotadas para as porções da cidade por elas delimitadas. Assim, refiro-me à região central (incluindo a zona portuária) como AP1, utilizo “Zona Sul” e região da Tijuca para me referir à área compreendida como AP2 e “Zona Norte” para a AP3. Refiro-me a “Zona Oeste” como AP5 e regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá como AP4. Tais divisões abrangem territórios heterogêneos e, portanto, não devem ser tomadas de forma absoluta ou essencializada. Utilizo-as ao longo do texto com o objetivo de situar o leitor e

possibilitar análises comparadas, especialmente quanto aos deslocamentos forçados e à adoção das políticas de aluguel social.

Já quanto ao recorte temporal da pesquisa, ela concentra-se sobre o período recente, mais especificamente as décadas de 2000 e 2010. Esse recorte tem como marco de início o acirramento dos conflitos urbanos e a intensificação dos processos de remoções forçadas, alinhados ao “ciclo olímpico” (vivido mais intensamente entre os anos de 2009 e 2016) e aos grandes programas de investimento do governo federal, dentre as quais destacam-se o PAC (lançado em 2007) e o PMCMV (lançado em 2009). Assim, considerando a relevância dos ciclos políticos para as questões nas quais se concentra a pesquisa, o recorte permite a leitura do chamado ciclo lulista no plano nacional e o alinhamento dos três entes federativos em torno de um mesmo projeto de desenvolvimento dado a partir da primeira gestão municipal de Eduardo Paes (2009-2012). Especificamente para as políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro, a década de 2000 é o período em que podemos encontrar a sua origem entre marcos normativos atrelados às políticas habitacionais. Já na década seguinte essas políticas passam a se dar de forma mais robusta diante da intensificação das remoções forçadas.

O recorte abrange também o período de crise política e institucional iniciada em 2015, quando a conjuntura política brasileira sofreu uma grave reversão, provocando a redução dos investimentos federais em política habitacionais e fazendo com que a oferta de novas moradia para famílias que removidas se tornasse ainda mais distante (Cardoso *et al.*, 2022). Para a cidade do Rio de Janeiro, a crise intensificou-se também nas estruturas administrativas locais. Entre 2017 e 2020, a gestão de Marcelo Crivella provocou uma perda significativa do protagonismo do município na política de urbanização de favelas. Já na esfera estadual, a crise se expressava por uma sucessão de governadores com mandatos interrompidos (Cabral, Pezão e Witzel).

O período de análise da pesquisa se encera com o fim da década de 2010 e o início da década de 2020, apontando para os graves impactos que se anunciavam com a pandemia de Covid-19, porém não avançando para além deste que se tornou grande marco social.

1.2.2.1 Grandes cidades brasileiras como um dos planos de análise

A definição da cidade do Rio de Janeiro como foco, sobre o qual a pesquisa tem se debruçado com maior fôlego, deu-se articulada à compreensão de que as reflexões propostas exigiam o desenvolvimento de uma análise que acompanhasse as diversas escalas em que os processos se davam. Optei, portanto, por elaborar um panorama que englobasse outras grandes cidades brasileiras, orientado pela relevância com que os processos que busco analisar se apresentam em cada uma delas.

O grupo de cidades que compõe este segundo plano de análise considera o compartilhamento do quadro marcado por deslocamentos forçados das famílias encaminhadas às políticas de aluguel social em meio a uma crise de insegurança da posse,

de intensificação dos conflitos fundiários atrelados ao “ciclo de megaeventos” e de profunda transformação do espaço urbano por meio de políticas públicas no período recente. Dessa forma, o grupo engloba algumas das grandes cidades brasileiras que, assim como o Rio de Janeiro, serviram de sede a megaeventos esportivos ao longo das décadas de 2000 e 2010. São elas: São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador e Recife.

Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro são emblemáticos por serem as duas maiores cidades brasileiras, com expressiva parcela da população em territórios populares e chamam atenção pela longevidade das suas políticas de aluguel social. Além disso, trata-se de cidades com longas trajetórias de políticas de urbanização de favelas e que receberam volumosos investimentos das políticas públicas federais ao longo das últimas décadas, sobretudo do PAC e do PMCMV (Cardoso, Denaldi, 2018; Silva *et al.*, 2022). Entretanto, a inclusão das demais cidades neste panorama contribui para compreensão da diversidade com que tem se dado estes processos em curso.

É importante salientar que ao elaborar este panorama não almejo realizar um estudo comparativo (o que exigira um desenho metodológico distinto e bastante rigoroso), mas sim iluminar ou mesmo colocar em xeque um dos importantes pressupostos assumidos na pesquisa, o de que os processos em curso na cidade do Rio de Janeiro não se dão de forma isolada ou excepcional, mas são parte de processos mais amplos em curso. Assim, as dinâmicas de pesquisa se dão a partir de dois planos de análise, o primeiro concentrado sobre a cidade do Rio de Janeiro (foco da pesquisa) e o segundo que busca inseri-lo em um contexto mais amplo.

1.2.3 Dinâmicas e procedimentos de pesquisa[20]

O desenho metodológico proposto inicialmente demandou uma profunda reformulação diante dos limites impostos pela pandemia de Covid-19. Quando formulada, ainda em 2019, a pesquisa almejava elaborar uma cartografia social de grupos de famílias que, tendo passado por deslocamentos forçados, ingressaram em políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro. Além disso, previa a realização de entrevistas longas com essas famílias para resgatar suas trajetórias de vida e assim compreender como o deslocamento forçado e o ingresso nessas políticas haviam impactado nas suas condições de moradia e de vida. Porém, ainda nos passos iniciais da pesquisa foram necessários novos caminhos metodológicos.

Nos primeiros meses da pandemia de Covid-19 impunha-se uma espécie de espera, tendo em vista a perspectiva de que esse quadro de limitações extremas seria breve. Porém, com o passar dos meses foi possível compreender que a dinâmica da pesquisa precisaria lidar com tais limitações por um prazo bem mais longo e indefinido. Isso exigiu não só uma

[20] Ao longo deste tópico apresento os caminhos percorridos pela pesquisa, abordando os principais procedimentos adotados. Ressalto que eles se comunicam, podendo se dar de forma sobreposta, em momentos comuns ou distintos.

constante criatividade para transpor barreiras (como o uso intenso de tecnologias para manter a comunicação à distância), mas ainda reconhecer que os impactos se dariam também sobre mim enquanto pesquisadora afetada pela sobreposição de crises sanitária, política e social. Estar nos espaços de mobilização e construção coletiva em meio à pandemia exigia uma complexa ponderação entre os riscos de contágio, as barreiras sociais construídas pelos equipamentos de proteção e a relevância de acompanhar esses momentos para subsidiar a pesquisa. Essa complexidade refletia em uma constante dificuldade de planejar e executar os planos traçados. Desta forma, os primeiros passos previstos para a pesquisa foram alterados, priorizando atividades que pudessem ser desenvolvidas de maneira mais resguardada da grave conjuntura que se impunha.

Para os territórios populares na cidade do Rio de Janeiro, a pandemia de Covid-19 acirrou a precarização das condições de vida e trouxe profundas transformações nas formas de mobilização e atuação frente à conjuntura. Os debates concentraram-se sobre as condições de sobrevivência e as ações coletivas buscavam a proteção contra o contágio e o surgimento de casos graves da doença, assim como a garantia do acesso a condições básicas de manutenção da vida, como o acesso à água e à alimentação. Por tanto, nos períodos de maior intensidade da doença, na medida em que as atividades de campo da pesquisa foram postas em suspenso, passei então a orientar minha atuação no sentido da construção conjunta com os movimentos populares, apoiando campanhas e redes de solidariedade, e buscando ainda dar visibilidade aos diversos impactos da pandemia.

Este breve registro é relevante pois a mudança nas pautas das lutas populares teve desdobramentos nas estratégias da pesquisa e na percepção dos interlocutores sobre as questões que buscava analisar. Como exemplo disso, a luta contra os despejos forçados concentrou-se na resistência às ações de retirada das pessoas de seus locais de moradia em meio à pandemia por aqueles que alegavam ser os detentores da posse legítima dos imóveis então ocupados. A articulação em torno da Campanha Despejo Zero foi parte importante desse quadro, tendo incidido sobre os poderes executivo, legislativo e judiciário para que fossem suspensos os despejos durante a pandemia, alcançando vitórias expressivas na definição de marcos normativos nesse sentido. Por outro lado, diferente de momentos anteriores, as ações do poder público atreladas a grandes obras em territórios populares foram reduzidas (seguindo o que vinha se dando desde 2015 com a crise política e institucional em âmbito nacional). Se, antes da pandemia, o debate público sobre os impactos dessas intervenções e o esvaziamento das políticas habitacionais tinha força expressiva, durante a pandemia perdeu espaço. Em um esforço de síntese, podemos dizer que a urgência do combate aos impactos da pandemia sobrepunha-se às demais pautas, sendo uma mudança forte e estritamente necessária para atravessarmos aquela conjuntura crítica.

1.2.3.1 Revisão da literatura produzida sobre políticas de aluguel social

No campo dos estudos urbanos, a questão da moradia e o seu acesso restrito são longamente tratados em obras de referência. De forma similar, o estudo das ações do Estado voltadas para os territórios populares também encontra vasta e importante reflexão crítica no campo dos estudos sociais. Os impactos das políticas de desenvolvimento do ciclo lulista sobre a transformação do espaço urbano nas cidades brasileiras e sobre as condições da moradia também vêm compondo uma densa agenda de pesquisa. Como parte dessa agenda, destacam-se pesquisas sobre a provisão habitacional por meio do PMCMV e sobre urbanização de favelas financiadas pelo PAC, especialmente em sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). A consulta a essas referências bibliográficas foi essencial ao desenvolvimento da pesquisa e elas são trazidas especialmente na primeira parte do texto.

Por outro lado, ainda eram poucas as pesquisas conhecidas por mim que se debruçassem sobre as políticas de aluguel social. Portanto, levantar, sistematizar e analisar tais pesquisas foi um exercício importante para a pesquisa, permitindo conhecer fontes valorosas de informações e embasando reflexões. A partir desse esforço inicial, foi possível perceber que as políticas de aluguel social aparecem de forma fragmentada e periférica em estudos dedicados às intervenções do Estado sobre territórios populares, como a urbanização de favelas e remoções atreladas a grandes obras, e à discussão da vulnerabilidade socioambiental e o risco que atingem parte expressiva dos territórios populares diante do racismo ambiental em vigor. Nesses estudos, as políticas de aluguel social são mencionadas dentre as “alternativas habitacionais” ofertadas pelo poder público em processos de deslocamentos forçados, especialmente como solução temporária nos casos encaminhados ao reassentamento[21]. Entretanto, como será explorado ao longo do texto, o levantamento bibliográfico explicitou que ainda são escassos os trabalhos dedicados especificamente ao tema.

Sobre as políticas de aluguel social na cidade de São Paulo, especialmente o Auxílio Aluguel, destacam-se os estudos de Tales Cunha (2019, 2020), de Fernanda Pinheiro da Silva (2020) e Isadora Guerreiro (2019, 2020). Cunha e Silva, em seus trabalhos, têm se dedicado ao estudo da política de Auxílio Aluguel no município de São Paulo. Em Cunha (2019), em especial, o autor concentra-se sobre as implicações dessa política sobre um território

[21] Como exemplo, a publicação organizada por Cardoso e Denaldi (2018), que reúne textos sínteses dos resultados de uma pesquisa nacional de avaliação da urbanização de favelas via PAC, o aluguel social (por vezes assumindo outras denominações) é apontado como tendo sido mobilizado nos processos de remoção e reassentamento em algumas das cidades estudadas. Da mesma forma, são exemplares as publicações como Magalhães (2019) e Faulhaber e Azevedo (2015) dedicadas às remoções forçadas na cidade do Rio de Janeiro, que trazem o aluguel social dentre as alternativas habitacionais mobilizadas pelo poder público local nestes processos sob análise nas respectivas obras.

específico da cidade em meio a obras de urbanização. Guerreiro, por sua vez, tem refletido sobre políticas como o Auxílio Aluguel, porém avançando ainda para uma reflexão crítica sobre o aluguel na moradia popular em meio à insegurança habitacional, à expansão das fronteiras de acumulação e à atuação de regimes privados de gestão territorial. Já sobre a cidade de Belo Horizonte destaca-se o estudo de Marina Paolinelli (2017, 2018). Em seus trabalhos, a autora concentra-se sobre a formulação de políticas públicas habitacionais com o horizonte da desmercantilização da moradia, trazendo então o aluguel social como um contraponto. Já Valerio da Silva (2013) analisa as políticas de aluguel social experimentadas na cidade do Rio de Janeiro, denominadas por ele como de “aluguel social temporário”, em contraposição às políticas de locação social implementadas na cidade de São Paulo.

Esses trabalhos alinham-se em alguns aspectos importantes de serem destacados. O primeiro deles é que, em sua maioria, são resultado de pesquisas de mestrado de seus autores e contribuem com reflexões a partir de estudos locais, sem que tenham sido resultado de redes ou projetos de pesquisas mais amplas dedicadas ao tema. Assim, os estudos contribuem sobremaneira para a compreensão dos contextos locais em que se dão tais políticas, porém não trazem como objetivo a formulação de uma compreensão destas políticas como prática comum ou mesmo a análise comparada entre casos distintos.

O segundo aspecto, mais evidente na produção de Valério da Silva e Marina Paollineli, é a busca por enfatizar uma distinção entre as políticas de aluguel social e as políticas de locação social, estas últimas amplamente discutida no campo das políticas habitacionais. A busca por dirimir possíveis confusões entre ambas também aparece em produções dedicadas especificamente às políticas de locação social, como é o caso do texto elaborado por Renato Balbim (2015) em publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Nesse texto, dedicado à reflexão sobre experiências internacionais e os esforços brasileiros no tema da locação social, Balbim inicia sua definição de o que seria então a locação social dando ênfase que “existe uma confusão entre o entendimento desta política a partir de outros exemplos mundiais e aquilo que se fez ou ainda se faz em caráter experimental ou em casos de urgência no Brasil” (2015, p. 12).

Um outro grupo de produções acadêmicas sobre o tema, identificado neste passo inicial da pesquisa, é formado por autoras inseridas no campo dos estudos jurídicos, sendo especialmente dedicadas ao estudo dos marcos normativos e da atuação do judiciário enquanto ente comprometido com a garantia do direito à moradia e à cidade[22]. Ângela Moulin Santos e Mariana Medeiros (2016) e, ainda, as duas em um segundo texto com Rosangela

[22] Ressalto que as margens entre os campos de estudo não são rígidas e estanques, mas utilizo essa segmentação para compreender como o tema tem mobilizado as produções científicas. Alguns dos estudos já apresentados anteriormente também tecem análises sobre marcos normativos (sobretudo o estudo de Cunha), porém aqui situo aqueles que se diferenciam por tomar essa análise como mote central e buscarem uma reflexão a partir do campo das ordens jurídicas.

M. Luft (2016) dedicaram-se às políticas de aluguel social no Rio de Janeiro a partir de uma análise das principais legislações sobre o tema e dos seus desdobramentos em decisões judiciais. Já Renata Rogar (2014), em sua dissertação de mestrado, analisou a presença das políticas de aluguel social nas decisões do Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro. Observando o quadro de São Paulo, há ainda o trabalho de Andrea Barreto (2018), Defensora Pública do Estado de São Paulo, que analisou os critérios aplicados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para a concessão do que Barreto assume como "bolsa aluguel". A autora adota essa nomenclatura na sua análise, como principal palavra-chave de busca, tendo em vista que são diversos os programas municipais e estaduais que concedem tais auxílios naquele contexto.

1.2.3.2 Pesquisa documental

Também iniciada ainda durante a pandemia de Covid-19, a pesquisa documental concentrou-se no levantamento, na análise e na sistematização de documentos públicos que tratam das políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro, em especial marcos normativos produzidos por atos do poder executivo nas esferas municipal e estadual [23]. Eles foram tomados como registros relevantes dos processos ocorridos ao longo do período foco da análise, apontando o caminho de entrada para a compreensão dessas políticas, suas origens e principais atores. No entanto, na leitura mantive-me atenta para que tais marcos normativos não fossem tomados como retratos fidedignos da realidade ou mesmo como seus produtores imediatos, mas sim como produtos de processos sociais amplos marcados por intensos conflitos.

Foram consultados decretos, leis e portarias que fazem menção ao aluguel social, buscando por palavras-chaves que fossem assimiladas no debate público como tal (como auxílio moradia, bolsa moradia, auxílio aluguel, dentre outros). Pelo seu imbricamento com as políticas habitacionais e as intervenções públicas que levam a deslocamentos forçados, as normas que tratam desses temas também foram analisadas e mostram-se centrais.

Os marcos normativos levantados foram então organizados em ordem cronológica e agrupados entre as duas esferas públicas, municipal e estadual. Após essa primeira organização, os seus conteúdos foram sistematizados a partir das principais informações referentes às políticas de aluguel social. De modo geral, os marcos traziam as hipóteses de motivos previstos para a inclusão de famílias como beneficiárias desses auxílios, além dos critérios para inclusão, manutenção ou exclusão, e ainda os valores a serem recebidos pelos futuros beneficiários. A menção aos auxílios financeiros nos marcos normativos se dava, majoritariamente, como solução provisória articulada às "alternativas habitacionais" de

[23] Para o levantamento e a sistematização iniciais foram essenciais os trabalhos realizados pela equipe do Labá – Direito, Espaço & Política (FND/UFRJ), a quem agradeço a feliz parceria.

atendimento definitivo, como reassentamento, compra de nova moradia e indenizações. Assim, a relação entre as “alternativas habitacionais” e o aluguel social foi também objeto da sistematização.

A análise dos marcos de forma cronológica teve como objetivo explicitar as transformações ocorridas ao longo do tempo, chamando atenção para possíveis protagonismos e papéis exercidos por atores específicos. Essa análise se deu ainda tendo como referência os esforços já existentes de periodização da conjuntura política, nacional e local, e da histórica relação entre Estado e territórios populares, sobretudo por meio das políticas habitacionais (Cardoso *et al.*, 2023). Como recursos analíticos, as informações foram sistematizadas em formato de texto, fluxogramas e quadros que explicitavam as principais transformações entre os diferentes marcos normativos, e houve ainda a elaboração de uma linha do tempo composta pelos principais marcos e seus entrelaçamentos.

A pesquisa documental envolveu também a análise de documentos públicos diversos, sobretudo para levantar e qualificar dados sobre o atendimento das políticas de aluguel social em curso na cidade do Rio de Janeiro. Dentre eles destacam-se o documento intitulado “Explicando a política de habitação da Prefeitura do Rio” (PCRJ, 2016), no qual constam dados sobre remoções e reassentamentos realizados por esse ente entre os anos de 2009 e 2015; o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da “CPI das Enchentes”, realizada em 2019, no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2019); e dois documentos frutos de atividades de controle e fiscalização do próprio poder público local sobre suas competências que tratam da política de aluguel social a partir do Governo do Estado do Rio de Janeiro (SEFAZ, 2013, TCE-RJ, 2014). Apesar do aluguel social não ter sido tema central da “CPI das Enchentes”, a CPI foi um importante marco nos debates sobre desastres ambientais na cidade e seu Relatório traz informações sobre o atendimento das famílias desabrigadas por essa política e registra as discussões com o poder executivo sobre o tema. Já os documentos sobre a política de aluguel social na esfera estadual registram os questionamentos e os resultados de atividades de auditoria realizadas ao longo do ano de 2013, abordando o sistema de pagamentos aos beneficiários e as parcerias firmadas com municípios fluminenses.

Por fim, a análise documental também subsidiou o levantamento de informações sobre as políticas de aluguel social em curso no conjunto de grandes cidades brasileiras que compõe o panorama proposto pela pesquisa. Esse levantamento se deu por meio de consulta a documentos públicos, sobretudo aqueles produzidos e disponibilizados por prefeituras e governos estaduais executores destas políticas.

1.2.4. Coleta e sistematização de dados

A ainda escassa produção de trabalhos dedicados especificamente às políticas de aluguel social, percebida ao longo do levantamento bibliográfico, vai ao encontro da escassez

de informações disponíveis sobre tais políticas. Uma vez que as políticas de aluguel social têm se dado nas esferas locais, sem que haja uma estrutura institucional a nível federal, os dados disponíveis são fragmentados e disponibilizados de forma bastante heterogênea por cada um dos entes (entre municípios e estados) e seus diversos órgãos (como secretarias e empresas públicas).

Além disso, o imbricamento das políticas de aluguel social aos conflitos urbanos e às remoções forçadas torna necessário o enfrentamento à invisibilidade imposta a esses processos que ocorrem, majoritariamente, em territórios populares às margens da ordem jurídico-urbanística vigente. A "geografia da invisibilidade" (Rolnik, 2015), à qual estão submetidos, complexifica o levantamento de dados e informações que estão, frequentemente, indisponíveis ou mostram-se imprecisos e inadequados para retratar os processos sobre os quais busca-se lançar luz. Como reforçado por Giovanna Milano e Júlia de Sá, essa invisibilidade "se estabelece no encobrimento desses fenômenos no momento da produção dos dados pelas instituições competentes, resultando na inexistência de informações sistematizadas que possam servir como fonte adequada para a qualificação do fenômeno, ou que viabilizem a submissão dessas práticas ao controle social e à discussão pública" (2020, p. 367). Esses desafios exigiram estratégias diversas para avançar na constituição de bases de dados consistentes e posterior análise das políticas de aluguel social, especialmente aquelas em curso na cidade do Rio de Janeiro. As estratégias adotadas serão apresentadas a seguir e que se orientam pelos aprendizados já consolidados em estudos sobre remoções forçadas, acionando múltiplos métodos e fontes, com especial atenção ao exercício de espacialização[24].

No plano nacional, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE foi mobilizada como fonte para a identificação da presença de políticas de aluguel social nos municípios brasileiros[25]. Desde 2017, a concessão de "aluguel social" é tema de uma das questões elaboradas pelo IBGE, sendo apresentado como "benefício assistencial de caráter temporário, pago pelo estado, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública (...) concedido normalmente por um prazo de seis meses, podendo ser renovado" (IBGE, 2017, p. 96). A priori, sua inclusão no

[24] Destaco as estratégias metodológicas traçadas por pesquisadores articulados em rede nacional em torno do Observatório de Remoções e da iniciativa do FNRU para o mapeamento e análise dos conflitos pela terra urbana. Em colaboração com essas duas redes está o projeto "Cartografias Jurídicas", já destacado anteriormente.

[25] No glossário da pesquisa, o aluguel social é apresentado como: "Benefício assistencial de caráter temporário, pago pelo estado, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. O benefício é concedido normalmente por um prazo de seis meses, podendo ser renovado" (IBGE, 2017, p. 96)

questionário pode ser lida como um indicativo da relevância dessa informação para a elaboração do quadro geral sobre as administrações locais e as condições habitacionais nos municípios brasileiros, sob a perspectiva deste órgão público federal. Assim, foram analisados e espacializados os resultados da MUNIC (em suas edições de 2017 e 2020) quanto à existência ou não da concessão de aluguel social por municípios brasileiros.

No recorte específico do Rio de Janeiro, a coleta de informações teve como foco os dois entes operadores de políticas de aluguel social na capital, a Prefeitura e o Governo do Estado. Quanto à Prefeitura, foram realizados pedidos de acesso a informações à Secretaria Municipal de Habitação (SMH/PCRJ). Apontando os principais marcos normativos que levavam ao pagamento de aluguel social pela Prefeitura, foram então solicitadas as seguintes informações agrupadas por "comunidades"[26]: a) número de beneficiários contemplados; b) número de beneficiários contemplados por mês/ano; c) valores destinados por mês/ano; d) mês/ano de ingresso dos beneficiários; e) universo de beneficiários por motivo de inclusão; f) universo de beneficiários por motivo de suspensão de pagamento; g) universo de beneficiários por motivo de cessação de pagamento[27]. O primeiro pedido foi realizado ainda nos momentos iniciais da pesquisa, no segundo semestre de 2021, e o segundo foi realizado já no processo de conclusão do levantamento de dados para a pesquisa, no primeiro semestre de 2024, com o objetivo de atualizar dados e sanar lacunas percebidas nas respostas às solicitações.

A primeira coleta de dados referente ao aluguel social via Governo do Estado foi realizada na página virtual intitulada "Aluguel Social"[28], que disponibiliza mês a mês os valores pagos por beneficiário e por comunidade, tanto para a capital quanto para os demais municípios fluminenses, desde fevereiro de 2011. É importante ressaltar que, como mostra estudo elaborado pelo TCE-RJ (2014), apenas no ano de 2011 foi adotado sistema informatizado de gestão dos pagamentos que, desde então, permite consulta a informações dos beneficiários atendidos mensalmente. Para a extração e organização destas informações

[26] O emprego do termo "comunidade" para referir-se aos territórios populares foi uma decisão tomada tendo em vista o seu emprego comum por agentes do Estado, mesmo em alguns marcos normativos relevantes à pesquisa, contornando assim possíveis restrições dos entes públicos quanto ao universo de informações ao qual referia-se o pedido. Como exemplo, evitei o uso do termo "favela" por inferir que poderia haver, por parte dos técnicos respondentes à solicitação, uma exclusão daquilo que não seria oficialmente reconhecido como "favela". Portanto, o uso do termo considerou a sua abrangência e a indefinição de suas margens como tentativa de abranger todos os casos em que foram destinados os auxílios previstos pelas políticas locais. Como observa Patrícia Birman (2008), na cidade do Rio de Janeiro, com intensas relações discriminatórias e conflitivas, o termo comunidade virou "'pau para toda obra', um grande vagão que tudo pode acomodar" (p. 104), sendo comumente empregada como um eufemismo com a pretensão de contornar outros termos como "favela" e os estigmas que carregam. Compreendendo as políticas de identificação (Birman, 2008) e os sentidos que estes termos carregam, registro aqui o motivo do uso dos termos e suas aspas.

[27] A definição destes pontos tomou como referência a sistematização de dados já realizada para a cidade de São Paulo (SEHAB, 2016), tendo em vista uma possível leitura comparada.

[28] A página traz as logomarcas da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos e da Superintendência de Políticas Emergenciais do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Ela está disponível em: https://www.portalaluguelsocial.rj.gov.br/.

foi realizada a raspagem de dados e a conversão para formato editável, excluindo as informações pessoais (como nome e valor mensal recebido por cada beneficiário) e mantendo apenas os valores totais mensais pagos por "comunidade"[29]. De forma complementar, no primeiro semestre de 2024 fiz pedido de acesso a informações ao Governo do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de obter dados similares aos já levantados para a esfera municipal e que complementassem o levantamento anterior feito por meio da página virtual.

A partir dessa coleta inicial foram constituídas as bases de dados da pesquisa quanto às políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro, desenvolvidas por Prefeitura e Governo do Estado. As duas bases têm em comum a sistematização dos valores totais pagos por "comunidade" por mês ao longo de dez anos, de 2011 a 2021, o que permite estimar ainda o número mensal de famílias beneficiárias dessas políticas com origem em cada uma das "comunidades".

As informações das bases de dados foram espacializadas a partir da definição de pontos de referência para cada "comunidade". As duas bases utilizam denominações comuns (ou não formais) para a identificação das "comunidades", o que exigiu a análise, caso a caso, para a identificação de sua localização. Somente após essa análise foi possível atribuir um ponto georreferenciado a cada "comunidade" e vincular a ele as informações tabuladas[30]. Os dados oriundos da Prefeitura trazem a indicação dos bairros em que está inserida cada "comunidade" e adota para grande parte dos casos a nomenclatura adotada pelo SABREN[31]. Esses foram fatores que facilitaram o georreferenciamento e minimizaram possíveis erros. Para além de casos em que houve remoções parciais, foram georreferenciadas também "comunidades" que haviam sido removidas por completo, há anos, exigindo uma busca por séries históricas de imagens de satélite e por informações quanto a possíveis processos de remoções que tivessem levado ao desaparecimento por completo de uma "comunidade".

A espacialização dessas informações, para além de ser uma atividade prática necessária para o desenvolvimento de análises posteriores, foi um momento importante de apropriação das informações e de reflexão crítica. Ao levantar e tratar os dados, chamou atenção que as informações quanto às famílias inseridas nas políticas de aluguel social parecem capturadas pela invisibilização da presença no espaço, sem qualquer menção às formas e condições de moradia prévias às remoções forçadas ou aos motivos que levaram à perda da moradia por essas famílias. Enquanto dados que registram a aplicação de normas,

[29] A raspagem dos dados, a partir desta base de dados pública, foi realizada gentilmente por Lucas Cabral Carneiro da Cunha, a quem agradeço mais uma vez pela disponibilidade.
[30] Para cada "comunidade" foi atribuído um endereço de porta, buscando sempre a sua inserção nas frentes de lote ou um ponto central da área ocupada, compondo uma malha de pontos georreferenciados.
[31] Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN) é uma plataforma disponibilizada pelo Instituto Pereira Passos (IPP), da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) e dedicada às áreas reconhecidas oficialmente como favelas.

via ação do Estado, a ausência de algumas informações e, por outro lado, a escolha de quais informações seriam oferecidas, apontam para a tendência trabalhada por Júlia Franzoni de "descorporificação" e "despacialização do direito", como a invisibilização da presença dos corpos e do espaço no direito, excluindo-se referências à realidade vivida e da complexidade factual (2018).

Nas informações disponibilizadas pelo Governo do Estado, algumas denominações utilizadas para as "comunidades" dificultaram o exercício de georreferenciamento por utilizarem termos genéricos. Como exemplos temos a "Comunidade Alemão", que pode referir-se à favela do Alemão onde vivem mais de 14 mil famílias ou ao Complexo de Favelas do Alemão formado por mais de dez favelas, e a "Comunidade Indígena" que faz referência à origem indígena da população sem especificar qualquer territorialização ou etnia de origem, podendo-se inferir que se trate de famílias da Aldeia Maracanã que sofreu com remoção parcial. Assim, somente foi possível reconhecer e georreferenciar tais "comunidades" mobilizando, caso a caso, informações complementares como número de famílias beneficiárias, período de ingresso na política de aluguel social, nomenclaturas comumente utilizadas e possíveis eventos que pudessem provocar remoções ou deslocamentos forçados, como incêndios, desmoronamentos e intervenções do poder público na cidade do Rio de Janeiro naqueles mesmos períodos[32].

Ainda neste sentido, apesar da base com dados da Prefeitura atribuir mais informações para cada "comunidade" (em relação à base com dados via Governo do Estado), como a nomenclatura adotada no SABREN nos casos em que há essa coincidência, é relevante perceber que essas informações não estão disponíveis para consulta pública de maneira espontânea. A Prefeitura tem o tratamento e a disponibilização proativa de informações sobre favelas e políticas habitacionais como aspecto importante de sua capacidade institucional, tendo como marco o Cadastro de Favelas (com origem ainda na década de 1980) e mais recentemente a criação do Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB), incorporando o SABREN em seu escopo (Cardoso *et al.*, 2023, p. 96, 99, 159). Apesar disso, as informações sobre as políticas de aluguel social e seus beneficiários não só não constam no DATA.Rio[33], portal que atualmente disponibiliza informações do SIURB, como não foram disponibilizadas à pesquisa com referências espaciais. Assim, o

[32] Para o levantamento dessas informações foram essenciais os esforços de espacialização das camadas de urbanização acumuladas nos territórios populares ao longo das diferentes intervenções atreladas a políticas habitacionais (Ximenes, Jaenisch, 2021) e ainda o mapeamento de conflitos fundiários desenvolvido junto ao NUTH (Franzoni *et al.*, 2020), ambos dedicados à cidade do Rio de Janeiro.

[33] O DATA.Rio é um portal online da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro que disponibiliza informações a partir do SIURB, sistema proposto com o objetivo de reunir informações sobre a cidade e servir como canal de comunicação entre órgãos da administração municipal para subsidiar políticas públicas.

exercício de georreferenciamento e produção de mapas, ainda que passível de erros decorrentes das lacunas das fontes, ganha relevância ao permitir a leitura espacializada e qualificada destes dados.

Tendo dedicado maiores esforços ao levantamento e sistematização de informações sobre as políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro, a análise das informações sobre como essas políticas se dão em outras grandes cidades brasileiras se deu majoritariamente a partir de dados secundários. Assim, estudos acadêmicos e documentos públicos sobre as cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Recife serviram como importantes referências para delinear o contexto mais amplo da pesquisa.

Já para a cidade de Fortaleza, foi percorrido um caminho similar àquele traçado para a análise do caso da cidade do Rio de Janeiro. Foram feitos pedidos de acesso à informação sobre as políticas em curso na cidade, direcionados tanto ao Governo do Estado do Ceará quanto à Prefeitura Municipal de Fortaleza[34]. O Diário Oficial do Município de Fortaleza foi também uma fonte importante de informações, uma vez que ali são divulgadas as listas mensais de beneficiários da política municipal. Essas estratégias de levantamento permitiram conhecer o número de beneficiários da política municipal na cidade, por mês e por comunidade, no período de 2014 a 2021. Por meio de um pedido de acesso à informação posterior à prefeitura, foram levantados endereços de referência e motivos de ingresso na política de aluguel social para cada comunidade. Já o governo do estado disponibilizou informações de valores pagos e número de beneficiários, por ano, e indicando que tais valores corresponderiam ao atendimento de famílias atingidas por intervenções do próprio ente.

O levantamento de dados primários para o caso de Fortaleza, assim como uma breve incursão em campo (como será exposta à diante), decorre do meu envolvimento com a luta por moradia na cidade, as interlocuções de pesquisa e engajamento, frente à carência de informações sobre a política de aluguel social em estudos já publicados. Em Fortaleza, minha cidade de origem e onde iniciei minha trajetória acadêmica, houve intensos conflitos urbanos ao longo das duas décadas analisadas nesta pesquisa. Dentre eles está o conflito em torno da implantação de Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT), que levou ao deslocamento forçado de milhares de famílias ao atravessar diversos espaços de moradia popular. Ainda como estudante de graduação pude acompanhar esse conflito e, passados mais de dez anos, parte expressiva das famílias segue aguardando uma solução definitiva de moradia, sendo então atendidas por políticas de aluguel social. Assim, optei por destinar esforços também a esse caso específico como uma forma de valorizar redes já tecidas e questões que me mobilizam.

[34] Nos dois casos, tanto na consulta à Prefeitura da cidade de Fortaleza quanto ao Governo do Estado do Ceará, chamou atenção a dispersão das informações entre as diversas secretarias que operam as políticas, dificultando o trânsito das consultas e a consolidação de um quadro geral.

Isso foi possível pela parceria com outras pesquisadoras e pela disponibilidade oportuna de recursos para pesquisa de campo[35].

1.2.5. Atividades de campo

As atividades de campo ocupam um lugar central dentre as dinâmicas e os procedimentos desta pesquisa. Em especial, é a partir do campo que busco conhecer como as políticas de aluguel social têm sido apreendidas por pessoas sob ameaças de remoções ou que tenham sofrido com deslocamentos forçados e como, ao mesmo tempo, tais políticas têm impactado sobre as condições de moradia e de vida dessa parcela expressiva da população. As atividades de campo foram estruturadas sobre duas bases, observação e entrevistas, que se dão de forma articulada aos demais passos da pesquisa. A revisão de literatura, a pesquisa documental e a análise de dados são essenciais para a preparação do campo, sendo tomados como instrumentos orientadores da observação e das entrevistas. O sentido inverso também ocorre, com as diferentes dinâmicas de pesquisa sendo subsidiadas e orientadas pelo campo.

As demais pesquisas com as quais contribuo e contribuí, assim como o diálogo com outros pesquisadores, foram importantes suportes para a entrada em campo. A pesquisa dedicada à trajetória das políticas habitacionais na cidade do Rio de Janeiro, especialmente a urbanização de favelas (Cardoso *et al.*, 2023), trouxe ricas informações sobre processos que historicamente estão imbricados ao objeto da pesquisa, além disso possibilitou o encontro com pessoas que se mostraram aliados no campo[36], especialmente pesquisadores dedicados ao tema e trabalhadores do serviço público com expressiva atuação local. O mesmo ocorre com relação às atividades de pesquisa e extensão voltadas para a luta por moradia e o enfrentamento aos conflitos fundiários urbanos, também na cidade do Rio de Janeiro. Nesse caso, os aliados estão inseridos no campo popular, em movimentos sociais e suas assessorias técnicas, e ainda no Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH).

Meu envolvimento com os movimentos de luta por moradia foi um fator importante para as atividades de campo. Ainda nos períodos mais fortemente impactados pelas restrições em decorrência da pandemia de Covid-19, estar envolvida nos debates públicos me permitiu observar como as políticas de aluguel social eram tratadas em diferentes espaços, como

---

[35] O apoio financeiro para atividades de campo não era previsto no início da pesquisa, em meio às indeterminações impostas pela pandemia, mas tornou-se disponível em 2022 quando abrandavam-se as restrições sanitárias.

[36] Stéphane Beaud e Florence Weber empregam o termo “aliados” para se referir àqueles que, na literatura etnológica tradicional, costumam ser chamados de “informantes”. Para os autores, os aliados são como “associados”, com os quais podem ser construídas relações sólidas de pesquisa, estando para além de “porta-vozes ou representantes” (2007, p. 84). Adoto também essa nomenclatura para me referir a esses sujeitos que não só ajudam a estabelecer pontes no campo como partilham formulações.

eventos públicos, assembleias e reuniões de articulação política. Com o abrandamento da pandemia, a presença física nesses eventos tornou-se mais comum e possibilitou que eu expandisse os circuitos por onde inicialmente circulava.

As dificuldades enfrentadas para a entrada no campo e as diversas estratégias mobilizadas serão retomadas ao longo do texto, uma vez que são relevantes para o processo de análise. Destaco a seguir algumas dessas dificuldades que implicaram nas escolhas dos caminhos metodológicos adotados ainda no início da pesquisa. A primeira delas decorre de que, ao concentrar o estudo sobre políticas que atendem a beneficiários dispersos, que passaram por processos de deslocamentos forçados e estão submetidos à transitoriedade permanente (Rolnik, 2015, 2019), o campo da pesquisa dissocia-se de um espaço geográfico previamente determinado na cidade do Rio de Janeiro, como uma favela ou uma ocupação urbana. Essa condição impôs o desafio do rompimento com o que Ana Clara Torres Ribeiro descreve como uma "visão censitária da sociedade" que opera pela "colagem da população ao espaço por meio do domicílio" (Ribeiro, 2011). Além disso, as políticas de aluguel social são reiteradamente criticadas por movimentos de luta por moradia, fazendo com que as famílias mobilizadas em torno destes movimentos resistam e se oponham a ingressar nessas políticas[37]. Em decorrência disso, a minha entrada no campo tendo lideranças destes movimentos como aliados não levava ao encontro com famílias beneficiárias. Por fim, a dificuldade em levantar e espacializar as informações públicas sobre as famílias inseridas nas políticas em curso, conhecendo os processos de remoções que levaram à concessão do auxílio, tornava difícil conduzir o início das atividades de campo.

Os caminhos adotados diante dessas questões foram orientados pelo reconhecimento de que a minha inserção no campo não poderia prescindir de um posicionamento, que é consequência do meu envolvimento. No sentindo oposto da pretensão de um olhar distanciado e da adoção de uma postura neutra, busquei manter uma reflexão constante sobre o meu posicionamento e suas consequências naquilo que buscava observar. Seguindo as recomendações de Beaud e Weber (2007), busquei ater-me ao princípio prático da prudência, deixando-me afetar e buscando identificar e registrar esses afetos. Entendendo que "a observação consiste em uma tensão entre a tomada de posição, 'o engajamento' e o 'distanciamento'" (*Ibidem*, p. 109), busquei sempre que possível estar engajada nos momentos de interação e exercitar o distanciamento e o estranhamento após as interações, em notas tomadas posteriormente. Além disso, a escolha por explicitar mais ou menos meu posicionamento também decorreu das situações em que estava inserida, avaliando sempre a

[37] Refiro-me aqui aos movimentos nacionais de luta por moradia atuantes na cidade do Rio de Janeiro e que têm origens ainda na década de 1980, no bojo do processo de redemocratização e de luta pela reforma urbana.

conduta mais adequada para a abertura de diálogos, ao mesmo tempo em que mantinha o compromisso de não falsear ou omitir meu posicionamento quando requerido.

Logo na entrada em campo e, em especial, na busca por entrevistas que pudessem complementar as observações, percebi que seria necessário lidar com a desconfiança daqueles interlocutores que não tinham clareza do meu posicionamento. Em alguns casos, quando ao me apresentar eu dizia estar realizando uma “pesquisa” sobre as políticas de aluguel social, percebi que estava sendo lida como agente do poder público local ou mesmo alguém que poderia estar atuando em favor deste. Logo, meus interlocutores e pessoas presentes apressaram-se em afirmar serem radicalmente críticos a tais políticas, buscando explicitar uma posição contrária à que acreditavam ser a minha. Assim, entendi que ao dizer que estava “pesquisando” as políticas de aluguel social poderia ser lida como alguém que se posicionava como defensora ou promotora dessa prática estatal. Isso fez com que eu mudasse a forma de me apresentar, quando havia o chamado para tal, enfatizando que realizo um “estudo”, no âmbito da universidade, sobre as políticas de aluguel social, buscando entender como elas são acionadas nos processos de “remoções forçadas” ou “despejos forçados”, mobilizando então expressões comuns aos posicionamentos críticos a esses processos.

Além disso, contornar essa desconfiança mostrou-se importante para que os interlocutores ficassem mais confortáveis para expor situações nas quais eram rompidas as normas vigentes, sobretudo aquelas previstas nos marcos normativos das políticas de aluguel social, ou que eram sujeitas à incriminação seletiva. Nesse ponto é preciso reforçar que as políticas de aluguel social diferem das políticas voltadas para habitação de interesse social, como tradicionalmente têm sido formuladas e implementadas, ao destinar dinheiro a seus beneficiários para que busquem, por conta própria, suprir suas demandas habitacionais via mercado de aluguéis. Nesta busca por uma nova moradia, mostrou-se comum no campo que os beneficiários se deparassem com expressões do controle territorial exercido por grupos armados (facções e milícias) e a expansão de suas atividades para o mercado imobiliário em territórios populares na cidade do Rio de Janeiro. Por tanto, a pesquisa de campo demandou não só por estratégias para transpor a barreira da desconfiança inicial, mas também de cuidados atentos às implicações nas formas de acesso à política pública quando inserido numa zona cinzenta de “informalidades”. Assim, preocupações com a segurança, tanto minha enquanto pesquisadora quanto de meus interlocutores, também estiveram presentes ao longo da pesquisa.

A partir das atividades de observação de campo desdobram-se entrevistas[38] e "conversas informais"[39]. Para orientar a escolha dos entrevistados tive, de partida, o interesse em dialogar com pessoas que tivessem sofrido processos de remoção e sido beneficiárias de políticas de aluguel social (ou que estivessem na iminência de compor esse quadro), em contextos diversos na cidade do Rio de Janeiro. Informada pelas demais atividades da pesquisa e diante das dificuldades já apontadas, especialmente a inexistência de um espaço geográfico previamente determinado para a realização dessas atividades, elaborei sistematizações provisórias que deram origem a um quadro de situações que poderiam ser vislumbradas como factíveis para as relações estabelecidas entre sujeitos, remoções e as políticas de aluguel social. Esse quadro considerava aspectos como: (i) condição de moradia prévia à remoção; (ii) condição de moradia após a remoção; (iii) motivo da remoção; (iii) mobilização ou não em torno de movimentos de luta por moradia; e (iv) relação estabelecida com as políticas de aluguel social (se beneficiário, egresso ou demandante e de qual política local). A partir desse quadro, busquei orientar as estratégias de campo priorizando conhecer casos que ilustrassem a diversidade de situações e permitissem elaborações posteriores que considerassem aspectos distintos.

As entrevistas foram realizadas por mim, em encontros pessoais, tendo como guias roteiros previamente elaborados. A opção por este formato buscou conciliar a demanda exploratória da etapa inicial da pesquisa de campo (permitindo à pessoa entrevistada discorrer sobre os temas de forma mais fluida) à necessidade de delimitar o volume de informações abordadas e possibilitar análises comparadas. As entrevistas contaram com roteiros semelhantes, porém com atenção às singularidades, e ocorreram em locais sugeridos pelas pessoas entrevistadas (suas casas, locais de trabalho ou de articulação política). Os roteiros tinham início na apresentação dos entrevistados, suas trajetórias de vida e de moradia, seguiam para um resgate das ameaças de remoções e deslocamentos forçados pelos quais passaram, chegando ao aluguel social como parte das "alternativas habitacionais" apresentadas por agentes do poder público e seguiam pela articulação desse auxílio com as trajetórias de vida e de moradia a partir de então. Os momentos finais das entrevistas eram reservados para esclarecer questões específicas, por vezes retomando temas difíceis com novas abordagens. As pessoas entrevistadas eram incentivadas a expor seus

[38] As entrevistas foram gravadas com o consentimento prévio das pessoas entrevistadas. Para pactuar a realização das entrevistas foi elaborado um termo de consentimento livre e esclarecido, apresentado às pessoas entrevistadas antes do início das gravações, ainda nos momentos preliminares das entrevistas. Todos os termos apresentados foram assinados, por mim e pelas pessoas entrevistadas.

[39] Tomo emprestado o termo usado pelos pesquisadores em "Milícias, facções e precariedade" (Carvalho, *et al.*, 2023) para me referir a relatos de interlocutores ocorridos de forma mais pontuais, que se deram sem que fossem precedidos de uma pactuação da entrevista ou quando não foi possível o uso do gravador por motivos diversos.

posicionamentos, possíveis leituras ou avaliações das políticas de aluguel social, deixando claro que ali seria um espaço para que elas registrassem suas opiniões ou mesmo para que reforçassem algo caso desejassem. As entrevistas eram então encerradas com pedido de indicações de outras pessoas que pudessem vir a ser entrevistadas, deixando aberta também a possibilidade de retomar a conversa. Ainda que os roteiros tenham sido essenciais para a preparação e a condução das entrevistas, fiz um esforço para consultá-los pouco, mantendo em mãos apenas um caderno pequeno para fazer anotações quando necessário. O caderno, por sua vez, foi um instrumento importante para registro das impressões após o término das entrevistas. Além do roteiro e do caderno, tive como instrumentos nas entrevistas o celular (utilizado para realizar as gravações) e, por vezes, documentos com informações sobre as políticas de aluguel social que poderiam ser acionados nas entrevistas.

Foram diversos os casos de insucesso no agendamento de entrevistas, algumas limitando-se a conversas informais prévias. Essas situações comumente expressavam as barreiras indicadas anteriormente, em especial a condição de transitoriedade permanente que implica em sucessivos deslocamentos (espaciais e sociais) que limitam as possibilidades de contato prévio para preparar e negociar as entrevistas. Foram comuns casos de mudanças sucessivas de telefone e de locais de moradia que levaram ao rompimento do contato. Além disso, a precarização da vida reforçava a prioridade das estratégias de sobrevivência cotidianas, como a busca por ganhos em trabalhos precários e instáveis, fazendo com que o agendamento da entrevista fosse muitas vezes postergado ou mesmo inviabilizado diante das urgências prementes.

Orientada pelo quadro de situações foi possível realizar duas entrevistas longas com mulheres adultas, mães, solteiras e moradoras de grandes favelas na cidade do Rio de Janeiro. Essas entrevistas foram: (i) com Ana (nome fictício), moradora da favela da Rocinha, realizada em sua casa no dia 04 de agosto de 2022; e (ii) com Camila, moradora do complexo de favelas do Alemão, realizada na instituição em que atua nessa mesma localidade no dia 14 de setembro de 2022. Nos dois casos a perda da moradia e o ingresso na política de aluguel social havia se dado articulado às obras de urbanização de favelas promovidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro financiadas pelo PAC. A primeira entrevistada, Ana, teve um imóvel seu, de uso comercial e residencial, impactado pelas obras de urbanização de favelas[40]. Tendo permanecido por um período como beneficiário da política de aluguel social e posteriormente reassentada em uma das unidades habitacionais produzidas também no âmbito da intervenção do PAC. Já a segunda entrevistada, Camila, morava em uma ocupação, em uma antiga instalação fabril, no entorno do complexo de favelas do Alemão que

[40] Entrevista realizada em 04 de agosto de 2022, tendo cerca de 1 hora e 20 minutos de duração. Adotarei um nome fictício para esta interlocutora com o objetivo de resguardá-la de exposições indevidas, no entanto, em nossa entrevista a mesma autorizou que seu nome fosse publicado.

também passou por obras de urbanização[41]. A ocupação foi removida e a entrevistada aguardava seu reassentamento, sendo beneficiária da política de aluguel social há mais de uma década e tendo se consolidado como uma liderança popular atrelada à pauta da moradia.

Algumas conversas com o objetivo de pactuar entrevistas posteriores não alcançaram esse objetivo, mas geraram materiais interessantes para análise. Retomando o quadro de situações que orientou os primeiros passos das entrevistas, dentre essas conversas duas deram-se com interlocutores que moravam da área central da cidade e eram beneficiários da política municipal de aluguel social. O primeiro desses interlocutores foi (i) um homem, morador de uma ocupação organizada em torno de um movimento de luta pela moradia e que ingressou na política de aluguel social há mais de uma década, quando foi removido da ocupação em que então morava, com quem pude conversar pessoalmente em sua casa e por telefone posteriormente (entre os meses de maio e agosto de 2022). A segunda interlocutora foi (ii) uma mulher, que morava em um espaço improvisado, alugado, e que havia ingressado na política de aluguel social nos últimos anos em decorrência da saída forçada de um imóvel ocupado, com quem mantive contato apenas por telefone (entre os meses de fevereiro e abril de 2022).

A esses interlocutores soma-se também (iii) uma mulher, moradora da favela Parque Colúmbia, inserida na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, com quem mantive diálogo apenar por telefone (entre os meses de fevereiro e agosto de 2022). Essa interlocutora é parte de um grupo de famílias atendidas pelo NUTH e que sofre ameaças constantes de remoção pelo poder público local sem que sejam garantidas soluções adequadas de reassentamento, permanecendo em situação de grave de risco socioambiental. As conversas decorreram da minha participação em uma da reunião virtual, promovida pelo NUTH, destinada ao diálogo entre esse grupo de moradores e a equipe empenhada em sua defesa, realizada em 24 de fevereiro daquele mesmo ano (2022). Participei dessa reunião a convite da então defensora pública responsável pelo caso e nela pude me apresentar, compartilhar algumas questões e observar o posicionamento das pessoas do grupo.

Para além das entrevistas e conversas orientadas pelo quadro de situações elaborada para a pesquisa, somaram-se às atividades de campo também entrevistas realizadas em parceria com projetos de pesquisa e extensão com os quais mantive diálogos e contribuições. Essas entrevistas não foram explicitamente trazidas no texto, mas opto por destacá-las por terem fornecido importantes subsídios para as reflexões. Junto com a equipe do projeto “Cartografias Jurídicas” (mencionado anteriormente), conduzi uma entrevista com três pessoas (uma mulher e dois homens) organizadas em torno de um movimento de luta por moradia que realizou ocupações na região central da cidade do Rio de Janeiro, em meio à

[41] Entrevista realizada em 14 de setembro de 2022, tendo cerca de 1 hora e 50 minutos de duração.

pandemia de Covid-19, tendo sofrido com sucessivas remoções forçadas. Em 20 de fevereiro de 2022, quando ocorreu a entrevista, essas pessoas estavam temporariamente acolhidas em uma ocupação já consolidada na região portuária da cidade, onde nos receberam para a entrevista.

As parcerias possibilitadas pelo alinhamento das agendas de pesquisa levaram também à realização de três entrevistas na cidade de Fortaleza concentradas sobre as remoções forçadas na favela do Lagamar, decorrentes de um grande projeto de mobilidade urbana realizado pelo Governo do estado do Ceará para implantação de um VLT[42]. As entrevistas com mulheres que moram ou moravam nessa favela e que se articulam politicamente (de formas distintas) em torno da luta pela moradia ocorreram nos dias 07, 08 e 14 de dezembro de 2022[43]. A elas somou-se ainda uma entrevista (formato virtual) com integrantes do Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar (EFTA), em 17 de janeiro de 2023. O EFTA atua em consonância com a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, com foco na defesa de direitos humanos em casos coletivos, tento acompanhado o processo de remoção no Lagamar.

Por fim, foi possível realizar ainda uma conversa informal com uma liderança de movimento de luta por moradia atuante na cidade de Belo Horizonte. A conversa aconteceu em 09 de março de 2023, após sua fala em um evento, na cidade do Rio de Janeiro, e concentrou-se sobre a política de aluguel social do Governo do Estado de Minas Gerais e como ela era vista pelo movimento em relação às ocupações para fins de moradia. Dessa conversa participou também uma das entrevistadas moradora da cidade de Fortaleza, tendo sido um momento importante para perceber o diálogo entre as duas, ambas mulheres jovens engajadas na luta por moradia.

Tendo realizado esse conjunto de entrevistas e conversas informais com pessoas beneficiárias de políticas de aluguel social ou afetadas por elas (realizadas majoritariamente ao longo do ano de 2022), as atividades de campo tiveram continuidade desde então com a observação atenta e engajada nos espaços em que essas políticas eram abordadas. Essas atividades de observação se deram concomitantes ao processo de escrita da tese e possibilitaram encontros presenciais com interlocutores em espaços de mobilização e

[42] Essa atividade foi contemplada pelo edital de auxílio à pesquisa de campo do IPPUR/UFRJ e tornou-se viável pela interlocução com a equipe do projeto “Planejamento e assessoria popular em conflitos urbanos e territoriais no Brasil”, coordenado por Fabrício Leal de Oliveira (IPPUR/UFRJ) e que tem como membro da equipe Clarissa Sampaio Freitas (Universidade Federal do Ceará). As entrevistas tiveram estrutura bastante similar às demais realizadas para a pesquisa de tese, porém abordaram também temas como estratégias de organização e resistência popular às remoções. Elas tiveram a participação e o apoio de Marcela Monteiro dos Santos, então mestranda do curso de Pós-graduação no Instituto de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (IAUD/UFC). Registro aqui meus agradecimentos à parceria nessas atividades.

[43] As entrevistas duraram em torno de 1h e 30 minutos cada uma.

construção coletiva uma vez que já ficavam para traz as barreiras impostas pela pandemia nos anos iniciais da pesquisa.

Apenas em 2024 foi realizada a última entrevista, com Viviane Tardelli, defensora pública e então coordenadora do NUTH (ocupando esse cargo entre os anos de 2020 e 2024)[44]. Em diversos momentos pudemos dialogar sobre a pesquisa, em conversas informais, e nessa oportunidade realizamos uma longa entrevista que forneceu subsídios importantes sobre alguns casos específicos de conflitos fundiários acompanhados pelo Núcleo e sobre o quadro mais amplo dos debates junto aos poderes judiciário e executivo (municipal e estadual), sobre as políticas de aluguel social em curso na cidade do Rio de Janeiro[45]. A entrevista foi realizada no dia 21 de fevereiro de 2024, na sede do NUTH.

1.3. Apresentação da estrutura do texto

Este capítulo teve início com a enunciação de algumas reflexões e questões mobilizadoras sobre as políticas de aluguel social que serão tratadas ao longo do texto. Destaquei também os objetivos traçados para a pesquisa, os pontos de partida assumidos e as agendas de pesquisa com os quais serão estabelecidos diálogos. O capítulo seguiu com uma parte importante dedicada a explicitar os caminhos metodológicos que guiaram a pesquisa. Nela, apresentei os procedimentos metodológicos, destacando alguns dos desafios enfrentados e as estratégias adotadas. Busquei também compartilhar as diretrizes que fundamentaram a escolha desses caminhos metodológicos, embasadas no compromisso político com a luta por moradia e na leitura crítica da produção do conhecimento.

A partir desse ponto, o texto está estruturado em quatro capítulos que serão apresentados brevemente a seguir. O Capítulo 2, intitulado “Questão da moradia no Brasil urbano e as respostas nas políticas habitacionais”, dá continuidade a algumas das reflexões trazidas anteriormente. Avançaremos na análise do processo de urbanização brasileiro, concentrando esforços em refletir sobre a exclusão de grande parte da população urbana como seu componente inerente. Abordaremos as soluções de moradia popular, como favelas e ocupações, enquanto expressões do processo de urbanização excludente, ressaltando a condição de precariedade e de insegurança da posse, com inserção às margens das fronteiras entre legal e ilegal. Voltaremos o olhar sobre as ocupações para percebê-las como ações de resistência e ação política que, em um compromisso com as lutas antirracistas, lançam luz sobre a segregação racial como parte essencial da organização social do território.

[44] Entrevista com cerca de 2 horas e 25 minutos de duração.
[45] Ao longo da pesquisa realizei conversas informais também com a defensora pública Adriana Beviláqua que então atuava em defesa de famílias removidas de uma ocupação na região central da cidade e também das famílias moradoras do Parque Colúmbia. Essas conversas foram essenciais para que pudesse conhecer e estabelecer contatos com pessoas que desejava entrevistar.

Assim, a partir de debates sobre segregação socioespacial, abordaremos seu componente racial e as implicações históricas do racismo na concentração de terras e riquezas.

Após termos discutido o acesso restrito à moradia, seus fatores essenciais e seu enraizamento profundo, seguiremos para a segunda parte do Capítulo 2. Nela nos deteremos sobre a trajetória das políticas habitacionais no Brasil, recuperando seus principais marcos e chegando até a conjuntura singular em que tiveram origem e se consolidaram as políticas de aluguel social. Trataremos do importante papel atribuído à política habitacional no regime militar, com a aposta na produção habitacional subsidiada em larga escala e na constituição de estrutura estatal, com destaque para o Banco Nacional de Habitação (BNH). Faremos esse resgate de modo articulado às reflexões sobre a preponderância da agenda de erradicação de favelas, observando especialmente seus impactos sobre as favelas e as dinâmicas imobiliárias na cidade do Rio de Janeiro.

A seguir, avançaremos nas intensas transformações ocorridas no período pós-redemocratização, quando a política habitacional foi reposicionada na agenda política e passou a sofrer com a escassez de recursos. Destacaremos as mudanças em torno do crescente protagonismo da iniciativa privada na política de provisão habitacional e as origens de programas de urbanização de favelas que viriam a ter desdobramentos futuros importantes.

Ainda no Capítulo 2, avançaremos sobre o período recente, caracterizado pelo chamado “ciclo lulista”, destacando as continuidades em relação aos períodos que lhe antecederam e as importantes mudanças relacionadas à centralidade alcançada pela política habitacional na esfera federal. Concentraremos esforços dos debates sobre os dois grandes programas federais aos quais foram delegadas as demandas por provisão habitacional e urbanização de favelas, respectivamente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir desses programas e da conjuntura singular, abordaremos o agravamento de conflitos fundiários e da insegurança da posse, que resultam em intensos deslocamentos forçados. Nesse ponto, mais uma vez, voltaremos o olhar para a cidade do Rio de Janeiro.

A partir das análises críticas tecidas no Capítulo 2, os capítulos seguintes tratam centralmente das políticas de aluguel social. No Capítulo 3, intitulado “Políticas de aluguel social nas cidades brasileiras”, partiremos de um breve apontamento sobre essas políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro para, então, avançarmos para um panorama dessas políticas em outras grandes cidades do país. Passaremos por dados gerais sobre os municípios brasileiros quanto à concessão de aluguel social e nos deteremos nas experiências em curso nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza e Recife. Cada uma será analisada a partir de suas origens, seus principais atores e arranjos, além de quem são e quantos são seus beneficiários, destacando suas especificidades.

No Capítulo 4 aprofundaremos as discussões sobre as relações entre as políticas de aluguel social e os deslocamentos forçados impostos aos territórios populares no ciclo recente, conjugando os dois planos de análise: o panorama das grandes cidades brasileiras e o foco na cidade do Rio de Janeiro. Intitulado “Políticas de aluguel social e deslocamentos forçados”, o capítulo tem início com três tópicos correlatos, cada um deles dedicado a compreender como as políticas de aluguel social foram mobilizadas frente a distintos motivos de deslocamentos forçados. No primeiro abordaremos os deslocamentos atrelados à execução de obras de urbanização de favelas, com base em resultados de pesquisas sobre a implementação do PAC que apontam um importante descompasso entre remoções e oferta de novas moradias. O segundo tópico é dedicado aos deslocamentos decorrentes de desastres e aqueles realizados pelo poder público sob a justificativa de prevenção a situações de riscos. Discutiremos essas questões a partir dos grandes desastres que afetaram o estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2010 e 2011. De maneira relacionada, também refletiremos sobre o uso do argumento do risco como legitimador de remoções forçadas em favelas cariocas, possibilitando o retorno da erradicação de favelas para a agenda pública. O terceiro tópico dedica-se aos deslocamentos forçados promovidos por grandes projetos e obras, que se intensificaram no ciclo recente em meio à conjuntura singular de injeção de recursos públicos voltados à transformação do espaço urbano. Faremos essas discussões partindo das remoções atreladas ao “ciclo olímpico” na cidade do Rio de Janeiro.

O quarto tópico do capítulo trata, de forma breve, da mobilização dos auxílios habitacionais em ações movidas na esfera judicial. Nele veremos como os marcos normativos que regem as políticas de aluguel social servem de base para reivindicações de famílias que, tendo perdido a sua moradia por deslocamentos forçados, buscam garantir atendimento por meio de ações judiciais. Serão discutidos os tratamentos dados a essas ações no estado do Rio de Janeiro e, em especial, àquelas movidas pelo Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) em defesa de casos coletivos de conflitos fundiários. Apontaremos ainda para as correlações entre as previsões das políticas de aluguel social e às que decorrem da política de assistência social.

Esse capítulo termina com o quinto e último tópico, no qual refletiremos sobre as condições de moradia e de vida das famílias atendidas pelas políticas de aluguel social, concentrando-nos na continuidade das ameaças de deslocamentos forçados no período de espera pelo reassentamento que, como veremos, comumente é longo e indeterminado. Abordaremos os desafios impostos aos beneficiários ao ingressarem no mercado popular de locação, especialmente aqueles decorrentes da insuficiência dos auxílios frente aos custos do morar. Nesse tópico, daremos início à análise de alguns dos achados das atividades de campo na cidade do Rio de Janeiro, com os quais poderemos discutir as condições de

precariedade às quais são expostos os beneficiários das políticas de aluguel social, suas reivindicações e mobilizações frente ao poder público.

Ao longo dos capítulos descritos até aqui, teremos percorrido um caminho que, aos poucos, nos aproxima das políticas de aluguel social. Já no quinto e último capítulo, intitulado "Políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro", aprofundaremos as reflexões sobre a cidade, foco da pesquisa, debruçando-nos nas informações analisadas e nos achados mais relevantes das atividades de campo. O capítulo é composto de três tópicos. O primeiro deles é dedicado à apresentação e à análise dos dados públicos sobre os beneficiários das políticas locais de aluguel social (municipal e estadual). Discutiremos os contextos em que ocorreram os deslocamentos forçados que os levaram a receber esses auxílios, lançando mão de mapeamentos dessas informações e chamando atenção para as dinâmicas urbanas às quais estão relacionados.

Já os dois últimos tópicos seguem uma estrutura similar, sendo o primeiro deles dedicado à política de aluguel social do município do Rio de Janeiro e o segundo a essa política a partir da esfera estadual, com foco em seus efeitos na capital fluminense. Em ambos, serão discutidos os processos de consolidação das políticas locais a partir da análise de seus marcos normativos. Essa análise será articulada às conjunturas em que tais políticas se desenvolveram, destacando as suas relações com a trajetória das ações do Estado sobre os territórios populares e os papéis destinados aos auxílios nos deslocamentos forçados. Retomando os debates iniciados no Capítulo 4 sobre os conflitos fundiários a partir dos argumentos mobilizados para justificar os deslocamentos forçados, trataremos da atuação da Prefeitura frente a situações de risco socioambiental e da atuação do Governo do Estado em obras de urbanização de grandes favelas, buscando explicitar como as políticas de aluguel social foram mobilizadas nessas duas esferas. Destaco que, neste capítulo, podemos tratar com mais profundidade as impressões e os relatos vindos das atividades de campo. Esses elementos serão trazidos nas análises sobre o papel das políticas de aluguel social nos processos de remoções por obras de urbanização nas favelas da Rocinha e do Alemão, bem como sobre as ameaças de remoção na favela Parque Colúmbia. Além disso, a partir dessas impressões e relatos, serão desenvolvidas reflexões sobre os impactos das políticas de aluguel social sobre as condições de moradia e vida nos territórios populares.

O texto se encerra, por fim, no capítulo de "Considerações finais", nos quais serão costuradas as discussões feitas ao longo da exposição, retomando as questões mobilizadoras da pesquisa e destacando as principais contribuições alcançadas. Serão também apresentadas algumas reflexões que emergiram ao longo da pesquisa, indicando possíveis desdobramentos futuros. Entre elas, estão os diálogos com agendas de pesquisa que vêm ganhando relevância, como aquela dedicada ao crescente destaque do aluguel como forma de moradia popular e no desenho de novas políticas de provisão habitacional. Nessa

oportunidade de revisitar os caminhos da pesquisa, serão debatidas também as surpresas, os limites definidos e os entraves enfrentados, especialmente nas análises decorrentes das atividades de campo.

2. QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL URBANO E AS RESPOSTAS NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

As experiências de pagamento de auxílios temporários para os custos com aluguéis destinados a pessoas que sofreram com deslocamentos forçados, as quais temos denominado como *políticas de aluguel social*, tiveram origem em um momento singular da longa trajetória da relação entre Estado e formas de moradia de pobres urbanos nas grandes cidades brasileiras. Com origem ao longo do "ciclo lulista", as políticas de aluguel social surgiram concomitantemente à destinação de volumosos recursos federais para política habitacionais, especialmente de provisão habitacional e de urbanização de favelas, que lhes garantiram lugar de destaque na agenda pública.

Antes que avancemos nas reflexões sobre as condições que atribuem singularidade ao período em que surgem essas experiências de políticas de aluguel social, especialmente na cidade do Rio de Janeiro, é importante que tenhamos em consideração as raízes profundas do padrão excludente da urbanização brasileira, suas permanências e consequências para as condições de moradia popular. Como veremos, essa será a motivação do primeiro tópico. Além disso, proponho que levemos em consideração também os elementos essenciais às políticas habitacionais brasileiras por meio de uma breve retomada de estudos dedicados à sua consolidação ao longo do tempo. Assim, o segundo tópico dedica-se à trajetória das políticas habitacionais, buscando explicitar suas relações com o padrão de urbanização vigente e, em especial, as pontes entre as inciativas de provisão habitacional e os deslocamentos forçados. No universo das formas de moradia popular, teremos um foco especial sobre as favelas.

2.1 As raízes profundas do acesso restrito à moradia

Uma extensa literatura do campo dos estudos urbanos brasileiros tem consolidado o entendimento do acesso restrito à moradia como parte das características do processo histórico de urbanização de nossas cidades, sendo uma das expressões mais evidentes das profundas desigualdades sociais (Maricato, 2000). Essa condição está presente nas grandes cidades brasileiras por meio das diversas formas de moradia popular que se dão para além da produção formal da moradia, como favelas, loteamentos irregulares, ocupações e cortiços. A diversidade com que estas soluções populares se dão faz com que esse leque seja bastante amplo e receba também diferentes denominações de acordo com as conjunturas e as condições históricas locais e regionais. Entretanto, têm em comum a condição de inserção às margens da ordem urbanística – instituída por meio do aparato legal e do planejamento urbano vigente; sendo majoritariamente consideradas, portanto, como formas ilegais de

ocupação do solo urbano (Rolnik, 2015). É comum ainda a essas diversas formas de moradia popular a condição de precariedade relacionada aos aspectos físicos e ao ambiente construído, tanto no que se refere ao espaço restrito da moradia quanto do entorno, considerando fatores como o atendimento por serviços e infraestrutura urbana. Isso é expresso na adoção da denominação “assentamentos precários” em referência ao universo de formas de moradia popular, sendo esses assentamentos “marcados pela inadequação de suas habitações e pela irregularidade no acesso à terra, comprometendo a qualidade de vida da população e provocando a degradação ambiental e territorial de parte substantiva das cidades” (Brasil, 2004, p. 21).

Importante registrar que a precariedade habitacional não se restringe às soluções de moradia promovidas diretamente por aqueles que delas necessitam, mas está presente também na produção deste bem pelo mercado. Como tratado por Adauto Cardoso (2016), a informalidade da produção e a precariedade habitacional são expressadas nas cidades brasileiras, historicamente, tanto “por meio de ocupação espontânea, organizada ou não, de terras ou de imóveis vazios” como também “por meio de mecanismos de mercado, em que, desrespeitando as normas e os padrões mínimos de habitabilidade estabelecidos na legislação urbanística, agentes econômicos disponibilizam terra ou unidades habitacionais a preços mínimos capazes de ser assumidos por uma população empobrecida e com vínculos de trabalho frágeis” (Cardoso, 2016, p.33). Somam-se ainda um extenso universo de moradias populares construídas ou financiadas pelo próprio Estado de forma irregular, inadequada ou que se encontram degradadas pela falta de manutenção ao longo do tempo. Como sintetizado por Rosana Denaldi em uma reflexão sobre o tema, “a precariedade, a informalidade e a insustentabilidade da moradia são dimensões indissociáveis do padrão de urbanização brasileira” (2022, p. 30).

Embora a urbanização brasileira tenha se dado de forma mais intensa ao longo do século XX, já sob o regime republicano, tal processo de exclusão dos pobres urbanos tem raízes profundas, calcadas no regime colonial patrimonialista e mantida em prol da continuidade dos poderes estabelecidos. Ao longo de sua obra, Ermínia Maricato (2000) defende que a persistência de uma enorme parcela da população das grandes cidades brasileiras em situação de moradia tida como ilegal não decorre da carência de planos e normas, sendo resultado de um planejamento urbano alienado e da aplicação discriminatória da lei. De acordo com Maricato, a ilegalidade na provisão da moradia popular é funcional para a manutenção de um mercado imobiliário especulativo, embasado em uma estrutura fundiária arcaica, e para a manutenção dos baixos custos de reprodução da força de trabalho, alcançada por expedientes da subsistência. Sob um modelo de industrialização com baixos salários temos que, mesmo para aqueles trabalhadores regulamente empregados, os altos custos do acesso à moradia via mercado imobiliário tornam-se poderosas barreiras restritivas.

Essa situação é ainda mais alarmante para aqueles trabalhadores que possuem condições de trabalho e renda mais instáveis e precárias. Assim, a autora reafirma que o acesso restrito à moradia e a busca por soluções de moradia popular, como a ocupação de terras urbanas, são partes intrínsecas do processo de urbanização das cidades brasileiras, sendo estrutural e institucionalizado pelas práticas excludentes do mercado imobiliário e pelas limitações das políticas sociais.

Nesse mesmo sentido, ainda com Maricato (2000), a contundente presença de formas de moradia tidas como ilegais e precárias ao longo do processo histórico de consolidação das cidades brasileiras, que à primeira vista poderia indicar uma ineficiência da legislação existente, pode ser compreendido como um instrumento para o exercício arbitrário do poder. Como apontado pela autora, a ocupação de terras é tolerada ou não a depender dos espaços da cidade em que se dão. Nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário, como centros urbanos e frentes de expansão, a tolerância é deixada de lado e as normas jurídicas são rigidamente aplicadas. Assim, a tolerância frente às ilegalidades das formas de moradia popular é ponderada circunstancialmente e as normas jurídicas são passíveis de serem transgredidas (como parte das “regras do jogo” em curso). Porém, tal tolerância encontra limites na lei do mercado que se impõe de tal forma que resguarda os poderes instituídos e sedimenta as desigualdades (Maricato, 2000, p. 161).

A discricionaridade e a arbitragem sobre a legalidade ou ilegalidade, assim como a tolerância ou não com as transgressões às normas, estão nas bases dos processos massivos de despossessão que acompanham historicamente a luta pela consolidação dos espaços de moradia popular nas grandes cidades brasileiras. Como trazido por Rolnik (2015), tais definições e disputas se dão no âmbito político, no qual o Estado tem papel central de mediação. Nas palavras da autora:

> O aparato legal e de planejamento urbano tem o poder de declarar a suspensão da ordem urbanística, determinando o que é “ilegal” e o que não é, assim como quais formas de “ilegalidade” poderão subsistir e quais devem desaparecer. (...) Por meio de mecanismos de natureza política, a expansão, a consolidação, permanência ou expulsão são constantemente disputadas e eventualmente, negociadas (Rolnik, 2015, p. 193).

Assim, na medida em que produz o aparato legal e o planejamento urbano, o Estado determina as fronteiras do legal e do ilegal, por vezes tratando as formas de moradia popular ilegais como formas toleradas de ocupação do espaço urbano. Porém, elas são mantidas como exceções à ordem urbana instituída, preservando a hegemonia da propriedade privada sobre todas as formas de posse da terra urbana.

Podemos, portanto, compreender que o processo de consolidação da moradia popular nas cidades brasileiras se dá sob um modo de gestão específico, marcado pela insegurança da posse. Esse modo de gestão é formulado por Rafael Gonçalves (2013) a partir do conceito

de “tolerância precária”, que coloca em destaque o papel do Estado e de suas tradicionais esferas administrativas na produção da informalidade urbana uma vez que agem fundamentalmente “na permanente suspensão e aplicação das fronteiras que definem o formal e o informal” (Gonçalves; Dos Santos, 2021, p. 4). Nesse modo de gestão, a tolerância às formas de moradia popular é dada sempre por meio de atos pontuais, frutos de discricionaridade, sem que sejam constituídos direitos. Por sua vez, ainda que paradoxalmente, as normas notoriamente alienadas (como colocado por Maricato) mantém sua legitimidade simbólica (*Idem*, p.6). Assim, os autores apontam que “a informalidade não é uma excrescência de nossas cidades – ela é parte de uma lógica envolvida no ato de governar e gerir nossas cidades” (Gonçalves; Dos Santos, 2021, p. 6). É importante destacar que, não obstante a centralidade do Estado, a tolerância precária é operada por uma complexa rede de interesses, atores e arranjos, que interagem de forma relevante mobilizando tais fronteiras (*Ibidem*)[46].

Entendendo o espaço urbano (ou a cidade de forma mais ampla) enquanto espaço em constante disputa por diferentes atores sociais, tem centralidade nessa reflexão o caráter de resistência das formas de moradia popular frente à exclusão. Operando o conceito de “tolerância precária”, Gonçalves e dos Santos (2021) apontam que a informalidade urbana também pode ser compreendida como um recurso por meio do qual se amplia o acesso a áreas da cidade então restritas à maior parcela da população, formada pelas classes populares[47]. Assim, é proposta a compreensão da informalidade também como um dispositivo, embasado na formulação foucaultiana, “como elemento que permite justificar e mascarar práticas ou mesmo reinterpretá-las, exercendo uma função estratégica para justificar os arranjos variáveis dos diferentes atores, inclusive as mudanças de posição e de funções” (Gonçalves; Dos Santos, 2021, p. 7). Como exemplo, os autores apontam que é por meio de arranjos informais que é possível a presença popular nas áreas mais centrais da cidade, permitindo o acesso a importantes recursos urbanos, encontrando formas de transgredir o que Maricato (2000, p. 161) apresenta como a lei do mercado (expressão que marca uma distinção em relação às normas jurídicas).

As ocupações urbanas explicitam o caráter de resistência que desejo destacar. Por meio da autogestão e pautadas por projetos políticos, essas ocupações têm se dado como

[46] As reflexões sobre as engrenagens dos processos de despossessão, sobretudo de remoções forçadas, a partir da condição permanente de insegurança da posse, vão muito além do que foi trazido brevemente até aqui e serão retomadas adiante. Entretanto, interessa nesse momento destacar a centralidade do acesso à terra para a questão da moradia, ressaltando o papel do Estado e de suas instâncias. Assim como, busco reforçar a compreensão das formas de moradia popular enquanto inerentes ao processo de urbanização das cidades brasileiras e às quais se aplica um modo de gestão embasado na tolerância precária.

[47] Utilizo o termo “classes populares” para indicar a parcela da população que, no espaço social, ocupa posição oposta às classes dominantes.

ações diretas de movimentos sociais que estabelecem novas dinâmicas no território em que se inserem (Ximenes, 2017). A partir da trajetória das ocupações organizadas na cidade do Rio de Janeiro, podemos compreendê-las como fruto de longos processos de organização, densos de discussões sobre seus aspectos políticos e da importância da construção de uma nova sociabilidade. Elas ganharam forças nos primeiros anos da década de 2000 e adotaram como diretriz comum a disputa pela área central e seu entorno, especialmente a zona portuária. Assim, essas ações tornaram-se parte de um denso processo histórico, marcado por sucessivos momentos de tensionamento pela permanência das classes populares nessa área, e iam de encontro ao grande número de imóveis vagos ali concentrados. Por meio de uma sequência de ocupações, que teve como marco de início a ocupação Chiquinha Gonzaga em 2004, diferentes movimentos sociais e grupos de sem-teto articulados entre si deram origem a novos espaços de moradia que se propunham a ser referência de luta popular, estabelecendo um novo domínio político sobre o território e questionando a hegemonia da propriedade privada da terra (Grandi, 2010; Ximenes, 2017).

A ocupação Chiquinha Gonzaga reuniu importantes elementos que estariam presentes nas ocupações realizadas nos anos seguintes na região central da cidade do Rio de Janeiro. Essa ocupação se deu em um prédio público, de propriedade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), sem uso há mais de duas décadas, com início no dia 23 de julho, quando completava-se 11 anos da Chacina da Candelária (Ximenes, 2017; Grandi, 2010)[48]. Seu nome foi escolhido coletivamente em homenagem à Chiquinha Gonzaga, referência histórica na luta de mulheres negras por liberdade. A escolha por nomes que registrassem o posicionamento político desses grupos esteve presente desde então, como nas ocupações Zumbi dos Palmares (realizada em 2005), Quilombo das Guerreiras (2006), Carlos Marighela (2007), Nelson Mandela (2007), Manuel Congo (2007), Machado de Assis (2008) e, mais recentemente, Vito Giannotti (2016) e João Candido (2021), dentre outras. Para além da escolha dos nomes, as datas de início das ocupações também expressam a intenção de preservar a memória e dar visibilidade a episódios de violência institucional, sobretudo contra pessoas negras.

Denise Morado Nascimento (2016) contribui para essa reflexão sobre as formas de moradia popular, especialmente as ocupações urbanas, articulando-as de maneira mais ampla ao direito à cidade. Tendo que o espaço urbano está em constante disputa na sociedade contemporânea, embasada especialmente na disputa pela moradia, a autora destaca a existência também de uma disputa pela cidade na qual vivemos e que produzimos

[48] A Chacina da Candelária ocorreu durante a noite de 23 de julho de 1993 no centro da cidade do Rio de Janeiro, na região próxima à Igreja da Candelária. Nesse crime, policiais civis e militares atiraram contra pessoas sem-teto, assassinando 8 pessoas entre muitas outras que dormiam no entorno.

em nosso cotidiano. Como já pontuado, essas ocupações surgem em condição de ilegalidade frente às estruturas normativas, ainda que tenham sido conquistados expressivos avanços no sentido da legitimidade de tais formas de moradia popular ao longo das últimas décadas, reforçando a condição não homogênea do campo jurídico e governamental (Rolnik, 2015). Entretanto, Morado Nascimento reforça que não cabe compreender as ocupações urbanas como exceções, como algo à parte do processo mais amplo de produção social da cidade, mas sim como experiências que "visibilizam a vida urbana que se quer".

> As ocupações urbanas existem em razão do exercício amplo do direito de moradores de mudar a cidade quando decidem ocupar um terreno, de forma organizada, e emergirem uma rede de atores sociais (ativistas, organizações civis e grupos de universidades), como ação política coletiva efetivada por um desvio na forma em que a cidade se constrói. Ou, tomando as palavras de Rancière (1996b, p. 370), como ruptura na "lógica da dominação suposta natural", instituindo-se um mundo comum, tornado comum pela própria divisão – uma comunidade política. Nas ocupações urbanas, essa comunidade política se configura em razão da identificação primeira de um todo (a cidade) que rompe com aquilo ou desvia daquilo que lhe é de direito (políticas habitacionais); por isso, não existem apenas em virtude da reunião de um grupo que demanda acesso aos bens e serviços urbanos (Morado Nascimento, 2016, p. 148).

A autora compreende que aqueles que constroem as ocupações urbanas, ao mesmo tempo em que disputam o espaço da cidade para que seja possível sua moradia, também defendem um outro modelo de cidade "onde as suas ações no espaço, portanto, ações humanas, prevaleçam sobre as escassas possibilidades de apropriação do espaço e de vida urbana contemporânea impostas pela associação Estado-Capital" (Morado Nascimento, 2016, p. 147). Assim, tais ocupações não seriam apenas formas de expressar demandas por inclusão em políticas habitacionais, ou mesmo formas de protesto, mas sim práticas políticas que se contrapõem às "práticas e procedimentos da associação Capital-Estado" (*idem*, p. 161), aprofundadas no modelo hegemônico neoliberal vigente.

Cabe ressaltar que as ocupações urbanas guardam importante heterogeneidade, compondo intensas rede de relações que se dão entre diferentes grupos e sujeitos. Nas ocupações que se articulam como coletivos e que compartilham projetos políticos existem pessoas que, além de terem nesse espaço a sua moradia, são engajadas nas atividades de militância da qual a ocupação é ação direta, tornando-se muitas vezes representantes do coletivo em negociações e falas públicas, e assumindo papel de liderança. Por outro lado, nelas temos também uma parcela importante de pessoas motivadas pelos aspectos positivos das ocupações como soluções habitacionais e que buscam especificamente atender suas necessidades mais urgentes. Ao compor o coletivo das ocupações, esses moradores inserem-se em redes de solidariedade que cumpre papel importante como recursos para a produção e reprodução social da vida, sobretudo as mulheres às quais são delegadas as funções de cuidado na esfera familiar. Além disso, ao disputar a permanência das classes populares em

regiões centrais, as ocupações possibilitam o acesso à moradia bem localizada na cidade, próxima à oferta de trabalho, sem acarretar grandes ônus financeiros para isso. Dada essa heterogeneidade, a realização de atividades coletivas e políticas pelos movimentos sociais urbanos, como atos públicos ou mesmo de formação, tornam-se chave para manter a coesão dos grupos, fortalecer as redes de relações e resistir à ideologia fatalista em favor do ímpeto de transformação e da crítica esperançosa, tomando aqui emprestado o alerta reiterado por Paulo Freire (2011).

A partir dessas breves considerações sobre as ocupações urbanas enquanto ações de resistência à histórica exclusão social nas cidades brasileiras, e das provocações trazidas por elas, podemos avançar mais alguns passos na compreensão do acesso restrito à moradia no processo de urbanização das cidades brasileiras. A referência a lideranças populares negras nos nomes escolhidos para as ocupações na cidade do Rio de Janeiro, e que se dá também em outras grandes cidades brasileiras, para além de indicar um compromisso com a luta antirracista, ilumina as marcas da segregação racial nas condições de moradia e de vida.

No campo dos estudos urbanos é consolidada a compreensão de que a segregação urbana vigente nas cidades brasileiras é produto das desigualdades sociais (especialmente da desigualdade de renda), assim como é também um fator determinante das origens e do aprofundamento dessas mesmas desigualdades. Compreende-se que sujeitos em condições sociais similares compartilham espaços nas cidades, estando os mais pobres concentrados naquelas áreas que oferecem piores condições de vida. De forma mais ampla, esta leitura alinha-se aos estudos da sociologia urbana de base marxista que compreendem o espaço como produto e componente da estrutura social[49].

Para a literatura consolidada no campo, o processo de urbanização que se deu de forma intensa no Brasil ao longo do século XX organizou-se a partir do padrão dual e desigual que opunha centro e periferia. Desse modelo resultaria o que Singer (1982, p. 29) descreve como um gradiente de valores do solo urbano, que tem no centro seu ponto de maior valorização e que se irradia até as periferias urbanas, estando lá os solos menos valorizados. Assim, as periferias seriam os locais de maior concentração da pobreza urbana frente aos custos da moradia.

> O centro se caracterizava pela concentração das principais formas de emprego e era onde também se concentravam as melhores condições urbanas em termos de serviços e infraestruturas. Era, portanto, o lugar de concentração dos grupos sociais ou classes que ocupavam posições superiores na estrutura social dessas metrópoles. A periferia, por sua vez, se caracterizava exatamente em oposição às características do centro, tendo em vista que era o lugar distante da concentração de emprego, com precárias condições urbanas e onde abrigava os grupos sociais ou classes que

[49] Diversos autores contribuíram e têm contribuído para esses estudos, dentre eles podemos destacar David Harvey, Manuel Castells, Christian Topalov e Pierre Bourdieu.

> ocupavam posições inferiores na estrutura social (Gomes Ribeiro, Queiroz Ribeiro, 2021, p. 29-30).

Diante das intensas transformações vividas a partir da década de 1980, com uma forte crise econômica e seus efeitos nas condições de vida da população das cidades brasileiras, houve uma busca de autores do campo pela reformulação do modelo centro-periferia enquanto configuração da organização social do território. Como abordado por Luciana Lago (2007), emergiam questões quanto à escala da segregação – uma vez que era percebida maior aproximação física entre grupos sociais distintos – e quanto à natureza da segregação, chamando atenção para novas estratégias das classes dominantes de produzir espaços segregados na forma de "enclaves fortificados" (à luz do que tratou Tereza Caldeira [1997]), como uma "autossegregação", em contraponto à segregação compulsória das classes populares. Lago (2007) aponta ainda que o modelo centro-periferia então consolidado, ao buscar evidenciar as condições de reprodução da classe trabalhadora nas grandes cidades, acabou por homogeneizar áreas que não se enquadravam entre essas categorias duais, por vezes desconsiderando a importante complexidade das metrópoles brasileiras e suas periferias. Para a autora, impunha-se a necessidade de reconhecer e analisar as mudanças no padrão de desigualdades socioespaciais ocorridas no final do século XX e, com isso, recolocar em discussão "o papel determinante da dimensão territorial – distância/proximidade – na reprodução das relações sociais" (Lago, 2007, p. 279).

Seguindo nesta agenda de pesquisa, Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Marcelo Gomes Ribeiro, ao analisarem a metrópole do Rio de Janeiro, apontam que apesar das mudanças expressivas ocorridas nas últimas décadas, "o modelo centro-periferia ainda se manifestava numa escala macro como configuração de sua organização social do território" (Gomes Ribeiro, Queiroz Ribeiro, 2021, p. 31). Entretanto, os autores investiram em uma abordagem analítica que corrobora com o apontamento de Lago (2007) quanto a recolocar o papel determinante da dimensão territorial, dedicando-se então a verificar "se as desigualdades territoriais existentes nas metrópoles exercem explicação nas desigualdades sociais", o que é apresentado pelos autores como efeito-território (Gomes Ribeiro, Queiroz Ribeiro, 2021, p. 31).

Ao analisarem o efeito do território sobre as desigualdades de renda no mercado de trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, especificamente observando a classe popular, Queiroz Ribeiro e Gomes Ribeiro (2021) lançam luz sobre os efeitos da presença de pessoas pretas na obtenção de renda nos distintos territórios, mobilizando dados produzidos pelo IBGE quanto ao pertencimento étnico-racial da população[50]. A análise desenvolvida

[50] O IBGE adota cinco categorias de "cor ou raça" em suas pesquisas mais recentes, são elas: branca, preta, amarela, parda ou indígena; compreendendo que "raça" se refere a uma categoria socialmente construída. Na pesquisa aqui mencionada, os autores observaram os dados referentes à parcela da população que se identificou como de "cor ou raça" preta.

demonstrou que as áreas em que havia maior proporção de pessoas pretas eram aquelas em que se encontravam os menores níveis de rendimento obtido no mercado de trabalho por aqueles que nelas moravam[51].

> A proporção de pessoas de cor ou raça preta expressa um processo de segregação racial (...) na medida em que quanto maior a proporção de pessoas de cor ou raça preta menor, em média, é o nível de obtenção de renda no mercado de trabalho e o contrário, quanto menor a proporção de pessoas de cor ou raça preta maior é, em média, o nível de renda (Gomes Ribeiro, Queiroz Ribeiro, 2021, p. 42).

Os autores defendem que a relação centro-periferia, como formulada ao longo do século XX, se mantém vigente e se reproduz como configuração socioespacial, mesmo diante das transformações ocorridas nas últimas décadas, "tendo em vista que os lugares de maiores desvantagens são os lugares da periferia metropolitana e os lugares de maiores vantagens são os lugares do centro metropolitano" (*Idem*, p. 46). E ao deterem-se sobre o efeito-território, indicam a existência de uma segregação racial como parte dessa configuração. Nas palavras dos autores, a análise mostra que "há mecanismo de discriminação territorial, tendo em vista que as pessoas que moram em áreas de maior concentração de indivíduos de cor ou raça preta têm mais desvantagem na obtenção de renda no mercado de trabalho" (*Idem*, p. 46).

Publicado em 2007, um estudo realizado por pesquisadores da Fundação João Pinheiro contribuiu para essa discussão investigando como raça e local de moradia estavam relacionados em algumas das principais cidades brasileiras (Rios Neto, Riani, 2007). Utilizando dados do Censo Demográfico de 2000, esse estudo mostrou que a configuração racial nas cidades analisadas possui total aderência aos indicadores de pobreza, considerando informações quanto a cor, porcentagem de domicílios abaixo da linha de pobreza e porcentagem de domicílios abaixo da linha de indigência. Assim, tem-se que a maior proporção de pessoas negras (somando pretas e pardas) concentra-se nas regiões de maior incidência de pessoas pobres, enquanto pessoas brancas concentram-se nas regiões habitadas por pessoas de classes média e alta[52]. Entretanto, quando analisado de forma mais

---

[51] Para a análise foram consideras as áreas de ponderação definidas por critérios de relativa homogeneidade demográfica e tamanho populacional, utilizando os dados do Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sendo uma análise multinível, em um primeiro nível foram considerados atributos dos indivíduos e no segundo nível variáveis que expressariam condições territoriais. Dentre as variáveis definidas para o segundo nível de análise, além da proporção de pessoas de cor preta, foram utilizadas também a proporção de pessoas que realizam deslocamento casa-trabalho diariamente de uma hora ou mais em relação ao total de pessoas ocupadas e a proporção de pessoas de 25 anos ou mais com nível superior de escolaridade. De acordo com os autores, "em todas as variáveis analisadas o território exerceu efeito explicativo sobre as diferenças de obtenção de renda no mercado de trabalho para a classe popular. Porém, cada uma das variáveis expressa dimensões particulares do território" (Gomes Ribeiro, Queiroz Ribeiro, 2021, p.39).

[52] Assim como no estudo anterior (Ribeiro, Ribeiro, 2021), os autores apoiaram-se na classificação adotada pelo IBGE quanto a "cor ou raça". No entanto, neste caso, Rios Neto e Riani (2007) concentrarem-se sobre dados de pessoas negras, que correspondem à soma daquelas que se declaram pretas e pardas.

detida cada um dos extratos de renda, o estudo demonstra que há uma maior segregação nas classes mais altas (com alta renda e escolaridade), indicando que a segregação racial entre brancos, pretos e pardos não poderia ser atribuída apenas a fatores econômicos. Já observando as condições de moradia nos aglomerados subnormais[53], o estudo aponta que a provisão de serviços urbanos está correlacionada com a pobreza e a composição racial, sendo os lares chefiados por pessoas negras aqueles com piores condições de acesso a serviços urbanos (em relação àqueles chefiados por pessoas brancas).

No campo dos estudos urbanos ainda são pouco, apesar de serem expressivos e cada vez mais presentes, os estudos dedicados à condição de vida das pessoas negras nas cidades brasileiras. Em um texto escrito em 1989[54], Rolnik apontava ser comum nos debates feitos sobre a posição de preto e pardos nas cidades brasileiras a referência à ausência de guetos (como existente nas cidades norte-americanas) enquanto pretensa demonstração de ausência de segregação racial.

> O gueto norte-americano sintetiza a imagem de discriminação racial aberta e da dominação branca. No polo oposto estaria o Brasil, onde pretos e brancos pobres compartilham o espaço das vilas e favelas, numa espécie de promiscuidade racial sustentada pelo laço comum da miséria e da opressão econômica (Rolnik, 2007, p. 75).

Seguindo em seu argumento, Rolnik aponta a carência de estudos empíricos que se dedicassem ao tema dos negros nas cidades brasileiras até então.

> Os mais importantes trabalhos na área da sociologia do negro não discutem especificamente a questão urbana, e muito menos de um ponto de vista físico-territorial. Por outro lado, a sociologia urbana tem trabalhado a questão da inserção das classes populares na cidade brasileira sem recortá-las do ponto de vista étnico. Os poucos trabalhos que se referem ao tema, produzidos em geral no âmbito da antropologia, trazem descrições e análises apenas de instituições negras específicas, como terreiros religiosos ou escolas de samba (Rolnik, 2007, p. 75).

Apesar da carência apontada pela autora, e os limites do exercício realizado na produção do seu texto (que tem como objetivo demonstrar a presença de um território negro nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo), Rolnik afirma ser consistente a defesa da existência da segregação racial nas cidades brasileiras. Nas palavras da autora:

---

[53] De acordo com o Censo Demográfico de 2010, 11,4 milhões de pessoas viviam em áreas classificadas pelo IBGE como “aglomerados subnormais”. Desde o Censo de 1991, sob essa nomenclatura eram enquadrados conjuntos de mais de 50 habitações que apresentem carência de serviços públicos, irregularidade fundiária, alta densidade e ocupação desordenada. Já no Censo de 2022 passou a ser adotada uma nova denominação, substituindo “aglomerados subnormais” por “favelas e comunidades urbanas”, fruto de ampla discussão promovida pelo IBGE junto a representantes de movimentos sociais, universidades e órgãos governamentais.

[54] O texto foi escrito e publicado pela primeira vez no ano de 1989 e, em 2007, compôs a publicação “Diversidade, espaço e relações étnico-raciais - o negro na geografia do Brasil”, organizada por Renato Emerson dos Santos.

> Embora tal quadro careça ainda de um trabalho empírico mais profundo e detalhado para se consolidar, é perfeitamente plausível falar-se em segregação racial, discriminação e dominação branca nessas sociedades: a história do Rio e de São Paulo é marcada pela marginalização e estigmatização do território negro (Rolnik, 2007, p. 76).

Assim, Rolnik chama atenção para a segregação racial como parte essencial da organização social do território, corroborando com os estudos anteriormente apontados, sinalizando, desde o fim da década de 1980, a necessidade de mais estudos comprometidos com essas questões. Nesse sentido, a pesquisa realizada por Lisandra Mara da Silva (2018) a partir da cidade de Belo Horizonte insere-se nos esforços reflexivos concentrados sobre as condições de vida das pessoas negras nos espaços urbanos. Em sua formulação sobre a segregação urbana vigente, a desigualdade racial é abordada não apenas como um dos seus fatores, mas como fator determinante.

Apoiada no expressivo acúmulo da produção de autores como Andrelino Campos, Reinaldo José de Oliveira e Milton Santos, a autora reforça a existência da segregação racial do espaço urbano como uma das dimensões do racismo, compreendendo que “os processos histórico-sociais tendem a colocar pessoas de diferentes cores de pele em lugares distintos da cidade” (Silva, 2018, p. 92-93). Enquanto processo dialético, Silva destaca ainda que “a segregação racial da moradia na cidade apresenta efeitos sobre a situação socioeconômica assim como, de forma dialética, a situação socioeconômica apresenta reflexos sobre a segregação da moradia” (*Idem*, p. 93).

> Como as práticas sociais constituintes do espaço urbano se reificam na cidade, compreende-se a segregação racial como resultado de processos histórico-sociais permeados pelo racismo estrutural da sociedade. Desse modo, entende-se a segregação racial da cidade como uma das dimensões urbanas do racismo, pois observa-se que assim como a desigualdade socioeconômica, o racismo produz cidade e é produzido por ela (Silva, 2018, p. 182).

Silva (2018) defende que, mesmo que haja uma relevante coincidência entre a população negra e a parcela da população mais pobre nas cidades brasileiras, assim como entre os espaços por elas ocupadas nessas cidades (como já evidenciado em estudos empíricos), a condição econômica não seria o único fator determinante da segregação urbana, sendo necessário considerar as implicações do racismo estrutural na sociedade brasileira. Reconhecer a relevância do fator racial seria, portanto, uma forma de combater as invisibilidades da questão racial no campo dos estudos urbanos e enfrentar, de forma mais ampla, a ideologia da democracia racial e seus desdobramentos.

O estudo de Silva (2018) tem como uma de suas questões norteadores a reflexão sobre qual seria o lugar da propriedade fundiária na produção da segregação racial então destacada. Para a autora a propriedade privada, especialmente a propriedade privada da terra, “é historicamente utilizada como instrumento de segregação socioespacial e racial, que por

sua vez é funcional aos ganhos especulativos, à gentrificação e à periferização num ciclo que se retroalimenta" (Silva, 2018, p. 205). Essa leitura apoia-se no expressivo acúmulo do campo dos estudos urbanos sobre a centralidade do acesso à terra e à propriedade na produção de riquezas e no processo de exclusão, histórico e ainda vigente, na urbanização brasileira. Como apontado por Maricato (2000) e trazido anteriormente neste texto, esse processo possui raízes profundas.

Após três séculos de colonização que acumularam conflitos e irregularidades no ordenamento de terras e no seu registro enquanto propriedade, com riquezas construídas às custas da escravidão africana e do cativeiro indígena, no ano de 1850 tivemos um importante marco histórico e jurídico, a Lei de Terras. Esse marco dá início ao que Morado do Nascimento, apoiada em Costa Neto[55], indica como uma segunda etapa de conflitos e irregularidades (2020, p. 144). Por meio dessa lei, a terra foi transformada em mercadoria (no âmbito legal) devendo ser comprada e vendida através de contratos estabelecidos em Cartórios.

No mesmo ano em que foi promulgada a Lei de Terras foi também determinada a proibição do tráfico de escravos por meio da Lei Euzébio de Queiróz, e, em 1888, a escravidão negra no Brasil foi abolida com a promulgação da Lei Áurea, sendo seguida em 1889 pela Proclamação da República. O fim do sistema escravagista como modo de produção e organização social foi uma vitória do longo e heterogêneo movimento abolicionista, porém não significou a superação do que foi consolidado ao longo dos três séculos em que vigorou. Como coloca Pereira, "a escravidão gestou estruturas, relações sociais e econômicas, valores e conceitos, visão de mundo que inclui visão de Estado, que tinha por meta sua permanência, sobrevivência e sobrevida, e a manutenção dos privilégios, também estratificados, resultantes" (s.d.)[56].

Denso de transformações e permanências, o final do século XIX foi um importante momento histórico não só para a estruturação do mercado de terras no país, mas também para o mercado de trabalho. Enquanto pessoas negras escravizadas deixavam de ser propriedades privadas de seus senhores, a posse das terras passava a ser comercializada a preços que garantiam que estas pessoas fossem direcionadas ao trabalho assalariado. O acesso à terra como forma de reprodução da vida tornava-se algo a ser conquistado pela população recém-liberta por meio do pagamento exigido pelo mercado, não havendo a doação de terras pelo poder público como parte do processo abolicionista (Silva, 2018). Em contraponto, o Estado adotava políticas de substituição de mão de obra negra por mão de

[55] Denise Morado do Nascimento (2020) embasa sua leitura sobre a acumulação de irregularidades no registro da propriedade imobiliária no longo processo histórico de consolidação da sociedade brasileira na obra de Joaquim de Britto Costa Neto.

[56] Não foi possível confirmar o ano de publicação do texto. Considerando que, no texto, Maria Dulce Pereira indica estar naquele momento como Presidente da Fundação Palmares, podemos inferir que tenha sido publicado entre os anos de 1996 e 2000 (período de sua gestão à frente da Fundação).

obra de imigrantes brancos, promovendo a migração a partir de incentivos públicos diversos. Embora os migrantes brancos detivessem “status superior de cidadania” em relação à população negra e de recém-libertos, na hierarquia social eram mantidas preservadas as estruturas dominantes de poder das elites.

> Principalmente a partir da promoção, pelo Estado, da imigração italiana subvencionada, e da substituição da mão-de-obra negra pela imigrante, da criação de status superior de cidadania para os imigrantes recém chegados em relação aos negros - também excluídos do sistema de educação formal - , das promessas do Estado de embranquecer a nação, da participação periférica dos afro-brasileiros no processo de industrialização, da fraca representatividade política , da desqualificação de suas referências culturais, estruturou-se o que pode ser chamado o sistema de exclusão racial informal. O desejo, a quase que necessidade brasileira de ser uma democracia racial confundiu-se com o mito desmobilizador longamente cultivado (Pereira, s.d.).

O que, por um lado, restringia o acesso de grande parcela da população à terra, e com isso à moradia, implicava também em um privilégio que atendia às elites então constituídas. Tais elites que detinham grandes extensões de terras passaram então à condição de grandes proprietários fundiários e, detendo o capital econômico necessário, poderiam participar do mercado de terras para ampliar suas propriedades e obter lucros em transações comerciais.

> Nesse momento, é possível argumentar que a distribuição de terras no país se constituiu estruturalmente pela exclusão tendo em vista que apenas parte dos brasileiros – posseiros e grandes fazendeiros – pôde acessar terra, fomentando sua concentração e propriedade nas mãos de determinadas famílias e grupos (Nascimento, 2020, p. 145).

Como apontado por Maricato (2000, p. 149-150), a correlação entre o “cativeiro da terra” (diante da condição de propriedade privada desse bem) e o “cativeiro do trabalho” (dada a libertação das pessoas escravizadas e instituição do trabalho assalariado) é essencial à compreensão da produção social do espaço e da constituição da sociedade brasileira de forma mais ampla, e os conflitos sociais que emergiram ao longo do século XIX puseram em destaque essa importante articulação entre acesso à terra, mão de obra e colonização. Nesse momento constituem-se, portanto, as robustas barreiras vigentes ainda hoje entre trabalho e terra, garantindo as condições necessárias para o avanço do sistema capitalista e seu processo de urbanização em curso. Nas palavras de Rolnik, “Quando o capitalismo encontra situações em que a propriedade privada da terra não existe, ele deve dar passos ativos para criá-la e, desse modo, garantir a produção do trabalho assalariado. Dessa forma, a barreira erigida entre o trabalho e a terra é socialmente necessária para a perpetuação do capitalismo” (2015, p. 196).

A estruturação desse denso marco regulatório do século XIX que buscava proibir a apropriação privada de terras por meio da ocupação, sendo agora restrita à compra, consolidou as origens do latifúndio, em contraposição ao projeto sem sucesso de implementação de uma colonização branca por pequenos proprietários de terras, que seria

financiada com a venda de terras devolutas. Para Maricato (2000), a definição e demarcação de terras devolutas após o marco de 1850 limitou-se a uma farsa, revelando “uma história de leis e decretos não aplicados e que são continuamente sucedidos por outras medidas inúteis” (p. 149), que se estende até o período atual com a sistemática captura e privatização das terras devolutas em detrimento do patrimônio público.

Maria da Conceição Tavares (2000) destaca o papel desse marco regulatório na constituição da estrutura fundiária do país, tendo estabelecido a cerca jurídica que sustenta a concentração da terra e, com isso, constitui a base para a acumulação de riquezas. Tal estrutura é descrita pela autora como sendo formada por um “verdadeiro novelo”, com uma grande sobreposição de irregularidades, fraudes e violências diversas na apropriação de terras. Para Conceição Tavares, esse é um dos fatores estruturais da “sagrada aliança” estabelecida entre *“*donos da Terra”, Estado, e “donos do Dinheiro”. Em um diálogo com as formulações de Celso Furtado, Conceição Tavares compreende esses três elementos como endógenos à estrutura de dominação social que garantiu a ocupação capitalista do território nacional de forma desigual e combinada, e que deu origem a burguesias e oligarquias regionais que orbitam o governo central, usando-lhe politicamente como saída recorrente das suas crises econômicas. Ainda de acordo com a autora, para garantir o funcionamento deste sistema sem que houvesse uma mudança estrutural do regime de propriedade privada, as elites sempre operaram com mudanças nas “regras” de aplicação das leis, na busca constante pela acumulação patrimonial.

Em que pese a formulação mais ampla apresentada por Conceição Tavares para os demais fatores que dão sustentação ao pacto de dominação interna (que não caberia nos limites da reflexão proposta aqui), é importante destacar a sua defesa de que a concentração de terras é um dos fatores fundantes do capitalismo tardio brasileiro e um elemento essencial da dinâmica capitalista contemporânea. Recorrentemente acionada como uma das “raízes” coloniais do país, a questão do acesso à terra e de seu caráter essencialmente excludente é formulada por Conceição Tavares e aqui compreendida não como limitada aos tempos pretéritos da urbanização capitalista brasileira, mas sim enquanto instrumento vigente de domínio político, produção de riqueza e valorização patrimonial privada.

As considerações tecidas neste tópico sobre o acesso restrito à moradia não têm a intenção de englobar todas as dimensões dessa questão (nem teria como fazê-lo), mas sim apontar para alguns de seus fatores essenciais e que explicitam o enraizamento da exclusão na produção do espaço. Estando inseridas na periferia do capitalismo, as cidades brasileiras tiveram seu processo de urbanização articulado à colonização e à exploração do trabalho de uma ampla parcela da população sem acesso à terra, seja para morar de forma estrita, seja para alcançar as condições necessárias à reprodução da vida. Como apontado por Nascimento (2016), ancorada na concepção ampla de direito à cidade, a essa parcela da

população não é garantida a possibilidade de decidir sobre a cidade que se quer viver. Assim, em seu heterogêneo universo, as formas de moradia popular podem ser compreendidas como ações de resistência, por vezes assumindo a forma de ações políticas organizadas no território como são as ocupações urbanas.

2.2 A consolidação das políticas habitacionais

2.2.1. Política habitacional sob o regime militar: produção em massa de moradias e erradicação de favelas

Até a metade do século XX, a questão da moradia teve um papel relevante como componente de legitimação dos governos federais que se formavam, recebendo maior ou menor destaque nas diferentes conjunturas. No entanto, em um contexto de expansão da industrialização e de aumento significativo da população urbana no país, foi a partir do final da década de 1950 que a "crise urbana" ganhou maior eco no debate público, sendo o I Seminário de Habitação e Reforma Urbana (realizado em 1963) um registro importante das questões pautadas. Já com o profundo rompimento institucional e político decorrente do golpe militar de março de 1964, as políticas habitacionais passaram a ocupar lugar fundamental no conjunto de estratégias do governo federal que, a partir do final da década de 1960, levaram ao chamado "milagre econômico". Combinada ao controle da inflação, ao crescimento econômico e à ampliação do acesso aos bens de consumo duráveis (dentre outros), a política federal de promoção da "casa própria" às classes médias tornou-se parte das engrenagens desse "milagre" que serviria em favor da busca por legitimidade do regime autoritário, servindo ao seu projeto político.

Ao analisar a formação das políticas públicas, tendo a política habitacional como estudo de caso, Marcus Mello (1988) debruça-se sobre o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1966 com o papel de coordenar, normatizar e financiar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), também recém-criado. Para Mello, o BNH foi resultado de uma coalização singular de interesses de grupos heterogêneos, dentre os quais estava o grupo político articulado em torno de Carlos Lacerda – uma das mais importantes figuras das correntes políticas conservadoras cariocas e primeiro governador do Estado da Guanabara. Nesse grupo teve papel relevante a figura de Sandra Cavalcanti enquanto formuladora da proposta que viria a subsidiar a política federal, originalmente apresentada por Lacerda como compromisso público de instituir um Banco Nacional de Habitação "para fazer de cada trabalhador um proprietário e para dar as classes médias um lugar ao sol" (O Estado de S. Paulo apud, Mello, 1988, p. 76). Levada à escala nacional, a proposta era tida como "capaz de mobilizar as massas urbanas para um projeto populista conservador" (Mello, 1988, p. 3).

Como nos mostra Mariana Fix (2011), Sandra Cavalcanti chegou a enviar a Castelo Branco (primeiro a ocupar o cargo de presidente da República durante o regime militar) o

projeto elaborado para a pretensa futura campanha de Lacerda à Presidência da República, no qual constava tal proposta. Reproduzo a seguir um trecho da carta.

> Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à Campanha Presidencial de Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (Sandra Cavalcanti, 18 de abril de 1964)[57].

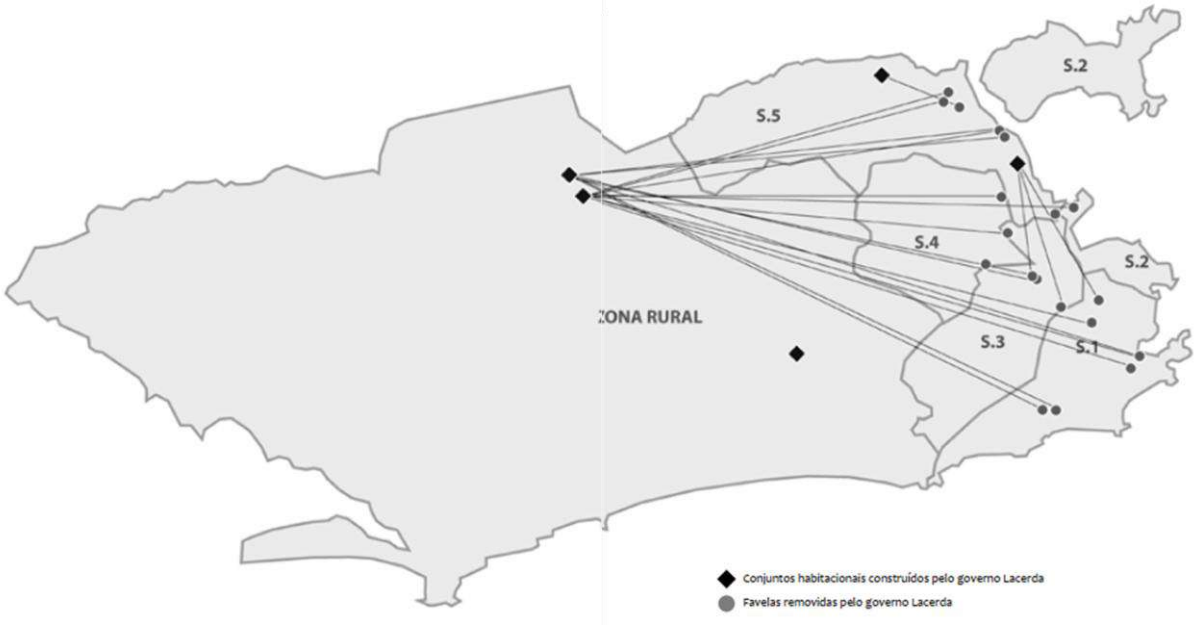
Na gestão de Lacerda como governador do Estado da Guanabara, e sob coordenação de Sandra Cavalcanti, a recém-criada Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara deu origem à chamada "Era das remoções" entre os anos de 1962 e 1965. Essas ações do Governo do Estado foram implementadas pela Companhia de Habitação Popular da Guanabara (COHAB-GB) e contaram com o apoio do governo norte-americano no âmbito do projeto "Aliança para o Progresso". Nesse curto período, cerca de 42 mil pessoas sofreram com remoções forçadas na cidade do Rio de Janeiro (então Estado da Guanabara) e 27 favelas foram erradicadas parcial ou totalmente (Cardoso *et al.*, 2023, p. 60). Os deslocamentos forçados dessa "Era das remoções" foram representados no mapa a seguir (ver Figura 1), resultado de pesquisa de Marcos Pestana (2022)[58]. As remoções foram acompanhadas pela construção de conjuntos habitacionais para reassentamento em áreas em que se incentivava atividades industriais, dois deles inseridos no entorno da avenida Brasil (em setor identificado no mapa como 5.5) e três em bairros da Zona Oeste da cidade onde então predominava a atividade agrícola e baixa densidade populacional (identificada no mapa como "zona rural")[59] (Cardoso *et al.*, 2023; Pestana, 2022).

[57] Trecho transcrito por Berenice Vasconcelos de Souza em sua dissertação de mestrado, intitulada "O BNH e a Política do Governo" e publicada em 1974, citado por Mariana Fix (2011).

[58] Os mapas foram elaborados por Lucas Faulhaber para a publicação de Pestana (2022), representando os achados da pesquisa realizada por este último. De acordo com Pestana, "Embora não se trate de mapas exaustivos, uma vez que não foi possível acessar nenhum documento que apresentasse um panorama completo das remoções, o trabalho de coleta e cruzamento de informações de diversas fontes forneceu um panorama abrangente, que permite captar o sentido dos deslocamentos efetuados" (2022, p. 151). A representação das remoções e dos novos conjuntos habitacionais foi elaborada tendo como base a setorização da cidade proposta pelo Instituto de Pesquisas e Estudos de Mercado (Ipeme), entidade que produziu estudos sobre as favelas então existentes e formulou propostas de remoções com o objetivo de incidir sobre as decisões do poder público (Pestana, 2022, p. 72).

[59] Ainda que o mapa traga a indicação de "zona rural", a Zona Oeste da cidade era definida no zoneamento urbano, desde a década de 1930, como predominantemente destinada à atividade agrícola. Isso viria a ser alterado no início da década de 1970, com mudanças no zoneamento urbano que incentivavam avanços no uso residencial e industrial.

Figura 1: Mapeamento dos processos de remoção empreendidos pelo Governo Carlos Lacerda, indicando favelas removidas e conjuntos habitacionais construídos para reassentamento.



Fonte: Pestana (2022).

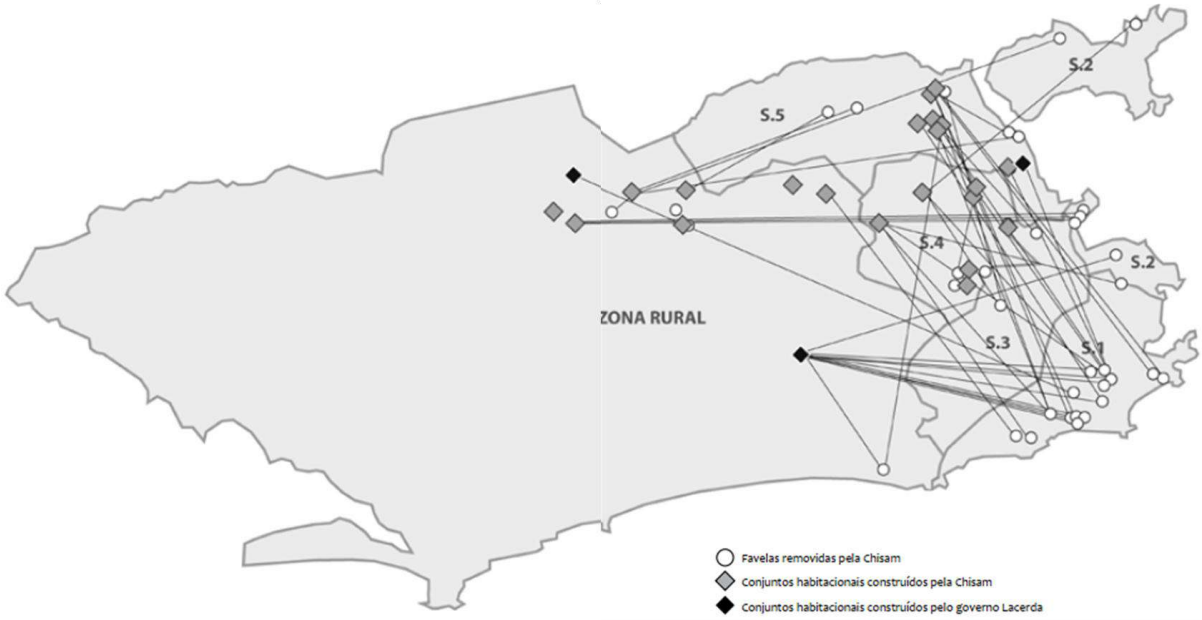
Sandra Cavalcanti tornou-se a primeira presidente do BNH, estando à frente do Banco no seu período de institucionalização (1964 a 1965). Na leitura de Mello (1988), Cavalcanti teria direcionado suas ações exclusivamente no sentido do plano formulado pelo grupo lacerdista, levando à criação de empresas municipais e estaduais para executar políticas habitacionais, ampliando a experiência da Companhia de Habitação da Guanabara (COHAB-GB) que servira de referência. Nesse período inicial do BNH não houve espaço para as propostas colocadas pelos demais atores que almejavam a atuação do Banco para as classes médias, situação que levou a uma ruptura da coalização e inaugurou uma nova fase na história do Banco (Mello, 1988). Assim, entre 1966 e 1973 teríamos um segundo período em que ganharam relevância os atores da indústria da construção civil, aos quais juntaram-se o empresariado financeiro do setor de crédito imobiliário, o empresariado da indústria de materiais de construção e os bancos comerciais. Foi fortalecida, então, a leitura da política habitacional como propulsora da produção massiva de moradias, à semelhança da indústria automobilística, angariando lucro a partir da replicação de novas unidade padronizadas em larga escala, acessadas no mercado por meio do financiamento imobiliário. Como política macroeconômica, esse novo arranjo colocaria a política habitacional como “tábua de salvação” de setores em crise e ainda proporcionaria a criação de uma ampla oferta de empregos.

É essencial aos novos arranjos firmados neste período a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que viria a ampliar enormemente o capital disponível ao BNH. O FGTS passou a compor, junto com o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a base da política de financiamento do circuito imobiliário que até hoje perdura. Enquanto o

FGTS era direcionado para empreendimentos voltados à população de faixa de rendimentos mais baixos, os recursos do SBPE destinavam-se a atender às famílias com renda superior a 6 salários-mínimos (Fix, 2011). Apesar de ter sido esse o direcionamento inicial, tal aplicação do FGTS enfrentava barreiras importantes que afetavam diretamente o perfil de seus beneficiários, uma vez que suas taxas de rendimento o tornam um “dinheiro mais caro” e distante da capacidade de pagamento das classes mais empobrecidas.

Nesse segundo período delimitado por Mello (1988), mais especificamente no ano de 1968, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), com atuação orientada para as favelas dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara (que corresponde ao atual Município do Rio de Janeiro). Dando continuidade às remoções forçadas do início daquela década, a intervenção do governo federal na esfera local, via CHISAM, removeu mais de 100 mil pessoas e destruiu cerca de 60 favelas até 1975 (Cardoso *et al*., 2023). Como mostra o mapa a seguir (ver Figura 2), grande parte das favelas removidas por ação da CHISAM encontravam-se nos bairros litorâneos da Zona Sul da cidade, especialmente no entorno da lagoa Rodrigo de Freitas, área de especial interesse do capital imobiliário (Pestana, 2022). Por sua vez, os conjuntos habitacionais construídos para reassentamento seguiam distribuídos entre bairros da Zona Oeste e da Zona Norte da cidade, ainda que mais concentrados nesta última (Pestana, 2022).

Figura 2: Mapeamento dos processos de remoção empreendidos pela CHISAM (1968-1973), indicando favelas removidas e conjuntos habitacionais construídos para reassentamento.



Fonte: Pestana (2022).

Como aponta Mario Brum (2013), a repressão política dos governos militares agiu violentamente sobre lideranças populares e movimentos sociais que contestavam e buscavam resistir às remoções forçadas. Por sua vez, o deslocamento dessas pessoas para novas moradias, produzidas em massa com financiamento do BNH, era defendido por meio

do discurso da necessidade de que aquela população se regenerasse, levando-os à condição de proprietários e fornecendo mão de obra fabril a novas indústrias que surgiam (Brum, 2013, p. 186). Em entrevista concedida já no ano 2000 a Carlos Eduardo Sarmento e Marly Motta, Sandra Cavalcanti retoma seu posicionamento nesse sentido:

> Era preciso tirar as pessoas daquela realidade. É por isso que até hoje sou desconfiada em relação aos projetos que pretendem cuidar das favelas, mas que, pela vitória esmagadora dessa filosofia que se instalou, acham que as favelas devem continuar a existir e apenas devem ser urbanizadas. Eu achava, e acho ainda, que não é a favela que tem que ser urbanizada. Quem tem que ser urbanizado é o favelado. Uma das condições para um favelado se urbanizar, para se *desfavelizar*, é sair daquela paisagem e daquele entorno. Exatamente como uma pessoa que, saindo do interior, vem para a cidade grande. Chega ali e encontra uma outra realidade. Se ele sai daquele fim de mundo, sem água, sem luz, sem nada, ele vai querer mudar. Vai querer se incorporar ao progresso (Cavalcanti, 2002, p.88).

Importante destacar que, ainda que a erradicação de favelas tenha sido preponderante ao longo de todo o regime militar, as ações estatais sobre as favelas cariocas também incluíram a urbanização com participação popular por meio de um órgão estadual, a CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidade. A CODESCO foi criada pelo governador Negrão de Lima (1966-1971), e tinha como parte de suas bandeiras a crítica à remoção e a defesa da urbanização de favelas. Até sua extinção, em 1973, a Companhia atuou em apenas três favelas e que estavam localizadas fora das áreas de dinâmica imobiliária mais intensa, foram elas: Brás de Pina, Mata Machado e Parque União. Assim, mesmo que tenha tido uma atuação bastante limitada e imersa na relação contraditória de Negrão de Lima junto à CHISAM e, por tanto, em conjunto com o governo militar, a CODESCO manteve-se como importante referência de modelo alternativo à atuação do BNH.

Retomando a análise de Mello (1988), temos entre 1974 e 1979 o terceiro período do BNH, quando o autor identifica um rompimento das alianças que consolidaram o período anterior em torno dos interesses das frações de classe associadas com a promoção imobiliária. Para o autor, as mudanças no plano de desenvolvimento econômico que levaram a indústria da construção civil a ocupar um lugar periférico teriam tido implicações diretas no rompimento.

Em uma leitura crítica sobre a atuação do BNH, Maricato (1987) enfatiza que entre 1969 e 1976 o grupo de “programas de habitação” (considerando as diversas atuações do Banco na provisão habitacional) sofreu com sucessivas quedas orçamentárias enquanto o grupo de “programas de desenvolvimento urbano” teve participação crescente nas aplicações anuais do Banco. Estavam englobadas dentre os “programas de desenvolvimento urbano” as grandes obras de saneamento, de transporte, de geração de energia elétrica (como usinas hidrelétricas) e de apoio a projetos de abrangência regional ou nacional. Como mostra Maricato, observando a dinâmica de investimentos ao longo do tempo é possível compreender as disputas entre os diferentes setores da construção, evidenciando que os interesses das

indústrias da edificação e da construção pesada nem sempre são coincidentes, o que incidiu sobre as tendências de atuação do BNH ao longo de sua existência (1987, p. 36).

Assim, a autora situa uma mudança de direção do BNH a partir de meados da década de 1970, alinhada à periodização proposta por Mello (1988). Para Maricato, o lançamento do Plano Nacional de Habitação Popular, em 1973, "revela a atitude oficial de reconhecimento do caráter elitista do BNH" e marca "o início da tendência de correção das experiências frustradas do BNH em relação à habitação popular" (p.42). Com isso, deu-se o que autora entende como uma tentativa de ajuste de rota, após 1976, reduzindo e posteriormente estabilizando o nível de investimento destinados à construção pesada, ampliando os investimentos em habitação via indústrias da edificação. Esse novo quadro teria permitido à COHABs - companhias habitacionais estaduais e municipais – alcançar resultados mais robustos do que os tidos até então no atendimento a obras habitacionais de interesse social, devendo-se pontuar, no entanto, a ampliação da faixa de renda atendida nesses casos que passava a ser de até 5 salários-mínimos. Como ressalta Maricato (1987), ainda que as mudanças que sucederam ao Plano Nacional de Habitação Popular tenham representado uma busca do BNH por viabilizar sua atuação na construção residencial para a população de renda inferior àquela que vinha sendo atendida pelo SBPE, o Banco seguiu sem alcançar as faixas de renda mais baixas com suas ações de produção habitacional, concentrando-se nas parcelas de maior renda dentro do novo recorte definido.

Frente a essa lacuna, o BNH buscou alcançar a população mais pobre por meio de um conjunto de programas que previam construção e melhorias habitacionais, oferta de lotes urbanizados e realização de obras de urbanização, inclusive incorporando o formato de mutirões. Assim teve origem o Programa de Erradicação do Sub-Habitat (Promorar), "o mais propagandeado e o que apresenta números maiores de realização junto à população de baixa renda" (Maricato, 1987, p. 55), que interveio em diversas favelas nas grandes cidades brasileiras, com importante atuação no Rio de Janeiro[60].

> Mas o mais grave a ser observado, entretanto, é que apesar do esforço de chegar às camadas mais pobres da população, bastante propagandeado pelo BNH, ele não logrou sequer atenuar o intenso processo de favelização e de queda na qualidade habitacional que foi flagrante nas grandes cidades brasileiras. Os números de empreendimentos apresentados podem ser considerados positivos em si mesmos, mas nunca se relacionados ao oceano de demanda habitacional popular no Brasil (Maricato, 1987, p. 55-56).

O BNH encerrou suas atividades em 1986 em um quadro de crise financeira e, até 1994, diversos órgãos se sucederam na gestão da política habitacional do governo federal,

[60] No âmbito do Promorar e com apoio da Companhia da Habitação do Estado do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ) teve origem o Projeto Rio, que realizou aterros ao longo da margem da Baía de Guanabara, a produção de moradias para reassentamentos e ações de regularização fundiária, tendo a favela da Maré como área central das intervenções (Cardoso *et al*., 2023b).

expressando a instabilidade política e institucional desse período que se prolonga até a criação do Ministério das Cidades em 2003 (Cardoso, Aragão, 2013). Diversas produções acadêmicas buscaram refletir sobre o papel que o BNH teria cumprido na acomodação de interesses durante o regime militar, seus desdobramentos ao longo da redemocratização e suas heranças para as políticas habitacionais nos ciclos políticos mais recentes. Dentre essas reflexões acumuladas, interessa destacar a centralidade que ganha, na experiência do BNH assim como do SFH, a "casa própria" como forma dominante de provisão de habitação no Brasil. Essas instituições foram responsáveis por ampliar a produção habitacional do país, promovendo tanto a criação e o fortalecimento de empresas atuantes no financiamento, na produção e na venda de moradias, quanto disciplinando a drenagem de recursos das poupanças voluntárias e compulsórias dos trabalhadores (respectivamente, SBPE e FGTS) (Maricato, 1987, p. 30).

Ainda que a escassez de subsídios na produção habitacional do BNH tenha tornado quase nulas as possibilidades de a população de mais baixa renda ter acesso à "casa própria", isso não a impediu que cumprisse seu papel ideológico e político. Apoiada nas análises de Harvey (1982) sobre as relações intrínsecas entre a casa própria e a ideologia conservadora, Maricato (1987) defende que não há dúvidas de que a população beneficiada diretamente pelas ações do BNH serviu de "sustentáculo político" aos governos autoritários. Indo além, o papel conservador da propriedade privada da casa alcançou também aos "deserdados por essa política habitacional" que se viram envolvidos pelas promessas e ainda mais apartados da menor parcela dos trabalhadores que se tornaram proprietários. Reproduzo a seguir uma passagem da autora sobre.

> A ideologia conservadora ligada à casa própria apontada por Harvey (1982) para os países centrais não deixa de se verificar nos países periféricos. Além da propriedade privada da casa justificar a ideia geral de propriedade privada e assegurar a defesa da propriedade privada em outras esferas (inclusive dos meios de produção), ela constitui, sem dúvidas, um elemento de fragmentação da classe trabalhadora. Dificilmente moradores de favelas, em sua luta pela posse da terra, têm apoio espontâneo de seus vizinhos proprietários de casas, mesmo quando ambos pertencem a faixas de rendas semelhantes e às mesmas categorias de trabalhadores [...]
> A possibilidade de extrair alguma renda de suas (muitas vezes miserável) propriedade, através do aluguel ou da sua valorização pelo efeito das obras públicas feitas em seu entorno, concorre, sem dúvidas, para diminuir o poder de contestação da parcela da classe trabalhadora que é proprietária. A casa própria, mesmo quando se trata de um simples embrião de alvenaria sem revestimento, é motivo de grande segurança e sensação de progresso pessoal para o trabalhador (Maricato, 1987, p. 25-26).

Ao nos aproximarmos das reflexões críticas quanto à atuação do BNH sob o período de ditadura militar, seu papel na consolidação da concepção mercantil da habitação e do ideário da "casa própria" como base para as políticas habitacionais do país, podemos olhar para as remoções forçadas desse mesmo período contando com importantes elementos de

análise. Como expresso na fala de Sandra Cavalcanti e apontado por Brum (2013), as remoções serviam à pretensão de regenerar os favelados e orientá-los ao progresso, fornecendo a desejada mão de obra para o processo de industrialização então em curso. Além disso, como nos aponta Maricato (1987), o fortalecimento da hegemonia da propriedade privada sobre as outras formas de acesso à moradia serviu em favor das remoções forçadas, fragilizando redes de solidariedade.

Diante do enorme número de pessoas que almejava conquistar a "casa própria", os financiamentos do BNH para a produção de novas moradias encontravam uma demanda robusta. Para além da população de baixa renda que buscava voluntariamente por novas moradias, o BNH atendia às demandas por reassentamentos da população moradora de favelas que passava por remoções forçadas, produzindo grandes conjuntos habitacionais para esse fim. No entanto, para acessar às novas moradias, era necessário cumprir um conjunto de exigências e adequar-se a critérios restritivos (como, por exemplo, ser um trabalhador assalariado). Para os removidos por ações do poder público, o atendimento pelo BNH e o encaminhamento para novas moradias exigia um longo percurso sem a garantia de que, ao final, fosse possível acessar uma nova moradia, seja pelas exigências e critérios a serem cumpridos, seja ainda pela própria indisponibilidade de unidades habitacionais. Esse longo percurso, "da favela ao conjunto habitacional", é descrito e analisado por Lícia Valladares (1978).

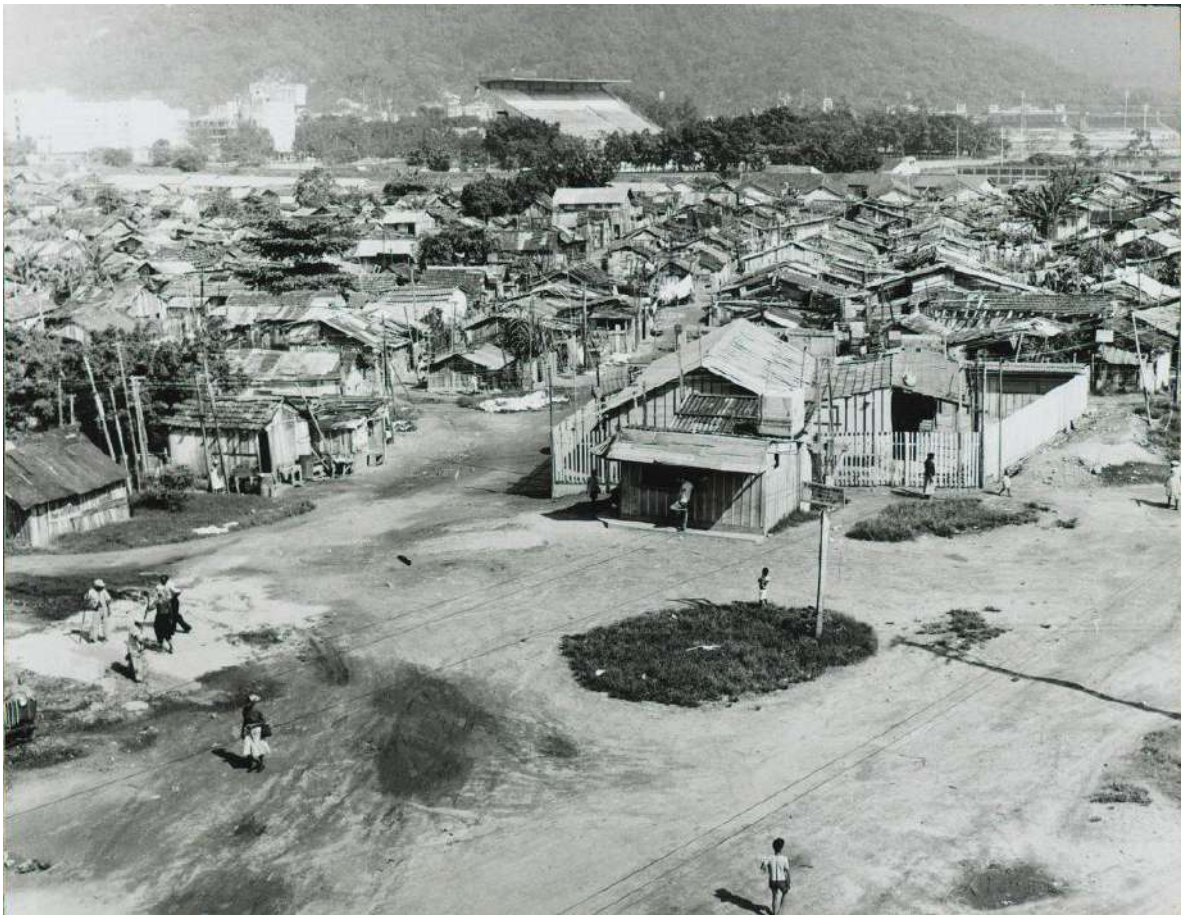
Tendo como foco os processo de remoção e de reassentamento periférico nesse período na cidade do Rio de Janeiro, a partir de sua pesquisa de campo na então recém-construída Cidade de Deus, Valladares (1978) refere-se a essas décadas como um período marcado pela "maior operação *antifavela* que a cidade jamais conheceu". Nas palavras da autora:

> A política de erradicação de favelas fazia parte de um processo geral de renovação urbana da metrópole, de reorganização do uso do solo, enfim, de desenvolvimento urbano, ou do próprio quadro geral de transformações por que passava a sociedade brasileira (Valladares, 1978, p.14).

Por meio das erradicação de favelas em áreas de interesse do mercado imobiliário, planejadas pelas CHISAM e com apoio do estado da Guanabara, liberavam-se terrenos desejados pelo mercado imobiliário na Zona Sul da cidade, promovia-se a valorização de seu entorno e superava-se a favela "enquanto aglomerado que atrapalha o dia a dia da classe média, cuja permanência é incompatível com o desenvolvimento imobiliário da cidade e cujo espaço caberia por direito aos estratos médios" (Valladares, 1978, p. 33). Um exemplo emblemático desse processo foi a erradicação da Favela da Praia do Pinto, no entorno da lagoa Rodrigo de Freitas, no bairro do Leblon (Zona Sul da cidade). Após sofrer um incêndio sem motivo elucidado, a favela foi removida e o seu terreno foi rapidamente loteado e ofertado

no mercado imobiliário, dando lugar a um grande condomínio residencial conhecido como “Selva de Pedra” (ver Figura 3). Um relatório produzido pelo Governo do Estado da Guanabara em 1969 evidencia tal diretriz ao afirmar que, até o ano de 1970, seriam erradicadas todas as favelas da Zona Sul, com exceção da Rocinha. Já a COHAB-GB afirmava que as ações em curso haviam modificado a “fisionomia” dessa região e tornado as favelas uma “exceção residual”[61]. Retomando os marcadores raciais desse intenso e violento processo de remoção, estava em curso o que Renato Emerson dos Santos (2024) viria a considerar como um caso evidente de processo de “branqueamento do território” no espaço urbano, entendido como a dimensão espacial (dentre outras) da política de histórica de braqueamento da população empreendida pelas elites brasileiras durante os séculos XIX e XX. Na medida em que as remoções afastavam a população pobre para longe das áreas mais elitizadas da cidade, liberavam terrenos valiosos ao mercado imobiliário, configurando o que viria a se tornar a área mais branca da cidade.

Figura 3: Vista da Favela da Praia do Pinto, inserida às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, removida em 1969, com destaque para elementos do entorno como edifícios residenciais e as arquibancadas da sede do Flamengo.



Fonte: Acervo da Biblioteca Nacional.

[61] Esses documentos produzidos pela administração local, e diversos outros, foram analisados por Rafael Gonçalves (2013).

Por sua vez, as milhares de famílias oriundas dessas favelas erradicadas formariam uma demanda para a produção de habitações populares em larga escala, oferecendo ao setor da construção civil um campo de ação seguro (Valladares, 1978). Nesse ponto, caberia à COHAB-GB a construção dos conjuntos habitacionais e a comercialização dos apartamentos, lançando mão do uso de um grande número de terrenos públicos de propriedade da União no Rio de Janeiro (Gonçalves, 2013), condição que segue notória para a cidade ainda hoje.

Apesar do enorme número de casas destruídas, de favelas erradicadas e de famílias removidas na cidade do Rio de Janeiro nesse período, as favelas seguiram crescendo, em quantidade e em população. Para Valladares (1978), isso seria resultado, por um lado, do não enfrentamento às diversas causas do crescimento das favelas que não poderiam ser resumidas unicamente à oferta de moradias e, por outro lado, do expressivo retorno às favelas de famílias atendidas pelo SFH, o que para a autora seria uma demonstração da ineficácia da política. Como um "ciclo vicioso", o efeito produzido pelas remoções e produção em massa de moradias populares periféricas teria sido o oposto do esperado: ao invés de repressivo, teria funcionado como propulsor do crescimento das favelas. Como nos alerta a autora, para as famílias que retornavam às favelas essa não era uma alternativa simples e fácil, mas sim custosa, uma vez que encontraram as favelas ainda mais densas e com imóveis mais caros para compra e aluguel, restando para algumas famílias a busca por novas moradias em favelas recentes que se estendiam nas periferias e áreas de expansão da cidade. Importante considerar ainda que o crescimento da população nas favelas cariocas nesse período foi intensificado, para além do "ciclo vicioso" sinalizado por Vallarades (1974), pelo crescimento populacional em si (ou seja, o crescimento vegetativo daqueles que ali já moravam) e pelo fluxo migratório interno do país orientado para as grandes capitais do sudeste, dentre elas o Rio de Janeiro, que seguia com taxas elevadas ainda na década de 1970.

O alerta de que havia importante parcela das famílias removidas e reassentadas (ou ainda que ingressavam nos conjuntos por inscrição voluntária) que retornava ao seu local de origem, como uma volta à favela, foi uma das principais contribuições do trabalho de Valladares para esse debate, refletindo na escolha do título de seu livro: "Passa-se uma casa". A autora demonstra como a saída dos conjuntos e o retorno às favelas teve como uma de suas causas determinantes as novas obrigações financeiras das famílias, superiores às suas possibilidades de pagamento. Dentre as obrigações estavam os custos com deslocamento até os locais de trabalho, novas taxas e, em especial, as parcelas mensais cobradas pelo SFH. Frente à inadimplência, eram tomadas medidas coercitivas, de repressão e, por fim, o despejo.

Contribuindo com a leitura de Valladares (1974), Anthony Leeds e Elizabeth Leeds ([1978] 2015) destacam que as remoções forçadas, majoritariamente violentas, levaram à "destruição, para um grande número de pessoas, de sua organização de vida e um

desequilíbrio nas estratégias domésticas para lidar com a difícil estrutura econômica que os moradores das favelas tiveram que enfrentar" (p. 294). Assim, essa desestruturação tornava ainda mais difícil para essa população atendida pelo SFH lidar com os novos gastos decorrentes da chegada no novo local de moradia, que não eram acompanhados por aumentos na renda que permitissem a reestruturação. Nas palavras dos autores:

> Os ex-moradores das favelas eram engolfados por uma interminável onda de novos gastos, contra a qual a política salarial do governo federal, junto com a correção monetária sobre as amortizações, torna impossível qualquer reação para uma grande parcela deles. Sua única solução é voltar para as favelas, ou criar novas delas em outro lugar (Leeds e Leeds, [1978] 2015, p. 294).

Importante pontuar que, para além dos conjuntos habitacionais construídos para o reassentamento da população removida, como o caso da Cidade de Deus acompanhado por Valladares, havia ainda os espaços destinados ao acolhimento provisório da parcela da população que não se enquadrava nos critérios de atendimento, dentre eles, a capacidade de pagamento das parcelas cobradas. Leeds e Leeds ([1978] 2015) apontam que, nesses casos, essa parcela da população removida era enviada "temporariamente" para albergues ou "Centros Habitacionais de Bem-Estar Social". Já Marcelo Burgos (2006) complementa que aqueles que, tendo sido reassentados, tornavam-se inadimplentes também sofriam com o despejo e a destinação para habitações "temporárias", denominadas pelo autor como "casas de triagem". Assim, essas moradias temporárias atendiam tanto à parcela da população que, no momento da remoção, era identificada como inapta para o reassentamento por sua renda, quanto para aquela parcela que, tendo sido reassentada, não cumpriu com os pagamentos mensais exigidos. Quanto a essa segunda hipótese é relevante destacar, como mostram Machado da Silva e Ademir Figueiredo (1981), que o não pagamento das prestações cobradas também compunha as estratégias de reação e contestação dos moradores, que se dava conjugada à criação de associações de moradores dos conjuntos habitacionais que agiam em defesa dos inadimplentes e contra os despejos (p. 12).

As soluções provisórias, assim anunciadas no discurso oficial, já haviam sido implementadas anteriormente na cidade, como mostram as experiências dos parques proletários nas décadas de 1940 e 1950 (ainda que com particularidades) e na gestão de Carlos Lacerda com a criação dos Centros de Habitação Provisória (CHP) no início da década de 1960. Essas experiências evidenciam que o caráter "provisório" dessas moradias, assim anunciado, contrastam com a permanência desses espaços na cidade. Como exemplos temos o CHP inserido onde hoje temos o conjunto de favelas da Maré, que permaneceu ocupado ao longo das décadas e deu origem à favela Nova Holanda (ver Figura 4); e já no conjunto de favelas de Manguinhos outro CHP permaneceu como uma área de moradia popular que ainda hoje guarda o mesmo nome, "CHP-2" (ver Figura 5 e Figura 6).

Sobre o CHP construído no que se tornaria o conjunto de favelas da Maré, Silva (2006) relata que ele teria sido dividido em dois setores, o primeiro construído nos anos de 1962 e 1963, composto por 981 casas de madeira com 50 metros quadrados de área, e o segundo setor construído em 1965, composto por 228 vagões de madeira com 39 unidades habitacionais de dois pavimentos. Essas centenas de unidades habitacionais em madeira serviriam para receber famílias removidas de diversas áreas da cidade, sendo majoritariamente da Favela do Esqueleto, da Macedo Sobrinho e da Praia do Pinto (as duas últimas localizadas em alguns dos bairros mais valorizados da cidade, no entorno da lagoa Rodrigo de Freitas) (Oliveira, 2019)[62].

Figura 4: Registro das primeiras instalações do Centros de Habitação Provisória, no ano de 1961, onde hoje temos a favela da Nova Holanda, no conjunto de favelas da Maré.

Fonte: Arquivo Dona Orosina Viera *apud* Oliveira (2019).

[62] Thamires Ribeiro de Oliveira realizou seu trabalho de conclusão de curso em Conservação e Restauro dedicando-se ao "Conjunto de Fichas Cadastrais de Moradores do Centro de Habitação Provisória Nova Holanda", parte do Arquivo Dona Orosina Vieira, acervo institucional do Museu da Maré. A partir do banco de dados, construído pela autora com a digitalização das 2915 fichas, é possível identificar os locais de origem das famílias que chegavam ao CHP de Nova Holanda. Trata-se, portanto, de uma importante ação de preservação de memórias comumente apagadas dos registros oficiais.

Figura 5: Registro das instalações do Centros de Habitação Provisória, no ano de 1964, onde hoje temos a favela da Nova Holanda, no conjunto de favelas da Maré.

Fonte: Acervo do jornal Correio da Manhã, disponível no Arquivo Nacional, consultado no acervo digital do Museu da Maré.

Figura 6: Registro das instalações do Centros de Habitação Provisória, no ano de 1972, inserido onde hoje encontra-se o complexo de favelas de Manguinhos. No verso da fotografia que compõe o acervo do jornal do Correio da Manhã temos a descrição: “conjunto que será demolido”.

Fonte: Acervo do jornal Correio da Manhã, disponível no Arquivo Nacional.

Os elevados índices de inadimplência entre a população de baixa renda atendida pelo BNH, via produção das COHABs, expressavam o que Maricato (1987) aponta como sendo o primeiro grande engano das propostas tecnocráticas para a política habitacional ao não reconhecer a fragilidade da população de baixa renda enquanto mercado a ser viabilizado nos moldes propostos. Como mostram os dados disponíveis para a década de 1970, o BNH chegou ao ano de 1974 com 67% das unidades habitacionais produzidas pelas COHABs com atrasos nos pagamentos e 30% de unidades com mais de três meses de atraso (Azevedo, Andrade, 1982, apud Maricato, 1987). Esse quadro é acompanhado pela redução dos investimentos do Banco no financiamento ao mercado popular e a priorização de investimentos em obras urbanas e de produção habitacional para população de renda média alta. Como já pontuado anteriormente, ainda que tenha havido um esforço de alcançar famílias com renda de até cinco salários-mínimos, esses investimentos concentraram-se naquelas com maiores rendas dentro desse recorte.

O refreamento da produção em massa de habitações para a população de baixa renda ao final da década de 1970 é apontado como um dos fatores decisivos para o esvaziamento do "remocionismo" na cidade do Rio de Janeiro (Machado da Silva, Figueiredo, 1981; Burgos, 2006). No sentido inverso, o Banco passa promover programas voltados para a urbanização de favelas como o Promorar que focava sua atuação na melhoria das condições de moradia com a promessa de não realizar remoções forçadas com reassentamentos distantes, rompendo com a experiência hegemônica anterior. Em meio ao período de "abertura política", a redução das remoções também é compreendida por Burgos (2006) como tendo como parte de seus fatores determinantes a percepção, pelos grupos dominantes, de que o objetivo de "desmantelar a organização política dos excluídos" já tivesse sido alcançado.

> De modo análogo ao que se fez com as organizações partidárias e sindicais, também as lideranças de favelas foram torturadas e assassinadas. Além disso, a própria identidade coletiva dos excluídos, baseada na condição de *favelado*, parecia ter sido fragmentada pela presença de uma nova categoria de excluídos: o morador de conjunto habitacional. Nesse caso, entretanto, logo fica evidente que a condição de habitante de uma casa equipada com infraestrutura oficial e cuja propriedade é formalmente reconhecida pelo poder público não basta para conferir um status diferenciado, ao menos no que se refere à sua cultura política. Até porque, aos poucos, esse novo espaço ocupado por homens e mulheres oriundos de diferentes favelas, vai sendo simbolicamente reapropriado, dando lugar a novas identidades, herdando das favelas não apenas a sua sociabilidade, mas também a mesma distância em relação ao Estado e à institucionalidade política (Burgos, 2006, p. 38).

Já Gonçalves (2013) contribui com a leitura sobre essa inflexão no tratamento às favelas no processo de "abertura" política apontando que a eleição de Chagas Freitas (1974-1979) a governador da Guanabara se deu por indicação de Geisel, então presidente, ainda que Freitas estivesse filiado a um partido de oposição ao regime militar. Com isso, Freitas

retomava práticas clientelistas na esfera local e não assumia uma posição de enfrentamento ao poder federal que, por sua vez, reduzia suas intervenções no Rio de Janeiro.

O encerramento desse ciclo também deve ser lido a partir de suas interações com a produção do espaço na cidade do Rio de Janeiro e as estratégias de acumulação dos seus principais atores[63]. Como já apontado, a política de erradicação de favelas havia se concentrado nos bairros da Zona Sul, área que detinha intensa dinâmica imobiliária até então. Assim, no início da década de 1970 as áreas mais cobiçadas da Zona Sul já estavam "livres" de favelas e haviam sido transformadas pelo processo de "branqueamento" (Santos, 2024), com destaque especial para o entorno da lagoa Rodrigo de Freitas, fazendo com que as pressões do mercado imobiliário por remoções nessa região fossem atenuadas (Gonçalves, 2013).

Soma-se a isso que, nesse mesmo período, estava sendo gestada aquela que se tornaria a nova frente de expansão do mercado imobiliário carioca, a região da Barra da Tijuca. Com uma grande extensão de terras concentradas em poucos proprietários e ainda não exploradas pelo mercado imobiliário, essa região oferecia ganhos elevados, contando com vultuosos investimentos públicos em obras de implantação de infraestrutura e com novos parâmetros urbanísticos e edilícios previstos no Plano Piloto, documento elaborado por Lúcio Costa por encomenda de Negrão de Lima (governador do estado da Guanabara entre 1965 e 1971) (Faulhaber, Siqueira, 2019). De modo exemplar, Carvalho Hosken, empresa detentora de vastas glebas nessa região, servidas por corredores rodoviários, anunciava seus empreendimentos residenciais como oportunidades para um "novo estilo de vida" em um bairro que seria "a zona sul 'passada a limpo', sem violência e desordem, onde se poderia contar apenas com a 'boa vizinhança'" (Faulhaber, Siqueira, 2019, p. 599). Dessa forma, as mudanças na dinâmica imobiliária na cidade do Rio de Janeiro iniciadas na década de 1970 indicam que a erradicação de favelas já não tinha mais centralidade nas estratégias dos seus principais atores, o que se soma ao esvaziamento do papel assumido nessa agenda pelo governo federal (seu principal viabilizador).

O período que segue, de 1974 a 1988, foi marcado por uma maior tolerância à permanência das favelas, com a redução das grandes remoções e a ascensão dos movimentos populares em prol da defesa dos "direitos humanos" e do reconhecimento das favelas como espaços legítimos de moradia dos pobres urbanos, tendo como marco a elaboração e aprovação da Constituição Federal de 1988 (que ficou conhecida como "Constituição Cidadã"). No âmbito do estado do Rio de Janeiro, merece destaque a atuação

[63] As análises sobre as transformações e tensões vividas ao longo do período de "abertura" política e redemocratização são extensas e não caberia aqui retomá-las em sua totalidade. Busquei destacar algumas observações presentes na literatura que dialogam diretamente com o debate proposto nesse momento.

de Leonel Brizola[64] como governador (1983-1987), responsável por promover mudanças importantes na forma como a polícia interagia com a população moradora de favelas, proibindo as invasões arbitrárias e adotando o respeito aos direitos humanos como premissa da política de segurança pública. Além disso, sua gestão atuou na ampliação do acesso a serviços públicos, como implantação de redes de abastecimento de energia e saneamento, e de regularização fundiária por meio do programa "Cada Família, um Lote" (CFUL) e da criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL) alocado inicialmente na Procuradoria Geral do Estado (PGE) (Cardoso et al., 2023b). No entanto, essas importantes mudanças impulsionadas pelo processo de redemocratização não extinguiram as remoções forçadas, que permaneceram como cultura política, sendo acionadas diante de conjunturas específicas, como veríamos ao longo da década de 2010 na cidade do Rio de Janeiro, período em que o PMCMV passou a ser largamente utilizado para viabilizar reassentamentos.

As considerações tecidas até aqui buscaram evidenciar papéis assumidos pela política habitacional na segunda metade do século XX, abordando tanto a produção habitacional subsidiada em larga escala para a população de baixa renda quanto as práticas remocionistas direcionadas às favelas, com o objetivo de iluminar a análise do ciclo recente no qual muitos elementos se mantêm como constitutivos das práticas estatais, ainda que com relevantes atualizações. Acompanhando as reflexões de Maricato (1987), o olhar sobre esse período a partir da leitura articulada das ações promovidas pelo Estado sobre a moradia popular evidencia como a política oficial, aqui especificamente a política habitacional e urbana, "engendra o espaço da acumulação e o espaço da miséria" (p. 23). Se comumente temos pesquisas e análises detidas aos "componentes" específicos dessas políticas, pondo de um lado a provisão habitacional e de outro a intervenções em favelas, considerar as articulações entre essas faces das políticas permite compreender melhor os elos entre o "espaço da acumulação e o espaço da miséria" que Maricato (1987) explicita.

2.2.2. Fragmentação e novos desenhos no pós-redemocratização

Para as políticas habitacionais, o período pós redemocratização foi marcado pela fragmentação, com perda do protagonismo e da centralização pelo governo federal, seguindo a tendência de municipalização das políticas públicas trazida pela Constituição Cidadã. A crise financeira e a falta de apoio político e popular levaram à extinção do BNH, em 1986, sem que tenham sido empenhados esforços para uma reestruturação na política habitacional do país que valorizasse a experiência acumulada no âmbito da SFH. Assim, como aponta Nabil Bonduki (2008), "na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um

[64] Brizola contrapunha-se ao grupo político de Carlos Lacerda, dando origem a uma corrente política que se consolidou no Rio de Janeiro na década de 1980, o "brizolismo".

esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação" (p. 75).

Teve início um período de transição em que emergiam políticas e programas habitacionais a partir dos estados e municípios (esse último com maior destaque) que, por sua vez, enfrentavam os graves problemas sociais decorrentes da crise econômica ao longo das décadas de 1980 e 1990. Essa foi uma "fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional" (Bonduki, 2008, p. 77). Dentre as experiências que marcaram esse período temos tanto a continuidade de formas "tradicionais" de lidar com as questões postas quanto experiências que adotavam pressupostos mais inovadores e em oposição ao ciclo protagonizado pelo BNH.

Quanto às continuidades, tivemos a manutenção do modelo de financiamento habitacional baseado em instrumentos de captação de recursos de poupanças, voluntárias e compulsórias, com a diretriz de aplicação prioritária em investimentos habitacionais (tanto na esfera da produção quanto no consumo) (Cardoso, Aragão, 2013). Dessa forma, esse modelo seguiu vigente desde sua criação na década de 1960, ainda que com algumas inovações e sofrendo efeitos de crises econômicas e da instabilidade institucional da política habitacional pós-BNH, dentre as quais destaca-se a crise das Companhia Habitacionais Estaduais. Se no período de atuação do BNH as Companhias assumiam o papel de agentes locais executores dos programas habitacionais, com a crise e posterior fim do BNH elas perderam relevância (muitas chegando a ser extintas) e o papel de agente promotor passou a ser assumido predominantemente pelos municípios (*Ibidem*). Já as experiências locais inovadoras deram-se, sobretudo, em programas de urbanização de favelas e regularização fundiária (*Ibidem*), incorporando práticas populares como os mutirões. Bonduki (2008) destaca também experiências de apoio à autogestão da produção da moradia, intervenções em cortiços e em moradias populares nas regiões centrais, remetendo ao repertório emblemático de municípios paulistas então governados pelo Partido dos Trabalhadores.

Já ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, o governo federal experimentou algumas políticas habitacionais que se mantiveram limitadas sobre a premência de medidas de austeridade fiscal adotadas em resposta aos impactos das crises financeiras internacionais. Dentre as políticas e inovações institucionais ao longo desses anos destacaram-se: a criação do programa "Habitar Brasil", por Itamar Franco (1992-1994), que previa a formação de conselhos gestores e a destinação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para governos locais; o Programa Carta de Crédito que inovava ao atender diretamente aos tomadores de crédito para a compra da moradia, tendo como resultado a sua concentração na compra de imóveis usados, lançado na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998); o Programa Pró-Moradia, lançado neste mesmo governo, que previa o

apoio a estados e municípios na produção habitacional; e, por fim, o Programa Subsídio Habitacional, criado em 2001, e que tinha como objetivo atender à popular de mais baixa renda (de até três salários mínimos) com a oferta de subsídios para a aquisição da moradia.

Apesar da diversidade de programas e políticas federais, tendo aqui destacado apenas alguns, há uma relevante produção acadêmica que entende tais iniciativas como tendo sido insuficientes para a dimensão e a profundidade dos problemas que deveriam enfrentar. Nesse sentido, é fundamental a avaliação de que essas iniciativas se mantiveram afastadas da população de mais baixa renda, com investimentos e resultados diminutos para essa parcela da população que concentrava e ainda concentra a demanda por moradia (Bonduki, 2008, Maricato, 1998, Shimbo, 2010). Nas palavras de Maricato (1998), ainda que tenha havido "boas intenções" e virtudes expressas na elaboração da nova "Política Nacional de Habitação", em 1996, a matriz financeira adotada seria incapaz de atender a essa parcela da população, fazendo com que, na prática, tais políticas não tivessem repercussão frente à imensa exclusão.

Foi nesse período que se consolidou a participação da iniciativa privada como agente central e fundamental na produção habitacional viabilizada pelo financiamento público. Como aponta Lucia Shimbo (2010), foi nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que se ampliou e se assumiu em definitivo a lógica privada na provisão e produção habitacional que seguiu em curso nos governos posteriores. As duas gestões do então presidente ficaram marcadas pela inovação da introdução do financiamento público direto ao beneficiário por meio das cartas de crédito individuais, que permitiam a compra da moradia produzida pelo mercado, tendo atendido majoritariamente à classe média na compra de imóveis usados. Sob o predomínio de uma abordagem de mercado da política habitacional, tais recursos concedidos como financiamento a partir das poupanças deveriam ter previstos seu retorno ao sistema de forma a cobrir todos os custos envolvidos, administrativos e financeiros (Shimbo, 2010). Essa seria a expressão de uma visão bancária do financiamento habitacional que assim se constituiu ao longo da atuação do BNH e que teve continuidade, com a Caixa assumido o papel de seu agente central (Shimbo, 2010; Bonduki, 2008).

O predomínio dessa abordagem sobre a política habitacional aprofundou a exclusão da população de mais baixa renda e impôs barreiras às iniciativas de urbanização de favelas e de implantação de infraestrutura em periferias urbanas, especialmente de saneamento básico. Diferente da produção habitacional experimentada naquele período, tais iniciativas dependiam do protagonismo do poder público, ainda que pudessem ser previstas contratações de agentes privados para execução de determinados serviços (como de elaboração de projetos e execução de obras). Além disso, os recursos destinados a essas iniciativas não carregavam uma expectativa de rendimento ou mesmo de terem seus custos ressarcidos pela população diretamente beneficiada, assim demandavam a destinação de volumosos recursos públicos não onerosos (a fundo perdido).

Essa condição tornou-se um entrave na medida em que, no contexto de endividamento público e de austeridade fiscal em que o país estava imerso naquele período, intensificavam-se as disputas pelos fundos públicos para fins mais “rentáveis”, especialmente sobre aqueles tidos como de baixo custo, como os oriundos do FGTS ou mesmo do OGU. Além disso, a premissa da responsabilidade fiscal frente ao endividamento de estados e municípios dificultava a descentralização de recursos, limitando as possibilidades de atuação desses entes em políticas e programas de urbanização.

Em uma síntese desse quadro, Bonduki aponta que:

> As ações de política macro-econômica, implementadas pelo governo FHC, redundaram numa escalada que acabou por reduzir o espaço de intervenção dos agentes do setor público na execução das políticas de habitação, sobretudo no que se refere à urbanização de áreas precárias, ação que somente pôde ser realizada pelo setor público. As restrições impostas à concessão de créditos a este setor, em contrapartida à rolagem de dívidas de Estados, Municípios e Distrito Federal, eliminaram a possibilidade de acesso a operações de financiamento nas áreas de saneamento e habitação com recursos oriundos do FGTS. Desta forma, o ajuste fiscal consolidou-se como principal obstáculo à realização de investimentos voltados para a urbanização e a produção de moradias destinadas ao atendimento dos segmentos de mais baixa renda, onde se encontra concentrado o grosso das necessidades habitacionais do país (Bonduki, 2008, p. 81).

Dois programas formulados e implementados ao longo desse período merecem algumas considerações, ainda que breves, por suas interlocuções com as questões centrais da pesquisa, ambas tendo adentrado à disputa por recursos públicos “baratos” para o alcance da população de mais baixa renda. São elas o “Programa de Arrendamento Residencial” (PAR) e o “Habitar Brasil”, que mais tarde se tornaria “Habitar Brasil BID” (HBB-BID).

O Programa de Arrendamento Residencial foi criado nos últimos anos da década de 1990 pelo governo federal, inovando ao incluir o arrendamento no leque de formas de acesso à moradia nas políticas públicas e ao aplicar recursos públicos para o subsídio direto ao financiamento habitacional. Em seu arranjo, o PAR utilizava recursos de um fundo dedicado a esse programa, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), alimentado por recursos onerosos e não onerosos (dentre eles o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS); por sua vez, esses recursos eram destinados a projetos apresentados por empresas do setor imobiliário à Caixa; já os municípios deveriam organizar a demanda cadastrando futuros beneficiários e facilitar o processo de implantação dos empreendimentos por meio de incentivos fiscais, doação de terrenos públicos e flexibilização da legislação urbanística (Cardoso *et al.*, 2017). O PAR destinava-se a atender à demanda por moradia nos grandes centros urbanos, tendo ainda uma diretriz locacional que atrelava a autorização dos empreendimentos à presença de infraestrutura urbana, o que almejava fomentar a ocupação de terrenos vazios em áreas já consolidadas e a atuação de municípios e estados na provisão destes serviços em áreas em que ainda não estivessem disponíveis (D’Ottaviano, 2014).

Por meio do PAR, empresas da construção civil produziam conjuntos habitacionais que, quando concluídos, tornavam-se propriedades da Caixa enquanto agente executora do programa e gestora do FAR. As empresas de administração de imóveis atuavam na gestão desses empreendimentos após o recebimento das unidades por seus beneficiários. Aos beneficiários era ofertada a possibilidade de acessar um imóvel (por meio de uma cessão de uso) arcando com o pagamento de parcelas mensais, com valor fixado abaixo dos preços praticados pelo mercado de aluguéis e, após 15 anos, poderiam tornar-se proprietários, com ou sem a necessidade de pagamento de valores adicionais, a depender das variações de preços sofridas ao longo do período (Bonates, 2007, p. 95)[65].

O pagamento de valores mensais referenciados nos preços do mercado de locação aproximava o "arrendamento" do "aluguel", proximidade essa que foi difundida na comunicação do poder público (Bonates, 2007, p. 91). Além dessa aproximação, o PAR anunciava incorporar duas outras características do aluguel: a possibilidade de mobilidade residencial dentre as unidades produzidas pelo Programa e a facilidade de desistência do imóvel a qualquer momento (sem ressarcimento das parcelas pagas). Como aponta Mariana Bonates (2007), essas duas características permitiam maior flexibilidade aos arrendatários em relação aos financiamentos habitacionais tradicionais, o que, no entanto, não tornavam o PAR um programa de aluguel. Nas palavras da autora, "Elas são apenas elementos criados para diminuir a burocracia inerente a esse tipo de transação e, principalmente, para diminuir os índices de inadimplência, já que o arrendatário não é proprietário do imóvel" (Bonates, 2007, p. 93). Esse aspecto relevante do Programa também é destacado por outros autores que apontam a adoção do arrendamento, e não do financiamento tradicional, mais como uma estratégia de controle de inadimplência e para agilizar retomada de imóveis do que uma escolha orientada pela redução dos custos aos beneficiários (Cardoso *et al.*, 2017; Azevedo, 2000 *apud* Bonates, 2007). Assim é que, o atraso de duas parcelas de qualquer uma das taxas sob responsabilidade do beneficiário, tanto do arrendamento quanto do condomínio, justificava a retomada do imóvel pela Caixa sob alegação de quebra de contrato.

Os dados disponíveis indicam que o PAR produziu cerca de 177 mil novas unidades habitacionais entre os anos de 1999 e 2005, distribuídas entre 1.223 conjuntos habitacionais em todo o país (Bonates, 2007). Apesar de suas diretrizes locacionais apontarem para a priorização da oferta de novas moradias em áreas de ocupação consolidada, com possibilidade de atuação na requalificação de antigos imóveis vazios em regiões centrais, apenas 1.425 destas unidades (em 26 edifícios) deram-se por meio de reabilitação de imóveis (*Idem*). Dessas, apenas 70 unidades encontram-se na cidade do Rio de Janeiro, distribuídas

[65] Uma Lei Federal aprovada em 2007 (Lei nº 11.474) acrescentou ainda a possibilidade de conversão do arrendamento em financiamento, passados cinco anos da concessão do imóvel.

entre 6 conjuntos (*Idem*). Já considerando os dados absolutos, na cidade do Rio de Janeiro, até fevereiro de 2009, cerca de 8.300 unidades habitacionais haviam sido concedidas a arrendatários via PAR e cerca de outras 5.300 eram previstas para aquele ano[66].

O ano de 2009 tornou-se um marco para o PAR e seu respectivo Fundo, assim como para a trajetória das políticas habitacionais no país, diante da criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em março daquele ano, via Medida Provisória que posteriormente iria se tornar Lei. Com o lançamento do PMCMV, o FAR passou a receber recursos do OGU e a ter dentre suas atribuições o financiamento a esse novo programa; por sua vez, desde então o PAR paralisou a produção de novas unidades habitacionais e seguiu apenas gerindo os imóveis já concedidos. Assim, a relevância do PAR justifica-se pela sua produção direta e inovações propostas entre os anos de 1999 e 2009, mas sobretudo, por ter sido tomado como base para o modelo organizacional e financeiro da política habitacional ao longo do ciclo lulista, especialmente do PMCMV em sua linha dedicada à população de mais baixa renda (Cardoso *et al*, 2017). Como apontado, o próprio FAR passou a servir de fundo para o novo programa federal.

Como aponta Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), a experiência do PAR serviu de incentivo para que o setor imobiliário passasse a atuar e acumulasse expertise na produção de conjuntos habitacionais voltados para a famílias com rendas inferiores às que vinham sendo tradicionalmente atendidas pelas principais políticas federais. Retomando os argumentos de Shimbo (2010), Bonduki (2008) e Maricato (1987), a centralidade de agentes privados na produção habitacional via política pública foi explicitada no PAR (que tinha empresas do setor da construção civil como proponentes), a introdução do modelo de arrendamento por vezes anunciado como aluguel popular não representou um rompimento com a visão bancária do financiamento habitacional e a política habitacional seguiu orientada pela ideologia da "casa própria" reforçando o estatuto da propriedade privada sobre esse bem. Esse conjunto de aspectos do PAR tiveram seguimento no PMCMV que, apesar de alcançar números inéditos de produção de moradia para população de mais baixa renda, acumulou críticas diversas quanto à suas limitações, prioridades e seus consequentes impactos negativos.

Já quanto ao Programa Habitar Brasil, podemos incluí-lo junto ao PAR no grupo de políticas formuladas pelo governo federal que enfrentavam a disputa por recursos públicos a fundo perdido ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, tendo repercursões importantes no período que segue[67]. Enquanto o PAR tinha como foco a produção de novas

[66] Dados consultados em: http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/par.htm#comercializacao. Acesso em 16 de setembro de 2024.

[67] Podemos incluir nesse grupo ainda o Programa Prosanear que, de forma similar ao Programa Habitar Brasil, ampliou sua atuação ao receber apoio financeiro do Banco Mundial, avançando na

moradias, o Programa Habitar Brasil concentrava-se em ações de urbanização e melhorias das condições de moradia em favelas, mobilizando subsídios para isso e atribuindo papel importante a estados e municípios. Tendo sido criado na gestão de Itamar Franco (1991-1994) e seguido em curso nas duas gestões de FHC (1995-1998 e 1999-2003), o Programa ganhou nova roupagem em 1999 com a contratação de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passando então a assumir a chamar-se Programa Habitar Brasil / BID (HBB-BID). A partir de uma avaliação de que faltava capacidade institucional aos Governos locais, o HBB-BID mobilizou parte importante de seus recursos para o desenvolvimento institucional, sendo esse um de seus aspectos mais importantes e inovadores (Cardoso, Denaldi, 2018). Assim, o HBB-BID fomentou o fortalecimento de órgãos locais dedicados à política habitacional, a elaboração de instrumentos de planejamento e de projetos de intervenção como subsídios à política voltada às favelas e, além disso, inovou ao exigir a realização de trabalho social ao longo das suas obras (*Idem*).

A busca por financiamento junto a organismos financeiros multilaterais, como o BID, acentuou-se ao longo desse período de restrição de acesso aos fundos públicos. As relações já experimentadas entre o Banco e governos locais e estaduais desde a década de 1980 ganharam maior escala ao avançarem para a esfera federal e, com isso, passaram a influenciar mais fortemente as políticas urbanas e habitacionais (*Idem*).

Para a trajetória das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro, a participação do BID como agente financiador teve papel de destaque por viabilizar a ampliação da capacidade da atuação municipal por meio do Programa Favela Bairro, que representava a consolidação de um conjunto de experiências anteriores exitosas como o Projeto Mutirão. Lançado em 1994 apenas com recursos próprios do município a partir da então recém-criada Secretaria Municipal de Habitação, o Programa Favela Bairro passou a contar com apoio do BID a partir do ano seguinte por meio do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (Proap-Rio I) que somava recursos internacionais com contrapartida local.

O Programa Favela Bairro seguiu ativo até o início da primeira gestão municipal de Eduardo Paes (2009-2013) quando foi lançado um novo programa municipal de urbanização de favelas intitulado Morar Carioca. Ainda que anunciado como uma grande inovação, o Morar Carioca acabou restringindo-se a uma marca da gestão, dando continuidade às ações que já viriam a ocorrer com financiamentos do BID via Proap-Rio (com suas renovações contratuais) e do governo federal via PAC em sua modalidade destinada à urbanização de favelas (Jaenisch, Ximenes, 2021).

---

formulação e implementação de projetos de saneamento básico de áreas de moradia da população de mais baixa renda (Cardoso, Denaldi, 2018).

O Programa Favela Bairro teve reconhecido êxito em seus objetivos, sendo parte dos fatores que garantiram destaque à urbanização de favelas na agenda pública local, com ampliação de capacidade institucional, administrativa e técnica e disponibilidade de recursos (Cardoso, Luft, Ximenes, 2024). No entanto, é relevante destacar críticas quanto à exígua participação popular na formulação e realização das intervenções e o não enfrentamento da irregularidade fundiária das áreas de intervenção, apesar dos avanços na regularização urbanística (Gonçalves, 2006). As ações de regularização fundiária não compuseram os contratos firmados com o BID devido a uma compreensão de que não seria possível, para a gestão municipal, comprometer-se com essa atividade lida como complexa, difícil e que dependeria também do compromisso de atores externos à prefeitura (Gonçalves, 2006; Cardoso, Luft, Ximenes, 2024).

As experiências positivas do BID junto a governos locais para urbanização de favelas, dentre elas destacadamente o Programa Favela Bairro, forem essenciais para que houvesse a formulação do programa a nível federal, o HBB-BID. Apesar dos avanços e inovações incorporados pelo HBB-BID, somente com o lançamento do PAC o país teria seu primeiro grande programa de urbanização de favelas, contando com subsídios federais e abrangendo um relevante número de municípios.

Como mostram os estudos de avaliação da urbanização de favelas no PAC (Cardoso, Denaldi, 2018), esse Programa não definiu modelos institucionais fechados, possibilitando que as esferas locais adaptassem o seu modo de implementação, dessem continuidade às trajetórias locais e ainda abrissem espaço para possíveis inovações. Como resultado, parte expressiva dos governos locais que já atuavam com urbanização de favelas deram seguimento aos seus modelos institucionais e políticos pré-existentes e, nas cidades que já haviam sido atendidas pelo HBB e HBB-BID, projetos elaborados neste ciclo anterior foram utilizados para a execução de obras com recursos do PAC (*Idem*). No caso da cidade do Rio de Janeiro, como será abordado a diante, as intervenções de urbanização de favelas promovidas pelo poder público municipal no âmbito do PAC mantiveram laços estreitos com o Programa Favela Bairro e contrastaram com as intervenções promovidas pelo poder público estadual (Jaenisch, Ximenes, 2021; Cardoso *et al*., 2018).

2.2.3. Política habitacional no centro da agenda, com aprendizados e contradições

A inclusão da modalidade destinada à urbanização de favelas no PAC, lançado em 2007, e da provisão habitacional subsidiada para a população de baixa renda no Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, são dois importantes marcos da centralidade que a política habitacional alcançou na esfera federal ao longo do ciclo lulista, iniciado em 2002 com a primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidência da República. A conquista do cargo pelo Partido dos Trabalhadores (PT) teve um forte significado simbólico, apontando a possibilidade de implementação de bandeiras de lutas populares consolidadas ao longo do

processo de redemocratização e que contrastavam com o aprofundamento das desigualdades sociais e com o caráter neoliberal das reformas econômicas implementadas ao longo da década de 1990. No entanto, as condições políticas e as escolhas tomadas mostraram-se como fortes barreiras às expectativas de transformações. Nas palavras de Raquel Rolnik,

> Se a vitória de Lula teve significado simbólico forte, ganhando sentido de triunfo histórico dos trabalhadores, migrantes, pobres e marginalizados da sociedade brasileira, e se representou uma vontade de mudança generalizada, ela não significou uma ruptura radical, mas antes uma acomodação de interesses e intenções conflitantes (Rolnik, 2015, p. 294).

Essa acomodação incluiu alianças políticas com partidos fora do campo progressista para manter a governabilidade e resultou em um equilíbrio frágil que demandava sucessivas concessões sobre o projeto político levado às urnas. Para o campo das políticas urbanas e habitacionais, essas concessões significaram perdas caras ao debate acumulado por técnicos, acadêmicos e movimentos sociais, especialmente na agenda da Reforma Urbana (Rolnik, 2009).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 e sua composição com técnicos qualificados e quadros políticos com experiências exitosas em administrações locais em governos do PT foi uma das principais conquistas alcançadas na institucionalização dessa agenda. Nesse novo ministério estavam reunidas cinco secretarias dedicadas à política urbana, dentre elas a Secretaria Nacional de Habitação responsável por desenvolver as bases normativas e institucionais da nova política de habitação. Para isso, o chamado Projeto Moradia foi tomado como guia. Esse documento foi resultado de um longo trabalho de construção coletiva, sob coordenação de técnicos e militantes, e propunha a construção de uma ampla agenda de enfrentamento das questões habitacionais na qual o governo federal teria papel central, mas não exclusivo, demandando o engajamento de outras esferas de governo, além de instituições e segmentos sociais (Bonduki, 2008; Rolnik, 2015). Assim, foi estruturado o Sistema Nacional de Habitação aprovado na primeira Conferência Nacional das Cidades, registrando a ampliação dos espaços de democracia participativa. Já na segunda Conferência, realizada em 2005, foi firmado o compromisso político que levou à aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que previa as modalidades de construção de novas moradias, urbanização de favelas, assistência técnica e apoio a elaboração de planos habitacionais (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017). Para alcançar a população de mais baixa renda, o SNHIS previa a destinação de subsídios diretos por meio da combinação de recursos não onerosos do OGU e recursos do FGTS. Merece destaque ainda a criação, em 2004, do Programa Crédito Solidário que também previa o atendimento a essa parcela da população, porém destinado às cooperativas e associações populares, representando uma das grandes

conquistas dos movimentos de moradia que defendiam a autogestão da produção habitacional ainda que não tenha alcançado a escala desejada para o atendimento à demanda[68].

Apesar dos importantes avanços e da robustez que a política habitacional adquiriu nesse início de ciclo, suas propostas encontraram fortes resistências da equipe econômica do Governo e, entre 2005 e 2006, sofreram os impactos de uma crise político-institucional. Como resultado de medidas que buscavam reagir a denúncias de corrupção no Governo, o Ministério das Cidades sofreu com profundas mudanças que comprometeram sua capacidade de desenvolver política urbana com autonomia e enfoque universalista, posicionando-o mais a serviço da política de clientela (Cardoso, 2013, p. 33). Até então liderado por Olívio Dutra (político de longa trajetória no PT), o Ministério passou a ser conduzido por lideranças de um partido da base aliada (o Partido Progressista, atual Progressistas), levando à saída de grande parte da equipe técnica e ao esvaziamento do Conselho das Cidades – criado para ser o elemento central para a formulação e a negociação de políticas. Como explicitado por Rolnik (2009), essas mudanças e suas consequências evidenciaram como a proposta de Reforma do Estado brasileiro na área de desenvolvimento urbano não conseguiu vencer o conservadorismo enraizado na máquina pública.

Os impactos da crise impuseram mudanças também na condução do Ministério da Fazenda e de sua política econômica, sendo adotadas estratégias econômicas mais intervencionistas e com ampliação dos gastos públicos em programas sociais e de transferência de renda. Foi nesse novo contexto que surgiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinado a realizar grandes investimentos públicos em obras de infraestrutura (social, urbana, logística e energética), com expectativa de promover desenvolvimento rápido e acelerado, visando resultados positivos não só para a economia nacional, mas também no plano local. Para isso, o PAC buscou desobstruir gargalos e priorizar investimentos em projetos e obras já previstos ou em execução (Cardoso, Denaldi, 2018)[69]. Como destacam Gabriela Lotta e Arilson Favareto (2016), os arranjos institucionais propostos para o PAC conferiam centralidade à integração entre diferentes atores, incluindo tanto a integração horizontal entre setores diversos de políticas públicas quanto a integração vertical entre os entes federativos, cabendo aos entes locais a definição de prioridades e a

[68] Como mostra Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), entre os anos de 2006 e 2009 o programa alocou R$350 milhões destinados a 20 mil unidades habitacionais. De forma crítica, algumas lideranças populares costumam referir-se ao programa como “Crédito Solitário”, evidenciando suas limitações. No entanto, foi por meio desse programa que algumas iniciativas importantes foram viabilizadas ou, ao menos, fomentadas no campo da autogestão popular.

[69] Para evitar redundâncias ao longo do texto, destaco que as informações de balanço geral da urbanização de favelas no âmbito do PAC foram tomadas da pesquisa coordenada por Cardoso e Denaldi, com resultados publicados em 2018 na obra organizada por ambos. Quando acionadas outras fontes, isto será sinalizado no texto.

execução dos projetos. No entanto, esse aspecto inovador do Programa teve resultados limitados, mantendo um forte grau de verticalidade, com protagonismo do governo federal, responsável pela normatização, o financiamento e a coordenação da execução (essa última realizada pelos ministérios setoriais) (Lotta, Favareto, 2016).

Ainda na primeira fase do Programa (PAC 1, 2007-2010)[70], a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) foi inserida no Eixo Infraestrutura Social e Urbana, com coordenação do Ministério das Cidades. Como apontado anteriormente, essa modalidade incorporava em seu desenho a experiência do HBB-BID, contemplando o financiamento de diversos componentes que incluíam obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. Até o ano de 2016, os recursos do PAC para a urbanização de favelas atenderam a mais de mil municípios, concentrando nas maiores cidades brasileiras aqueles contratos com valores mais altos. A maior parte dos recursos (60%) foi disponibilizada a estados e municípios ainda no primeiro ano do Programa, em 2007, com poucos contratos tendo início a partir de 2011. Se estimarmos uma média anual de investimentos temos R$2,9 bilhões sendo destinados exclusivamente à urbanização de assentamentos precários (majoritariamente favelas) entre 2007 e 2016, tratando-se de um investimento significativamente maior do que o chegou a ser operado via FNHIS e muito maior do que qualquer programa anterior.

As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro foram aquelas que receberam mais recursos do PAC na sua modalidade UAP neste ciclo. Apenas na cidade do Rio de Janeiro concentrou-se quase 10% do total dos investimentos no país, somando cerca de R$3 bilhões destinados a intervenções em 30 favelas (Jaenisch, Ximenes, 2021). Dentre essas intervenções, o Governo Estadual esteve à frente dos contratos voltados para dois grandes complexos de favelas: Alemão e Manguinhos (ambos inseridos na AP3), contando com participação minoritária do município nas intervenções; também de contratos para três favelas nos bairros litorâneos da Zona Sul da cidade (AP2): Rocinha, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. Por sua vez, o Governo Municipal atuou em um conjunto maior e mais diverso de favelas, com a maior parte dos contratos destinando-se a dar continuidade ou a complementar intervenções que já vinham sendo realizadas pelo Programa Favela Bairro com recursos do BID[71]. As áreas de intervenção e os respectivos entes responsáveis por sua execução podem ser vistas em um mapa mais adiante (ver Figura 17).

[70] A partir de 2011 teve início uma segunda fase do Programa, PAC 2, fruto de uma reestruturação que ampliou o financiamento a projetos com ênfase na dimensão social e urbana.

[71] Na favela da Rocinha e nos dois grandes complexos de favelas do Alemão e de Manguinhos, as gestões municipais e estaduais atuaram concomitantemente com recursos do PAC, sendo adotada por ambos a estratégia de separação das áreas de intervenção de cada ente de forma a minimizar dependências e responsabilidades compartilhadas. Como ficou evidente ao longo das intervenções, essa divisão espacial entre diferentes contratos e agentes teve reflexos negativos em alguns resultados do programa (Cardoso *et al.*, 2023).

Em 2008 uma nova crise, dessa vez econômica e de amplitude internacional, levaria à formulação de um outro programa imerso na questão habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A crise hipotecária e financeira que teve início nos Estados Unidos representou uma forte ameaça ao setor imobiliário e sua cadeia construtiva, assim como a toda a economia mundial vinculada às finanças. Em resposta, o governo federal adotou diversas medidas como a expansão do crédito pelos bancos públicos e a manutenção dos investimentos em infraestrutura por meio do PAC. Por sua vez, o setor imobiliário brasileiro também passou a pressionar o Governo por medidas de apoio.

Passou então a ser formulado entre empresários e representantes do Governo um "pacote habitacional" que pretendia proteger o setor e servir de medida anticíclica frente aos impactos da crise, sendo fortemente inspirado por modelos anteriormente adotados no Chile e no México. O então "pacote" foi discutido em esferas políticas do Governo redefinindo-se como um "programa" que "deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia *keynesiana* de crescimento econômico e geração de empregos" (Rolnik, 2015, p. 301). Já os movimentos de moradia e articulados em torno da agenda da Reforma Urbana, até então afastados desses processos decisórios, passaram a pressionar o Governo por mudanças nas propostas em discussão, especialmente pela inclusão da produção da moradia por autogestão popular (Rolnik, 2015).

Após relativa acomodação de diferentes atores e interesses, o PMCMV foi lançado em 2009 prevendo modalidades de subprogramas e assumindo como meta a construção de um milhão de moradias em um curto prazo (Cardoso, Aragão, 2013). Para tanto, anunciava-se que o novo programa teria desde já à sua disposição R$34 bilhões, dos quais R$25,5 bilhões tinham origem no OGU e R$7,5 bilhões no FGTS (*Idem*). Nessa meta, previa-se que 400 mil unidades seriam destinadas às famílias com renda de até 3 salários-mínimos, para as quais as novas moradias seriam integralmente subsidiadas, sendo previsto apenas um pagamento simbólico de R$50,00 mensais por essas famílias ao longo de dez anos (*Idem*)[72].

Desde então, o PMCMV tornou-se a maior política habitacional do país e foi objeto de análises e avaliações críticas largamente presentes na literatura. Em síntese, os aspectos positivos destacados concentram-se no papel desempenhado pelo Programa no arrefecimento dos efeitos da crise econômica que buscou enfrentar, por ter levado a questão

[72] Esse valor sofreu alterações ao longo do tempo. Quando lançado o PMCMV o valor da prestação mensal deveria corresponder a até 10% da renda familiar mensal, sendo R$50 o valor mínimo estabelecido. Já na segunda fase do Programa esse percentual foi reduzido para 5% e o valor a ser pago passou a ter o limite mínimo de R$25. Em 2023, já no terceiro mandato presidencial de Lula, as famílias contempladas com unidades habitacionais subsidiadas e inseridas no Programa Bolsa Famílias ou contempladas com o Benefício de Prestação Continuada foram dispensadas do pagamento das prestações mensais.

da habitação a uma posição central na agenda governamental e, em especial, por destinar um volume inédito de recursos públicos ao subsídio habitacional, permitindo que a política habitacional alcançasse à população de mais baixa renda de forma massiva. Já os aspectos negativos apontados na literatura são diversos e refletem problemas estruturais do PMCMV com impactos nas cidades e nas condições de vida das famílias atendidas (Santo Amore, Shimbo, Rufino, 2015).

Algumas das críticas feitas ao Programa dialogam diretamente com as questões abordadas aqui. É central a uma reflexão sobre o PMCMV a compreensão do privilégio concedido ao setor privado no Programa e suas consequências negativas para o atendimento às necessidades habitacionais e para a produção do espaço urbano de forma mais ampla. Como apontado anteriormente, o PMCMV tomou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) como sua base institucional e organizacional, tendo o setor privado como agente promotor e a Caixa como operadora dos recursos. Assim, houve uma importante ruptura com a política habitacional que vinha sendo construída nos anos que lhe antecederam e que se propunha a ter o setor público (especialmente o município) como agente promotor, incluindo ainda a possibilidade de ter cooperativas e associações habitacionais ocupando esse espaço nos casos de produção habitacional por autogestão popular.

As consequências perversas da hegemonia do setor privado como agente promotor da política habitacional transparecem em diversos problemas do PMCMV. Na medida em que as construtoras passaram a deter o controle sobre a produção habitacional e o setor público teve seu papel reduzido, os processos decisórios passaram a ser orientados para a maximização da valorização dos investimentos, levando à adoção de soluções mais “baratas” em detrimento do atendimento às necessidades da população atendida (Cardoso, Aragão, 2013). Em síntese, a formulação do PMCMV teve como consequência “uma produção habitacional padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade, a partir de um modelo de propriedade privada condominial” (Santo Amore, Shimbo, Rufino, 2015, p. 420)[73].

A hegemonia do setor privado no PMCMV ocorreu em conjunto com a desarticulação do programa com a política urbana. Como mostram Adauto Cardoso e Themis Aragão (2013), ainda que o financiamento da política habitacional se concentre na esfera federal, a inclusão da política urbana na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação no Estatuto da Cidade publicado em 2001 atribuíram aos municípios a competência de definir e implementar os instrumentos da política urbana. Enquanto à esfera federal caberia enfrentar o problema do financiamento da política habitacional, aos municípios caberia a responsabilidade de

[73] Referencio aqui os organizadores da publicação, porém esse trecho consta em um capítulo de autoria coletiva da Rede Cidade e Moradia que apresenta uma nota pública da Rede divulgada em redes sociais e pela imprensa em 2014, ano anterior à publicação.

enfrentar o problema da terra e, ao terem sofrido com a perda de poder decisório no PMCMV, esse problema tornou-se mais grave. Cardoso e Aragão (2013) ressaltam que seria possível à esfera federal apoiar os municípios no enfrentamento do problema da terra com a criação de condicionantes para o acesso aos recursos, como a exigência de implementação de instrumentos urbanísticos destinados ao combate a vazios em regiões centrais. No entanto, possibilidades como essas esbarram nas contradições inerentes ao PMCMV "entre os objetivos de dinamização da economia e de enfrentamento do déficit habitacional" (Cardoso, Aragão, 2013, p. 47). Nas palavras dos autores, diante dessas contradições, a opção adotada na formulação do PMCMV "parece ter sido mais pautada pela urgência em flexibilizar o acesso aos recursos, o que garantiria a sua eficácia dentro do ponto de vista dos efeitos econômicos anticíclicos pretendidos, do que pela necessidade de garantir a sua eficácia especificamente do ponto de vista dos objetivos habitacionais" (*Ibidem*).

O não enfretamento da questão fundiária é uma das aproximações entre a política habitacional formulada ao longo do período de atuação do BNH e, após 2009, no âmbito do PMCMV. A forte crítica à experiência do BNH pela ausência de mecanismos de política fundiária e suas consequências negativas fez com que, logo que lançado o PMCMV, a semelhança entre ambos levasse a um consenso quanto à forte probabilidade de que o Programa reproduzisse essa tendência. De fato, as avaliações feitas sobre o PMCMV e seus resultados foram enfáticos ao evidenciar os graves problemas de inserção dos empreendimentos, especialmente dos grandes conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda (Santo Amore, Shimbo, Rufino, 2015)[74]. Como colocado por Rolnik, "se o programa passou a atingir uma camada da população que historicamente não era atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no lugar tradicionalmente ocupado por elas nas cidades, reproduzindo o padrão periférico" (2015, p. 312).

A inserção periférica de conjuntos habitacionais produzidos pelo PMCMV esteve diretamente relacionada com o aumento dos preços fundiários ao longo desse ciclo, especialmente nas grandes cidades brasileiras. Como sintetizam os pesquisadores da Rede Cidade e Moradia, dedicada à avaliação do PMCMV,

> um programa habitacional que atende primordialmente aos interesses do setor privado, sem os vínculos necessários com uma política urbana e fundiária que lhe dê suporte, estimula, como efeito de seu próprio êxito, o aumento do preço dos imóveis da cidade e tem gerado péssimas inserções urbanas, correndo o risco de cristalizar, na velocidade alucinante das

[74] Ao longo da implementação do PMCMV, as fortes críticas resultaram em mudanças nas normativas do Programa buscando reduzir os problemas de periferização dos condomínios, porém, seus efeitos foram reduzidos pois, além dessas mudanças esbarrarem nas contradições inerentes ao Programa, elas se deram após grande parte dos recursos terem sido distribuídos para contratação e produção de novas moradias.

> contratações, novos territórios de guetificação e segregação social (Santo Amore, Shimbo, Rufino, 2015, p. 419).

O grande volume de investimentos públicos na produção e transformação do espaço urbano, a reestruturação do setor da construção civil[75], a ampliação do acesso ao crédito e a incorporação de novos segmentos populacionais no mercado imobiliário podem ser destacados como alguns dos principais elementos dessa conjuntura singular que provocou um "boom imobiliário". Assim é que, a partir da segunda metade da década de 2000 e até metade da década seguinte, os preços imobiliários cresceram muito acima dos demais índices inflacionários, dos custos de construção e do aumento da renda, como nos mostram os estudos do quadro nacional realizados por Aragão e trazidos em Rolnik (2015).

Para os territórios populares essa conjuntura levou ao agravamento de conflitos fundiários e da insegurança da posse, provocando intensos deslocamentos forçados a partir de ações do poder público que, por sua vez, acionava o PMCMV para viabilizar reassentamentos. Como sistematizado por Caio Santo Amore (2015), os empreendimentos do PMCMV para a faixa de mais baixa renda (Faixa 1) poderiam ser fruto de iniciativas de construtoras que apresentassem propostas às prefeituras ou mesmo das prefeituras que poderiam realizar chamamentos públicos. Nos dois casos, os futuros moradores seriam selecionados e hierarquizados pelas prefeituras a partir dos critérios pré-definidos, dando seguimento à "fila" por moradia. Havia também a possibilidade de serem realizados empreendimentos com "demanda fechada", que seriam aqueles destinados ao reassentamento de grupos de famílias removidas por ações do poder público. Dentre os diversos motivos para essas remoções, a partir da segunda fase do PMCMV, o Programa passou a ser usado também para o reassentamento de famílias removidas por obras de urbanização de favelas realizadas com recursos do PAC, substituindo o componente de produção habitacional existente até então nestes contratos.

Com a busca das construtoras por terras mais baratas, os reassentamentos em conjuntos habitacionais produzidos para atender à "demanda fechada" promoveram significativos deslocamentos dessa população para as periferias urbanas. Como aponta Shimbo (2015), até sofrer com as remoções, essas famílias encontravam-se normalmente em áreas mais bem situadas do que os locais de implantação dos conjuntos produzidos pelo PMCMV para recebê-las. Além do rompimento de redes de sociabilidade, a chegada dessas famílias nas novas moradias impunha novos custos com o atendimento por serviços públicos remunerados por tarifas (como água e luz), a cobrança da taxa mensal do próprio Programa e, especialmente, com as taxas condominiais. Como mostra Shimbo (2015), dentre a

[75] Nesse período o setor da construção civil passou por um profundo processo de reestruturação articulado à globalização dos mercados, com empresas abrindo seu capital na Bolsa de Valores e, como evidencia o PMCMV, beneficiando-se de fundos públicos e incidindo sobre o desenho de políticas públicas (Royer, 2009; Fix, 2011).

população enquadrada na Faixa 1 do PMCMV, aquelas famílias inseridas no Programa de maneira involuntária foram as que mais encontraram dificuldades para arcar com os novos custos e passaram a sofrer, ainda, com o estigma de serem “reassentados”, ou seja, vindos de favelas (em contraste com os demais beneficiários do Programa).

Esse ciclo foi vivido com forte intensidade pelas cidades que se tornaram sedes da Copa do Mundo de Futebol realizada em 2014. As remoções forçadas tornavam-se mais numerosas na medida em que grandes obras públicas eram anunciadas como necessárias à preparação para os eventos e legitimadas como sendo oportunidades de legados à população, ainda que por vezes decorressem em episódios de violência institucional, repressão policial e de violações de direitos, como largamente denunciado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas. Os dados de destinação de imóveis do PMCMV para reassentamento na cidade do Rio de Janeiro, apresentados a seguir, são expressivos desse quadro.

Além de sede da Copa do Mundo de Futebol, a cidade do Rio de Janeiro recebeu os Jogos Olímpicos de 2016 e um amplo conjunto de outros eventos internacionais que compuseram o chamado “ciclo olímpico”, resultado da inclusão do país em um circuito internacional de grandes eventos concentrados sobre a temática esportiva, mas que incluíram também a Conferência da Organização das Nações Unidas (Rio+20) em 2012 e a Jornada Mundial da Juventude em 2013. A destinação de recursos públicos para grandes obras justificada pelo “ciclo olímpico” também contou uma conjuntura singular de alinhamento político nas três esferas de governo com a eleição de Sergio Cabral (do PMDB) para governador do Estado em 2007 e de Eduardo Paes (então também filiado ao PMDB) para prefeito da cidade do Rio de Janeiro em 2009. A articulação estabelecida entre o PT e PMDB no âmbito nacional refletiu em uma sólida aliança entre os representantes dos três entes federativos com implicações diretas no volume de recursos federais investidos na cidade. Assim, além de ter concentrado importante volume de recursos investido em obras do PAC, como apontado anteriormente, a cidade do Rio de Janeiro tornou-se a segunda do país em concentração de recursos do PMCMV, considerando as quatro faixas de renda e todas as suas modalidades, no período que se estende desde seu lançamento até a sua interrupção em 2018 (Jaenisch, Ximenes, 2021). Considerando dados mais atualizados, que incluem resultados do terceiro mandato presidencial de Lula (2023-2026), a cidade recebeu quase 139 mil unidades habitacionais do PMCMV (PCRJ, 2025). Dessas, 35.591 foram destinadas a famílias enquadradas na Faixa 1 do Programa (PCRJ, 2025).

Para a destinação das unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV, uma regra nacional determinava que os entes (prefeituras e governos estaduais) deveriam limitar-se a destinar até 50% das unidades da Faixa 1 para reassentamento de famílias, priorizando assim o atendimento à “fila” da demanda espontânea por moradia. No entanto, como mostram Cardoso, Mello e Jaenisch (2015), entre 2009 e 2012 (na primeira gestão municipal de

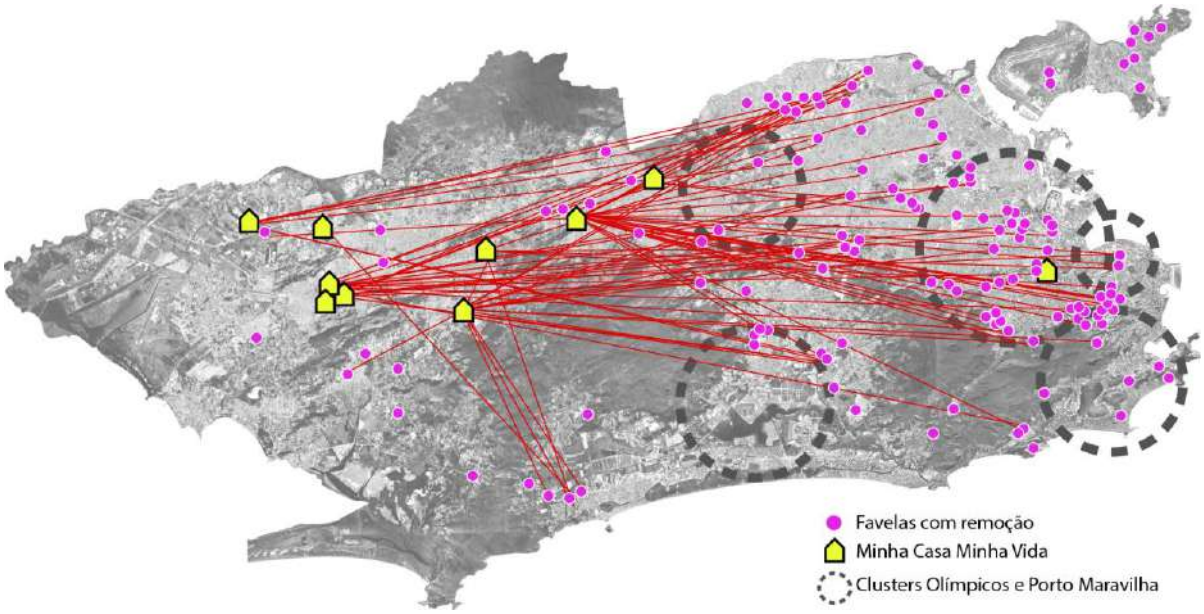
Eduardo Paes), a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro removeu cerca de 12.800 famílias e inaugurou 49 condomínios habitacionais do PMCMV, dos quais 36 eram destinados a reassentamentos. Em entrevista a esses autores, um representante da Caixa chegou a afirmar que quase 90% das unidades habitacionais produzidas na cidade até aquele momento para a Faixa 1 do PMCMV teriam sido usadas para reassentamentos, havendo a perspectiva de que a produção futura voltada para demandas espontâneas pudesse reduzir esse percentual em atenção à regra nacional (*Idem*).

Nesses anos iniciais do PMCMV, a produção em massa de grandes conjuntos residenciais para reassentamento (da Faixa 1) na periferia da cidade do Rio de Janeiro, especialmente para áreas limítrofes do tecido urbano na Zona Oeste (AP5), enfrentou fortes críticas (ver Figura 7). Distantes dos centros e subcentros urbanos e com escassa oferta de infraestrutura e serviços, esses empreendimentos buscavam por terrenos mais baratos para a construção de grandes condomínios fechados, compostos por centenas de unidades habitacionais e muitas vezes contíguos (Cardoso et al., 2013). Em resposta às críticas, em maio de 2012 passaram a ser adotadas regras municipais mais restritivas para os novos conjuntos, delimitando uma área prioritária para implantação em bairros da AP5. No entanto, tais regras surgiram após transcorrerem os anos de maior produção de novas unidades habitacionais do PMCMV na Faixa 1, uma vez que entre 2009 e 2011 foi produzido mais de 60% do total de unidades habitacionais do PMCMV destinadas a essa faixa (2009-2025), atendendo tanto a demandas por reassentamento quanto a à “fila” por moradia.

De acordo com Faulhaber (2016), embora a remoção de favelas pelo poder público na cidade do Rio de Janeiro não seja um fenômeno recente, sua retomada explicita “novamente uma estratégia agressiva do mercado imobiliário - a forma mais clara de acumulação por despossessão” (p. 125). Analisando as dinâmicas imobiliárias nas áreas em que se concentraram as remoções e os respectivos reassentamentos, o autor afirma que

> as remoções promovidas pela Prefeitura além de viabilizar a elevação dos preços imobiliários e os lucros privados nas localidades próximas as intervenções de retirada, ampliou a malha urbana da cidade e fomentou um novo fluxo de incorporação, novamente gerando altos ganhos de capital para o construtor, que em muitos casos também representam os proprietários fundiários (Faulhaber, 2016, p. 125).

Figura 7: Deslocamentos forçados provocados por remoções realizadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e seus respectivos locais reassentamento em condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida, entre os anos de 2009 e 2012. Destaque para áreas que concentravam equipamentos esportivos vinculados ao "ciclo olímpico" e a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.



Fonte: Faulhaber, 2015.

A intensificação dos conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro, levando a grandes remoções forçadas em favelas e territórios populares, evidencia parte das contradições do ciclo lulista ao se contrapor a aspectos centrais da formulação da política urbana e habitacional do governo federal no início deste ciclo. Nesse sentido, ainda que o PAC tenha garantido recursos inéditos para a urbanização de favelas, também se tornou parte dos motores aceleradores das remoções forçadas, tanto em intervenções nas próprias favelas atendidas com obras de urbanização, quanto pelos impactos de grandes obras urbanas financiadas por outras modalidades do Programa sobre os territórios populares.

Como exemplos dessas grandes obras podemos citar a implantação de corredores rodoviários expressos pela Prefeitura e, dentre eles, a TransCarioca com cerca de 40 km de extensão, que efetivou um antigo projeto de conexão entre o Aeroporto Internacional e o bairro da Barra da Tijuca (AP4), importante frente de expansão do mercado imobiliário ao longo das últimas décadas. Para a abertura desse corredor rodoviário foram custeadas desapropriações em 1.675 imóveis, que somaram mais de R$ 200 milhões, e a remoção de 629 famílias de "baixa renda" ou em situação de "ocupação irregular", cerca de metade dessas encaminhadas a unidades habitacionais do PMCMV e outra metade indenizada (Faulhaber, 2016). Além das remoções promovidas pela ação direta de agentes públicos, os investimentos do PAC na transformação do espaço urbano também impulsionaram ganhos de agentes do setor privado e acirraram as disputas pelos espaços ocupados por moradia popular.

Já o PMCMV, como tratado anteriormente, passou a ser largamente acionado para viabilizar remoções e reassentamentos, tendo efeitos perversos no aprofundamento da

exclusão do acesso à terra urbanizada. Além disso, a centralidade conquistada pelo PMCMV na agenda da política habitacional se deu com o forte esvaziamento das propostas consolidadas no SNHIS e consolidou a produção de novas unidades habitacionais por meio da propriedade privada condominial como forma preponderante, se não única, de acesso à moradia promovida pela atuação estatal para a população de baixa renda. Evidencia-se, por tanto, uma atualização da aposta no ideário da "casa própria", retomando os argumentos de Maricato (1987), Azevedo (1988) e Harvey (1982). Se ao longo da experiência do BNH esse ideário cumpriu importante papel ideológico e político, porém mantendo-se distante do campo da possibilidade para a maior parte da população, com o PMCMV a "casa própria" tornou-se acessível para uma grande parcela da população pobre urbana, ainda que, por si só, não garantisse proteção a esses novos "proprietários" frente à profunda crise de insegurança da posse que o próprio Programa ajudava a impulsionar.

Nesse quadro em que as transformações nos espaços urbanos contavam com robustos recursos oriundos da esfera federal, especialmente por meio do PAC e do PMCMV, os processos de remoções em favelas e territórios populares intensificaram a prática do pagamento de auxílios financeiros como solução habitacional provisória, destinados ao custeio da locação de novas moradias no mercado imobiliário. Essa prática que se tornou popularmente conhecida como política de aluguel social, adotada amplamente por prefeituras e governos estaduais, refletindo o protagonismo assumido por esses entes na execução das intervenções dos programas federais. Além disso, as políticas de aluguel social passaram a ser largamente acionadas também para atender às necessidades habitacionais decorrentes de catástrofes e desastres socioambientais.

Recuperando as experiências de ações do poder público pautadas pela erradicação de favelas ao longo do século passado, podemos reconhecer algumas conexões entre os espaços destinados a servir como moradia provisória de famílias que sofriam com remoções naquele período (como as casas de triagem e CHPs) e os objetivos que, no quadro mais recente, nortearam as políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro. Essas conexões transparecem no relato de uma das gestoras responsáveis pelos processos de liberação de terrenos e reassentamentos em obras de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro ao longo das décadas de 2000 e 2010[76].

Seu relato indica que as alternativas habitacionais ofertadas a famílias removidas por obras de urbanização foram sendo formuladas ao longo do Programa Favela Bairro, em diálogos entre técnicos e moradores de áreas de intervenção. Assim teriam sido consolidados

[76] Utilizo entrevistas concedidas por Márcia Bezerra ao grupo Habitação e Cidade em duas oportunidades, a primeira em 2018 e a segunda em 2020 – esta última conduzida por mim. Márcia Bezerra é arquiteta urbanista, funcionária da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, desligada da função, tendo ocupado o cargo de Gerente de Terras e Reassentamentos na Secretaria Municipal de Habitação e desempenhado importante função no Programa Favela Bairro.

os critérios para os cálculos de indenizações a serem pagas a famílias removidas, incorporada a possibilidade de compra de novos imóveis pelo poder público para o reassentamento em local próximo (solução que passaria a ser conhecida como “compra assistida”) e, com o surgimento do PMCMV, incluída ainda a possibilidade da reassentamento em uma nova moradia em conjuntos habitacionais. A essas alternativas para atendimento às famílias removidas somava-se também a possibilidade de reassentamento em novas moradias produzidas no âmbito do próprio projeto de urbanização[77]. Frente a esse leque de alternativas de atendimento habitacional, o pagamento de auxílios temporários destinava-se às famílias que, tendo sido removidas para liberação de frentes de obras, precisassem esperar pela conclusão das obras de suas novas moradias ou pela conclusão dos processos administrativos que lhes garantissem soluções habitacionais por outros meios (como no caso da “compra assistida” ou do pagamento de indenização).

Os técnicos da Secretaria Municipal de Habitação envolvidos na formulação e implementação do Programa Favela Bairro teriam compreendido que, para que que houvesse boa aceitação por parte dos moradores atingidos pelas obras de urbanização de favelas, o poder público não poderia voltar a ofertar alojamentos provisórios como foram os antigos CHPs, sendo necessária a formulação e a adoção de novos procedimentos. Assim, o pagamento de aluguéis temporários teria sido proposto como uma melhor solução para o atendimento a essa demanda. Transcrevo a seguir um trecho da entrevista concedida pela gestora:

> Antigamente botavam as pessoas em “container”. Essa é a nossa história de urbanização. As pessoas iam para “container”, alojamentos provisórios mesmo. Tanto que tem favela hoje que ainda é – como a Nova Holanda – que eram aquelas antigas habitações do CHP [...] Quando a gente começa a discutir o Favela Bairro, ainda no nível técnico, uma boa discussão, com gente legal e tudo, eu e Fernando [Cavallieri] ficamos com essa parte, porque eu vim do [Governo do] Estado – já tinha a experiência dos CIEPs, de liberação de áreas. Então eu fui pra lá para liberar área pra obra e a gente tinha certeza que, pra gente ter um processo democrático, se fosse alojamento provisório a gente não ia conseguir conversar com as pessoas, ia ser errado. Mas surge a ideia do aluguel, né? De pagar o aluguel enquanto a gente esperava as casas ficarem prontas (Entrevista com Márcia Bezerra, realizada em 2018).

Essa busca por estabelecer diálogos com os moradores afetados e adotar novos procedimentos para as remoções no Programa Favela Bairro sofreu uma forte inflexão com a intensificação das obras associadas ao “ciclo olímpico”. Enquanto parte da equipe técnica da Prefeitura adotava os procedimentos consolidados ao longo dessa trajetória de obras de urbanização de favelas, uma outra parte trabalhava em separado e “atropelava” esse acúmulo

[77] É relevante pontuar que o programa Favela Bairro não tinha em seu escopo a produção de novas unidades habitacionais, sendo essas restritas aos casos de reassentamentos e, ainda assim, quando não fosse possível adotar outras soluções (Cardoso, 2005).

com “brutalidade em função das obras de Olimpíadas”, levando à “demolição de um processo que foi construído durante muito tempo”, “um processo democrático e de sucesso” – retomando a descrição da então gestora sobre aquele momento (Cardoso *et al*., 2023).

A crise política e institucional iniciada em 2015, o golpe parlamentar de 2016 que removeu Dilma Rousseff da presidência da república e a inflexão ultraliberal que se seguiu levaram a um quase abandono de investimentos federais em políticas habitacionais (Cardoso *et al.*, 2022). Em meio aos efeitos econômicos e sociais da crise, a gestão de Michel Temer (2016-2018) impôs uma redução substancial de políticas redistributivas, paralisou o PMCMV em sua atuação junto à população de baixa renda e também o PAC que, por sua vez, já vinha realizando exíguas contratações de projetos para urbanização de favelas desde 2011 (Cardoso, Denaldi, 2018). Para a cidade do Rio de Janeiro, esse era ainda o momento de encerramento do “ciclo olímpico” e do longo período de gestões municipais com relevante continuidade no espectro político (com Cesar Maia, Conde e Eduardo Paes governando continuamente de 1993 a 2016), rompido pela eleição de Marcelo Crivella (2017-2020) que impôs um hiato para as políticas habitacionais locais, retirando a urbanização de favelas da agenda pública.

Nesse novo quadro, a estagnação das políticas de provisão habitacional tornava exígua a previsão de oferta de soluções habitacionais por meio de políticas públicas para as famílias então atendidas pelas políticas de aluguel social. Se, até então, o pagamento de auxílios era uma solução anunciada como temporária para suprir o descompasso entre a remoção e a solução habitacional definitiva, a partir dessa inflexão foi reforçada a indefinição sobre a “porta de saída” da política, especialmente quando a alternativa habitacional prevista era o reassentamento via PMCMV. Essa situação é expressa nos longos períodos de permeância de famílias como beneficiárias das políticas de aluguel social, motivo de reiteradas reivindicações populares em espaços de debates coletivos, como será abordado à diante.

O encerramento do “ciclo olímpico” para as cidades que sediaram megaeventos e a redução dos investimentos federais em grandes obras públicas como aquelas com recursos do PAC resultaram em um arrefecimento das remoções operadas diretamente por agentes públicos para abertura de frentes de obras. No entanto, as ameaças de remoções forçadas mantiveram-se em curso, fazendo com as políticas de aluguel social seguissem sendo acionadas frente à indisponibilidade de outras alternativas habitacionais. Assim, nas palavras de Márcia Bezerra, “o que aconteceu: o aluguel social passou a ser a política de moradia (...) ele passou a ser a solução para todos os males” (entrevista concedida em 2018).

Nos capítulos a seguir adentraremos mais a fundo nas políticas de aluguel social, sua difusão entre as grandes cidades brasileiras e, mais detidamente, àquelas atreladas aos deslocamentos forçados na cidade do Rio de Janeiro.

3. POLÍTICAS DE ALUGUEL SOCIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS

A concessão de auxílios financeiros temporários para o custeio de gastos com aluguel em decorrência de deslocamentos forçados passou a compor o repertório das práticas estatais em grandes cidades brasileiras, ganhando maior expressão ao longo da década de 2010. Os desenhos institucionais adotados por prefeituras e governos estaduais são variados, refletindo os contextos locais e fatores como os motivos dos deslocamentos forçados que originam as demandas de atendimento e interação com as demais políticas locais dedicadas a habitação e assistência social. A diversidade com que se dão evidencia-se ainda nas diferentes denominações das políticas, programas e respectivos auxílios concedidos tais como “aluguel social”, “auxílio aluguel”, “auxílio moradia” e “bolsa aluguel”.

Como trazido no capítulo anterior por meio do relato de uma gestora municipal, na cidade do Rio de Janeiro o emprego destas práticas teve início ainda na década de 1990, acompanhando as obras de urbanização de favelas do Programa Favela Bairro. Os auxílios eram então previstos como parte das alternativas habitacionais ofertadas às famílias removidas em decorrência de intervenções do Programa.

A análise dos marcos normativos municipais, que será apresentada detidamente no Capítulo 5, mostra que o decreto de criação do Proap-Rio publicado em 1995 (que marcava o início ao financiamento do BID ao Programa Favela Bairro), previa o pagamento destes auxílios para famílias moradoras de domicílios alugados que sofressem com remoções decorrentes das intervenções do poder público ou por estarem em áreas consideradas de risco. A essas famílias era previsto o pagamento de compensação financeira equivalente a três meses de aluguel, enquanto os proprietários dos respectivos imóveis alugados como moradia seriam compensados pelas benfeitorias.

A partir de então, por meio de uma sucessão de decretos municipais e adotando diversas nomenclaturas, os auxílios temporários passaram a compor também as normativas que tratavam das ações do poder público nas favelas cariocas de forma ampla. Como parte importante desse quadro, em 2001 foram estabelecidas as diretrizes de relocação de edificações em assentamentos populares, a serem aplicadas às políticas habitacionais municipais e em situações emergenciais. Elas foram mantidas em vigor por dez anos, passando apenas por alterações para a revisão dos valores pagos aos beneficiários. O valor de referência para esses auxílios era de R$200 mensais até o ano de 2008, quando passam para R$250. Já no ano de 2010, o valor foi revisado para R$400 e manteve-se dessa forma desde então. Com as diretrizes de relocação de edificações em assentamentos populares, os auxílios passaram a ser destinados tanto a famílias moradoras de imóveis próprios quanto de imóveis alugados e essa condição prévia de moradia condicionava a forma de atendimento dessas famílias pelos auxílios, sendo os inquilinos encaminhados ao atendimento por um curto período de três meses e os moradores de imóveis próprios encaminhados para o

atendimento continuado até que houvesse solução definitiva para suas necessidades habitacionais.

No ano de 2013 a Prefeitura criou o Auxílio Habitacional Temporário (AHT), consolidando sob essa nova nomenclatura os auxílios aos custos com aluguéis previstos até então. De acordo com o conjunto de marcos normativos que trata do AHT, este é benefício provisório que tem como objetivo custear a locação de imóveis residenciais, atendendo a demandas decorrentes de demolições de moradias em projetos de urbanização ou de interesse público, e ainda nos casos em que haja destruição de moradias por catástrofes naturais. Os valores recebidos por seus beneficiários destinam-se estritamente à locação de imóveis localizados no município do Rio de Janeiro. Esses imóveis devem ter boas condições de habitabilidade e que não devem estar inseridos em área de risco. Os primeiros marcos normativos previam que o AHT seria pago aos beneficiários por até 12 meses, podendo haver prorrogação nos casos em que não estivesse disponíveis soluções habitacionais definitivas. Alguns anos mais tarde essa previsão foi alterada especificamente para os casos em que a perda da moradia se desse em decorrência de catástrofes naturais. Nestes casos, o prazo máximo de atendimento às famílias pelo AHT seria de 12 meses, não havendo possibilidade de prorrogação.

Com base nos dados públicos disponibilizados pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, mais de 15 mil famílias foram atendidas por esses auxílios municipais entre os anos de 2010 e 2021. Destacam-se, nesse intervalo, os anos de 2010 e 2011, quando foram registrados os maiores números de novos beneficiários, com mais de 3 mil ingressos anuais. Do total de beneficiários atendidos, cerca de 10.400 deixaram de receber os auxílios ao longo do tempo, majoritariamente por terem acessado uma nova moradia por meio do PMCMV[78].

De modo semelhante à Prefeitura, desde 2008 o Governo do Estado do Rio de Janeiro prevê o pagamento de auxílios temporários aos custos com aluguéis nas suas diretrizes de relocação em assentamento populares, como será retomado e detalhado posteriormente no Capítulo 5. Em 2010, a atuação da esfera estadual ganhou com maior destaque com a criação do Programa Morar Seguro, em resposta às necessidades habitacionais atreladas às graves tragédias ocorridas na região metropolitana e na região serrana do estado após fortes chuvas. Esse novo Programa permitiu que municípios fluminenses afetados por eventos similares firmassem parceria com o governo estadual para que fossem realizados pagamentos de “aluguel social”, no valor de R$500 mensais, a famílias desabrigadas[79]. Ao final do ano de

[78] Informações produzidas pela autora a partir da análise de dados coletados por meio de consulta formal à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, via Lei de Acesso à Informação, realizada entre outubro e novembro de 2021. Essas informações serão apresentadas de forma mais densa à diante.
[79] Apesar desta previsão, para a ampla maioria dos municípios fluminenses (dentre eles a capital) são pagos auxílios no valor de R$400 mensais aos beneficiários. O valor de R$500 previsto inicialmente

2011, mais de R$56 milhões haviam sido pagos em auxílios por meio do Programa Morar Seguro, atendendo a mais de 14 mil famílias em todo o estado. Nos anos seguintes, os gastos anuais chegaram a mais de R$77 milhões, mantendo o atendimento a um número similar de beneficiários.

Nos primeiros anos do Programa Morar Seguro, houve um número expressivo de ingressos de famílias removidas por frentes de obras de urbanização de favelas na capital fluminense, realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com recursos do PAC. No entanto, nesses mesmos anos iniciais o Programa destinava maior parte de seu orçamento a beneficiários residentes fora da capital fluminense. Já entre 2014 e 2021 é possível observar uma redução progressiva da atuação em parceria com prefeituras e uma relativa estabilidade no número de beneficiários moradores da cidade do Rio de Janeiro e que seguem aguardando por reassentamento definitivo[80].

Como forma de identificar a adoção destas práticas nos municípios, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem incluído em sua Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) o questionamento sobre a existência de programas que concedam o “benefício do aluguel social”. A MUNIC é realizada com periodicidade anual, por meio da coleta de informações prestadas pela administração local a partir de um questionário, tendo os municípios como unidades de análise. Desde 2017 a questão relacionada à concessão do aluguel social compõe o bloco do questionário dedicado à política habitacional, junto a questões como se há Plano Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação e programas ou ações habitacionais.

A definição apresentada pelo IBGE aos respondentes sobre o que deveria ser compreendido como “aluguel social” destaca seu caráter temporário e o objetivo de atender a situações de risco e em que tenha havido perda da moradia por vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. Transcrevo a definição a seguir: “é um benefício assistencial de caráter temporário, que pode ser pago pelas prefeituras, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. O benefício é concedido normalmente por um prazo de 6 (seis) meses, podendo ser renovado” (IBGE, 2020, p. 26).

Importante destacar que, ainda que a MUNIC possua fragilidades, como a imprecisão quanto ao ente executor dos programas ou mesmo decorrentes da condição de em que foi respondida pelas equipes técnicas de administrações municipais, ela apresenta informações importantes para essa pesquisa. Em seus dados mais recentes, a MUNIC indica um número

---

tem sido pago apenas nos municípios da região serrana, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis. Assim como na política municipal, o valor permanece sem revisão desde 2010.

[80] Informações produzidas pela autora a partir da análise de dados coletados junto ao Portal do Aluguel Social, página virtual do Governo do Estado do Rio de Janeiro que lista nominalmente os beneficiários deste auxílio, por comunidade, por mês e ano.

expressivo de municípios brasileiros nos quais são adotados programas de concessão de aluguel social.

A pesquisa publicada em 2017 teve como período de referência os anos de 2015 e 2016. De acordo com seus resultados, entre os 42 municípios brasileiros com população superior a 500 mil habitantes, apenas 8 não possuíam programa que concedesse aluguel social [81] . Quando consideramos o universo de municípios brasileiros temos que 41% concediam esse auxílio, o que em números absolutos correspondia a 2.283 dos 5.570 municípios. Esse percentual era superior ao de outros programas ou ações relacionadas a moradia, como melhoria de unidades habitacionais, regularização fundiária e oferta de material de construção. No entanto, ainda havia importante protagonismo para ações de construção de unidades habitacionais, presente em 61,2% dos municípios brasileiros que afirmaram realizar ao menos um dos programas ou ações listadas no questionário[82].

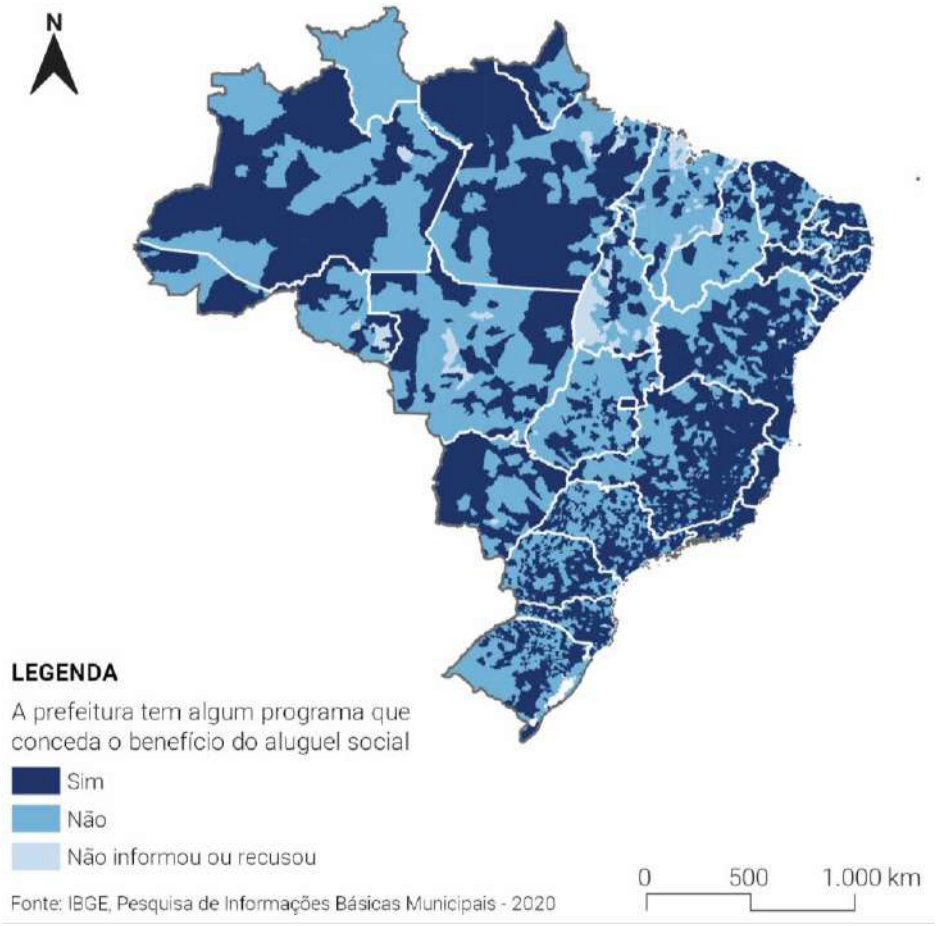
Já a pesquisa publicada em 2020 teve como período de referência os anos de 2018 e 2019. Nessa pesquisa mais recente, o número de municípios com população superior a 500 mil habitantes chegou a 49 e, desses, apenas 8 não possuíam tais programas[83]. No conjunto das capitais, apenas Goiânia (Goiás) e Campo Grande (Mato Grosso do Sul) diziam não possuir programas que concedessem aluguel social. Quando consideramos o universo de municípios brasileiros, chama atenção o crescimento expressivo ao longo dos anos pesquisados, com o percentual de municípios que afirmavam conceder esses auxílios alcançando 55,2% (ver Figura 8), percentual que chega a 65% na entre os municípios da região Sudeste do país. Na pesquisa, a concessão de aluguel social torna-se preponderante em relação aos demais programas ou ações relacionados a moradia. Isso se dá em conjunto com a queda do número de municípios com programas ou ações de produção habitacional, o que pode expressar o refreamento do PMCMV no período de referência.

[81] Uberlândia em Minas Gerais, Duque de Caxias no Rio de Janeiro, Ribeirão Preto em São Paulo, Londrina no Paraná, Campo Grande no Mato Grosso do Sul, Cuiabá em Mato Grosso, Aparecida de Goiânia e Goiânia no estado de Goiás

[82] Os programas ou ações relacionadas a moradia e listados são: construção de unidades habitacionais; aquisição de unidades habitacionais; melhoria de unidades habitacionais; oferta de material de construção; oferta de lotes; regularização fundiária; urbanização de assentamentos.

[83] São eles: Uberlândia em Minas Gerais, Belford Roxo no Rio de Janeiro, Ribeirão Preto em São Paulo, Londrina no Paraná, Joinville em Santa Catarina, Campo Grande no Mato Grosso do Sul, Aparecida de Goiânia e Goiânia no estado de Goiás. Os demais responderam positivamente à pergunta, exceto Ananindeua (Pará) que se recusou responder.

Figura 8: Municípios brasileiros classificados quanto à existência de programa que conceda o benefício do aluguel social.



Fonte: elaborado pela autora com dados disponibilizados pelo IBGE por meio da MUNIC 2020.

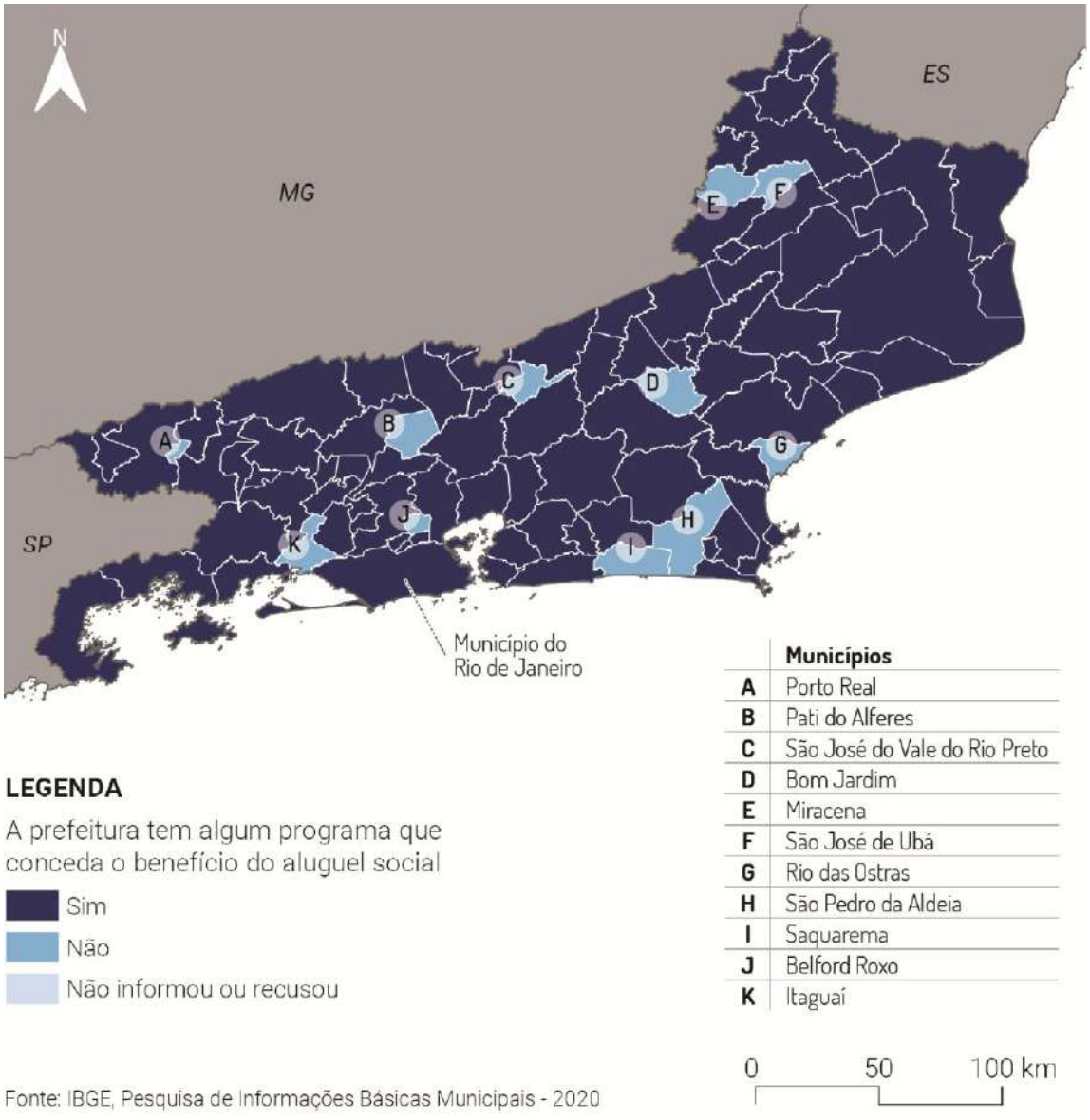
Avançando na análise dos resultados da pesquisa mais recente para a concessão de aluguel social quanto ao porte dos municípios, é possível observar que tal concessão torna-se mais frequente quanto maior o porte dos municípios, tendo menor presença entre os municípios menos populosos. No entanto, ainda que o percentual encontrado entre os municípios de até 5 mil habitantes seja relativamente baixo, próximo de 40%, ele é superior ao resultado encontrado para todos os demais programas ou ações. A comparação entre as duas edições da pesquisa permite perceber também que a concessão do aluguel social cresceu de forma mais acentuada entre os municípios de menor porte. Quase 90% do conjunto de municípios que passaram a indicar a concessão do benefício apenas na segunda coleta (tendo respondido negativamente à primeira) possuíam até 50 mil habitantes.

Os dados produzidos por meio da MUNIC nos permitem também analisar as respostas dos municípios fluminenses à pesquisa. Na sua edição mais recente, apenas 11 dos 92 municípios informaram não possuir programa que conceda o benefício do aluguel social[84] (ver

[84] Porto Real, Pati do Alferes, São João do Valo do Rio Preto, Bom Jardim, Miracema, São José de Ubá, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Belford Roxo e Itaguaí.

Figura 9). No entanto, pondo essas respostas em diálogo com os dados de beneficiários do Programa Morar Seguro é possível identificar que alguns municípios fluminenses que informaram não possuir programa de concessão de aluguel social são ou foram atendidos pelo programa estadual por longos períodos. Podemos tomar como exemplares os casos dos municípios de São José do Vale do Rio Preto e Bom Jardim que, entre os anos de 2011 e 2021, receberam recursos contínuos destinados a beneficiários do Programa Morar Seguro. Isso pode indicar que, no universo dos municípios brasileiros, aqueles que responderam negativamente à existência de programas que concedessem aluguel social podem ter desconsiderado o atendimento por programas estaduais, restringindo as respostas a iniciativas estritamente municipais.

Figura 9: Municípios do estado do Rio de Janeiro classificados quanto à existência de programa que conceda o benefício do aluguel social no ano de 2020.



Fonte: elaborado pela autora com dados disponibilizados pelo IBGE por meio da MUNIC 2020.

Como poderá ser observado a partir dos casos exemplares trazidos à diante, a ampla adoção dessas práticas na esfera local por meio de programas e políticas públicas se dá com uma expressiva heterogeneidade. No entanto, essas experiências possuem importantes semelhanças entre si e que permitem reconhecê-las como uma prática estatal singular, tal como tratado pelo IBGE no desenvolvimento da MUNIC.

Dentre os principais aspectos compartilhados por programas e políticas locais destaca-se seu imbricamento com os deslocamentos forçados, uma vez que, predominantemente, a concessão destes auxílios tem como marco de início a perda da moradia até então sob a posse da família. O atendimento provisório aos seus beneficiários também é um dos aspectos que unem programas e políticas locais. Enquanto auxílios temporários, com prazos pré-determinados em suas normativas, é estipulado que seus beneficiários se tornem egressos quando sanadas as situações emergenciais e garantidas soluções de moradia permanentes, o que pode ser alcançado de diversas formas e, dentre elas, a provisão habitacional por meio de políticas habitacionais[85]. É também comum a tais programas e políticas que seus beneficiários assumam o compromisso de destinar o valor do auxílio para sua reinserção em um novo local de moradia por meio de contratos particulares de aluguel. Apesar deste compromisso assumido por parte dos beneficiários, são escassos os instrumentos de controle e gestão estatal sobre as novas condições de moradia dessas famílias, como a adequação dos valores cobrados para locação dos imóveis frente à capacidade de pagamento das famílias e aos valores mensais recebidos para tal. Apenas no caso do Programa Bolsa Aluguel, na cidade de Belo Horizonte, foi identificada a menção à realização de vistorias nos imóveis a serem locados pelos beneficiários do Programa para verificação prévia de suas condições. No entanto, mesmo nesse caso, o Programa não prevê medidas para a promoção da oferta de imóveis tidos como adequados, com valores de aluguéis que correspondam aos auxílios recebidos pelos beneficiários.

É a partir do reconhecimento dessas relevantes semelhanças, que definem e dão contornos a uma prática estatal singular amplamente difundida, que denomino tais programas e políticas locais como políticas de aluguel social. Para além de ser um recurso narrativo – que torna mais sintética a exposição sem termos que recorrer a definições longas em diversas passagens do texto, adotar esta nomenclatura é também assumir um ponto de partida para a análise crítica que se pretende desenvolver a diante. Adoto essa nomenclatura como uma forma de “acordo provisório”, considerando-a como passível de ser alterada e corrigida ao longo desse processo[86].

---

[85] Como será abordado a diante, é comum que se alcance o prazo máximo estipulado para a concessão do auxílio sem que uma solução de moradia definitiva seja alcançada, gerando conflitos entre beneficiários e gestores, e incertezas quanto à longevidade do auxílio.

[86] Em seu curso sobre o Estado, registrado posteriormente em livro, Pierre Bourdieu destaca a necessidade de se formar um acordo provisório junto a seus interlocutores sobre o que se pretende

Dentre as diversas nomenclaturas adotadas em programas e políticas locais, a escolha do termo “aluguel social” se orienta pela sua ampla difusão nos discursos oficiais e entre gestores públicos (haja vista sua utilização na MUNIC), assim como em notícias e reportagens dedicadas ao tema. Em especial, a escolha se dá alinhada ao compromisso político da pesquisa uma vez que “aluguel social” tem sido a nomenclatura adotada amplamente nas lutas populares contra as remoções forçadas e a precarização da vida atreladas a estas práticas em curso. Essa leitura foi consolidada por mim ao longo das dinâmicas de pesquisa, especialmente das atividades de campo na cidade do Rio de Janeiro, onde percebi haver um expressivo compartilhamento da compreensão sobre o que é o “aluguel social” (sob esta denominação), apesar da prática receber distintas denominações oficiais e desenhos institucionais entre Prefeitura e Governo do Estado.

Apresento a seguir um breve relato que evidencia a utilização do termo nos espaços de debate e formulação crítica dos movimentos sociais urbanos. Em junho de 2022 foi realizada na cidade de São Paulo a Conferência Popular pelo Direito à Cidade. O evento ocorreu após um longo período de imposição de medidas de isolamento social em decorrência da pandemia de Covid-19 que puseram em suspenso as agendas de construções coletivas com encontros presenciais como esse. Como registrado na Plataforma de Lutas pelo Direito à Cidade, participaram da construção da Conferência mais de 600 movimentos populares, entidades, coletivos, grupos de direitos humanos e acadêmicos engajados na luta pelo direito à cidade. Foram realizados 230 eventos preparatórios para a Conferência e, a partir dos resultados destes eventos, foi elaborado um documento único como síntese do universo de propostas apresentadas. O documento continha um conjunto de propostas, organizadas por temas, e tornou-se o texto base da discussão realizada no evento nacional.

Sob o tema da “Habitação”, entre as 15 propostas levadas para discussão, estava a seguinte: “Elaborar um Plano Habitacional de Emergência para atendimento das famílias com situação de vulnerabilidade socioeconômica agravada, com medidas como *aluguel social*, locação social, regularização fundiária, entre outras” (grifo meu). Cada proposta era longamente discutida e pactuada, e assim ocorreu nesse ponto. Apesar da diversidade das experiências de cada pessoa ali presente, o que se entendia como “aluguel social” era compartilhado pela ampla maioria dos que se manifestaram e debateram sobre essa proposta. Lideranças populares de São Paulo, Salvador, Belém, Rio de Janeiro e de outras cidades

tratar quando se refere a “o Estado”. Para Bourdieu, esse acordo provisório precisa ser firmado desde o início das reflexões, pois somente a partir de uma definição provisória do Estado seria possível investir em uma análise que rompesse com a amnésia da gênese das instituições, reconhecendo-as como invenções históricas, uma vez que “as próprias estruturas da consciência por meio da qual construímos o mundo social e esse objeto particular que é o Estado, têm tudo para ser o produto do Estado” (Bourdieu, 2014, p. 29). Assim, o “acordo provisório” proposto por mim toma como referência esse recurso adotado por Bourdieu, aqui brevemente relatado.

tiveram falas críticas, ressaltando que propor resolver o problema da habitação com o "aluguel social" seria como "enxugar gelo". Defendiam que o "aluguel social" se tratava de uma "mentira" contada pelos gestores, que afirmavam que o atendimento por esse auxílio seria uma solução provisória, mas que a solução prometida de moradia permanente não se realizava para muitos. Atreladas a essas falas, casos como o da cidade do Rio de Janeiro foram trazidos para exemplificar promessas não cumpridas. No debate foi destacado ainda que o "aluguel social" ofertava valores ínfimos em relação aos valores de aluguéis praticados no mercado imobiliário nas cidades ali representadas.

Como resultado desse amplo debate, no texto aprovado pela Conferência Popular pelo Direito à Cidade a redação da proposta inicial foi alterada e foi retirada a indicação do "aluguel social" como uma das medidas defendidas[87]. Transcrevo a seguir a redação aprovada:

> Elaborar e exigir a implementação de um Plano Habitacional de Emergência para atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em calamidades públicas e desastres ambientais, *com medidas imediatas e definitivas de provisão habitacional* (CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE, 2022, p. 26, grifo meu).

A referência a "medidas imediatas e definitivas de provisão habitacional" foi consensuada a partir do entendimento de que é imprescindível que haja soluções habitacionais imediatas, de forma a atender às necessidades urgentes impostas nas situações de que trata a proposta, mas que não sejam temporárias ou provisórias, e sim definitivas. Portanto, esse processo de debate e de formulação de nova redação, aprovada coletivamente, guarda algumas das principais críticas ao que se compreende popularmente como "aluguel social" e, por outro lado, reforça a defesa da "provisão habitacional" como demanda central dos atores sociais reunidos em torno da Conferência.

3.1 Um olhar aproximado sobre as experiências de políticas de aluguel social em algumas grandes cidades brasileiras

Tendo abordado brevemente a adoção de políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro e também sua difusão entre os municípios brasileiros, partimos nesse tópico para a apresentação de casos exemplares com objetivo de compor um quadro geral sobre as políticas de aluguel social, contribuindo para a sua compreensão como prática comum. Serão abordados alguns aspectos relevantes das políticas de aluguel social em curso nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza e Recife (ver Tabela 1), com atenção aos principais atores envolvidos, os arranjos institucionais adotados, os critérios para atendimento de beneficiários e valores mensais pagos.

---

[87] Essa proposta aparece no documento aprovado como a 12ª proposta do tema "Moradia e ATHIS". O documento aprovado está disponível em: https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2022/08/CADERNO_INTRO_PROPOSTAS.pdf. Acesso em 26 de julho de 2023.

Tabela 1: Conjunto de políticas de aluguel social em grandes cidades brasileiras, destacando a denominação adotada e seu agente executor.

Cidade	Política/Programa	Agente executor
São Paulo (SP)	Auxílio Aluguel	Município
Belo Horizonte (MG)	Bolsa Moradia	Município
Fortaleza (CE)	Programa de Locação Social	Município
	Programa de Locação Social	Estado
Recife (PE)	Auxílio-Moradia	Município
	Auxílio-Moradia	Estado

Fonte: elaboração própria.

O Programa Bolsa Aluguel pode ser considerado parte dos antecedentes do que se consolidaria, posteriormente, como a adoção destas práticas na cidade de São Paulo, capital paulista. O programa teve origem na gestão de Marta Suplicy (PT), prefeita entre os anos de 2001 e 2004, e atendia à demanda por subsídios ao aluguel para a população de baixa renda, então defendida pelo Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. Em 2007 foi criado o Programa Parceria Social, na gestão de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (PFL) (de 2005 a 2008), com proposta semelhante ao Bolsa Aluguel, porém prevendo o atendimento a um público mais abrangente e com contrapartidas exigidas de seus beneficiários, como a garantia de que as crianças das famílias mantivessem frequência escolar e a carteira de vacinação em dia. Tais contrapartidas dariam o caráter de parceria, que consta no nome dado ao programa.

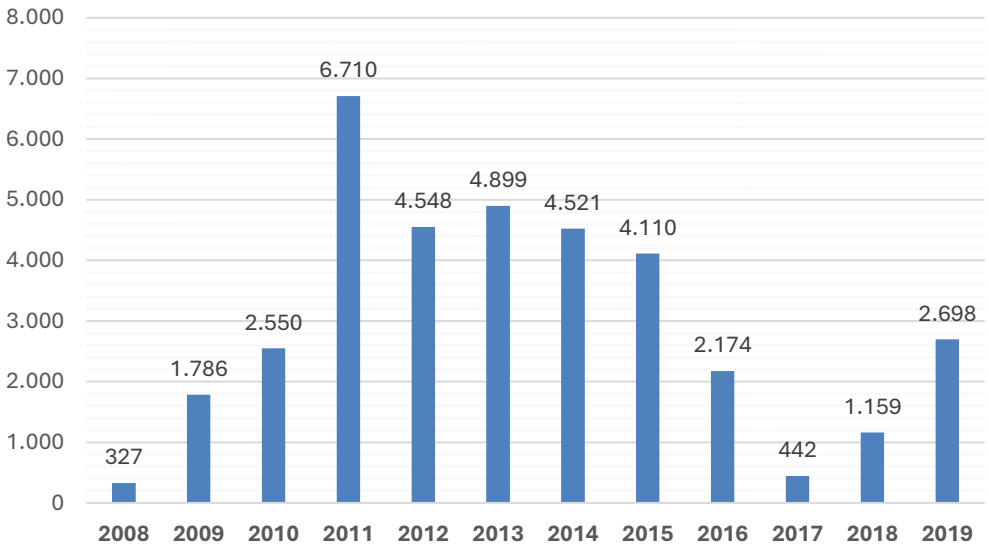
Entretanto, apesar da existência dos programas Bolsa Aluguel e Parceria Social na cidade de São Paulo, o atendimento às necessidades habitacionais por meio do pagamento de auxílios mensais seguia por outros caminhos nas situações de desastres ambientais e remoções operadas pelo poder público (Cunha, 2020). Os caminhos pelos quais eram viabilizados estes auxílios consolidaram-se em 2010, na segunda gestão de Kassab (de 2009 a 2012), com o lançamento do programa "Ações para Habitação" que, em sua regulamentação, incluía o Auxílio Aluguel entre as "alternativas de atendimento habitacional", sendo destinado "ao atendimento de famílias afetadas por obras públicas, por determinação judicial ou localizadas em áreas de risco iminente"[88]. Assim, o Auxílio Aluguel passou a ser operado pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, prevendo o atendimento de seus beneficiários por meio do pagamento mensal de auxílios financeiros para o custeio de suas despesas com a moradia de forma temporária.

De acordo com a análise de Tales Cunha (2020), o Programa Parceria Social seguiu em curso por alguns anos em paralelo ao então novo programa "Ações para Habitação" (ao menos até 2015), havendo uma migração dos beneficiários do então Parceria Social para o

[88] Portaria Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo – SEHAB, nº 323 de 13 de agosto de 2010.

novo Auxílio Aluguel nesse período. Ainda de acordo com Cunha (2020), a criação do programa “Ações para Habitação” retirou atribuições que até então competiam ao Conselho Municipal de Habitação e permitiu maior flexibilidade para a concessão do auxílio, contando com uma regulamentação bastante insipiente que não definia os valores a serem pagos ou mesmo formas de monitoramento. Como mostra a série histórica de dados de atendimento de novos beneficiários pelo Auxílio Aluguel (ver Gráfico 1), é no período de 2011 a 2015 que os números alcançam maiores patamares, sendo esse também o período de vigência dessa regulamentação contestada por Cunha (2020)[89]. Destacando especialmente o crescimento exponencial de atendimentos em 2011 e seu impacto sobre o número de beneficiários atendidos pelo Auxílio, Cunha (2020) coloca que “se em agosto de 2010, ainda sob o Programa de Parceria Social, a prefeitura atendia 1.012 famílias, no final de 2012 esse número já era de ao menos 18.700 famílias” (p. 90).

Gráfico 1: Número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel, por ano de inclusão (2008-2019)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Prefeitura Municipal de São Paulo apud Cunha (2020).

Fernanda Pinheiro da Silva (Silva, 2020, p. 13) chama atenção ainda para uma importante mudança entre as regulamentações da Parceria Social e do Auxílio Aluguel com relação às condições de moradia dos beneficiários. No primeiro, a destinação mensal do auxílio financeiro era feita diretamente ao proprietário do imóvel alugado, a continuidade do

[89] Em sua análise sobre o Auxílio Aluguel, Cunha (2020) pontua algumas ressalvas importantes a uma leitura mais acurada dos dados públicos disponibilizados pela gestão municipal. Para os objetivos da leitura sintética do programa, proposta aqui, cabem os destaques de que: (1) os dados têm como data de referência agosto de 2019, e não englobam famílias que tenham sido incluídas ou excluídas antes de 2013, mas apenas aquelas que na data de referência estivessem ativas ou tenham sido excluídas após 2013; (2) o ano considerado como de inclusão refere-se ao ano em que os documentos dos titulares dos benefícios foram cadastrados pelo município, assim, nos casos em que tenha havido alteração cadastral com troca de titular, o ano de inclusão será o ano da troca de titular. Ainda que essas ressalvas imponham limitações à leitura acurada dos dados, a disponibilidade restrita de informações mais qualificadas justifica a sua utilização, ainda que demandem cuidados.

atendimento dependia da apresentação dos comprovantes de pagamento do aluguel e a concessão era vinculada ao cumprimento de exigências quanto a condições mínimas de habitabilidade do imóvel. Já com o Auxílio Aluguel essas previsões são deixadas de lado, tanto quanto às formalizações do aluguel quanto às condições de habitabilidade, avançando na desresponsabilização do poder público em relação às novas condições de moradia dos beneficiários.

Após cinco anos da inclusão do Auxílio Aluguel no programa "Ações para Habitação", com o início da gestão do então prefeito Fernando Haddad (PT) (2013 a 2016), foi desativado o Programa Parceria Social e foram publicadas novas portarias que reorganizaram e tornaram mais densos os procedimentos previstos para a conceção do Auxílio Aluguel[90]. A partir da análise de Cunha (2020) vemos que essas novas portarias definem o Auxílio Aluguel como a concessão de benefício financeiro complementar à renda familiar para auxiliar o custeio de despesas com moradia na cidade de São Paulo[91], podendo ser concedido de forma temporária ou continuada. Esses novos marcos seguiram incluindo o Auxílio Aluguel no conjunto de alternativas de atendimento habitacional, definindo seu valor mensal em até R$400,00, apresentando as hipóteses que justificavam o cadastramento de novas famílias, definindo critérios de renda para essas famílias e os regimes de vigência do atendimento, se temporário ou continuado.

Quanto às hipóteses previstas para atendimento de novas famílias pelo Auxílio Aluguel seguiram previstas a (a) remoção decorrente de obras públicas, (b) remoções por intervenções da Secretaria de Habitação, (c) casos de extrema vulnerabilidade, (d) remoção por risco geológico e (e) atendimento emergencial em caso de desastres. Nos dois últimos casos ("d" e "e"), passou-se a ser exigido que se tratasse de áreas ou imóveis de ocupação consolidada, inclusão que é lida por Cunha (2020 p. 165) como uma possível precaução embasada em aprendizados com situações já ocorridas como a reocupações em frentes de obras públicas e suspeitas de incêndios intencionais em ocupações recentes visando o atendimento pela política. Além disso, foram excluídas das hipóteses o atendimento por determinação judicial e por determinação no Secretário Municipal de Habitação, esta última limitando a discricionaridade do atendimento.

As diferentes hipóteses de atendimento passaram a guiar os regimes de vigência do auxílio, se temporário ou continuado. Exclusivamente para os casos de (a) remoção decorrente de obras públicas ou por (b) intervenções da Secretaria de Habitação passava a ser previsto o atendimento continuado, havendo ainda a exigência de que houvesse

[90] Portaria Secretaria Municipal de Habitação do Município de São Paulo – SEHAB, nº 101 de 15 de abril de 2015.

[91] A portaria publicada em abril de 2015 previa que os beneficiários do Auxílio poderiam locar imóveis na Região Metropolitana de São Paulo, porém já julho do mesmo ano essa determinação passou a se restringir a cidade de São Paulo.

empreendimento habitacional vinculado às obras e intervenções. Nesses casos, portanto, o benefício seria contínuo até o reassentamento em nova unidade habitacional ofertada pelo poder público. Para as demais hipóteses (“c”, “d” e “e”) era determinada a concessão por um prazo máximo de 12 meses, podendo ser prorrogado por igual período caso houvesse justificativa técnica. As remoções por obras públicas ou por intervenções da Secretaria de Habitação sem empreendimento habitacional vinculado também se encaixariam no atendimento temporário.

Entre 2015 e 2019 seguiu previsto o atendimento pelo Auxílio Aluguel a (c) famílias com insuficiência de renda para cobrir as despesas com moradia em situações de extrema vulnerabilidade, que incluíam: famílias com titulares idosos ou idosos na composição familiar, com pessoas com deficiência ou doenças crônicas graves, sob chefia de mulher em situação de violência doméstica e, por fim, com pessoa de até 18 anos em situação de desacolhimento. Em 2019 uma portaria excluiu essa hipótese de atendimento e trouxe também como alteração a possibilidade de concessão continuada do benefício em casos de remoções por risco geológico desde que ocorresse em área de propriedade municipal e que a ocupação estivesse consolidada a mais de dez anos.

Desde então o Auxílio Aluguel manteve-se ativo na cidade de São Paulo. Em 2016 ele atendia a cerca de 28 mil beneficiários que tinham como principal motivo de ingresso no Auxílio ações de remoções promovidas pelo próprio poder público municipal devido a situações de risco, para viabilizar obras públicas ou urbanização de favelas (Cunha, 2020, p.66-67; SEHAB, 2016). Como explicitado por Cunha, o Auxílio Aluguel era compreendido pelos gestores públicos não como um programa em si, mas como uma modalidade de atendimento provisório, mobilizada para auxiliar a implementação de políticas habitacionais, sobretudo, de provisão habitacional e urbanização de favelas.

Dados mais recentes indicam que, em janeiro de 2020, o Auxílio Aluguel atendia a 26.743 famílias e, entre os de 2004 e 2017, mais de 32 mil famílias teriam sido atendidas por auxílios habitacionais temporários ao longo das iniciativas do Bolsa Aluguel, Parceria Social e Auxílio Aluguel (Silva, p. 15). Esses números encontram respaldo em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) que tem o ano de 2020 como referência e que, em suas conclusões, afirma que a concessão e o gerenciamento do Auxílio Aluguel apresentam fragilidades e inconsistências (TCM-SP, 2020). Esse documento explicita algumas informações relevantes como a quantificação das famílias atendias pelo Auxílio quanto ao motivo de ingresso, sendo mantida a predominância de remoções por obras públicas e urbanização de favelas (11.536 famílias) e um número expressivo de ingressos decorrentes de situações de risco (7.302 famílias). Os resultados dessa auditoria mostram, também, o elevado número de famílias atendidas pela política sem identificação de motivação, estando 3.763 famílias nessa situação. Além disso, informa que, em 2020, 16% dos

beneficiários recebiam valores mensais superiores a R$400 (extrapolando o valor determinado nas normas), tendo a Secretaria de Habitação informado que esses casos decorriam em parte de decisões judiciais e outra parte por decisões dos próprios gestores à época da concessão[92].

Os dados disponíveis sobre o Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo evidenciam a sua continuidade, mantendo número expressivo de famílias atendidas ainda que consideradas as diversas hipóteses em que esse auxílio seria pago apenas de forma temporária e, ainda, a restrição do atendimento em situações de extrema vulnerabilidade a partir de 2019. Além disso, a auditoria pública realizada mostra como, apesar dos esforços na consolidação deste auxílio por meio de marcos normativos mais densos, a implementação da política segue flexível e sujeita a discricionariedades.

Já na cidade de Belo Horizonte (Minas Gerais), esta prática tem se dado por meio da Bolsa Moradia apontada em lei municipal de 2003 como parte do Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Obras Públicas ou Vítimas de Calamidade (PROAS), sendo criado enquanto Programa Bolsa Moradia meses depois por meio de decreto. O programa oferece auxílio de R$800 mensais a famílias removidas para locação de imóveis e é previsto como parte do escopo de atuação da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel). De acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (PMBH, 2012), por meio deste Programa é oferecido auxílio financeiro para locação de imóveis para reassentamento temporário de famílias removidas. Assim, o Bolsa Moradia é colocado como suporte para viabilizar obras públicas, agilizar remoções emergenciais por risco geológico e prestar atendimento especial em situações de risco social.

De acordo com Paolinelli (2018, p. 178), apesar de não haver mediação do poder público no processo de locação dos imóveis pelos beneficiários do Programa Bolsa Moradia, a prefeitura monitora a condição dos imóveis locados. Nesse sentido, em publicação oficial realizada em 2025, a prefeitura de Belo Horizonte trata dos procedimentos para a realização das vistorias prévias dos imóveis a serem locados. Nessa publicação é informado que cabe ao beneficiário indicar o imóvel desejado para que um engenheiro da Urbel faça vistoria prévia e ateste o atendimento às exigências previstas, o que por sua vez é condição para que seja realizada a assinatura do contrato de locação. Ainda de acordo com essa publicação, a vistoria prévia dos imóveis de beneficiários do Programa Bolsa Moradia tem como objetivo assegurar que estes não estejam em área de risco geológico ou faixa de servidão de rodovias,

[92] A auditoria mostra que, em setembro de 2020, 583 famílias recebiam R$450, 1.748 recebiam R$500, e 345 famílias recebiam R$600. Já considerando o período de janeiro a julho de 2020, centenas de casos ultrapassavam os R$600 mensais, com 480 famílias tendo recebido R$1.300 mensais e 229 famílias recebido R$2.400 mensais.

ferrovias e linhas de transmissão de energia elétrica, além de que não tenham defeitos construtivos ou condições insalubres.

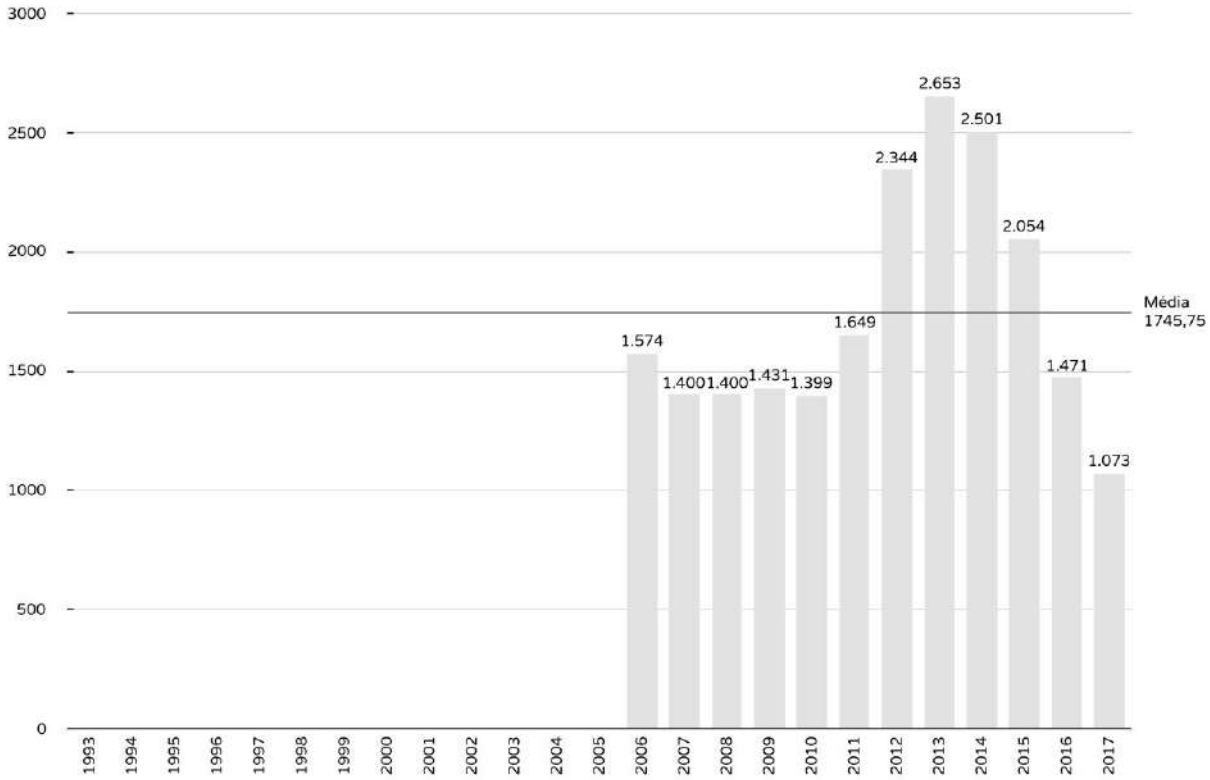
O valor pago pelo Bolsa Moradia passou por sucessivos aumentos desde sua criação até o ano de 2012, sendo de R$200 em 2003, R$240 em 2007, R$300 em 2009 e R$400 em 2011 e chegando a R$500[93]. Em 2015 um novo decreto previu que o valor mensal pago seria de R$650 nos casos específicos em que fossem cumpridos cumulativamente os seguintes critérios: as famílias estivessem inseridas na política há mais de um ano, tivessem sido removidas em decorrência de obras públicas, tivesse decorrido ao menos dois anos do prazo estipulado para o reassentamento, as obras das novas moradias estivessem paralisadas com cronogramas atrasados e o IGP-M atestasse o crescimento do valor do aluguel do imóvel locado por essas famílias[94].

As sucessivas revisões de valores dos auxílios pagos pelo Bolsa Moradia até 2012 impediram, em grande medida, que houvesse perda de valor real frente à inflação ao longo desse período (tomando como referência o IGP-M). No entanto, a manutenção dos R$500 pagos aos beneficiários desde 2012 até 2025 provocou uma mudança nessa tendência. Alegando atender às reivindicações dos beneficiários, o prefeito eleito em 2022 incorporou o reajuste dos valores às suas promessas de campanha e, em 2025, houve o reajuste do auxílio para R$800 mensais[95].

Quanto ao universo de beneficiários do Programa Bolsa Moradia, pesquisadores do Praxis-UFMG mostram que entre os anos de 2006 e 2017 eram atendidas, em média, 1.754 famílias por ano, com número de atendimentos acima da média entre os anos de 2012 e 2015 (ver Gráfico 2)[96]. Por sua vez, a média anual de unidades habitacionais ofertadas para o reassentamento pelo PROAS nesse mesmo período é bastante inferior, tendo alcançado mais de mil unidades apenas entre os anos de 2008 e 2011 (ver Gráfico 3). Como pode ser observado na comparação entre os dados sistematizados em séries histórica, o número de famílias atendidas pelo Bolsa Moradia foi continuamente superior à média da oferta de unidades para reassentamento.

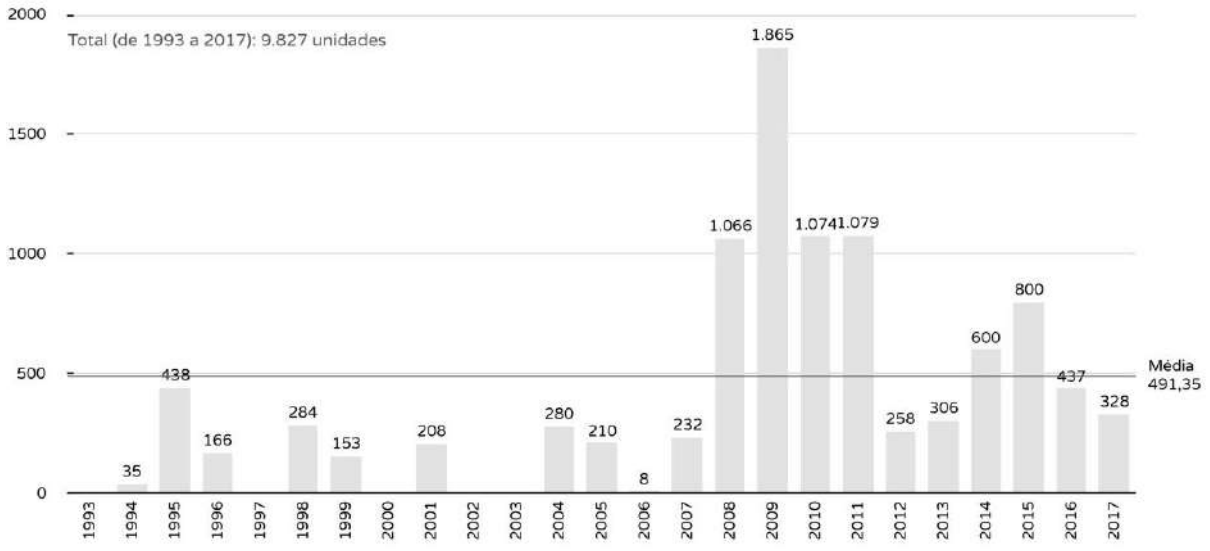
[93] Decretos nº 11.375/2003; 12.721/2007; 13.517/2009; 14.343/2011; 14.850/2012.
[94] Decreto nº 16.114/2015.
[95] Informações disponíveis em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-de-bh-reajusta-em-60-o-valor-do-bolsa-moradia
[96] Mais informações disponíveis em: https://praxis.arq.ufmg.br/territorios-populares/remocoes/.

Gráfico 2: Famílias atendidas pelo Bolsa Moradia por ano (2006-2017).



Fonte: Praxis/UFMG.

Gráfico 3: Total de unidades habitacionais concluídas para reassentamento por ano (1993-2017).



Fonte: Praxis/UFMG.

Para os anos seguintes àqueles analisados na pesquisa realizada pelo PRAXIS/UFMG, a prefeitura de Belo Horizonte disponibiliza dados quanto ao número de “benefícios pagos”. Tratando-se de auxílios mensais, o número de “benefícios pagos” a cada ano refere-se, por

tanto, ao somatório de todas as famílias atendidas a cada mês ao longo de um ano[97]. Considerando os anos de 2018 a 2021, os dados indicam que o Bolsa Moradia realizou pouco mais de 10 mil pagamentos anuais. Já para o ano de 2022, os dados referem-se ao primeiro semestre daquele ano e indicam terem sido realizados cerca de 7.300 pagamentos nesse período. Assim, é possível estimar que o Programa Bolsa Moradia tenha atendido a cerca de mil beneficiários mensais entre os anos de 2018 e 2021, mantendo-se estável em relação ao ano de 2017. Já com relação ao ano de 2022, o aumento na média de pagamentos mensais visto no primeiro semestre permite inferir ter havido um significativo acréscimo no número de beneficiários.

Os dados referentes a "benefícios pagos" indicam também os diferentes motivos dos atendimentos e o número correspondente de benefícios pagos por ano (entre 2018 e 2022), distinguindo entre famílias removidas de "áreas de risco", "para execução de obras", atendidas pela Secretaria de Assistência Social e por "Projetos Especiais (inclusões judiciais/especiais)" (ver Tabela 2). Dentre os motivos de ingresso, entre 2018 e 2022, destaca-se a remoção para execução de obras públicas, correspondendo a cerca de 57% dos pagamentos em 2018, percentual que foi reduzido gradativamente chegando a cerca de 38% em 2022 (primeiro semestre) (ver Gráfico 4). Em contraponto, entre os anos de 2020 e 2022 houve importante crescimento nos pagamentos em decorrência de remoções em áreas de risco, motivo que alcançou 27,5% no ano de 2022.

Tabela 2: Benefícios pagos pelo Programa Bolsa Moradia, na cidade de Belo Horizonte, classificadas quanto ao motivo de atendimento às famílias (2018-jul/2022).

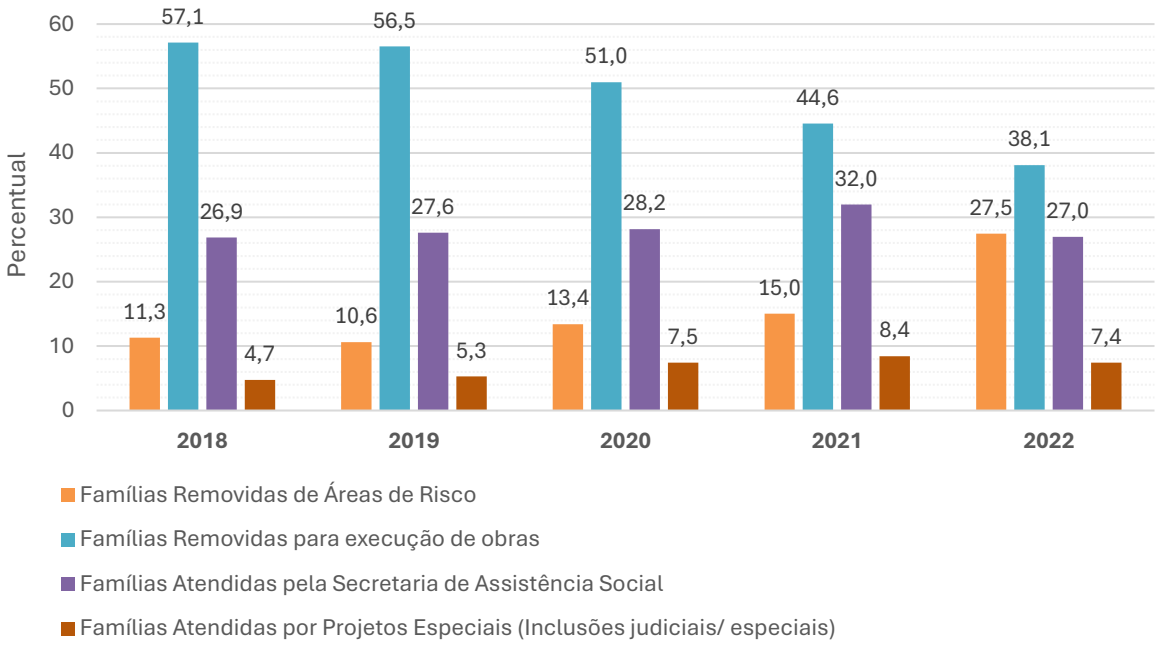
Motivos de atendimento às famílias	Benefícios pagos				
	2018	2019	2020	2021	2022*
Removidas de Áreas de Risco	1.158	1.192	1.606	1.539	2.020
Removidas para execução de obras	5.854	6.359	6.101	4.565	2.800
Atendidas pela Secretaria de Assistência Social	2.754	3.105	3.371	3.275	1.983
Atendidas por Projetos Especiais (Inclusões judiciais/ especiais)	485	594	892	863	547
TOTAL	***10.251***	***11.250***	***11.970***	***10.242***	***7.350***

** Observação: dados atualizados em julho de 2022.*

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Prefeitura municipal de Belo Horizonte[98].

[97] Informações disponíveis em: https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia. Acesso em 05 dez. 2022.
[98] Ibidem.

Gráfico 4: Proporção de benefícios pagos pelo Programa Bolsa Moradia, na cidade de Belo Horizonte, classificadas quanto ao motivo de atendimento às famílias (2018-jul/2022)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Prefeitura municipal de Belo Horizonte.

Em março de 2020, o Programa Bolsa Moradia ganhou uma nova modalidade intitulada “abono pecuniário”, prevista para o atendimento emergencial a famílias afetadas por fortes chuvas ocorridas naquele ano em Belo Horizonte e que levaram a cidade a situação de emergência[99]. A nova modalidade foi anunciada como tendo o objetivo de atender às famílias desabrigadas com maior agilidade e, para isso, dispensava a vistoria prévia dos imóveis e permitia que os recursos fossem destinados pelos beneficiários aos custos com moradia de forma ampla e não apenas com aluguel. As mudanças trazidas pela nova modalidade refletiam também as condições impostas pela pandemia de Covid-19, que prejudicaram as atividades em campo dos agentes públicos e tornaram ainda mais urgente o atendimento habitacional das famílias desabrigadas.

Em 2020, o “abono pecuniário” atendeu a uma média mensal de aproximadamente 350 beneficiários, majoritariamente vinculados a situações de risco (90%)[100]. Um relatório publicado pela Urbel (2025) apresenta os dados do mês com maior número de atendimentos para os anos de 2020 a 2024: 659 beneficiários em 2020, 859 em 2021, 881 em 2022, 877 em 2023 e 713 em 2024. Esses números mostram que o “abono pecuniário” segue em curso

[99] Informações publicadas pela Prefeitura de Belo Horizonte em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/decreto-emergencial-da-prefeitura-beneficia-familias-desabrigadas-pelas-chuvas#:~:text=O%20prefeito%20Alexandre%20Kalil%20sancionou%20nesta%20sexta%2Dfeira%2C,Emerg%C3%AAncia%20em%20Sa%C3%BAde%20P%C3%BAblica%20em%20Belo%20Horizonte.. Acesso em 07 de junho de 2025.

[100] Informações disponíveis em: https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia. Acesso em 05 dez. 2022.

como modalidade do Programa Bolsa Moradia e que, em alguns meses, o número de famílias atendidas supera significativamente a média mensal. Esta diferença indica que, para uma parcela expressiva dos beneficiários, a permanência nesse auxílio pode estar ocorrendo por curtos períodos.

Avançando então para a experiência da cidade de Fortaleza (Ceará), o programa que prevê o pagamento destes auxílios temporários recebe o nome de Programa de Locação Social, criado em 2010 por meio de lei municipal[101]. A gestão do programa é feita por um conjunto de secretarias, com destaque para a secretaria municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Esta gestão compartilhada se dá também na distribuição de vagas, uma vez que é definido nos marcos normativos do Programa um número máximo de beneficiários a serem atendidos por cada secretaria gestora e suas respectivas indicações de hipóteses a serem contempladas. Além disso, cada secretaria deve prever dotação orçamentária para as suas despesas no Programa.

De acordo com decreto municipal de 2015 que regulamenta o Programa de Locação Social, o número total de beneficiários seria limitado a 1.250, com no máximo 700 beneficiários contemplados via Habitafor e 550 via Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC)[102]. Já em 2018, por meio de um novo decreto a distribuição de vagas entre secretarias é alterada, podendo a Habitafor atender até 1000 beneficiários e a SESEC a apenas 250[103]. Por fim, em uma alteração nas normativas municipais no ano de 2022 a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) passou a compor a gestão do programa e compartilhar das vagas disponíveis[104]. Com essa alteração, não fica claro dentre os documentos consultados como se reestrutura a distribuição de vagas entre secretarias ou mesmo se o limite máximo de beneficiários instituído em 2015 segue vigente.

De acordo com informações coletadas junto ao Núcleo de Locação Social da Habitafor, o valor do auxílio em novembro de 2022 era de R$420 e o número total de beneficiários contemplados pelo Programa de Locação Social naquele mesmo ano era de 934, dos quais 304 haviam sido beneficiados via Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS). Já quanto às secretarias gestoras do Programa e as hipóteses por elas contempladas, em 2022, eram as seguintes:

a) Habitafor - Famílias em situação de desalojamento temporário e que estejam cadastradas nos programas habitacionais e em processo de reassentamento;

[101] Lei Ordinária nº 9.682, de 26 de agosto de 2010, que autoriza o Município de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), a implantar o Programa de Locação Social.
[102] Decreto Municipal nº 13.579, de 12 de maio de 2015.
[103] Decreto Municipal nº 14.172, de 22 de fevereiro de 2018.
[104] Alteração apresentada por meio da Lei Ordinária nº 11.268, de 15 de junho de 2022. Mais informações disponíveis em: https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/05/25/projeto-que-insere-seinf-na-execucao-do-programa-de-locacao-social-e-aprovado-na-cmfor/. Acesso em 05 dez. 2022.

Mulheres em situação de violência doméstica e/ou sexual, idosos, pessoas com deficiência, enfermos graves; Famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social.

b) SESEC via Coordenadoria Especial de Proteção e Defesa Civil - Famílias que habitam em condições desumanas, em áreas de risco iminente ou que tenham sido atingidas por qualquer espécie de desastre; 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.
c) SDHDS - Famílias ou pessoa em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de rua.
d) SEINF - Famílias cuja remoção definitiva ou temporária seja necessária para implantação de obras públicas[105].

Por sua vez, o Governo do Estado do Ceará também realiza o pagamento de auxílios temporários a famílias removidas por meio de um programa de mesmo nome (Programa de Locação Social) criado em 2011 por meio de lei estadual[106]. Diferente do programa municipal, é previsto nos marcos normativos que os auxílios estaduais atendam especificamente a famílias removidas em virtude de projetos de responsabilidade do Governo do Estado e que estejam cadastradas em projetos em andamento que contemplem as mesmas com novas moradias.

O Projeto Maranguapinho[107] e o Projeto Dendê[108], ambos executados pela Secretaria Estadual das Cidades com recursos do PAC, previam a inclusão no Programa de Locação Social daquelas famílias removidas pelas intervenções e que optassem pelo reassentamento[109]. Em 2022, 209 famílias eram beneficiárias do programa via Secretaria Estadual das Cidades. Já a Secretaria Estadual de Infraestrutura utiliza o programa para atendimento às famílias afetadas pela obra de mobilidade urbana para implantação do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT). Em 2023, o número de famílias nessa situação era de 705, tendo

[105] Informações levantadas junto à Habitafor, via Lei de Acesso à Informação, em pedidos realizados em novembro de 2022 e fevereiro de 2023.
[106] Lei Estadual n.º 14.965, de 13 de julho de 2011, que Autoriza o Estado do Ceará a implantar Programa de Locação Social, destinado a subsidiar aluguel provisório em virtude de projetos sociais de responsabilidade do governo do Estado do Ceará.
[107] De forma breve, podemos apresentar o Projeto Maranguapinho como uma das grandes intervenções urbanas realizadas em Fortaleza com recursos do PAC. As obras extrapolam os limites do município, tendo sua área de intervenção atrelada ao Rio Maranguapinho, com foco na macrodrenagem metropolitana, a presença de comunidades em situação de risco, com propostas de urbanização parcial e reassentamentos distantes (Pequeno, Carvalho, 2018, p. 244).
[108] De acordo com Renato Pequeno e Pedro Carvalho, trata-se de um projeto de “urbanização integral cujo escopo inaugurou um novo modo de intervir em favelas, no qual, ao invés da remoção, privilegia-se a urbanização mediante o redesenho da área” (2018, p. 240).
[109] Lei Estadual nº 17.442, 9 de abril de 2021, Lei Estadual nº 16.508, de 02 de março de 2018, Lei Estadual nº 16.875, de 10 de maio de 2019.

sido superior a 900 famílias entre os anos de 2018 e 2021. Ao todo, 1.125 famílias afetadas por obras do VLT já foram atendidas por essa política[110].

O valor mensal previsto para o auxílio aos beneficiários do Programa de Locação Social era de R$200 em julho de 2011 e passou a R$400 em julho de 2014 (igualando-se ao valor pago pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro desde 2010)[111]. No entanto, as normas e os valores estipulados pelo Programa de Locação Social diferem daqueles destinados especificamente às famílias removidas para implantação do VLT, que passou a ter marcos normativos próprios. Nesse sentido, em dezembro de 2011 foi aprovado o "Programa de Apoio ao Trabalho de Desapropriação, Indenização e Remoção das Famílias Abrangidas pelo Projeto do Governo Estadual Denominado VLT"[112]. Esse programa seria executado pela Secretaria Estadual de Infraestrutura e previa o pagamento de aluguel social de R$200 mensais aos beneficiários encaminhados ao reassentamento nos casos de remoções de imóveis avaliados em até R$16 mil. Meses depois, em julho de 2012, uma nova Lei alterou essa previsão, estabelecendo em R$400 o valor do aluguel social a ser pago e ampliando o valor máximo da avaliação do imóvel para R$40 mil[113]. Além disso, o aluguel social passou a ser previsto também nos casos em que houvesse "inquilino ou simples ocupante". Passados cinco anos, em abril de 2017, uma nova Lei alterou o valor dos auxílios a serem pagos nos casos de remoções de que tratavam as leis de 2011 e 2012[114]. Com a revisão, o valor mensal pago passou a ser de R$520. Por fim, em maio de 2023 o valor foi novamente revisto por meio de Lei, passando a ser de R$722,05[115]. De acordo com o Governo do Estado, o aumento de 38,86% no valor pago às famílias removidas em decorrência das obras para implantação do VLT levou em consideração a inflação, proporcionando uma correção monetária em relação aos R$520 pagos anteriormente, e foi resultado de um trabalho conjunto do Governo com Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e comunidades impactadas (Seinfra, 2023).

Por fim, na cidade do Recife (Pernambuco) a concessão do "Auxílio-Moradia" teve início ainda no ano de 2001, após um ciclo de fortes chuvas que provocou desastres na cidade, deixando centenas de famílias desabrigadas. Esse auxílio integrou o conjunto de medidas do Programa Guarda-Chuva, criado no âmbito da Defesa Civil do município com o objetivo de planejar e coordenar as ações de prevenção e assistência nas áreas de encosta ocupadas

[110] Os dados de beneficiários atendidos pelo Programa de Locação Social do Governo do Estado do Ceará foram solicitados às secretarias, via Lei de Acesso à Informação, em dezembro de 2022 e fevereiro de 2023.
[111] Lei Estadual nº 14.965, de 13 de julho de 2011; e Lei Estadual n.º 15.738, de 29 de dezembro de 2014.
[112] Lei Estadual nº 15.056, de 06 de dezembro de 2011.
[113] Lei Estadual nº 15.194, de 19 de julho de 2012.
[114] Lei Estadual nº 16.217, de 17 de abril de 2017.
[115] Lei Estadual nº 18.365, de 18 de maio de 2023.

pela população de baixa renda na cidade. Essas iniciativas marcaram os primeiros anos de um ciclo de gestões municipais do Partido dos Trabalhadores (PT) na prefeitura do Recife.

O Programa Guarda-Chuva realizava o monitoramento das áreas de maior risco de deslizamento e disponibilizada abrigos provisórios para situações emergenciais. Por sua vez, o Auxílio-Moradia passou a ser acionado nos casos em que não era possível a permanência das famílias em suas moradias por riscos de desastres, passando a ser ofertado então o auxílio financeiro mensal de R$151 para locação de novos imóveis em áreas seguras (Otta, 2004). Além disso, o Auxílio-Moradia atendia provisoriamente a famílias que precisavam desocupar imóveis para obras de melhorias habitacionais visando a eliminação de riscos em encostas e, ainda, famílias removidas de áreas alagadas que aguardavam reassentamento em conjuntos habitacionais no Programa Recife Sem Palafitas. Cabe o destaque de que, iniciado em 2003, este Programa Recife Sem Palafitas foi fruto da parceria da gestão municipal com o governo federal, em 2003, já tendo Lula como presidente da República. Logo em seus anos iniciais o Auxílio-Moradia teve um importante crescimento no número de beneficiários, atendendo a cerca de 1.200 famílias em dezembro de 2001 e passando a atender a mais de 3.000 famílias um ano depois (Alheiros, 2003, apud Leite, 2006).

Anos mais tarde, quando da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Recife (PLHIS Recife), o Auxílio-Moradia foi descrito como tendo o intuito de atender temporariamente a famílias moradoras de áreas com precárias condições de habitabilidade e que tenham sido vítimas de desastres naturais. Assim, o PLHIS Recife indica que, em 2016, o valor mensal pago era de R$200 e atendia a cerca de 5.700 beneficiários.

A conceção desse auxílio sofreu importantes mudanças após a catástrofe que marcou os meses de maio e junho de 2022 nos estados de Pernambuco, Alagoas e Paraíba. Nessa catástrofe, deslizamentos e inundações desencadeados por chuvas fortes levaram à morte de mais de 130 pessoas. Na cidade do Recife, apenas entre os dias 25 e 30 de maio as chuvas intensas somaram mais de 550mm, 140mm acima da média para aquele mês (Cemaden, 2023). Diante do grave quadro, o Auxílio-Moradia ganhou novo marco normativo em junho daquele ano. Por meio desse marco, o valor mensal pago passou a ser de R$300 e foram definidos os critérios de elegibilidade, os procedimentos a serem adotados e as hipóteses em que o auxílio seria suspenso ou extinto[116]. A conceção do auxílio passou a ser prevista nos casos em que houvesse situação de vulnerabilidade social, cujos imóveis tivessem sido destruídos, avariados ou interditados definitivamente, e mantendo ainda a previsão de concessão nos casos em que houvesse remoção de imóveis em áreas destinadas à execução de obras públicas. No entanto, a conceção foi vedada aos casos em que os moradores estivessem na condição de inquilinos, em imóveis cedidos ou invadidos. No

[116] Lei Municipal nº 18.936, de 08 de junho de 2022.

anúncio dessas mudanças foi informado que, até aquele momento, constavam 5.594 pessoas como beneficiárias do Auxílio-Moradia na cidade de Recife, número que cresceria bastante após a inclusão dos novos beneficiários atingidos pela catástrofe (Diário de Pernambuco, 2022). Foi definida ainda a criação de um auxílio a ser pago em parcela única no valor de R$2.500 às famílias severamente atingidas pela catástrofe, contando com recursos da Prefeitura de Recife e do Governo do Estado de Pernambuco.

Por sua vez, o Governo do Estado de Pernambuco, desde 2008, destina "auxílio-moradia" a famílias afetadas por obras públicas de sua competência, sendo previsto o pagamento de auxílios mensais até que seja garantido o reassentamento. No ano de 2024, o auxílio atendia a mais de cinco mil beneficiários (Diário de Pernambuco, 2024). Os valores mensais pagos como "auxílio-moradia" eram de R$151 até o ano de 2015, quando passaram a ser de R$200[117]. Somente em 2024 esse valor foi revisto, passando a ser de R$350 mensais[118].

De forma similar ao que acontece no caso do estado do Ceará, os diversos marcos normativos de Pernambuco que tratam do "auxílio-moradia" abordam intervenções públicas específicas que acarretam remoções de famílias (como obras de urbanização e mobilidade urbana), prevendo então o pagamento do benefício exclusivamente às famílias por elas afetadas[119]. Além disso, alguns marcos normativos tratam de situações específicas de calamidade e emergência em decorrência de chuvas (em períodos e locais determinados nas normas), também prevendo o atendimento das famílias afetadas por meio do "auxílio-moradia".

Após as chuvas de 2022, não houve novos marcos destinados à conceção do "auxílio-moradia" a casos específicos, como se via anteriormente. No entanto, o Programa Estadual de Subsídio à Habitação de Interesse Social do estado de Pernambuco, instituído em 2008, passou a prever a conceção do "auxílio-moradia" às famílias por ele atendidas. Até então os atos normativos que tratavam dos auxílios indicavam prazos de seis, 12 ou até 24 meses de permanência dos beneficiários, podendo haver extensão desses prazos de acordo com a avaliação do poder público quanto à permanência da necessidade do atendimento. Em junho de 2022 esses prazos foram alterados e passou a ser prevista a permissão da "manutenção temporária do auxílio-moradia por até 60 (sessenta) meses, nos limites previstos em legislação específica, para beneficiários atuais que passem a ter unidade habitacional integrante do Programa, nos termos da regulamentação específica"[120].

---

[117] Lei Estadual nº 15.555, de 11 de agosto de 2015.
[118] Lei Estadual nº 18.685, de 4 de setembro de 2024.
[119] Para consultar os diversos marcos normativos que tratam do "Auxílio-moradia" do Governo do Estado de Pernambuco podemos buscar pelo termo "auxílio-moradia" no endereço virtual da Assembleia Legislativa do estado de Pernambuco: https://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx.
[120] Art. 1° da Lei n° 17.812, de 9 de junho de 2022, que altera a Lei 13.619, de 7 de novembro de 2008. Destaco que não fica claro, porém, se esse seria o prazo máximo de permanência no auxílio até o recebimento da nova moradia ou se trata-se de um auxílio que pode perdurar após a entrega do

4. POLÍTICAS DE ALUGUEL SOCIAL E OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS

4.1 Aluguel Social e as políticas de urbanização de favelas

Como largamente tratado na literatura dedicada às favelas e ao processo de urbanização das grandes cidades brasileiras, sobretudo do Rio de Janeiro, a relação entre o Estado e as favelas passou por grandes transformações ao longo do processo histórico de consolidação destes espaços de moradia popular, sendo atravessada por relações contraditórias, com conflitos e tensões (Gonçalves, 2013; Cardoso *et al.*, 2023a). É possível perceber uma tendência à invisibilidade destes espaços na agenda pública nas primeiras décadas do século XX. A partir da década de 1930 essa relação passa a se dar entre ações de controle, contenção, repressão e tolerância, com expressiva alternância e ambiguidade. A repressão às favelas e seus moradores intensifica-se a partir da década de 1960, quando ocorrem intensos e violentos processos de erradicação de favelas, havendo iniciativas de realocação da população removida em grandes conjuntos residenciais e experiências pontuais de habitações provisórias. Somente com o processo de redemocratização, ao longo da década de 1980, ganha força o reconhecimento destes espaços como legítimos. Esse é um momento em que a erradicação de favelas se afasta da agenda pública e fortalecem-se políticas de urbanização pautadas pela melhoria das condições de vida de seus moradores e pela integração aos bairros nos quais se inserem[121]. Assim, podemos perceber que a as políticas de urbanização de favelas são um fato recente no longo processo histórico de urbanização das cidades brasileiras e, especialmente, do Rio de Janeiro.

Ainda que a cidade do Rio de Janeiro tenha experimentado iniciativas robustas do poder público em favelas ao longo das últimas décadas, tendo o Programa Favela Bairro como principal marco, foi no recente ciclo lulista que a urbanização ganhou centralidade na agenda pública nacional, tendo o governo federal como promotor desta política por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em sua linha Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). Já a remoção de moradores de favelas, que desde o processo de redemocratização vinha ocorrendo apenas de forma pontual e enfrentava forte resistência popular, passa a ser reincorporada e ressignificada. Ao tratar desta mudança, Alexandre Magalhães (2019) afirma que a remoção passa a não ser mais compreendida como uma ação autoritária, mas como uma forma de ação estatal que, além de equalizar o espaço urbano fragmentado, possibilitaria a melhoria das condições de vida dos moradores de áreas tidas como impróprias (como áreas de risco e áreas sob proteção ambiental). Assim, urbanização e remoção teriam deixado de ser ações estatais antagônicas. Se na década de 1980, como mostra Luís Antônio Machado

imóvel aos beneficiários. E ainda, não foi possível identificar como o novo prazo previsto dialoga com os prazos estabelecidos nas legislações anteriores.

[121] Essa periodização tem como referência o quadro apresentado no texto “Origens das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro” (Cardoso *et al*., 2023a, p. 53 e 54).

da Silva (1981), tínhamos uma polarização entre ambas, agora elas compõem a agenda pública como complementares. Evitando acionar o termo remoções, historicamente vinculado a violências e violações do direito à moradia, gestores públicos passam a defender a proposta de “desadensamento”, referindo-se à necessidade de remoção parcial nas favelas para abertura de espaços livres e realização de obras (Brum, 2013, p.198; Magalhães, 2019, p. 23).

É neste sentido que as “alternativas habitacionais” oferecidas às famílias removidas por intervenções do poder públicos em favelas ganham relevância no desenho da política de urbanização de favelas no ciclo recente. Essas alternativas variam, caso a caso, de acordo com os entes envolvidos, políticas vinculadas às intervenções, marcos normativos instituídos e conjunturas locais de forma mais ampla. Entretanto, a princípio é possível destacar a recorrência de três modalidades de “alternativas habitacionais”: o reassentamento em novas moradias ofertadas pelo poder público, a “compra assistida” (na qual o poder público viabiliza financeiramente a compra de um novo imóvel) e o recebimento de valores correspondentes à indenização pela perda da moradia. Nos casos em que, dentre as modalidades, as famílias removidas optassem pelo reassentamento, o pagamento dos auxílios temporários aos custos com aluguéis foi uma medida largamente utilizada para superar descompassos entre obras de urbanização e as obras de produção de novas moradias.

No município do Rio de Janeiro, tal estratégia já havia sido utilizada pelo poder público no Programa Favela-Bairro, ainda no início da década de 1990, e manteve-se presente desde então por meio de uma sequência de decretos municipais e articulando-se às modalidades de “alternativas habitacionais” às famílias removidas por obras públicas em favelas. De forma similar, na cidade de São Paulo é determinado o pagamento do auxílio a famílias desabrigadas em decorrência de obras públicas de urbanização de favelas por meio de auxílios pagos pela Prefeitura. Como tratado anteriormente, esses seriam exemplos da adoção de políticas de aluguel social, compondo então suas origens.

De acordo com o caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, o Auxílio Aluguel abrangia 27.941 famílias na cidade de São Paulo no ano de 2016, sendo a principal modalidade de atendimento às situações emergenciais ou transitórias de demanda por moradia em curso no município (Sehab, 2016). Dentro deste universo de famílias que recebiam mensalmente o auxílio no valor de R$400,00, 82,8% residiam em áreas de favelas até o momento em que perderam o acesso a suas moradias e ingressaram como beneficiárias da política e, para cerca de 90% destas famílias, o motivo de saída das favelas foi a remoção forçada, motivadas por: (a) obras de urbanização (10.432 famílias), (b) frentes de obras públicas (3.917 famílias) e (c) alegação de risco ou emergência (10.237 famílias).

Tratando especificamente das intervenções em favelas realizadas por meio do PAC na capital paulista, cerca de 14 mil unidades habitacionais foram produzidas para reposição

de moradias de famílias removidas, porém cerca de outras 10 mil famílias foram inseridas em políticas de aluguel social (Cardoso, Denaldi, 2018, Akaishi *et al.*, 2018).

Em um esforço de sistematização e análise das intervenções de urbanização de favelas via PAC na cidade de São Paulo, Ana Gabriela Akaishi e demais autoras (2018) classificaram as intervenções quanto aos modelos de reassentamento adotados para atender às famílias removidas pelas obras. Assim, as intervenções foram divididas entre: (a) urbanização com construção de novas moradias dentro da área de intervenção; (b) urbanização com construção de novas moradia na área de intervenção e com reassentamento de parte da população em outros locais e (c) urbanização com solução habitacional apenas para parte das famílias removidas (sem reposição de moradia para todas as famílias). Dentre o universo de favelas que receberam intervenções, as favelas que compunham esse último grupo tinham em comum a inserção em grandes complexos, são elas: Heliópolis, Paraisópolis, Jardim São Francisco, Sapé, e ainda aquelas que compunham o conjunto de favelas denominado Mananciais[122]. Assim, as autoras chamam atenção que, especialmente nas favelas inseridas em grandes complexos, o aluguel social foi utilizado não somente com o objetivo de assistir às famílias durante o período de espera por uma nova moradia, mas também em casos nos quais ainda não havia previsão, projeto ou obra para viabilizar reassentamentos (Akaishi *et al.*, 2018, p.66). A tabela a seguir (ver Tabela 3) apresenta o número de unidades habitacionais produzidas e de famílias inseridas na política de aluguel social nessas respectivas áreas de intervenção, tomando como referência o levantamento das autoras.

Tabela 3: Reassentamentos e ingresso em políticas de aluguel social em intervenções do PAC em favelas inseridas em grandes complexos na cidade de São Paulo.

Áreas de intervenção	Unidades ofertadas para reassentamento	Famílias inseridas em política de aluguel social
Heliópolis	2.160	1.044
Paraisópolis	462	964
Jardim São Francisco	1.900	3.812
Sapê	1.036	1.250
Mananciais	6.117	2.584[123]

Fonte: elaboração própria a partir de Akaishi *et al.* (2018).

[122] Refere-se ao Programa Mananciais, que abrange assentamentos localizados da bacia do Guarapiranga e na bacia da Represa Billings, inseridos na Região Metropolitana de São Paulo.
[123] As autoras indicam que no ano em que foram feitas as coletas de informações (2018) existiam mais de 2.584 famílias recebendo auxílio aluguel em decorrência das intervenções em Mananciais. No entanto era previsto para aquele mesmo ano a conclusão de um empreendimento para reassentamento, o que reduziria o número de famílias em aluguel social para 1.499.

Na cidade do Rio de Janeiro, apesar da ausência de informações sistematizadas e disponíveis publicamente quanto à origem e ao motivo do ingresso de famílias nas políticas de aluguel social vigentes (municipal e estadual), alguns dados demonstram o grande impacto das remoções forçadas atreladas a obras de urbanização de favelas. Analisando as obras de urbanização promovidas pelo PAC em um conjunto significativo de grandes favelas (Rocinha, Cantagalo e complexos de favelas de Manguinhos, Alemão, Tijuca e Colônia Juliano Moreira), a partir de dados de dezembro de 2013, tem-se que o número total de novas unidades habitacionais produzidas (5.154) limitou-se a aproximadamente metade do número de famílias removidas, este sendo superior a 10 mil (Cardoso *et al.*, 2018). Assim como no caso de São Paulo, este descompasso levou ao cadastramento de milhares de famílias em políticas de aluguel social como solução habitacional provisória.

Considerando esse conjunto de grandes favelas, chama atenção que as obras de urbanização realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com recursos do PAC possuíam um percentual bastante elevado de famílias removidas aguardando reassentamento em relação às intervenções realizadas pela Prefeitura por meio do mesmo programa. Tomando como referência dados de dezembro de 2013 temos que 2.507 famílias haviam sido removidas por intervenções realizadas pela Prefeitura, das quais 2% aguardavam reassentamento sendo incluídas como beneficiárias da política de aluguel social (Cardoso *et al.*, 2018, p. 133). Já as intervenções realizadas pelo Governo do Estado haviam levado à remoção de 7.753 famílias e o percentual de famílias inseridas em política de aluguel social foi de 31% (*Ibidem*). No caso do complexo de favelas do Alemão (AP3), onde houve atuação de ambos (Prefeitura e Governo do Estado), este percentual é de 46% para as intervenções realizadas pelo Governo do Estado (correspondendo a 1.266 famílias) e de 3% para as realizadas pela Prefeitura (apenas 30 famílias) (*Ibidem*). Já no complexo de favelas de Manguinhos (também na AP3), também com a atuação dos dois entes, 26% (1.083) das famílias removidas aguardavam reassentamento em decorrência de intervenções do Governo do Estado, enquanto apenas 2% (8) estavam na mesma condição em decorrência de intervenções da Prefeitura (*Ibidem*).

Frente à diferença entre os dados, cabe explicitar que, ainda que os dois entes tenham atuado concomitantemente nos complexos de favelas do Alemão e de Manguinhos, foram delimitadas previamente as suas respectivas áreas de atuação, estabelecendo recortes espaciais distintos. Nessa divisão coube à Prefeitura uma participação minoritária nos dois complexos de favelas. Assim, enquanto o Governo do Estado atuava na maior porção dos complexos de favelas, a Prefeitura encaminhava sua intervenção em trechos menores, o que pode ter levado à diferença entre o número de famílias removidas pelos dois entes nesses casos.

As ações de urbanização de favelas promovidas nos complexos do Alemão e de Manguinhos, no âmbito do PAC, foram classificadas como “emblemáticas” quanto ao modelo de intervenção adotado (Cardoso *et al.*, 2018). Essa classificação decorre da proeminência de grandes “obras emblemáticas” com forte apelo midiático e político no escopo das intervenções, concentrando vultuosos recursos e comprometendo o atendimento adequado às necessidades básicas dos territórios. Como obras emblemáticas tivemos no complexo de favelas do Alemão a construção de um teleférico e no complexo de Manguinhos a elevação de uma linha férrea com a criação de um amplo espaço livre público anunciado como “rambla”, a exemplo das intervenções na cidade de Barcelona. As duas intervenções têm em comum ainda a forte presença de empresas nos processos decisórios, incidindo em mudanças no escopo das intervenções e na ampliação das margens de lucro (Cardoso *et al.*, 2018).

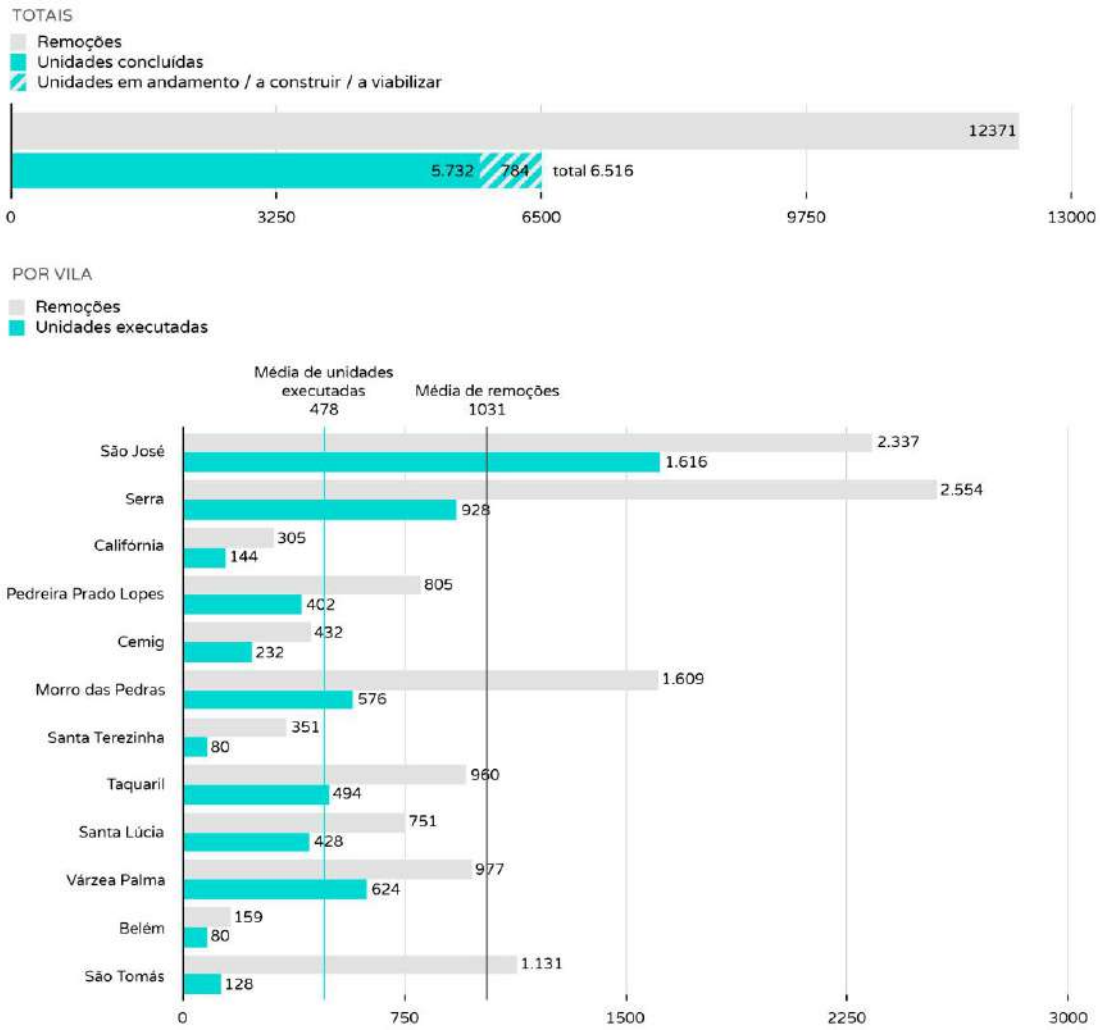
Entre as capitais do país, a cidade de Belo Horizonte foi a terceira cidade que mais captou recursos do PAC (atrás apenas de Rio de Janeiro e São Paulo). Como já mencionado anteriormente, a política local de auxílio aos custos com aluguel (denominada como Bolsa Moradia) tem como diretriz a inclusão, como seus beneficiários, apenas de famílias removidas que tenham a oferta de uma nova moradia garantida no âmbito do projeto de intervenção que provocou a sua remoção (Aragão, Santos, 2018). Esta diretriz se somou à escassa previsão de produção de novas moradias para o reassentamento no escopo das intervenções atreladas ao programa federal. Com isso, a indenização às famílias removidas tornou-se solução recorrente, sendo uma alternativa habitacional largamente acionada nas intervenções realizadas por meio do PAC na cidade de Belo Horizonte. Neste sentido, Thêmis Aragão e Mariana Santos (2018, p.154) identificaram que, nas urbanizações de favelas vinculadas ao PAC em Belo Horizonte, 13,92% dos gastos com habitação foram referentes a indenizações a famílias removidas. Até meados de 2018, a Urbel havia gastado em indenizações a famílias removidas por intervenções sob sua gerência, no âmbito do Programa Vila Viva[124], além dos valores já incluídos nas operações do PAC, cerca de R$36,6 milhões[125].

De acordo com dados sistematizados pelo Praxis/UFMG[126], 12.371 imóveis haviam sido removidos até o ano de 2016 no âmbito do Programa Vila Viva, sendo 92% desses de uso residencial. No entanto, haviam sido construídas apenas 5.732 novas unidades habitacionais e outras 784 estavam em fase de conclusão. Assim, a indenização ou a compra

[124] A Urbel é uma empresa de economia mista, responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular. Foram contratadas 20 operações do PAC para o Município de Belo Horizonte. Dessas, 15 foram propostas pela Urbel para o Programa Vila Viva.
[125] Quando procurada pelas pesquisadoras, a gestora informou que não possuía dados sobre o número de famílias indenizadas, uma vez que estes valores estavam sendo pagos em caráter emergencial, em resposta a demandas que surgiam nos canteiros de obras, dificultando a sistematização das informações (Aragão, Santos, 2018).
[126] Disponíveis em: https://praxis.arq.ufmg.br/territorios-populares/remocoes/. Acesso em 27 de julho de 2023.

assistida de um novo imóvel apresentavam-se como únicas soluções para mais de 40% dos casos. Os gráficos a seguir demonstram a distância entre o número de remoções e o número de unidades habitacionais destinadas ao reassentamento por área de intervenção e, ainda, os números globais e as médias alcançadas (ver Gráfico 5).

Gráfico 5: Proporção de remoções e unidades habitacionais produzidas pelo Programa Vila Viva até o ano de 2016.



Fonte: Praxis/UFMG.

Ainda que possamos considerar insuficiente a previsão de produção de novas moradias para o reassentamento no escopo das intervenções atreladas ao PAC em Belo Horizonte, as informações sistematizadas pelo Praxis/UFMG quanto às "alternativas habitacionais" comumente acionadas nos casos de remoções na cidade mostram que o Programa Vila Viva se destaca como principal programa de construção de novas unidades para reassentamento. Os programas (i) Vila Viva, (ii) PROAS e (iii) Programa Bolsa Moradia consistem nas três alternativas possíveis de encaminhamento previstas pela prefeitura de Belo Horizonte às famílias removidas. Como já apontado, o Programa Bolsa Moradia não contempla alternativa de moradia definitiva aos seus beneficiários, ofertando apenas um

auxílio provisório. Por sua vez, o PROAS que atende a famílias removidas por obras públicas e situações de calamidade utiliza majoritariamente a indenização em detrimento do reassentamento. Considerando dados de 1995 a 2017, o PROAS atendeu a 14.518 famílias e concedeu 11.305 indenizações sendo, portanto, esse o encaminhamento dado a 78% dos casos (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Proporção entre indenizações e reassentamentos monitorados, realizados pelo PROAS (1995-2017)

Fonte: Praxis-UFMG.

Assim, embora as intervenções do PAC tenham levado à produção de novas moradias para o reassentamento de forma mais robusta do que o praticado majoritariamente na cidade, o caso de Belo Horizonte reforça a persistência do descompasso entre remoções e produção de novas moradias para reassentamento na urbanização de favelas vinculadas ao PAC. Mesmo que não tenham sido acionadas políticas de aluguel social para as milhares de famílias removidas (como visto para as cidade de São Paulo e Rio de Janeiro), o expressivo volume de indenizações lança luz sobre a demanda não atendida de novas moradias adequadas, uma vez que “sabe-se que os valores das indenizações pagas são, em geral, insuficientes para o reestabelecimento dessas famílias no entorno da moradia original ou em condições semelhantes de acesso à cidade, configurando um cenário de constante dispersão para novas periferias” (Praxis/UFMG).

A pesquisa nacional de avaliação da urbanização de favelas por meio do PAC, coordenada por Cardoso e Denaldi (2018), apresenta contribuições essenciais à compreensão sobre a articulação da urbanização de favelas às políticas de aluguel social[127]. A pesquisa chama atenção para os problemas enfrentados pelo Programa no andamento de suas intervenções. Em um balanço apresentado pelo Ministério das Cidades, ainda em 2013, destacava-se o percentual de execução financeira média dos contratos assinados entre 2007 e 2008, que naquele momento era de 61%. O balanço apontava a existência de um conjunto de obras paralisadas e destacava os motivos que levaram às paralizações, dentre os quais estavam a necessidade de reprogramação contratual, problemas com empresas executoras e problemas financeiros dos entes proponentes que lhes impediam aportar contrapartida e complementação no valor da unidade habitacional, além de impedirem o pagamento de

[127] As informações trazidas anteriormente sobre urbanização de favelas por meio do PAC nos casos de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte são resultado desta pesquisa feita em rede.

indenização e aluguel social (Cardoso, Denaldi, 2018, p. 34)[128]. Os autores indicam a necessidade de se analisar, de forma aprofundada, os resultados apresentados por esse balanço, compreendendo a natureza das obras de urbanização de favelas e sua complexidade. Neste sentido, destacam que estas intervenções muitas vezes exigem a liberação de áreas ocupadas por moradias para que sejam realizadas obras, o que imprime à urbanização de favelas uma distinção essencial em relação às obras em áreas livres, não ocupadas para moradia.

É importante considerar que o PAC permitiu a ampliação da escala de intervenção em favelas, garantido aporte de recursos federais para prefeituras e governos estaduais (Cardoso, Denaldi, 2018). Mesmo em municípios como Rio de Janeiro e São Paulo, que possuem trajetórias locais relevantes de políticas de urbanização de favelas, com expressiva capacidade de investimento, o PAC teve papel fundamental. Em São Paulo o programa federal permitiu acelerar intervenções já iniciadas anteriormente e no Rio de Janeiro viabilizou intervenções de maior complexidade em grandes favelas consolidadas. De forma geral, o PAC não só viabilizou intervenções em favelas até então não atendidas por políticas de urbanização, como possibilitou a complementação de intervenções em favelas que já haviam sido atendidas anteriormente.

Por outro lado, o aumento na escala e na complexidade das intervenções foi acompanhado pelo aumento de remoções e do peso da produção de novas moradias nos orçamentos. Cardoso e Denaldi (2018) indicam que, a partir dos casos observados na pesquisa, as remoções estariam sobretudo relacionadas com o adensamento das áreas de intervenções, situações de risco, opções de projeto, execução de obras viárias e de macrodrenagem, implicações das legislações ambientais e necessidades de qualificação ambiental. Os autores pontuam que estes fatores refletem a condição de que a maior parte dos assentamentos precários localizados em Regiões Metropolitanas coincide com áreas ambientalmente sensíveis ou sobre as quais incidem legislações de proteção ambiental (*Ibidem*, p. 39). Por suas especificidades, em intervenções nestas áreas, assim como em grandes obras de drenagem e implantação de sistema viário, comumente são alcançados elevados percentuais de remoções.

O caso da cidade de Fortaleza é exemplar desse quadro. Assim como Recife e Belém, Fortaleza teve grande parte de suas intervenções via PAC atreladas a obras de drenagem e macrodrenagem (Cardoso, Denaldi, 2018, p. 39). Cerca de 70% dos recursos destinados às intervenções na região metropolitana de Fortaleza estão associados a grandes projetos de macrodrenagem e foram realizadas em áreas consideradas como em situação de risco

[128] Além dos motivos já apontados, eram listados problemas com licitação, com órgãos de controle, com a comprovação da titularidade fundiária, com licenças ambientais, ausência de medição etc.

ambiental. Por meio desses grandes projetos foram atendidas cerca de 33 mil famílias, porém quase 15 mil destas foram removidas e tiveram o reassentamento em conjuntos habitacionais como alternativa habitacional ofertada (Pequeno, Carvalho, p. 236). De acordo com dados disponibilizados pelo Governo do Estado do Ceará, proponente destes grandes projetos viabilizados por meio dos recursos federais vinculados ao PAC, ainda entre os anos de 2020 e 2021 estavam sendo realizados pagamentos de aluguel social às famílias removidas por essas intervenções[129].

Como apontado anteriormente, frente ao grande desafio posto, as intervenções de urbanização de favelas atreladas ao PAC acabaram sendo marcadas pelo descompasso entre obras de urbanização e oferta de novas moradias. Apesar de destacarem a necessidade de estudos mais aprofundados para melhor elaboração, Cardoso e Denaldi elencam possíveis fatores que estariam na origem deste descompasso (2018, p. 40). Alguns destes relacionam-se à distância temporal entre a elaboração dos projetos e a execução das intervenções que, conjugada à condição de constante transformação dos territórios, teria levado a cadastros e diagnósticos desatualizados, a defasagens dos projetos e ao aumento no número de remoções necessárias em relação ao previsto. Além disso, estariam entre os fatores as decisões tomadas pelos agentes promotores, a dificuldade em viabilizar a produção de novas moradias por meio da articulação dos dois programas federais, PMCMV e PAC, e ainda o baixo valor destinado pelo PAC à produção de novas unidades habitacionais.

Quanto à articulação dos dois programas federais temos que, na primeira fase de execução do PAC era previsto que a urbanização e a produção de novas moradias comporiam o escopo de uma mesma contratação, sem que fosse acionado o PMCMV. Este arranjo enfrentava como entrave os baixos valores fixados para a produção habitacional que, em geral, eram inviáveis para as intervenções nas cidades metropolitanas, levando à necessidade de aportes de contrapartidas locais. Em 2011, com o lançamento da segunda fase dos programas, foi estabelecido que a produção habitacional demandada por obras de urbanização do PAC seria viabilizada prioritariamente pelo PMCMV (Santo Amore *et al.*, 2015).

Um dos grandes problemas decorrentes desta vinculação entre programas foi a dificuldade para a implantação de novas unidades para reassentamento no interior ou nas proximidades dos territórios em que se davam as obras de urbanização. Isso porque as diretrizes do PMCMV não permitiam a utilização de terrenos em situação fundiária irregular. Essa limitação soma-se ainda ao importante poder decisório do setor privado sobre a produção habitacional nesse programa, sendo orientada por ganhos que seriam reduzidos em obras com maior complexidade e menor escala de produção, como aquelas executadas

[129] Dados sobre despesas do Poder Executivo, consultados no Portal Ceará Transparente, da Controladoria e Ouvidoria Geral do Governo do Estado do Ceará, em outubro de 2022.

dentro de favelas. Como apontado por pesquisas de avaliação do PMCMV, nele houve um predomínio da produção de conjuntos habitacionais de grande porte em áreas periféricas ou em ainda não urbanizadas (Rufino, 2015, p.65; Santo Amore *et al.*, 2015).

Na análise de Cardoso e Denaldi quanto à articulação dos dois programas federais, a dificuldade de combinar interesses e tempos de diferentes agentes estaria na origem tanto da morosidade das obras de urbanização quanto no descompasso em relação à produção habitacional (2018, p. 42). Os autores destacam que, quando realizada a pesquisa (publicada em 2018), na maioria dos casos estudados ainda não havia sido viabilizada a contratação e a construção de grande parte das moradias previstas no escopo das intervenções.

> na maioria dos casos estudados, ainda não se viabilizou a contratação e construção de grande parcela das moradias que seriam viabilizadas pelo PMCMV e isso coloca em risco o término das intervenções como planejadas. Nesses casos, como ressalta o exemplo do Rio de Janeiro, o Poder Público lidou com essa restrição por meio da utilização dos programas de Aluguel Social, o que acabou se colocando como um problema para as famílias, visto que para muitas delas não se conseguiu ainda chegar a uma solução definitiva de moradia (Cardoso, Denaldi, 2018, p. 42).

Desta forma, explicita-se que políticas de aluguel social destinadas às famílias removidas devido a obras de urbanização de favelas atreladas ao PAC teriam sido medidas amplamente adotadas pelos governos locais proponentes das intervenções, diante da necessidade de remoção para execução das obras e da oferta restrita de unidades habitacionais para o reassentamento imediato.

Apesar das convergências nas experiências de urbanização de favelas por meio do PAC nas grandes cidades brasileiras, a pesquisa coordenada por Cardoso e Denaldi (2018) pontua que, ao contar com um modelo normativo mais aberto, o Programa teria possibilitado sua execução de formas diversa e com importante dependência de trajetória[130]. Assim, teria possibilitado que governos locais que já vinham desenvolvendo políticas de urbanização de favelas pudessem adotar modelos institucionais e políticos já experienciados, além de avançar em inovações. Por sua vez, para os casos em que essas políticas estavam ausentes até então da agenda pública local, o PAC teria influenciado a adoção do modelo de urbanização integral (tendo como desafio a superação da pouca experiência acumulada). Como sintetizado pelos autores, “o programa não criou modelos institucionais fechados, permitindo assim uma adaptação às diferentes estratégias de intervenção que caracterizam a história da urbanização de favelas na experiência brasileira” (Cardoso, Denaldi, 2018, p. 44).

[130] Cardoso e Denaldi (2018) mobilizam o conceito de dependência de trajetória (*path dependency*), comum ao campo da História Econômica, da Sociologia e da Ciência Política. De forma sintética, na análise de políticas públicas a dependência de trajetória seria o reconhecimento da condição de dependência de novos fenômenos políticos a fatores históricos que lhes precedem. Portanto, ao adotar modelo normativo aberto, o PAC teria favorecido que os governos locais seguissem a sua trajetória política-institucional sem que fossem impostos rompimentos ou reversões.

Essa dimensão do PAC, para a qual chamam atenção os autores, tem grande relevância para a compreensão sobre os diferentes tratamentos dados pelos gestores locais ao descompasso entre obras de urbanização e oferta de novas moradias no caso das intervenções realizadas na cidade do Rio de Janeiro. Destaca-se, por tanto, como as diferentes conjunturas e trajetórias locais tiveram desdobramentos relevantes sobre a implementação do PAC e, especialmente, sobre a adoção de políticas de aluguel social pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

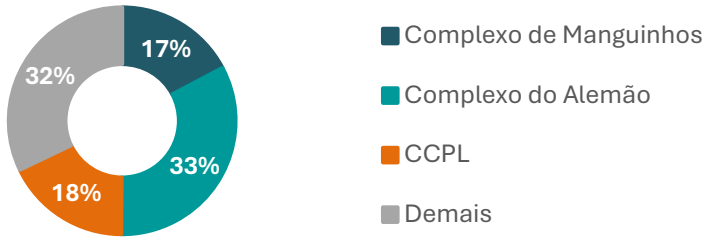
As intervenções realizadas pela Prefeitura seguiram, em grande medida, o que vinha sendo desenvolvido por meio do Programa Favela Bairro, com o pagamento de auxílios aos custos com aluguéis para famílias removidas enquanto eram produzidas as unidades habitacionais para reassentamento. Apesar da continuidade na adoção dos auxílios temporários, houve expressivo aumento das remoções forçadas conjugado a uma mudança de orientação das intervenções de forma mais ampla, o que é perceptível nas mudanças sofridas pelas diretrizes que limitavam o percentual de remoções das intervenções. Se na primeira fase do Programa Favela Bairro havia a diretriz de limitar a realocação de moradia para “desadensamento” a 5% dos domicílios de cada área (percentual que passou para 8% na segunda fase do Programa), na implementação do PAC pela Prefeitura não foi adotada qualquer diretriz similar que limitasse o percentual de remoções (Cardoso *et al.*, 2023c).

Por sua vez, como já pontuado anteriormente, as intervenções realizadas pelo Governo do Estado, via PAC, na cidade do Rio de Janeiro promoveram remoções massivas. Refletindo a trajetória local e à semelhança do quadro municipal, foram criados marcos normativos estaduais específicos para tratar de remoções por ações do poder público em favelas e neles previa-se o pagamento de auxílios temporários aos custos com aluguéis que, em 2010, passaram a compor o Programa Morar Seguro.

Nos dados disponíveis sobre os beneficiários do Programa Morar Seguro é possível observar a sua ampla mobilização para atender às famílias removidas nos grandes complexos de favelas em que o Governo do Estado realizou obras de urbanização via PAC, especialmente os complexos de Manguinhos e do Alemão (ambos na AP3). Considerando o valor total gasto pelo Programa Morar Seguro na cidade do Rio de Janeiro entre os anos 2011 e 2021, pouco mais de R$186 milhões, cerca de metade foi destinado a famílias removidas de favelas que compõe os dois complexos, sendo 17% para beneficiários com origem no complexo de favelas de Manguinhos e 33% no complexo de favelas do Alemão (ver Gráfico 7). Temos ainda a ocupação da antiga CCPL que, apesar de estar fora da área compreendida como do complexo de Manguinhos, foi inserida no escopo das intervenções do PAC ao longo de sua implementação. A ocupação da antiga ruína fabril foi removida e deu lugar a conjuntos residenciais para reassentamento de parte das famílias. Os valores pagos como aluguel social

a pessoas removidas da antiga ocupação da CCPL correspondem a 18% do total gasto pelo Programa Morar Seguro ao longo desses dez anos analisados.

Gráfico 7: Valores totais gastos pela política estadual de aluguel social, por localidade, com destaque para grandes complexos de favelas – Manguinhos e Alemão (2011-2021).



Fonte: elaboração da autora com base em dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, as informações disponibilizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre os locais de origem dos beneficiários do Programa Morar Seguro na capital vão de encontro às análises realizadas por Cardoso e demais autores (2018) sobre as intervenções do PAC em favelas cariocas, na medida em que ambas indicam a ampla mobilização do aluguel social, pelos gestores locais, em resposta ao descompasso entre remoções por obras de urbanização e atendimento dessas famílias por solução habitacional definitiva. Para além disso, ao colocarmos em diálogo essas informações, torna-se evidente a longa permanência dos beneficiários na política de aluguel social, apesar desta ser anunciada como solução provisória (ver Tabela 4). Segundo os dados levantados quanto às alternativas habitacionais adotadas pelo Governo do Estado nas intervenções realizadas nos complexos de favelas de Manguinhos e Alemão, até dezembro de 2013, 1.083 famílias do complexo de favelas de Manguinhos e 1.266 famílias do complexo de favelas do Alemão haviam sido encaminhadas ao aluguel social (Cardoso *et al.*, 2018). Já os dados públicos disponíveis sobre beneficiários do Programa Morar Seguro mostram que, ao final do ano de 2023, o número de famílias com origem nesses dois complexos de favelas seguia bastante próximo àquele de 2013 (diferindo em apenas 32 famílias), indicando que a grande maioria dos beneficiários permanecia nessa condição há mais de dez anos.

Tabela 4: Famílias atendidas pela política estadual de aluguel social, com origem nos complexos de favelas do Alemão e de Manguinhos, nos anos de 2013 e 2023.

Locais de origem[131]	**Famílias beneficiárias da política estadual de Aluguel Social**	
	2013	**2023**
Complexo do Alemão	1.266	1.181
Complexo de Manguinhos	1.083	1.051

Fonte: Elaboração própria com base em Cardoso *et al.* (2018) e Portal do Aluguel Social[132].

[131] A partir das informações sobre os beneficiários no Portal do Aluguel Social, foram consideradas como integrantes do complexo de favelas do Alemão: Alemão, Itaoca e Skol; e como do complexo de Manguinhos: Chiqueirinho, Conab, Parque João Goulart, Vila São Pedro, Vila União e CCPL.
[132] Informações disponíveis em: https://www.portalaluguelsocial.rj.gov.br/. Acesso em 23 de abril de 2025.

4.2 Aluguel social e os riscos socioambientais

Além dos deslocamentos forçados operados pelo poder público com a prática de remoções para a realização de intervenções e obras (seja elas grandes obras urbanas ou projetos de urbanização de favelas), ganhou expressividade ao longo das duas últimas décadas o debate sobre situações de riscos socioambientais como inviabilizadoras da permanência de algumas áreas utilizadas para moradia popular nas grandes cidades brasileiras. Especialmente para as favelas cariocas, a mobilização do argumento do risco tem recolocado o debate sobre a erradicação de favelas na agenda pública. Essa é uma temática delicada e que permeia diversos campos do conhecimento uma vez que, como reforçado por Henri Acselrad, a noção de risco é uma construção social que deve ser compreendida a partir dos agentes, dos interesses e das disputas envolvidos (2002).

Rodolfo Moura e demais autores (Moura *et al.*, 2020) chamam atenção que, frente às diversas ações possíveis de tratamento dos riscos, em sua maioria de caráter mitigatório, a remoção daqueles que estão expostos ao risco têm sido uma das soluções mais recorrentemente acionada pelo poder público sobre os territórios populares. Nesses casos, ainda que sanada a condição de risco, esses deslocamentos forçados não têm sido capazes de garantir o direito à moradia e a melhoria das condições de vida de quem passou por esses processos. Nas palavras dos autores:

> As ações para o seu tratamento [dos riscos socioambientais] são predominantemente mitigatórias e abarcam um amplo leque de medidas de engenharia, que tentam controlar o processo físico ou o perigo. A remoção do objeto exposto ao risco, no caso os moradores (na sua imensa maioria, vulneráveis e de baixa renda) acaba sendo uma das soluções mais praticadas. A complicação que advém dessa medida é que, ao eliminar a exposição aos riscos socioambientais, por vezes, por se tratar de uma solução fragmentada, não se garante que os moradores não serão expostos a outros riscos como os de desagregação familiar, desemprego, isolamento, distanciamento dos núcleos urbanos centrais e submissão à violência urbana (Moura *et al.*, 2020, p. 224).

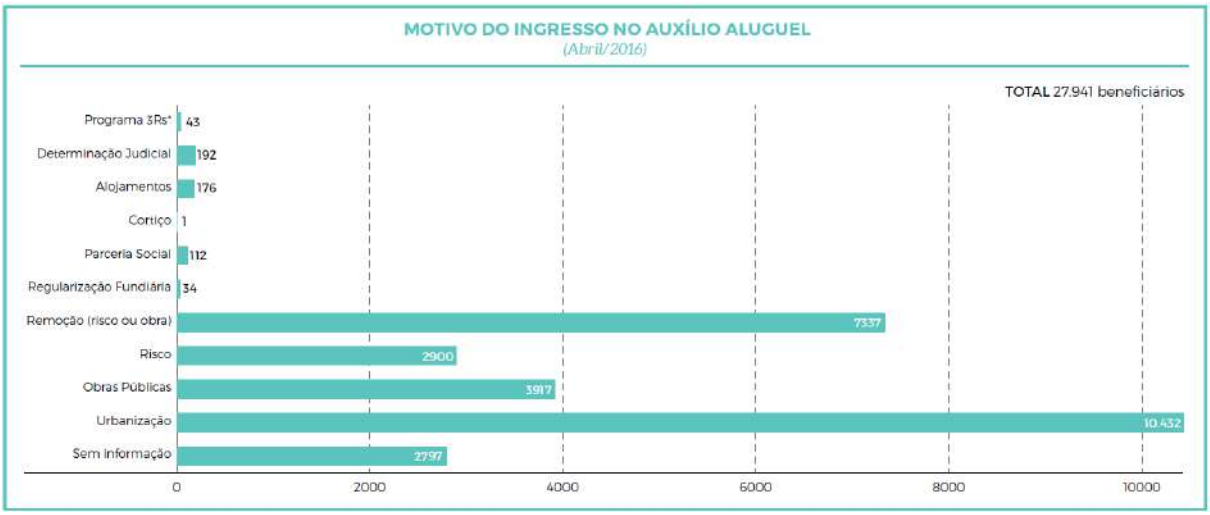
Refletindo a partir dos processos de ameaça de remoção ao longo dos últimos anos na Região Metropolitana de São Paulo, os autores alertam que a adoção das remoções como medidas compensatórias largamente utilizadas para a mitigação de riscos podem “solucionar de um lado, mas complicar de outro”. “Essa ação, em geral, não acompanha uma visão holística da situação e não contribui para promover ações integradas, mantendo o *status quo* de (re)produção de uma cidade desigual e injusta, como no caso de São Paulo” (Moura *et al.*, 2020, p. 225).

Na série histórica de dados levantados pelo Observatório de Remoções temos, a partir de 2017, o risco como uma das principais justificativas acionadas nas ameaças de remoções em São Paulo. De acordo com os autores, nos dados anteriores ao ano de 2017 as ameaças de remoções decorrentes de intervenções do poder público nos territórios populares tinham

maior destaque, refletindo a conjuntura singular de robustos investimentos públicos mobilizados para projetos de urbanização de favelas. Vinculadas a essas intervenções tínhamos uma sobreposição de motivos para as ameaças de remoção identificadas, uma vez que decorriam das ações do poder público para realização dos projetos e obras (e por tanto eram assim classificadas), mas por diversas vezes incorporavam ameaças decorrentes de situações de risco existentes naquelas áreas. Porém, diante do esvaziamento das políticas habitacionais a partir de 2017, sobretudo da urbanização de favelas, e do agravamento da crise política e social, as ameaças de remoções classificadas como por situações de risco ficaram em evidência.

A sobreposição entre ameaças de remoções por obras de urbanização em territórios populares e por situações de risco é percebida também na forma de sistematização dos dados sobre o Programa Auxílio Aluguel para a cidade de São Paulo. Retomando os dados de 2016 quanto aos motivos que levaram às remoções das famílias atendidas por essa política, chama atenção que dentre os seus mais de 27 mil beneficiários, 2.900 tiveram “risco” como motivo da perda das suas moradias (Sehab, 2016, p. 41). No entanto, a eles se somam os casos em que as famílias perderam suas casas por “risco ou obra”, 7.337, não sendo possível distinguir o número decorrente de cada um (*Ibidem*) (ver Figura 10). Assim, obras públicas e risco foram responsáveis pelos deslocamentos forçados de cerca de 10.200 famílias beneficiárias do Programa Auxílio Aluguel até abril de 2016. Cabe destacar que, para ambos os motivos, os beneficiários da política haviam ingressado majoritariamente no período de 2009 a 2012, e apenas uma parte minoritária havia ingressado nos anos de 2012 a 2016, o que ocorre também para aqueles que tiveram ações de urbanização como motivo de ingresso (Cunha, 2020, p. 67).

Figura 10: Beneficiários do Programa Auxílio Aluguel classificado quanto ao motivo de ingresso.



Fonte: SEHAB, 2016.

Moura e demais autores ressaltam que, ainda que tenha havido avanços nas políticas e instrumentos de gestão de risco nas últimas décadas, ainda prevalece uma atuação do poder público em busca de soluções imediatas, objetivando a redução do risco em condições existentes e não buscando por suas causas subjacentes. Nesse sentido o mapeamento de risco tornou-se um instrumento técnico amplamente acionado e que tem levado ao agravamento da insegurança da posse para os territórios populares. Observando as políticas de redução de risco de desastres os autores colocam que:

> os mapeamentos de risco transformaram-se em *band-aids* aplicados a um problema urbano que é intrínseco ao desenvolvimento de nossas cidades, instrumento que vem sendo requisitado quando ocorre uma crise ou interesse particular em uma área, que em outras circunstâncias recebe muito pouca atenção ou financiamento. Além disso, seguindo a lógica de um instrumento criado para atender a uma disfunção urbana decorrente das práticas de desenvolvimento atuais, é difícil que ele não seja manipulado de acordo com interesses que mantenham o processo de construção de cidade segregada e desigual (Moura *et al.*, 2020, p. 232).

Enquanto instrumento técnico é importante ressaltar que o mapeamento de risco não está isento de ser mobilizado em prol de interesses em disputa, como pontuado pelos autores no trecho a seguir.

> Se por um lado, o mapeamento tem o papel de diagnosticar o território e apontar diretrizes de atuação para o poder público em relação à gestão de riscos, por outro, a experiência empírica mostra que ele tem sido mobilizado, em diversas situações, de forma bastante conveniente do ponto de vista dos interesses de determinados atores imobiliários (Moura *et al.*, 2020, p. 238).

No entanto, ainda que seja preponderante seu emprego por agentes hegemônicos, esse instrumento também passou a ser acionado nas lutas populares de resistência às remoções, especialmente por meio da elaboração de contra laudos que questionavam mapeamentos que impunham grandes manchas de áreas a serem removidas em decorrência da alegação de riscos.

Para a cidade do Rio de Janeiro, desde o início da década de 2010, o mapeamento de áreas de risco passou a ocupar lugar central no grave quadro de insegurança da posse da população moradora de favelas. Por um lado, o poder público acionava argumentos técnicos para legitimar remoções parciais de algumas áreas ocupadas e, em diversos casos, chegando à proposta de remoção total, retomando a erradicação como pretensa prática estatal. Dados mais recentes sobre conflitos fundiários na cidade demonstram que, passado o intenso ciclo de intervenções e transformações do espaço urbano, as ameaças de remoções atreladas ao argumento do risco seguem em curso afetando especialmente as favelas. Considerando os casos atendidos pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, nos anos de 2019 e 2020 estavam em curso 121 conflitos que colocavam sob ameaça de remoção mais de 17 mil famílias, a maioria moradora de favelas (68,8%) (Franzoni

et al., 2021). Dos 121 conflitos, 56 tinham o poder público como agente promotor da ameaça de remoção, atingindo mais de 11 mil famílias (Franzoni *et al.*, 2021). Nesses conflitos em que o poder público estava presente, o argumento da vulnerabilidade ambiental e do risco geológico tinham importante destaque, aparecendo em 41% dos casos (Franzoni *et al.*, 2021). Muitas vezes esses argumentos eram acionados em conjunto a alegações de irregularidade urbanística, condição comum às favelas cariocas dado o caráter hegemonicamente excludente das normas urbanísticas e da intensa produção de normas, a partir de 2009, que restringiam a expansão das áreas ocupadas e a verticalização das favelas.

Como mostra Cristina Nacif e demais autores (2023), as políticas para as favelas no período recente podem ser compreendidas como iniciativas de caráter restritivo ao crescimento dessas áreas (sendo esse crescimento medido em termos de área ocupada e população moradora). Como exemplo disso temos o decreto nº 30.985 publicado em agosto de 2009 que marca uma mudança no enfoque do instrumento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) para as favelas. Nas palavras dos autores, “se antes a regulação era uma condição para a melhoria das condições de moradia, o controle passa a se justificar por si próprio como um limite ao crescimento da ilegalidade” (Nacif *et al.*, 2023, p. 463). Por meio desse decreto, válido para a ampla maioria das favelas na cidade do Rio de Janeiro, o número máximo de pavimentos ficou limitado a dois e tornou-se proibida a construção de novas edificações por iniciativa que não do poder público (definindo ainda aqueles casos em que essas iniciativas poderiam se dar). Essas restrições seguiram em vigor até 2018, dois anos após o fim do segundo mandato de Eduardo Paes (2013-2016). Assim, a despeito da heterogeneidade inerente às favelas, por um longo período vigoraram normas que definiam parâmetros gerais restritivos que apontavam para a criminalização de todo o conjunto de produção imobiliária nessas áreas, associando-a à atuação de grupos armados, o que “pode significar a criminalização dessa parcela da população pressionada por toda a situação econômica, por um lado, e pelos aluguéis, contas e dívidas, por outro” (*Idem*, p. 487). Ainda de acordo com os autores, tais normas urbanísticas foram parte de uma política remocionista ampla que, por um lado, apoiava-se em grandes obras de urbanização de favelas e, por outro, no mapeamento de áreas de risco elaborado em 2010 que “ofereceu um argumento ‘no atacado’ para as remoções realizadas” (*Idem*, p. 464).

As reflexões de Alexandre Magalhães sobre remoções de favelas no Rio de Janeiro trazem apontamentos importantes sobre a questão do risco e como ela tem sido acionada pelo poder público na sua atuação sobre essas áreas da cidade no ciclo recente (2019). De acordo com o autor, ao longo das últimas décadas a remoção de favelas teria sido redefinida como problema público e reincorporado pelo Estado como uma forma de intervenção específica. Ao mesmo tempo em que temos a manutenção da associação entre o “problema favela” e a “violência urbana”, que marcou períodos anteriores acompanhando o crescimento

dos crimes violentos na cidade, a partir do final da década de 2000 são dadas as condições de possibilidade para que a erradicação de favelas retorne à agenda pública.

O autor indica a existência de um encadeamento de justificativas que passam a ser acionadas para que haja esse retorno da erradicação de favelas para a agenda pública. Na década de 2000, especialmente com início do ciclo de gestões municipais de Eduardo Paes, ganha força o discurso das favelas como expressões e resultados da desordem e do caos urbano, com consequências negativas para os seus moradores e a cidade de forma ampla. Ao mesmo tempo em que essa associação entre favelas e desordem urbana colocava os moradores de favelas como culpados pela reprodução da desordem, ganha força no discurso oficial a leitura de que a origem desse problema estaria na ação de políticos demagogos que teriam incentivado esta forma de moradia, ampliando a escala do problema, e tendo ganhos políticos a partir do desconhecimento desta população sobre os riscos que sofriam. Assim, a estes "políticos demagogos" estaria associada a permissividade que teria levado à ampla ocupação de áreas impróprias, provocando a degradação ambiental. A partir desta leitura, caberia então aos gestores responsáveis retomar o monopólio da força pelo Estado e interromper a favelização em prol da defesa da vida dos próprios moradores de favelas, elaborando legislações urbanas mais restritivas, mapeando áreas de risco e mobilizando a estrutura administrativa no combate à desordem. Nesse amplo conjunto de iniciativas, as favelas tidas como consolidadas passaram a ser objeto de intervenções e normas que conjugavam obras de urbanização com ações de remoções de parcelas dos moradores, incorporando de forma inovadora a prática do "desadensamento" de favelas. Porém, para muitas áreas de favelas tidas como não consolidadas ou não consolidáveis, a erradicação passa a ser apontada como a única saída viável.

Ainda segundo Magalhães, os episódios críticos das fortes chuvas no sul fluminense em 2009, também nos primeiros meses de 2010 especialmente na capital e nas cidades de Angra dos Reis e Niterói, teriam oferecido as condições para o novo enquadramento moral e um novo arranjo institucional em relação às favelas (2019, p. 92). A grande quantidade de vítimas e as tragédias urbanas latentes tensionaram o debate público e, como resposta, a gestão municipal da cidade do Rio de Janeiro passou a reforçar a necessidade premente de remoções, indicando que aqueles que se colocassem contra estas iniciativas deveriam ser vistos como contra os próprios moradores de favelas. Assim, o argumento do risco era mobilizado para afastar críticas às contradições e questionamentos às condutas deste processo. Por sua vez, a conjuntura política singular permitia o emprego do PMCMV para viabilizar grande parte das remoções e ainda a inclusão da superação da desordem e do caos urbano dentre os legados almejados do ciclo olímpico para a cidade do Rio de Janeiro.

Ainda antes da grande tragédia que ocorreria em abril de 2010 atingindo mais fortemente a cidade do Rio de Janeiro, o então recém-eleito prefeito Eduardo Paes (2009-

2012, 2012-2017) fazia diversas falas públicas à grande mídia reforçando a urgência das remoções de favelas e do combate ao que era tido como demagogia nos discursos críticos a estas ações. De forma reiterada, o argumento do risco não só era mobilizado para legitimar remoções de favelas como também para deslegitimar posicionamentos contrários às propostas de erradicação, como a intenção anunciada em 2009 pela gestão de remover 119 favelas até o ano de 2012. Aqueles que criticavam tais propostas eram então postos como assumindo posição contrária aos moradores daquelas áreas, já que estavam se opondo ao que, no discurso oficial, buscava melhorar condições de vida e mesmo salvá-las (Magalhães, 2019). Além disso, as críticas a esses processos enfrentaram ainda a legitimidade atribuídas aos legados do ciclo olímpico, uma vez que essas intervenções em favelas foram incluídas nesse pacote.

Nesse contexto, Magalhães destaca uma das declarações de Paes na qual o gestor elencava as “alternativas habitacionais” que poderiam ser dadas aos moradores de favelas que estivessem ocupando áreas tidas como de risco, dentre as quais naquele momento já se anunciava a possibilidade de inclusão em políticas de aluguel social. Apesar do conjunto de alternativas apresentadas, a permanência não estava em debate, e deixar seus locais de moradia era a única opção dada aos moradores dessas áreas. A seguir um trecho de entrevista dada pelo então prefeito Eduardo Paes à imprensa: “área de risco no Rio não vai ter mais. Vai sair, com dignidade, diálogo, indenização e aluguel social. Não vamos admitir que, a qualquer chuva, o prefeito não consegue dormir achando que pode alguém morrer em deslizamentos. Tem que acabar com a demagogia e retirar” (Bastos, Schmidt, 2010).

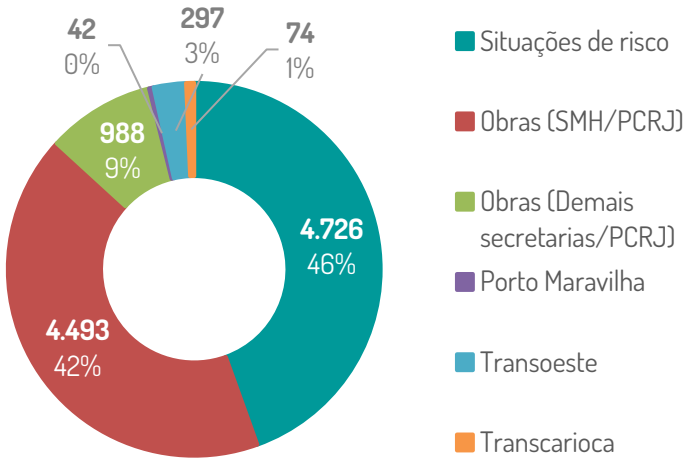
Neste mesmo período, o argumento do risco também passou a ser mobilizado para remoções de ocupações de prédios para fins de moradia popular. Como tratado anteriormente, as ocupações organizadas entorno de projetos políticos na zona portuária carioca sofreram uma forte onda de remoções justificadas pela necessidade de uso dos terrenos para intervenções atreladas ao Projeto Porto Maravilha, entretanto, tal justificativa se dava de forma conjunta às alegações de riscos de desabamentos dos imóveis ocupados (Ximenes, 2017). Um marco importante nesse sentido foi a publicação de decreto municipal, em 2009, que autorizava a então recém-criada Secretaria de Ordem Pública (Seop/PCRJ) a realizar demolições de edificações e construções sob riscos de desabamento ou irregulares, sendo considerada inadiável a demolição nos casos em que houvesse riscos a vida e segurança da população [133] . Assim, a Seop passaria a ser a secretaria responsável por fiscalizar irregularidades, controlar o crescimento de favelas em áreas tidas como de risco e realizar demolições. Como colocado por Lena Azevedo e Lucas Faulhaber (2015), foi a partir desse marco que teve início uma ofensiva mais aguda às formas de moradia ditas irregulares. E

[133] Decreto Municipal nº 30.398 de 2009.

seus desdobramentos se deram, de início, sobre as ocupações de prédios que cumpriam o papel de contestação política da função social da propriedade (Azevedo, Faulhaber, 2015, p. 63).

A intensificação dos conflitos, das remoções forçadas e os encadeamentos das justificativas mobilizadas pelo poder público para essas ações estão expressas nos dados públicos sistematizados por Azevedo e Faulhaber para esse período. A partir de dados da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (SMH/PCRJ), no período de 2009 a 2012 cerca de 10.621 famílias foram removidas por ações do poder público municipal (*Ibidem*, p. 36). Esse período coincide com os anos do primeiro mandato de Paes como prefeito da cidade. Quanto aos motivos das remoções, os dados coletados em abril de 2012 mostravam que o risco era apontado como motivo de 44,5% das remoções (4.726 famílias), já as obras da SMH/PCRJ e de outras secretarias municipais somavam 51,6% (5.480 famílias), sendo apenas as obras da SMH/PCRJ responsáveis por 42,3% (*Ibidem*, p. 48) (ver Gráfico 8). Ainda neste universo de dados, os autores apontam que a maioria dos removidos (64%) foi inserida na política de aluguel social, de forma provisória, tendo em vista o futuro reassentamento em empreendimentos do PMCMV (*Ibidem*, p. 64). Além disso, 20% dos removidos receberam indenizações e 16% foram encaminhados para a compra assistida de um novo imóvel (*Ibidem*, p. 64).

Gráfico 8: Famílias removidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2009 e 2012, cerca de 10 mil famílias, organizadas por motivo de remoção.



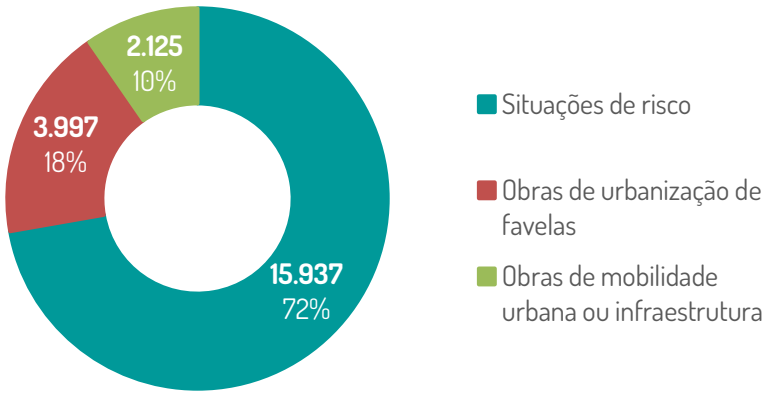
Fonte: elaboração da autora com base em dados de Azevedo e Faulhaber (2015).

Já no ano de 2016, frente a fortes críticas aos processos de remoção em curso, a Prefeitura publicou o documento intitulado “Explicando a política de habitação da Prefeitura do Rio” (PCRJ, 2016). Nele são expostos dados relevantes para a análise aqui proposta. Considerando o período entre os anos de 2009 e 2015 (já avançando no segundo mandato de Paes como prefeito), a Prefeitura informava ter realizado o “reassentamento” de 22.059

famílias, das quais 16.309 (74%) teriam sido direcionadas a conjuntos do PMCMV e 5.750 (26%) “receberam casas no Morar Carioca ou foram indenizadas ou optaram por compra assistida de outro imóvel”. A preocupação com o emprego dos termos está presente ao longo de todo o documento, que chega a afirmar que “a Prefeitura não utiliza o instrumento da remoção”, entendido como aquele em que “as famílias são retiradas à revelia do imóvel e não são dadas condições de transição para elas”. Portanto, todas as ações que implicam em deslocamentos forçados são expostas no documento como ações de “reassentamento”, que poderiam ser feitas via “transferência direta para apartamento do Programa Minha Casa, Minha Vida; Indenização; e compra assistida, quando a Prefeitura avalia as benfeitorias da família e autoriza a procura por outro imóvel de mesmo valor em local seguro”.

O documento trata também dos motivos que teriam levado aos ditos “reassentamentos” (aqui compreendidos como remoções) das mais de 22 mil famílias ao longo dos 6 anos. Desse total, 15.937 (72,2%) teriam sofrido remoção em decorrência de situações de risco, listadas como “perigo de desmoronamentos de encostas, por estarem às margens de rios (sujeitos a alagamentos), ou por estarem morando em condições insalubres e com imóveis passíveis de ruína”. Como aponta o documento, esses teriam sido os motivos que levaram ao deslocamento forçado da “esmagadora maioria” das famílias. Além disso, o número de famílias removidas por obras de urbanização de favelas teria sido 3.997 (18,2%). E ainda 2.125 (9,6%) famílias teriam sido removidas por impactos de obras de mobilidade urbana ou infraestrutura (ver Gráfico 9).

Gráfico 9: Famílias removidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2009 e 2015, cerca de 22 mil famílias, organizadas por motivo de remoção.

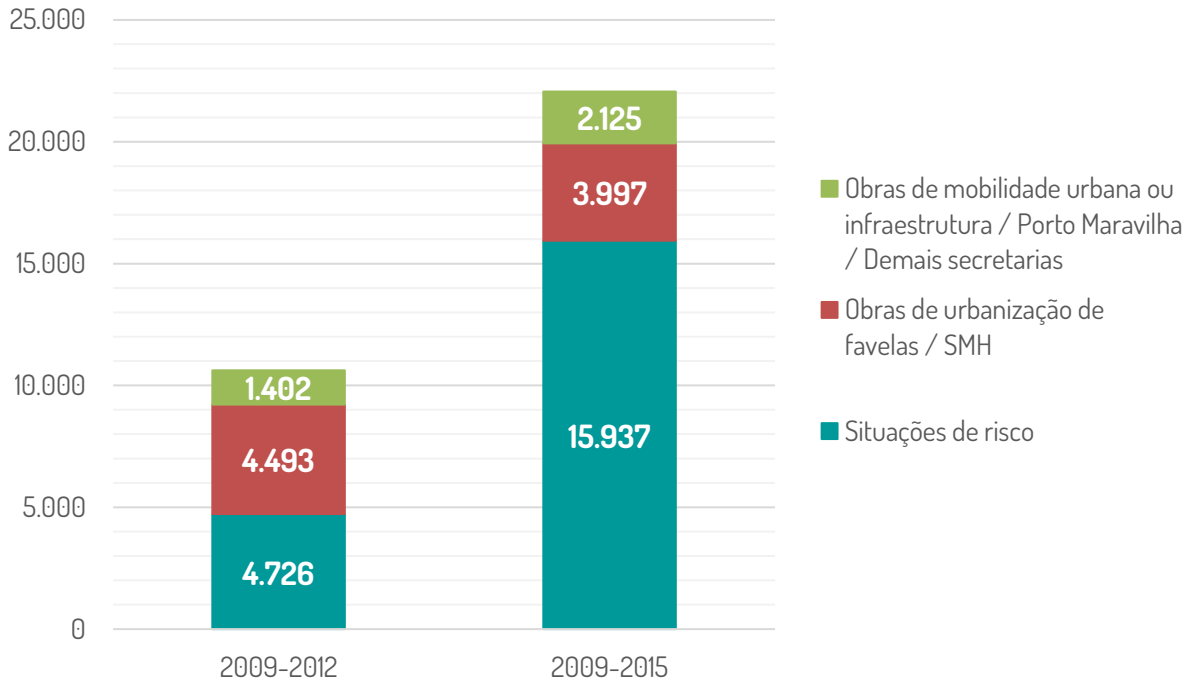


Fonte: elaboração da autora com base em dados da PCRJ (2016).

Os dados sistematizados por Azevedo e Faulhaber (2015) e os publicados posteriormente pela Prefeitura (2016) englobam recortes temporais distintos, os primeiros considerando o período de 2009 a 2012 e o segundo de 2009 a 2015. Na primeira fonte há

uma intenção de denunciar violações de direitos atreladas às grandes remoções. Já na segunda, a gestão municipal tem o intuito de contrapor tais críticas, disponibilizando informações que comumente são de difícil acesso ao público amplo e mesmo para pesquisadores. Portanto, apesar de debruçarem-se sobre a mesma questão, as duas fontes dão tratamentos distintos às informações. Tal situação demanda cuidados na leitura comparada entre as duas fontes, porém ao fazermos essa leitura encontramos informações relevantes e que merecem destaque, especialmente quanto às remoções realizadas sob alegação de risco. Observando os dados é possível perceber que o número de famílias removidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro desde 2009 mais que duplicou entre 2012 e 2015, evidenciando uma intensificação desses processos ao longo das duas gestões municipais de Eduardo Paes. Além disso, se até 2012 as obras atreladas à política habitação tinham grande impacto no total de remoções realizadas, os dados que chegam até 2015 mostram uma preponderância do argumento do risco (ver Gráfico 10). Os dados até 2012 mostravam que cerca de 4.726 famílias já haviam sido removidas sob esse argumento e, em 2015, esse número já chegava a quase 16 mil.

Gráfico 10: Famílias removidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro nos intervalos de 2009 a 2012 e 2009 a 2015, organizadas por motivo de remoção.



Fonte: elaboração da autora com base em dados da PCRJ (2016) e de Azevedo e Faulhaber (2015).

O expressivo número de famílias removidas pela Prefeitura ao longo desse período pode ser percebido ainda pela mobilização da política local de aluguel social que, como já apontado, atendeu a mais de 15 mil famílias entre os anos de 2010 e 2021. Considerando o número de beneficiários ingressos nesse período, temos os anos de 2010 a 2012 como os de

maior destaque. Nesses três anos, 8.320 famílias foram cadastradas como beneficiárias da política, tendo 3.128 ingressado em 2010, 3.210 em 2011 e 1.982 em 2012. Desde então, apenas em 2018 esse número passaria novamente da marca de mil de beneficiários ingressos por ano.

Como trazido anteriormente, as fortes chuvas de abril de 2010 foram um marco de grande relevância para o debate do risco na cidade do Rio de Janeiro e também em cidades da região metropolitana. Foi a partir das tragédias decorrentes das fortes chuvas que a Prefeitura, por meio da Fundação Geo-Rio, contratou a empresa Concremat para realizar um mapeamento de áreas de risco, propensas a deslizamentos, tendo como áreas de análise o Maciço da Tijuca e a Serra da Misericórdia. De acordo com a Prefeitura, o mapeamento se concentrou nessas áreas devido ao seus amplos históricos de problemas causados pelas chuvas (PCRJ, 2016). Esse mapeamento trouxe como resultado a identificação de 117 localidades sob alto risco de deslizamentos, atingindo diretamente 29.536 domicílios. Ainda no documento publicado em 2016, a Prefeitura informa que, com base no mapeamento e indicando o "reassentamento" como "último recurso", foram realizadas obras que sanaram a condição de risco de 5.583 famílias sem que fosse necessário que elas deixassem suas moradias. No momento em que publicou esses dados, a Prefeitura afirmava ter gastado R$469 milhões em obras já realizadas e R$139 milhões estavam destinados a obras então em curso.

A delimitação da área de abrangência do mapeamento, que desde então foi amplamente mobilizado para justificar remoções, é expressiva dos conflitos e disputas em que se inserem esses processos. O Maciço da Tijuca está inserido entre os bairros da faixa litorânea da Zona Sul e da região da Tijuca, que compõe a Área de Planejamento 2 (AP2), a qual abriga apenas 12% da população moradora de favelas (Ximenes, Jaenisch, 2021)[134]. As favelas da AP2 têm amplo destaque no debate público por sua inserção em alguns dos bairros com mercado imobiliário mais valorizado da cidade. Em sua maioria, trata-se de favelas com alta declividade, dispostas ao longo de encostas de morros. Nessas favelas concentraram-se historicamente investimentos de políticas de urbanização, acumulando camadas de urbanização, com destaque para as intervenções recentes atreladas ao PAC (Ximenes, Jaenisch, 2021). Já a Serra da Misericórdia se estende ao longo de diversos bairros da Zona Norte da cidade e nela estão localizados grandes complexos de favelas. Na AP3, na qual está inserida a Serra da Misericórdia, temos 45% da população moradora de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

[134] Para fins de planejamento e gestão, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro divide o município em cinco Áreas de Planejamento (APs).

Azevedo e Faulhaber (2015), chamam atenção para como o argumento do risco ambiental, ao mesmo tempo em que era largamente utilizado para restringir a ocupação de determinadas áreas da cidade, era relevado quando impunha barreiras a grandes projetos e aos interesses de atores hegemônicos do mercado imobiliário. Ressaltando o caráter político das alegações de risco e a fragilidade dos embasamentos técnicos para as remoções em favelas, os autores trazem como exemplo o caso da favela Dona Marta, inserida na Zona Sul da cidade (AP2) e que recebeu importantes obras de urbanização em gestões anteriores. Com o mapeamento das áreas de risco, parte dos moradores dessa favela passaram a sofrer com ameaças de remoções e, em 2011, mobilizaram-se para a realização de contra-laudos. Para tanto, articularam-se com moradores da favela da Providência que enfrentavam a mesma situação, somando mais de 800 famílias sob ameaça de remoção. De acordo com os autores, os contra-laudos elaborados apontaram a necessidade de remoção de um número bem menor de famílias, sendo possível realizar as intervenções propostas pelo poder público naquelas áreas e, ao mesmo tempo, garantir a permanência segura dos moradores (Azevedo, Faulhaber, 2015, p. 62).

Foi a partir deste intenso quadro de remoções forçadas realizadas pelo poder público, tanto por obras públicas quanto justificadas pelo risco à vida e a degradação do meio ambiente, que foram elaborados importantes marcos normativos estaduais e municipais sobre as políticas de aluguel social no estado do Rio de Janeiro e na sua capital. Este ponto será tratado de forma mais detalhada adiante, entretanto cabe ressaltar que foi após as fortes chuvas de 2010 e das tragédias dela decorrentes que foi lançado o programa estadual Morar Seguro, implementado em parceria com municípios fluminenses e que teve importante papel na prática estatal de pagamento de aluguel social no estado do Rio de Janeiro. No decreto que dá origem ao Morar Seguro o programa é apresentado tendo como objetivo a produção de moradias para o “reassentamento da população que vive em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro” (Art. 1º do Decreto Estadual 42.406/2010), levando em consideração a tragédia do deslizamento de encostas na região metropolitana do Estado decorrente das fortes chuvas. Uma vez que o Programa atenderia pessoas moradoras de áreas de risco, ele estabelecia que as prefeituras que desejassem participar deveriam realizar a identificação e classificação dessas áreas em seus respectivos municípios. Naquelas áreas que fossem classificadas como de alto risco estaria autorizada a interdição e a desocupação compulsória dos imóveis, atos que caberiam à Secretaria Estadual de Saúde e à Defesa Civil. Assim, as famílias que tivessem seus imóveis interditados seriam contempladas com o auxílio do aluguel social até que fosse realizado o seu reassentamento em um novo imóvel.

Como vimos, o Programa Morar Seguro foi largamente utilizado na cidade do Rio de Janeiro para inclusão de famílias removidas por obras de urbanização de favelas realizadas pelo Governo do Estado, com financiamento do PAC. Porém, a ênfase do Programa Morar

Seguro no atendimento a vítimas de catástrofes e à remoção de famílias moradoras de áreas de risco é reforçada ao longo dos seus marcos normativos e evidencia-se nos dados disponíveis sobre as famílias atendidas nos demais municípios fluminenses.

As chuvas ocorridas no início do ano de 2010 atingiram fortemente a região metropolitana do estado, onde estão inseridos os municípios de Niterói e São Gonçalo. Os dois municípios declararam estado de calamidade pública e foram atendidos pelo Programa Morar Seguro, tendo Niterói recebido R$10,4 milhões em auxílios pagos a seus beneficiários e São Gonçalo R$4,5 milhões. Segundo Auditoria Pública realizada em 2013, os pagamentos realizados entre abril de 2010 e janeiro de 2011 teriam sido realizados por meio de convênio, com participação de R$21 milhões da União (SEFAZ, 2013). Nesse período os valores foram repassados à Secretaria Estadual de Obras e então descentralizados, com pagamento aos beneficiários, porém sem que houvesse sistema informatizado de gestão desses pagamentos (*Ibidem*).

Já em janeiro de 2011 tivemos um enorme desastre decorrente de chuvas torrenciais na região serrana, que levou à morte de mais de 900 pessoas. Com esse evento extremo, sete municípios decretaram estado de calamidade pública, nos quais somavam-se mais de 8 mil unidades habitacionais destruídas (das quais 7.602 eram moradias populares) e 16 mil pessoas desabrigadas, com cerca de 6.700 delas em Teresópolis, 3.800 em Nova Friburgo e 2.800 em Petrópolis [135]. Diferente de Nova Friburgo, onde as áreas atingidas eram majoritariamente urbanas, em Teresópolis e Petrópolis tratava-se majoritariamente de áreas rurais. Ainda que os números absolutos de afetados nos municípios mais populosos chamem atenção, nos municípios menores os impactos também foram significativos. Nos municípios de São José do Rio Preto e Sumidouro, toda a população foi afetada pelo desastre. Já em Areal, 61% da população foi afetada e 22% da população ficou desabrigada ou desalojada. Diante desse quadro grave, todos os sete municípios que declararam estado de calamidade pública firmaram Termo de Cooperação com o Governo Estadual e foram incluídos, naquele mesmo ano, no Programa Morar Seguro[136]. Assim, em 2011, os municípios de Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis concentraram mais da metade dos valores anuais em todo o estado. Desde janeiro daquele ano os pagamentos passaram a ser feitos por meio de sistema informatizado, operado pela Caixa e com recursos exclusivamente do Governo Estadual (SEFAZ, 2013).

Retomando o foco para a cidade do Rio de Janeiro, tivemos em fevereiro de 2019 a ocorrência de novas chuvas intensas que levaram à declaração de estágio de crise,

[135] Areal, Bom Jardim, Nova Friburgo, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Teresópolis.
[136] Os dados sobre a população e o número de unidades habitacionais afetadas no desastre foram levantados em relatório elaborado pelo Banco Mundial (2012).

provocando deslizamentos de encostas e sete mortes, parte delas nas favelas da Rocinha e do Vidigal (ambas localizadas em bairros litorâneos da Zona Sul da cidade, na AP2). Em abril daquele mesmo ano a cidade enfrentou uma nova tempestade, ainda mais intensa que a de fevereiro, deixando 10 mortos, sendo três dessas mortes na favela da Babilônia (que também está localizada em uma encosta, em bairro litorâneo da Zona Sul). Esse segundo episódio levou novamente à declaração de estado de crise e ainda a um decreto de calamidade pública. De acordo com os dados que embasam o decreto, a SMASDH da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro atendeu a 580 famílias desalojadas e 69 famílias desabrigadas. Além disso, a Defesa Civil teria interditado 192 moradias (Câmara, 2019).

Em meio a esse quadro, ainda em fevereiro daquele mesmo ano foi protocolada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que iniciou seus trabalhos em março. A CPI resultou de uma iniciativa do então vereador Tarcísio Motta (filiado ao Partido Socialismo e Liberdade - PSOL), que foi também eleito como seu presidente, tendo o vereador Renato Cinco (do mesmo partido) assumido a relatoria[137]. De acordo com o relatório final da CPI, que ficaria conhecida como CPI das Enchentes, ela tinha como intuito "investigar as responsabilidades do poder público diante dos temporais que recorrentemente atingem a cidade e recomendar soluções para prevenir desastres com propostas de políticas públicas" (Câmara, 2019, p. 19).

Nas reuniões promovidas pela CPI ficou destacada a ausência de políticas de habitação que pudessem ser mobilizados em casos de desastres como aqueles em questão. E, diante dessa ausência, a política de aluguel social mostrava-se como única forma de atendimento às famílias afetadas, ainda que prevista como solução temporária. Nesse sentido, destaco a seguir um trecho da fala de Sebastião Bruno, então Secretário Municipal de Infraestrutura e Habitação em reunião da CPI das Enchentes, em setembro de 2019.

> Eu falei aqui no início da nossa reunião que é ruim para a Prefeitura não ter outros instrumentos, outros mecanismos. A gente não tem um plano de reassentamento, a gente não tem unidades a ofertar para essas famílias. O problema é nacional. Com o Minha Casa Minha Vida parado, a gente fica com essa restrição. Qual é o instrumento que a gente tem hoje? Só o aluguel social, infelizmente, só isso (Câmara, 2019, p. 187).

A partir dessa fala do então Secretário é relevante retomar que, na esfera nacional, impunha-se um quadro de grave crise econômica e política, no qual se inseriu o golpe parlamentar que destitui a então presidente da República Dilma Rousseff e levou Michel Temer a assumir a Presidência da República (2016-2018). Esse quadro político e seus desdobramentos provocaram uma importante restrição de recursos para políticas

[137] Importante destacar que o PSOL se colocava como oposição ao grupo político de Eduardo Paes e, por tanto, seus partidários adotaram uma posição bastante crítica à conduta da gestão municipal ao longo da CPI.

habitacionais, especialmente dos subsídios à habitação de interesse social e para urbanização de favelas. Como pontuado pelo então Secretário, a viabilidade do reassentamento de famílias que sofriam com deslocamentos forçados em decorrência de situações de riscos socioambientais tornou-se ainda mais restrita, uma vez que o PMCMV já não ofertava tal suporte aos municípios.

Na esfera local, a cidade vivia uma importante inflexão política, marcada pela gestão municipal de Marcelo Crivella (2017-2020), filiado ao Partido Republicano Brasileiro (PRB, atual Republicanos), quando foi interrompida uma longa trajetória de políticas locais de urbanização de favelas (Cardoso *et al.*, 2022a). E, ainda, na esfera estadual, a crise política se expressava pela sucessão de governadores investigados e afastados do cargo ao longo de seus mandatos (Cabral, Pezão e Witzel) (*Ibidem*). Os impactos dessa conjuntura sobre a organização institucional na administração pública municipal para a gestão de políticas habitacionais foram relevantes e, em meio a esses impactos, a fala do então Secretário explicita a política de aluguel social como único "instrumento" disponível naquele período para atender a vítimas de emergências e catástrofes (Cardoso *et al.*, 2022, 2022a).

O relatório da CPI das Enchentes aborda ainda aspectos importantes para o debate proposto nesse tópico e que serão explorados à diante, no desenvolvimento do trabalho. Em especial, ele chama atenção para a urgência do debate sobre os riscos socioambientais e as suas implicações sobre as condições de moradia da população moradora da cidade do Rio de Janeiro, dando destaque para a política local de aluguel social, apresentada como única forma de atendimento às demandas habitacionais já adotada pela municipalidade frente a persistências de catástrofes e emergências. Como parte de seus resultados, a CPI teceu ainda recomendações para o aprimoramento da política municipal em curso, o Auxílio Habitacional Temporário, abordando questões quanto ao processo de concessão, aos critérios estabelecidos para a inclusão de novos beneficiários e necessária revisão dos valores pagos para possibilitar o acesso a novas moradias em condições adequadas.

4.3 Aluguel Social e grandes projetos de transformação do espaço urbano

Em que pese o imbricamento do aluguel social às políticas de urbanização de favelas e ao atendimento a emergências e catástrofes, o pagamento de auxílios aos custos com aluguéis tem sido acionado também em processos de remoções por grandes projetos e obras realizados pelo poder público. Para as grandes cidades brasileiras, as duas últimas décadas foram de intensas transformações. A conjuntura política e econômica singular promoveu uma intensa injeção de capital na viabilização de grandes obras urbanas que ocorrem, em especial, nas cidades escolhidas como sedes da Copa do Mundo FIFA de Futebol Masculino de 2014. Nesse período houve o aprofundamento das disparidades sociais, o aumento expressivo do preço do solo urbano e do seu caráter especulativo, e o agravamento da insegurança da

posse. Na cidade do Rio de Janeiro esse quadro foi ainda mais agudo, uma vez que a cidade foi sede dos Jogos Olímpicos em 2016.

Nesta conjuntura, aqui rapidamente apontada, as remoções para realização de obras públicas tornaram-se motivo de conflitos fundiários largamente debatidos no campo do planejamento urbano e denunciados por entidades de luta pela garantia dos direitos humanos, dentre eles o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro constituído nesse período. A partir dos dados públicos disponíveis e da observação de casos emblemáticos de conflitos torna-se evidente a mobilização de políticas de aluguel social para viabilizar remoções atreladas a essas grandes obras, de forma ágil e barata ao curto prazo, incluindo casos em que não eram previstas unidades habitacionais para o reassentamento imediato ou mesmo futuro da população removida.

Retomando as informações sobre o Auxílio Aluguel disponibilizadas para discussão pública do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, que detalham os motivos de ingresso dos beneficiários da política, temos que dos quase 28 mil beneficiários a ampla maioria teve a urbanização de favelas como motivo de ingresso (São Paulo, 2016, p. 41). No entanto, chama atenção que 3.917 beneficiários tenham “obras públicas” como motivo e que 7.337 tenham como motivo “remoção (risco ou obra)” (*Ibidem*). Também na cidade de Belo Horizonte, o Programa Bolsa Moradia previa o atendimento a famílias que haviam sofrido remoções forçadas em decorrência de obras públicas dentre as suas hipóteses de inclusão de beneficiários na política. Como explicitam os dados disponíveis para os anos de 2018 a 2020, a maior parte de seus beneficiários (cerca de 60%) havia passado por remoções por obras públicas.

Na cidade do Rio de Janeiro, o intenso processo de remoções ocorrido na região portuária ao longo do ciclo olímpico também aponta para a mobilização desta prática na liberação de imóveis pelo poder público, tendo como justificativa a realização de obras e por vezes vinculada à alegação de situações de risco aos moradores. Entre os anos 2005 e 2008 um conjunto expressivo de ocupações para fins de moradia, de caráter autogestionário e pautadas por projetos políticos estabeleceram-se na zona portuária como importantes espaços de ação direta de movimentos sociais urbanos de luta por moradia, rompendo com a ociosidade de imóveis que, em grande parte, compunham o patrimônio público. Desde a origem deste processo, as ocupações passaram por constantes tensionamentos, especialmente por ameaças de remoções. Essas tensões tornaram-se mais fortes a partir da aprovação da Operação Urbana Consorciada (OUC) do Projeto Porto Maravilha, no ano de 2009, que tinha sua área composta majoritariamente por terrenos públicos (cerca 75%) com situações jurídicas diversas (Pinho, 2016). Assim, desde 2009 houve a remoção forçada das ocupações Casarão Azul (naquele mesmo ano), das ocupações Carlos Marighela, Zumbi dos

Palmares e Flor do Asfalto (2011), da ocupação Machado de Assis (2012), e da ocupação Quilombo das Guerreiras (2014) (Ximenes, 2017).

Sob a justificativa da necessidade de liberação dos prédios para viabilizar a implementação do Projeto Porto Maravilha foram realizadas remoções forçadas, com violações de direitos e emprego da violência por meio do uso ostensivo da força policial. Em alguns casos foram ofertadas como “alternativas habitacionais” indenizações financeiras, reassentamento em conjuntos habitacionais (majoritariamente localizados a dezenas de quilômetro de distância, na Zona Oeste da cidade, AP5), o pagamento de aluguel social e, ainda, o acolhimento temporário em abrigos[138]. Além contar com recursos federais destinados ao PMCMV para o reassentamento das famílias removidas, a OUC envolveu a mobilização de terras públicas (municipais, estaduais e especialmente da União), e contou com importante aporte recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que disponibilizou R$ 3,5 bilhões no ano de 2011 e se comprometeu a investir ao longo de 15 anos um montante de R$ 8 bilhões (Pinho, 2016). As articulações envolvidas na implementação da OUC são exemplares da atuação conjunta das diferentes esferas de governo em prol da transformação do espaço urbano atrelada ao “ciclo olímpico”, com o governo federal assumindo preponderantemente o papel de financiador e viabilizador.

Em meio à área destinada à OUC estava a Ocupação Machado de Assis, localizada no bairro da Gamboa (AP1), próximo à Estação Central do Brasil. A ocupação teve início em 2008 em um prédio de propriedade privada que estava sem uso e, em 2006, havia sido alvo de decreto municipal que o declarava de utilidade pública para fins de desapropriação. O decreto trazia dentre suas considerações a existência de uma “política habitacional voltada para a revitalização da área central da Cidade do Rio de Janeiro, mediante a implantação de grupamentos habitacionais” [139], argumento esse que compôs parte das estratégias luta dos moradores pela permanência no imóvel. A remoção das famílias que ocorreu em maio de 2012, quando o prédio foi “lacrado” (Fernandes, 2013). Passados cerca de quatro anos da ocupação do prédio, a remoção ocorreu quando o grupo de moradores já havia passado por importantes mudanças em sua composição, especialmente tendo enfrentado investidas do tráfico de drogas que enfraqueceram as articulações políticas e de militância nesse espaço (Fernandes, 2013).

Aos cerca de 150 moradores removidos da Ocupação Machado de Assis foram então ofertadas como “alternativas habitacionais”: (i) o reassentamento em imóveis do PMCMV no bairro de Senador Camará, na Zona Oeste da cidade (AP5), a cerca de 40 km de distância

[138] Aos moradores da ocupação Carlos Marighela, removidos em 2011 da região central da cidade, foi oferecida como alternativa habitacional o acolhimento em abrigos localizados na Ilha do Governador (a cerca de 16 km) ou em Paciência (a cerca de 60 km) (Comitê Popular, 2015).
[139] Decreto Municipal nº 26.224, de 16 de fevereiro de 2006.

(ii) o pagamento de indenizações em dinheiro que variaram de cinco a R$20 mil, ou (iii) a inclusão na política de aluguel social (Ximenes, 2017). Nesse período, os bairros da zona portuária passavam por uma dinâmica imobiliária intensa, com a valorização dos imóveis atrelada à OUC do Projeto Porto Maravilha. Em 2012, ano em que houve a remoção, o metro quadrado para compra de imóveis novos nessa região estava em torno de R$10 mil e, nos imóveis usados, variava entre R$1.500 e R$2.500[140]. Dessa forma, podemos concluir que os valores pagos como indenização não correspondiam aos valores necessários para a compra de novas moradias adequadas no entorno.

Nas informações levantadas junto à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro consta que 75 pessoas teriam sido atendidas pela política municipal de aluguel social na "área de intervenção" denominada como "Edifício Unilever (Gamboa)". A referência ao bairro da Gamboa e ao nome da empresa envolvida no conflito em torno da permanência das famílias no prédio são as informações que nos permitem identificar a Ocupação Machado de Assis dentre as centenas de "áreas de intervenção" listadas. O valor total destinado para o pagamento desses auxílios no ano de 2012 foi de R$176.800 – valor que seguiu em decréscimo desde então. Dos beneficiários que deixaram a política ao longo do tempo, 56 foram encaminhados a unidades habitacionais do PMCMV e 15 foram excluídos por terem cadastros com restrições.

O caso da Ocupação Machado de Assis evidencia os conflitos em torno da implantação do Projeto Porto Maravilha. O conflito judicial sobre a posse do imóvel, movido pela empresa proprietária (Unilever), impunha uma condição grave de insegurança às famílias que ali viviam. No entanto, mesmo com a destinação para habitação popular marcada no decreto municipal de 2006, foi a Prefeitura quem realizou a remoção, ofereceu as "alternativas habitacionais" e "lacrou" o imóvel[141]. Como apontado no dossiê publicado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2015), o motivo alegado pela gestão para a remoção eram as obras de "revitalização" daquela área.

As "alternativas habitacionais" ofertadas nos processos de remoções das ocupações da zona portuária não consideraram, dentre outros aspectos, a existência de projetos coletivos em curso que vislumbravam a permanência daquelas famílias naquela área da cidade por meio de iniciativas autogeridas de produção habitacional. No caso da Ocupação Machado de Assis, uma proposta arquitetônica de reforma do prédio foi apresentada em concurso realizado pela Caixa e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (Prêmio Caixa-IAB 2008/2009), sendo então premiado, vencendo a modalidade de "Reabilitação de edifício em áreas

[140] As informações sobre os valores praticados pelo mercado imobiliário na Zona Portuária do Rio de Janeiro foram destaque na reportagem "Revitalização da Zona Portuária impulsiona mercado imobiliário. Metro quadrado na região teve reajuste de até 500% em uma década" (Globo, 2012).
[141] Em atividades de campo da pesquisa foi possível levantar que, em setembro de 2023, o prédio estava novamente ocupado.

centrais”[142]. O trabalho foi fruto da articulação de seus moradores e apoiadores com estudantes e professores universitários.

Dentre tantas outras ocupações que formulavam a construção de seus espaços de moradia na zona portuária, enfrentando a forte onda de remoções, destaca-se a Ocupação Quilombo das Guerreiras. A Ocupação teve início em outubro de 2006, em um prédio da Companhia DOCAS do Rio de Janeiro, que entrou com processo de reintegração de posse contra os ocupantes. No entanto, em 2011 a ação foi suspensa por decisão judicial. Essa decisão que parecia apontar para a ampliação da segurança da posse não foi suficiente para superar as tensões em torno da permanência dos moradores. Assim, em fevereiro de 2014 a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP)[143] iniciou um processo de demolição do imóvel, atingindo as áreas ocupadas como moradias. Como “alternativa habitacional” para a desocupação do imóvel foi oferecido aos moradores cheques no valor de R$1.200, que correspondiam a três meses de aluguel social (Comitê Popular, 2015; Ximenes, 2017). O processo de demolição do prédio foi suspenso judicialmente devido à atuação do NUTH que acompanhou o caso e, como parte da decisão, foi acordado que o aluguel social seria pago aos ocupantes por dois anos, até que fossem entregues unidades para o reassentamento na própria zona portuária (Ximenes, 2017).

Os moradores da Ocupação Quilombo das Guerreiras juntaram-se a outras famílias organizadas em torno de movimentos de luta pela moradia e seguem articulados em prol do Projeto Quilombo da Gamboa. O projeto das novas moradias para atender ao grupo de mais de cem famílias foi contemplado com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHNIS), conquistou um conjunto de terrenos públicos localizados na zona portuária (por meio de articulações junto à Secretaria de Patrimônio da União) e, anos mais tarde, passou a contar com recursos do PMCMV em sua linha Entidades (ver Figura 11)[144]. No entanto, diante dos diversos entraves enfrentados pelo Projeto Quilombo da Gamboa e do não cumprimento do reassentamento pela CDURP, estas famílias seguem sem terem garantidas soluções de moradia permanente.

[142] A proposta apresentada à premiação está disponível no link: https://concursosdeprojeto.org/2009/06/28/premio-caixa-iab-2008-2009-est-mod3/. Acesso em 07 de agosto de 2023.
[143] Empresa pública de capital misto responsável pela coordenação da Operação Urbana Consorciada do Projeto Porto Maravilha.
[144] As famílias contam com a assessoria da Fundação Bento Rubião.

Figura 11: Imagem do projeto arquitetônico desenvolvido para o Projeto Quilombo da Gamboa em terrenos públicos localizados na zona portuária do Rio de Janeiro.

Fonte: Acervo Fundação Bento Rubião apud Nin Ferreira (2023).

Os dados disponibilizados pela Prefeitura sobre a política de aluguel social e seus beneficiários não inclui explicitamente a Ocupação Quilombo das Guerreiras dentre as “áreas de intervenção” listadas. No entanto, existem duas áreas indicadas como “Projeto Porto Maravilha”, ambas no bairro do Santo Cristo, na região portuária. Elas se diferenciam pela menção à CDURP, sendo uma “Projeto Porto Maravilha (Santo Cristo)” e a outra “Projeto Porto Maravilha – CDURP (Santo Cristo)”. Juntas elas somam 226 famílias beneficiárias, sendo 142 da primeira e 84 da segunda.

Em 2021, na área indicada como “Projeto Porto Maravilha (Santo Cristo)” apenas 8 beneficiários seguiam na política e 134 haviam deixado a política, dos quais 113 foram reassentados em unidades do PMCMV. No mesmo ano, 78 famílias seguiam como beneficiárias da política de aluguel social na área que remete à atuação da CDURP, enquanto são indicados apenas 6 casos de egresso de beneficiários, 2 deles com encaminhamento para unidades habitacionais do PMCMV.

A partir da observação de campo da pesquisa, do diálogo com interlocutores e dos dados apresentados é possível apontar que as famílias removidas da Ocupação Quilombo das Guerreiras seguiam como beneficiárias do aluguel social (em 2023), aguardando uma solução definitiva de moradia, possivelmente sob a denominação de “Projeto Porto Maravilha – CDURP (Santo Cristo)”. Em contraponto, não tiveram andamento as torres previstas para serem erguidas no terreno da antiga Ocupação Quilombo das Guerreiras, no âmbito do Projeto Porto Maravilha, denominadas como *Trump Towers Rio* (ver Figura 12). Já o terreno cedido pela SPU é resguardado pelos movimentos sociais articulados em torno do Projeto

Quilombo da Gamboa, mas também aguarda recursos para a construção das novas moradias ali previstas.

Figura 12: Imagem do projeto arquitetônico desenvolvido para Trump Towers Rio, na zona portuária da cidade do Rio de Janeiro, sobre terreno que, entre os anos de 2006 e 2014, abrigou a Ocupação Quilombo das Guerreiras.

Fonte: Aflalo/Gasperini[145]

Os processos de remoções das ocupações na zona portuária do Rio de Janeiro atrelados à agenda pública – reiteradamente atualizada – de transformação dessa área foram aqui trazidos como exemplares do acionamento da política de aluguel social. Como parte das "alternativas habitacionais", o aluguel social ofertado à população sob ameaça de remoção nessa área da cidade tem se mostrado eficaz enquanto instrumento acionado pelo poder público para as pressões e negociações que buscam a liberação de espaços para novos usos (ou mesmo apenas para a eliminação daqueles que não corroboram com as intenções hegemônicas sobre a zona portuária). No entanto, os R$400 pagos mensalmente são insuficientes para garantir, de fato, alternativas habitacionais às famílias beneficiárias, sobretudo a sua permanência nesse território de intensas disputas em condições não precárias. Além da escassa produção pública de moradias populares na zona portuária e na região central da cidade, a valorização imobiliária essencial à viabilidade financeira da OUC tornou ainda mais excludentes as práticas do mercado de aluguel de imóveis nessas áreas[146].

Nesse sentido, chama atenção a expressiva presença de cortiços localizados na área de abrangência do Projeto Porto Maravilha. Como mostram os resultados da Pesquisa Prata

[145] Mais imagens do projeto estão disponíveis em página virtual do escritório de arquitetura que desenvolveu a proposta: https://aflalogasperini.com.br/trump-towers-rio/. Acesso em: 05 de janeiro de 2025.

[146] Como exigência para o acesso a recursos do FGTS a serem destinados a OUC Porto Maravilha chegou a ser elaborado o "Plano de Habitação de Interesse Social no Porto Maravilha" (PHIS-Porto). Além das fortes críticas ao restrito processo de participação popular na elaboração do Plano, suas propostas para a provisão habitacional foram ínfimas, restringindo-se a indicar a articulação com o PMCMV, sem que fossem assumidos compromissos com a garantia da segurança da posse, da destinação de recursos municipais ou ainda oriundos da própria OUC.

Preta, nos bairros Santo Cristo, Gamboa, Saúde e Centro, foram identificados 54 cortiços que juntos ofertavam 712 quartos, onde moravam cerca de 1.120 pessoas (Santos Junior *et al.*, 2016, p.19). Os preços cobrados a seus moradores variavam de acordo com as condições ofertadas. Dos cortiços em que foi possível coletar essa informação, "nove cobravam o aluguel dos cômodos entre R$ 150 a R$ 300; dez cortiços ofereciam cômodos entre R$ 300 a R$ 500; e outros nove ofereciam cômodos entre R$ 500 e R$ 800" (Santos Junior *et al.*, 2016, p.19). Já considerando os diferentes valores pagos a partir do número de moradores desses cortiços, temos que:

> as condições de conservação dos imóveis, bem como a infraestrutura de serviços dos cortiços, são muito variáveis e isso se reflete na variação dos aluguéis pagos pelos moradores [...] identificou-se que 59% dos moradores da amostra (representando 60 pessoas) pagam entre R$ 301,00 e R$ 500, enquanto 28% dos moradores (28 pessoas) pagam valores na faixa mais baixa, entre R$ 150 e 300 por mês. Na faixa de pagamento de valores mais elevados, entre R$ 501,00 e R$ 800,00, provavelmente correspondendo aos melhores cortiços, estavam apenas 13% dos moradores da amostra, ou seja, a minoria (Santos Junior *et al.*, 2016, p. 27).

E, quanto à existência de contratos de locação, os administradores ou proprietários que deram informações sobre esse tema afirmaram, em sua maioria (20 dos 25), não estabelecer contratos com os moradores. A preponderância da ausência de contratos nesses espaços leva a uma situação de insegurança quanto à permanência dos moradores e a manutenção dos preços praticados para os aluguéis. Além disso, a ausência de contratos de locação leva à impossibilidade de comprovação de residência.

Os valores cobrados nesses cortiços eram inferiores aos cobrados no mercado imobiliário formal e as exigências burocráticas também eram flexibilizadas, condições que tornavam possível a permanência de seus moradores na região central, próximo a oportunidades de trabalho. No entanto, a pesquisa ressalta que essas aparentes "vantagens" devem ser lidas tendo em consideração a precariedade das condições oferecidas, o compartilhamento dos cômodos, assim como o aumento dos valores quando os pagamentos se referem a estadias mais curtas (diárias, quinzenas ou semanas).

> A realidade dos cortiços é complexa não apenas por causa do conjunto diversificado de condições de moradia encontradas entre os cômodos, muitas delas marcadas pela precariedade e vulnerabilidade, mas também pelas condições de exploração do trabalho, os altos custos e a precariedade do sistema de mobilidade na cidade, o que torna a moradia longe do trabalho um grave problema. Tudo isso torna o aluguel de cômodos, mesmo em condições precárias, uma alternativa de moradia nas regiões centrais para diferentes grupos sociais.
> Dessa forma, esses diferentes grupos sociais que compõe a população que habita os cortiços no Rio de Janeiro se unificam em torno da demanda de viver no centro da cidade (Santos Junior *et al.*, 2018, p. 110).

Além do intenso processo de remoção na região portuária, a política de aluguel social foi amplamente mobilizada para a abertura de frentes de obras realizadas pelo poder público

e atreladas ao ciclo olímpico, anunciadas como parte dos legados que seriam conquistados para a cidade em uma oportunidade única, dentre as quais destacam-se os corredores rodoviários (TransOeste, TransCarioca e TransBrasil). Como apontado anteriormente, a inclusão de beneficiários no aluguel social possibilitava aos agentes públicos, assim como às empresas contratadas para a execução das obras, avançarem com maior celeridade na liberação dos imóveis até então ocupados. Dessa forma, as obras seguiam guiando-se por seus cronogramas previamente estipulados sem que fosse necessário vinculá-los aos tempos de produção das novas moradias ou ao tempo necessário para o atendimento das necessidades das famílias afetadas de reorganização da vida cotidiana diante da imposição da mudança do seu local de moradia. Ainda que a possibilidade do pagamento de indenização constasse dentre as "alternativas habitacionais", os valores estipulados em decretos e pagos aos moradores eram irrisórios nos casos de edificações em condições mais precárias, fazendo com que nesses casos o aluguel social e o futuro reassentamento se apresentassem como escolhas mais profícuas aos moradores afetados. Os intensos conflitos que envolviam esses processos de remoção eram marcados por falta de clareza e transparência das informações, incertezas quanto aos procedimentos adotados, além da discricionariedade dos encaminhamentos dados a cada caso a partir de diálogos individualizados que geravam contínuas desconfianças entre pessoas que enfrentavam as mesmas ameaças de remoções[147].

Assim, nas grandes obras urbanas realizadas em meio ao ciclo olímpico o aluguel social surge como uma solução para problema similar ao visto nos casos das remoções atreladas a obra de urbanização de favelas, em que as intervenções nos territórios e a provisão de novas moradias se davam de forma descompassada. No entanto, no caso das obras públicas que estão para além das políticas habitacionais os conflitos parecem se dar de forma mais aguda.

Uma pesquisa anterior realizada por mim sobre a implantação do Parque Madureira, parque linear inaugurado em 2012 e que está inserido na Zona Norte da cidade (AP3), exemplifica a mobilização do aluguel social para a abertura de frentes de obra e sua maior procura por famílias em condições de moradia de maior precariedade (Ximenes, 2018). Para criação desse parque, que compõe os legados olímpicos anunciados pela gestão municipal de Eduardo Paes, foram removidas pela Secretaria Municipal de Obras cerca de mil famílias moradoras da Vila das Torres no ano de 2010. Dessas, a maior parte teria recebido indenizações, com valores que variaram de R$8.000 a R$55.000, sendo os valores mais altos

[147] As violações de direitos ocorridas nos processos de remoção na cidade do Rio de Janeiro ao longo do ciclo olímpico foram amplamente tratadas na literatura e denunciadas por mobilizações sociais. Aqui abordo brevemente esses pontos, porém publicações já mencionadas tratam dessas questões, como Azevedo e Faulhaber (2015), Magalhães (2019) e dossiê do Comitê Popular (2015).

pagos apenas em casos excepcionais. Além disso, pouco mais de 300 famílias optaram pelo reassentamento em novas unidades do PMCMV. Assim, as famílias que seriam reassentadas em unidades que estavam ainda por serem concluídas foram removidas e inseridas na política de aluguel social. Enquanto a obra era executada, já com os imóveis desocupados, a valorização imobiliária diante da ausência de qualquer tentativa de controle do aumento dos preços impediu que a locação de imóveis na região com os valores pagos como aluguel social. Essa foi uma dinâmica frequente nos processos de remoções atrelados a grandes projetos urbanos em meio ao ciclo olímpico, como evidenciado no trecho a seguir de entrevista realizada com um gestor público municipal que acompanhou a implantação do Parque Madureira,[148].

> Muita gente optou para ir pro PMCMV e outros, que tiveram um valor mais alto de desapropriação, que é justamente o pessoal com padrão melhor, pegou o dinheiro e foi comprar uma casa em outro lugar. Se dava a opção! Ou você quer o valor ou quer ir [para unidades do PMCMV]. Enquanto não teve o PMCMV, não ficou pronto, é ... eles receberam aluguel social ... para ficar em algum lugar. Ai o que que aconteceu? Aumentou o valor de aluguel da área por causa das obras. É assim! A gente fica sempre correndo atrás do rabo. A gente faz a melhoria, aí 'bem, então vamos dar aluguel social para tentar', aí a pessoa não consegue alugar. Mas aí a gente sai corrigindo para poder depois colocar as pessoas no PMCMV (Entrevista realizada em junho de 2017).

Na cidade de Fortaleza, também escolhida como uma das sedes da Copa do Mundo FIFA, as grandes obras urbanas levaram a intensos conflitos e ameaças de remoção. Dentre elas destaca-se a transformação de uma antiga via férrea (utilizada como ramal de cargas) em um eixo de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) para o transporte de passageiros, executada pelo Governo do Estado do Ceará contando com recursos federais do PAC, e que seria a responsável pela maior parte das remoções dentre as intervenções da Copa na cidade. Com cerca de 13km de extensão, o projeto atravessa 19 comunidades que formam o conjunto de favelas do trilho. A forte mobilização contra as remoções forçadas decorrentes deste projeto e as violações de direitos a elas vinculadas possibilitaram conquistas relevantes. Dentre elas destacam-se a redução do número de famílias removidas, a revisão das “alternativas habitacionais” inicialmente apresentadas e a redução do impacto causado pelas obras nas comunidades e no seu entorno.

De forma similar ao que se deu na cidade do Rio de Janeiro, para as famílias removidas foram ofertadas como “alternativas habitacionais” o pagamento de indenizações, o reassentamento em unidades habitacionais viabilizadas por meio do PMCMV e o pagamento de aluguel social até que fosse realizado o reassentamento (Freitas, 2017). A primeira Lei Estadual que trata do processo de remoção das famílias atingidas pelo projeto do

[148] Entrevista realizada por mim com um gestor público municipal, técnico da Secretaria Municipal de Urbanismo da PCRJ, como parte da pesquisa de dissertação de mestrado (Ximenes, 2018).

VLT, em 2011, definia que o aluguel social seria ofertado às famílias que tivessem imóveis avaliados em até R$16 mil e optassem pelo reassentamento, sendo pagos mensalmente R$200 deste auxílio aos seus beneficiários[149]. No ano seguinte a Lei foi revista e o aluguel social passou a ser de R$400 mensais e seria ofertado às famílias com imóveis avaliados em até R$40 mil[150]. Já nos anos seguintes ocorreram atualizações do valor do auxílio, chegando a R$722,05 em 2023.

Entre as comunidades impactadas pelas obras do VLT está o Lagamar, com origens que datam dos fluxos migratórios decorrentes do êxodo rural na década de 1950, declarado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor de Fortaleza de 2009, inserido entre a orla, o aeroporto da cidade e a Arena Castelão (local de realização dos jogos da Copa). Uma vez que as negociações entre Governo do Estado e comunidades atingidas pela implementação do VLT foram feitas caso a caso, o processo do Lagamar possui algumas particularidades relevantes. Após um processo tumultuado de debates, que envolviam também os impactos de uma obra rodoviária no entorno, foram ofertadas aos moradores sob ameaça de remoção as seguintes “alternativas habitacionais”: reassentamento em conjunto habitacional viabilizado pelo PMCMV, que já estava em obras, inserido em um bairro periférico da cidade; indenizações; ou aluguel social temporário até que fossem construídos pequenos conjuntos habitacionais em terrenos próximos ao antigo local de moradia (Brasil, 2021).

Apesar de haver conselho gestor da ZEIS instituído e ativo, as negociações do Governo do Estado para as remoções dos moradores se deram ao largo dessa esfera. Assim como em diversos outros casos, as famílias encaminhadas para o recebimento de aluguel social permanecem ainda hoje sem solução definitiva de moradia. Como pontuado por Amíria Brasil (2021), de forma similar ao visto para o caso do Rio de Janeiro, essas famílias inseridas na política de aluguel social

> não conseguiram alugar outra casa dentro da comunidade, devido à grande valorização imobiliária com o início desse processo, e foram para longe, ou estão na casa de parentes/amigos, ou alugaram quartos em casas de outras famílias, aumentando a precariedade habitacional. Os terrenos próximos não foram adquiridos [pelo Governo do Estado] e os conjuntos não iniciaram as obras (Brasil, 2021, p. 14).

4.4 Judicialização do direito à moradia e o Aluguel Social

Por fim, a proteção do direito à moradia em casos emergenciais tem levado a decisões judiciais que preveem o benefício do aluguel social enquanto não há solução habitacional definitiva. Ângela Moulin Santos e Mariana Medeiros (2016) analisam a difusão da política de aluguel social no estado do Rio de Janeiro e destacam o papel da legislação vigente sobre o tema (decretos municipais e estaduais) como instrumento de pressão sobre o poder público

[149] Lei Estadual nº 15.056, de 06 de dezembro de 2011.
[150] Lei Estadual nº 15.194, de 19 de julho de 2012.

para que, em casos emergenciais, a proteção do direito à moradia se dê por meio de soluções temporárias como o aluguel social.

Para delimitar o que consideram como situações emergenciais, as autoras tomam como referência o Princípio da Não Remoção presente na Lei Orgânica Municipal (LOM/RJ). Segundo a LOM/RJ, o poder público deve promover programas provisão habitacional e de melhoria das condições habitacionais, entendendo o direito à moradia como um dos componentes do direito à cidade. Além disso, o poder público não deve realizar remoções, exceto nos casos em que existam riscos à vida dos moradores. Nesses casos em que a remoção seja prevista, elas devem seguir um conjunto de procedimentos: “a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento” (Art. 429). É a partir dessa leitura dos marcos normativos existentes que garantem o direito à moradia e o Princípio da Não Remoção que as autoras compreendem que “a política pública habitacional deve incluir soluções, mesmo que a princípio temporárias, para enfrentar demandas emergenciais, como nos casos de deslocamentos involuntários. Uma dessas medidas é a do pagamento do aluguel social” (Santos, Medeiros, 2016, p. 28). Por tanto, para além dos casos de grandes tragédias e desastres que atingem “áreas de risco”, as autoras consideram como emergenciais aquelas situações em que há risco de vida dos moradores que implicam deslocamentos involuntários, inclusos “situações de iminente risco social, nos casos de famílias que se encontram desabrigadas ou ameaçadas de despejo forçado” (*Idem*, p. 22).

Santos e Medeiros (2016) apontam que mesmo nos casos emergenciais em que a legislação que trata do aluguel social não é aplicada diretamente pelos gestores públicos na esfera do poder executivo, cumprindo suas previsões, eles têm servido de base para ações judiciais que garantem a inclusão de famílias desabrigadas em políticas de aluguel social. Nas palavras das autoras:

> mesmo quando não aplicada diretamente, [a legislação estadual e municipal] permite o ajuizamento de ações judiciais, com a possibilidade do deferimento de medida liminar antecipando-se a tutela jurisdicional para o fim de incluir os moradores em risco em algum dos programas habitacionais existentes nos âmbitos estadual ou municipal, garantindo-se o pagamento de aluguel social para as famílias, até que se efetive o direito à moradia digna de forma definitiva (Santos, Medeiros, 2016, p.31-32).

O entendimento das autoras, defendido no texto, é de que o aluguel social possui consistente amparo na legislação municipal e estadual do Rio de Janeiro, sendo uma forma de possibilitar moradia digna, de forma temporária, enquanto não há solução definitiva. Essa compreensão estaria sendo acolhida em decisões judiciais que reiteram tal dever do poder público, no entanto as autoras chamam atenção que isto não se dá de forma unânime na jurisprudência. Neste sentido, destacam casos emblemáticos da aplicação não isonômica da

legislação em que houve a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por meio de seu Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), dentre os quais estão remoções de moradores de ocupações da região central da cidade do Rio de Janeiro, famílias desabrigadas em decorrência das fortes chuvas de 2010 e moradores de áreas declaradas como de risco em favelas cariocas.

O primeiro caso apresentado no texto é da Ocupação Casarão Azul[151], formada por cerca de 70 pessoas que em 2009 sofriam forte ameaça de despejo pelo proprietário do imóvel ocupado. O NUTH atuou no caso e ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP) que pedia a inclusão das famílias na política de aluguel social, pelo Governo do Estado ou pelo Município, enquanto não fosse efetivado o direito à moradia digna daquelas famílias. As autoras relatam que em janeiro de 2009, como antecipação de tutela, foi determinada a inclusão das famílias no aluguel social, no entanto Governo do Estado e Município teriam dificultado o recebimento dos auxílios. Os pagamentos, sempre atrasados, teriam sido realizados pelo Governo do Estado. Um dos argumentos colocados por ambos era de que faltava previsão orçamentárias para tal. No ano seguinte, a antecipação de tutela foi revogada e o pedido do NUTH considerado improcedente.

O segundo caso trazido pelas autoras trata de um grupo de 29 famílias que, após deixarem um prédio interditado após incêndio, passou a viver em um segundo prédio ocupado, onde também já viviam outras famílias. Diante de uma ameaça de remoção iminente por ação de reintegração de posse com liminar deferida, o NUTH ajuizou uma ACP, também no ano de 2009, reivindicando a inclusão das famílias em políticas de aluguel social. Em junho daquele ano foi deferido o pagamento do aluguel social às famílias como forma de antecipação de tutela. Em maio do ano seguinte foi decidida a inclusão das famílias no Programa Morar Seguro, porém as famílias deixaram de receber os auxílios.

Por fim, o texto aborda o agravamento da insegurança posse após as fortes chuvas e dos deslizamentos que marcaram o início do ano de 2010. “A partir de então, foi elaborada uma política de remoção das comunidades, que, em tese estariam em áreas de risco. O discurso do risco serviria como pano de fundo para a retirada de comunidades inteiras de certas áreas da cidade” (*Idem*, p. 37). Como parte dessa “política de remoção” as autoras destacam importantes marcos normativos, especialmente decretos, e também a mobilização de mapeamentos de áreas de risco que serviam de legitimadores de ameaças de remoções forçadas impostas pelo poder público. As autoras recuperam que em 11 de abril de 2010 foi anunciado na impressa a “remoção total e imediata” de 8 comunidades: Morro do Urubu; Morros dos Prazeres e Fogueteiro; São João Batista; Laboriaux, na Rocinha; Cantinho do Céu

[151] Para tratar do caso, as autoras referenciam-se ao endereço da ocupação e não ao seu nome – Avenida Rodrigues Alves, nº 143, Zona Portuária. Como essa é uma informação sabida e já publicizada em outros documentos, optei por apresentá-la como Ocupação Casarão Azul.

e Pantanal, no Morro do Turano; e Parque Columbia, em Acari. O relatório de risco dessas áreas foi enviado à Defensoria Pública apenas no dia seguinte, tendo sido identificado que tal relatório havia sido feito sem visitas aos locais e teria tomado como base informações desatualizadas e imagens de satélite. As comunidades Laboriaux e Morro dos Prazeres haviam sido informadas no dia 07 daquele mês de que seriam removidas e que a decisão teria sido tomada por quê os custos para a realização de obras de contenção seriam inviáveis. Assim, a Defensoria Pública juntou-se a um coletivo de profissionais (arquitetos e engenheiros) para realizar uma análise do documento apresentado pela Prefeitura e avançar na sua contestação.

> Em um primeiro estudo do relatório de avaliação da GEO-Rio, datado de 12 de abril de 2010, ficou evidenciado que se tratava de um documento genérico e que, acima de tudo, não trouxe nenhum orçamento, estimativa ou comparação de custos de obras de estabilização, comparando com os custos do processo de remoção total das comunidades. Cite-se, por exemplo, o trecho relacionado à comunidade Estradinha (Ladeira dos Tabajaras), onde a partir de 5 (cinco) parágrafos de análise e 4 (quatro) imagens, duas de satélite e outras duas antigas (datadas de 1977 e 1992), se condenou toda a comunidade à remoção completa.
> A atuação do município seguiu a mesma tônica em todas as comunidades: distribuição de laudos de interdição de casas sem vistoria técnica para os moradores; pressão para que os mesmos aceitassem as ofertas e negociação individual para desmobilizar a comunidade (Santos, Medeiros, 2016, p. 38).

A partir de suas análises, as autoras entendem ser possível afirmar que o Programa Morar Seguro do Governo Estadual, criado via decreto em 13 de abril daquele ano, teve papel protagonista na “política de remoção” apoiando as intenções manifestadas pela Prefeitura, uma vez que regulamenta remoções a médio e longo prazo. Como exposto anteriormente, esse Programa, ao passo que dava origem à política estadual de aluguel social previa o atendimento por essa política a moradores removidos de áreas consideradas como de risco pelas prefeituras.

Além das 8 comunidades em que a Defensoria Pública atuou na contestação à alegação de riscos e à imposição da remoção como única solução viável, sua atuação estendeu-se ainda aos desabrigados pelo deslizamento de terra do Morro do Bumba, na cidade de Niterói, ocorrido também nas chuvas de abril de 2010. Essa comunidade ocupava a área de um antigo lixão, desativado no início da década de 1980, e não constava dentre as áreas de risco listadas pela prefeitura da cidade de Niterói, apesar de trata-se de um terreno instável e contaminado. Segundo as autoras, a maior parte dos desabrigados da tragédia do Morro do Bumba foi atendida pela política de aluguel social e aqueles que não foram atendidos tornaram-se autores de ações judiciais para pleitear o auxílio. Exemplo disso é o caso de uma das antigas moradoras que, não tendo recebido o auxílio, foi atendida pela Defensoria Pública que por sua vez obteve, na 1ª Vara Cível de Niterói, sentença determinando que o Município

pagasse o aluguel social. A decisão foi contestada pelo Município, porém o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manteve a determinação do pagamento. Assim, as autoras indicam que essa teria sido a uma decisão importante por abrir um precedente favorável às demais ações movidas no mesmo sentido.

Em uma segunda publicação, Ângela Moulin Santos e Mariana Medeiros em colaboração também com Rosangela Luft (2016) seguem tratando do tema. Indicando texto de Vanisse Valle como referência[152], apontam que tem ocorrido um aumento da demanda judicial pela garantia do direito à moradia que, no caso do estado e do município do Rio de Janeiro, tem se dado por meio de decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) para a concessão de aluguel social.

Nesse sentido, as autoras destacam que tem havido uma mudança relevante para a garantia do direito à moradia em decorrência das experiências de condenação judicial do poder público ao pagamento de aluguel social a famílias desabrigadas. Se até 2010 prevalecia a compreensão de que a obrigação do poder público se restringia a inclusão em programas de provisão habitacional, desde esse importante marco a adoção de estratégias emergenciais como o aluguel social tem sido incluída como parte das responsabilidades assumidas pelo poder público.

> Desde 2010, o direito social à moradia tem experimentado avanços que incluem a condenação judicial do poder público ao pagamento do aluguel social às famílias sem habitação. Tais prestações positivas representam um afastamento da abordagem tradicional, segundo a qual o poder público só estaria obrigado a incluir os desalojados em programas de construção de moradia, o que excluiria outras formas de tutela antecipada em caso de emergência, como são as remoções forçadas (Santos, Medeiros, Luft, 2016, p. 226).

Corroborando com a leitura feita nos estudos anteriormente citados, Renata Rogar (2014) realizou pesquisa sobre o aluguel social em decisões proferidas pelo Poder Judiciário, especialmente o TJRJ, entre os anos de 2010 e 2014. Em sua pesquisa, Rogar verificou que a matéria é recorrente na Corte do Estado e avançou na análise aprofundada de 48 casos julgados junto a TJRJ. Nesse conjunto destacou-se a diversidade de motivos que levaram ao acionamento da justiça para a garantia do direito à moradia e que decorreram no ingresso nas políticas de aluguel social, assim como a falta de uniformidade no tratamento do tema em situações semelhantes, levando a soluções bastante distintas.

Dentre os casos analisados de forma qualitativa na pesquisa encontram-se, por exemplo, uma ACP promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com a finalidade de reintegração de filho (menor de idade) em sua família originária na tentativa de permitir o seu melhor relacionamento com a sua mãe, sem a presença de outros parentes.

[152] Vanice Valle é Procuradora do Município do Rio de Janeiro (aposentada).

Nesse caso, a decisão assegurou o recebimento, pela mãe, do benefício do aluguel social, para que pudesse custear o aluguel de uma moradia para ela e seu filho. Em um segundo caso, houve o pedido pelo benefício do aluguel social por uma pessoa incapacitada por enfermidade e interditada civilmente, sob o fundamento de não ter condições financeiras de arcar com o custo de moradia. Diferente do caso anterior, esta pessoa teve seu pedido negado, tendo como justificativa o não alinhamento às hipóteses previstas para recebimento do auxílio nos marcos legais vigentes. Em casos de negação do pedido, Rogar (2014) ressalta ainda a presença dos argumentos da "reserva do possível" e o possível efeito multiplicador de demandas que poderiam a princípio serem vistas como pontuais, indicando a compreensão de que uma limitada capacidade orçamentária do Estado justificaria a impossibilidade da destinação ampla do auxílio. A "reserva do possível" consiste, nas palavras da autora, "num limite ao Poder Público na efetivação dos direitos fundamentais sociais, na medida em que estes exigem prestações positivas, que implicam no deslocamento ou implemento de recursos" (Rogar, 2014, p. 66). Ainda que presente no quadro de casos analisados, a autora ressalta que esse é um argumento que vem sendo veementemente afastado pelos julgadores.

A análise dos casos evidenciou também a existência de uma importante divergência quanto ao período máximo para a permanência dos beneficiários no aluguel social. Rogar (2014) identificou a existência de dois entendimentos, um primeiro da possibilidade de os beneficiários permanecerem nessa condição de assistidos pelo benefício até que houvesse a oferta de novas moradias, e um segundo da impossibilidade de conceção do benefício sem que fosse estabelecido um prazo, remetendo ainda a possíveis prazos previstos nas legislações vigentes sobre o tema. Além desses dois entendimentos, houve ainda o apontamento da possibilidade de que, alcançado um prazo máximo e permanecendo a necessidade de assistência, a justiça fosse novamente acionada.

A autora dedicou um esforço de análise também sobre aqueles casos que informavam quanto ao entendimento da responsabilidade civil do Estado frente às grandes tragédias associadas às fortes chuvas. Em decisão proferida por um Desembargador do TJRJ em 2012, referente a um caso de 2010, identificou-se a compreensão de que houve omissão do Estado sob o argumento de que os problemas que atingem a população em épocas de fortes chuvas é uma situação noticiada na imprensa e de conhecimento dos órgãos públicos. Assim, o fundamento exposto na decisão é de que:

> O Poder Público tem a ciência da época e da localidade em que as chuvas fortes são recorrentes e, mesmo assim, não adota política pública com a finalidade de reduzir ou fazer cessar os seus desastrosos reflexos. Dessa forma, não pode o Poder Público se eximir da sua responsabilidade por invocar fenômeno atinente a caso fortuito ou à força maior (Rogar, 2014, p.73).

Portanto, caberia ao Estado tomar medidas que garantissem o direito à moradia àqueles que se encontram em situações de risco. Tal omissão do Estado foi entendida como

ato de violação do princípio da dignidade humana. Assim, foi então concedida indenização por danos morais, também por danos materiais sofridos e ainda a concessão do benefício do aluguel social.

A decisão de 2012 põe em destaque a ciência do poder público das condições de risco existentes e sua inação em prover moradia adequada para essa população que nelas vive. Em síntese, “aponta a responsabilidade civil do Estado, por omissão específica, no caso do desalijo em imóvel interditado em decorrência das fortes chuvas, por se localizar em área de risco” e ainda “distancia o aluguel social das respectivas indenizações fixadas pela configuração dos danos moral e materiais” (Rogar, 2014, p. 70).

Em sua análise, apoiada nessa decisão proferida em 2012, Rogar segue reforçando a compreensão de que o aluguel social não se confunde com os conceitos de dano moral e material, “de modo que uma única situação poderá gerar a condenação do Poder Público ao pagamento de valor, referente, cada qual, a uma das modalidades, isto é, ao dano moral, ao dano material e ao benefício do aluguel social” (*Idem*, p. 77). Isso porque o dano refere-se a um prejuízo que decorra da violação de um direito, já o aluguel social seria “benefício assistencial eventual, que tem por finalidade o atendimento de necessidades decorrentes de vulnerabilidade temporária e calamidade pública”, sendo compreendido dentre os tipos de obrigação como uma obrigação de dar.

Rogar faz em seu texto uma referência ao trecho da a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), para a qual os riscos de perdas e danos decorrentes da falta de domicílio caracterizam vulnerabilidade temporária, tornando cabível então a concessão de “benefícios eventuais”[153]. Na LOAS e demais marcos da assistência social são elencados os motivos que podem levar à falta de domicílio e estão entre eles as situações de desastres e calamidade pública, sendo o estado de calamidade pública definido como “o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes” (artigo 8º do Decreto nº 6.307/2007). Ainda segundo a LOAS, os “benefícios eventuais*”* integram a categoria de “benefícios assistenciais” que se constituem na “distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas” (Pereira, 2010, p. 11). De modo geral, cabe aos municípios o financiamento dos “benefícios eventuais”, sendo prevista também a possibilidade de os governos estaduais atuarem como seus cofinanciadores[154]. Em

[153] A Lei Orgânica da Assistência Social foi publicada em dezembro de 1993, sendo ela a Lei Federal nº 8.742. Sua regulamentação se deu por meio de decreto apenas em 2007, o Decreto n° 6.307.
[154] Nesse ponto, o Benefício de Prestação Continuada difere do quadro geral por ser de responsabilidade da esfera federal.

levantamento realizado em 2009 sobre a regulamentação e a prática dos “benefícios eventuais” pelos municípios brasileiros, dos 4.174 municípios respondentes, 1.173 (cerca de 32%) afirmaram conceder benefícios destinados ao pagamento de aluguel (Freitas, De Marco, 2010).

Retomando o olhar sobre o estado do Rio de Janeiro, em síntese, os estudos consultados sobre a mobilização do aluguel social nas decisões judiciais corroboram para a compreensão de que essa prática tem sido acionada não só por gestores de políticas públicas, mas tem sido objeto de disputas no campo jurídico. Estando presente não só em casos emergenciais e de remoções que implicam deslocamentos forçados, mas também em processos que tratam de casos de necessidades habitacionais particulares associadas à vulnerabilidade social. Apesar desta diversidade, os três estudos consultados apontam o ano de 2010 como importante marco, tendo dado proeminência à questão do risco e colocado as políticas de aluguel social como soluções provisórias para a garantia do direito à moradia por meio de uma sequência de marcos normativos elaborados pelo poder executivo.

4.5 O ingresso no aluguel social e as ameaças de novos deslocamentos forçados

As reflexões feitas até aqui sobre as relações entre as políticas de aluguel social e a atuação do Estado sobre os territórios populares mostram como, no momento em que a política de urbanização de favelas ganhou centralidade na agenda pública, contando com maciços recursos federais, o aluguel social passou a atender às demandas habitacionais por reassentamento não contempladas nas intervenções. Essas reflexões mostram também como o aluguel social foi mobilizado para viabilizar intervenções, permitindo maior celeridade nas remoções. Assim, a ampla adoção de políticas de aluguel social nas grandes cidades brasileiras pode ser compreendida como resultado dos caminhos tomados por governos locais para superação dos entraves encontrados na implementação das políticas de urbanização de favelas fomentadas a nível federal.

No contexto de intensas transformações do ambiente construído das grandes cidades brasileiras nas últimas décadas, o aluguel social também esteve presente como alternativa habitacional a remoções realizados pelo poder público em intervenções que se deram para além das políticas habitacionais. Como mostram os dados disponíveis para a cidade do Rio de Janeiro, as remoções realizadas pela Prefeitura em prol de grandes projetos urbanos levaram à inclusão de milhares de famílias em tais políticas. No mesmo sentido, as informações consolidadas sobre os beneficiários do Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo reforçam a relevância das obras públicas (para além da urbanização de favelas) entre os motivos de ingresso. Já o caso da cidade de Fortaleza é exemplar ao mostrar o emprego do aluguel social, pelo governo do estado, na viabilização de remoções para uma grande obra de mobilidade urbana.

Por fim, o destaque do argumento do risco dentre as engrenagens dos deslocamentos forçados ao longo desse período também aponta para a prática da concessão de auxílios temporários via políticas de aluguel social, tanto na assistência às vítimas de tragédias que tenham levado à perda de moradias quanto como suporte a remoções em áreas consideradas "de risco" em caráter preventivo. Somam-se ainda os casos de remoções que têm como justificativas a contenção à degradação ambiental decorrente da "desordem urbana". Nesse conjunto de casos que perpassam a desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, o aluguel social tem sido largamente acionado sem que esteja acompanhado de outras modalidades de "alternativas habitacionais" que se tornam comuns aos projetos de urbanização de favelas.

Em grande medida, a adoção das políticas de aluguel social por governo locais manteve-se vinculada à expectativa, anunciada nos discursos oficiais, de que em futuro próximo esse passivo pudesse ser absorvido por políticas de provisão habitacional, sobretudo via PMCMV. No entanto, o reassentamento como "porta de saída" das políticas de aluguel social mostrou-se disponível apenas para uma parcela dos beneficiários. No caso do atendimento a famílias removidas em intervenções de urbanização de favelas, especialmente do PAC, destacou-se o grave descompasso entre os números de famílias removidas e de novas moradias produzidas. Esse descompasso aprofundou-se ainda mais com a crise política na esfera federal que refletiu na descontinuidade dos investimentos para produção de habitação de interesse social via PMCMV a partir do segundo governo de Dilma Rousseff. Como aponta Cardoso e demais autores, entre os anos de 2009 e 2015, foi contratada a construção de cerca de 1,7 milhões de unidades habitacionais para famílias de baixa renda através do PMCMV; já entre 2016 e 2018, esse número foi de apenas 170 mil unidades (Cardoso *et al.*, 2022, p. 62).

Tendo sofrido com deslocamentos forçados atrelados às ações do poder público nos territórios populares e sem acesso a novas moradias ofertadas por políticas públicas, as famílias atendidas por políticas de aluguel social passaram a ser expostas às práticas excludentes do mercado imobiliário, uma vez que tais políticas exigiam que essas famílias buscassem no mercado por imóveis a serem alugados como seus novos locais de moradia. Os auxílios financeiros destinam-se estritamente ao consumo no mercado e não avançam em inciativas que visem a gestão do estoque de imóveis a serem locados ou quaisquer outras estratégias que restrinjam a extração de renda sobre a propriedade privada desses imóveis, buscando assim enfrentar a prevalência da lei do mercado sobre o direito à moradia. Como consequência, o custo do aluguel torna-se a principal barreira de acesso à reinserção dessas famílias em novas moradias com condições adequadas. Somam-se ainda a essas barreiras as exigências, dos locadores aos futuros locatários, de garantias como comprovação de vínculo empregatício, fiadores ou depósitos prévios de valores (calções). Frente a essas

barreiras e dispondo de escassos recursos financeiros, as famílias beneficiárias das políticas de aluguel social encontram nos arranjos informais um caminho possível para suprir suas necessidades habitacionais mais urgentes, buscando acessar boas localizações a recursos urbanos ou manter suas inserções nos territórios de origem. Assim, tendo passado por deslocamentos forçados que provocam rompimentos e sofrimentos, as famílias beneficiárias das políticas de aluguel social ingressam em uma nova condição de "instabilidade, irresolução e temporariedade" ao ocuparem espaços constituídos às margens, ou seja, seguindo as formulações de Telles (2010) e Rolnik (2015), a uma condição de transitoriedade permanente.

Com o olhar voltado para a condição das famílias beneficiárias da política de Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo, Guerreiro (2020) tem reiterado em suas produções o entendimento dessa política como instrumento de gestão da insegurança habitacional lastreado pelo aluguel popular. Como apontado pela autora, os beneficiários do Auxílio Aluguel têm encontrado imóveis disponíveis e possíveis de serem locados apenas no mercado popular e com condições precárias.

> Não há nenhum controle do poder público sobre a habitação final locada pelos beneficiários, que, na observação de campo e nos depoimentos de gestores públicos, encontra-se apenas no mercado popular: ocupações, áreas de risco, áreas não legalizadas, muitas vezes não urbanizadas, de poucos cômodos em relação às necessidades familiares, muitas vezes de má construção ou em zonas alagadiças, com restrições a crianças e animais, sem segurança jurídica contratual e com exigências de caução das mais diversas, além de despesas de água e luz antes inexistentes na autoconstrução (nenhuma delas cobertas pelo programa público, de R$400, que mal cobre o preço do aluguel de barracos insalubres na extrema periferia, como alguns visitados para esta pesquisa) (Guerreiro, 2020, p. 733).

A partir da favela de Paraisópolis, também na cidade de São Paulo, a autora chama atenção para os reflexos dessa política também sobre as dinâmicas do mercado imobiliário local, como o aumento da produção de imóveis para venda e aluguel, a verticalização das edificações e a forte presença de corretores imobiliários[155]. Entre os anos de 2006 e 2010, a favela de Paraisópolis passou por obras de urbanização promovidas pelo poder público municipal e teve uma parcela expressiva da sua população removida em decorrência dessas intervenções e, então, encaminhada ao Auxílio Aluguel. Para a autora, o grande número de famílias moradoras dessa favela que se tornaram beneficiárias do auxílio pode ter levado às mudanças destacadas na pesquisa e influenciado nos preços: "enquanto o valor médio da locação ali é de R$550, o Auxílio Aluguel é de R$400, definindo um limite mínimo para esse mercado" (Guerreiro, 2020, p. 737). Essa leitura é reforçada por Cunha (2019), que indica ter havido aumento do valor do aluguel na favela de Paraisópolis após as obras de urbanização

[155] Guerreiro (2020) toma como base os resultados da pesquisa financiada *pelo Lincoln Institute of Land Policy*, sob responsabilidade de professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

e que o valor mínimo cobrado passou a ser definido a partir do valor pago pelo Auxílio Aluguel. Como trazido na fala de uma liderança de Paraisópolis e reproduzida por Cunha (2019), ainda que possamos atribuir o aumento dos preços às benfeitorias promovidas pela obra de urbanização, o grande número de beneficiários do auxílio oriundos de Paraisópolis (e que ali buscaram permanecer) foi fator determinante para esse aumento.

Ainda de acordo com Guerreiro (2020), os reflexos do Auxílio Aluguel sobre o mercado popular observados em Paraisópolis podem ser percebidos também na Região Metropolitana de São Paulo, com um expressivo aumento dos aluguéis após 2011 entre a população com renda de até três salários-mínimos.

> Essa dinâmica, na verdade, pode ser extrapolada em relação a esse território: dados da PNAD Contínua mostram que, depois de 2011, ano em que essa política ganha maior expressão, os alugueis das faixas de renda até 3 salários mínimos em toda a RMSP são pressionados para valores em sua maioria acima desse mínimo (justamente entre R$500 e R$600), ganhando proporções maiores do que a família poderia assumir (acima de 30% da renda familiar, quando entra no patamar de déficit habitacional por ônus excessivo de aluguel, sem considerar as despesas da legalidade da casa, como água e luz) (Guerreiro, 2020, p. 737).

Já na cidade do Rio de Janeiro, o acesso restrito à moradia pelas práticas excludentes do mercado imobiliário tem sido amplamente discutido. Em uma análise sobre a dinâmica imobiliária da cidade, Adauto Cardoso e Luciana Lago (2015) apontam que houve uma relevante aderência da dinâmica imobiliária local à tendência nacional de expansão desse mercado a partir de 2005, impulsionada por vultuosas injeções de recursos do PMCMV e pela ampliação dos papéis de agentes financiadores como SBPE e FGTS (Cardoso, Lago, 2015; Jaenisch, Cardoso, 2017). Apesar dessa aderência, os autores destacam a relevância de componentes locais, especialmente relacionados ao ciclo de megaeventos esportivos sediados pela cidade (Cardoso, Lago, 2015, p. 346). Como resultado, ao longo da década de 2000 e início da década de 2010, a cidade do Rio de Janeiro passou por um importante aumento dos preços do mercado imobiliário, tanto para a compra quanto para o aluguel. Nas palavras dos autores:

> A retomada dos financiamentos habitacionais, aliada à queda dos juros e à melhoria da renda, ampliou significativamente a demanda solvável por moradia, gerando um movimento especulativo que se refletiu em uma elevação constante e significativa dos preços de imóveis, bem como dos aluguéis (Cardoso, Lago, 2015, p. 347).

De acordo com os dados do Índice FIPE-ZAP[156] levantados por Cardoso e Lago (2015), entre janeiro de 2008 e janeiro de 2013 o preço médio de venda de imóveis anunciados na

[156] O Índice FIPE-ZAP é desenvolvido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e utiliza como fonte de dados o anúncio de imóveis para venda e locação cadastrados em diversos portais na internet, dentre os quais destaca-se o Zap Imóveis (Pinho, 2016).

cidade do Rio de Janeiro subiu 164,7%, enquanto o IGP-M teve uma elevação de apenas 32,5%. Já considerando apenas os imóveis ofertados para aluguel com dois quartos, o Índice FIPE-ZAP teve uma elevação de 137% enquanto o IGP-M teve uma elevação de 42,8% (*Ibidem*). Alinhado a essa análise, evidenciando o crescimento dos Índices FIPE-ZAP acima dos demais indicadores inflacionários, Thiago Pinho (2016) aponta ter havido um "boom imobiliário" na cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2009 e 2014. Portanto, é nesse quadro de encarecimento agudo dos preços do mercado imobiliário em que está inserido o mercado popular de locação de imóveis ao qual os beneficiários das políticas de aluguel social foram levados na cidade do Rio de Janeiro[157].

Já em dezembro de 2019, pouco antes da ampla crise decorrente da pandemia de Covid-19 e já tendo sido arrefecidos os efeitos da dinâmica imobiliária dos anos anteriores, o preço do metro quadrado para locação residencial na cidade do Rio de Janeiro era de, em média, R$30,65 (ainda de acordo com o Índice FIPE-ZAP). Para o ano de 2019 temos disponíveis também os dados dos bairros mais e menos valorizados na cidade: enquanto nos bairros de Vaz Lobo, Praça Seca, Sampaio, Realengo e Engenho Novo (distribuídos entre a Zona Norte, AP3, e Zona Oeste, AP5) o preço do metro quadrado para locação residencial estava entre R$12,20 e R$14,85, nos bairros da Zona Sul (AP2) esse valor era de cerca de R$40 (considerando Lagoa, Gávea e Urca) e chegava a mais de R$50 nos bairros de Ipanema e Leblon. Considerando que o valor mensal pago aos beneficiários das políticas de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro é de R$400, mantido desde 2010, podemos inferir que em 2019 não seria possível alugar uma moradia com mais de 35 metros quadrados com o valor recebido pelos beneficiários mesmo nos bairros mais baratos da cidade, listados anteriormente.

Para compor esse quadro podemos recorrer ainda aos dados disponíveis sobre os cortiços na região central da cidade do Rio de Janeiro. Após um primeiro esforço de levantamento sobre os cortiços na área do Projeto Porto Maravilha em 2016 (já acionado anteriormente neste texto) a pesquisa Prata Preta ampliou seu universo entre 2017 e 2018 para outros bairros da região central da cidade, passando a abranger Santo Cristo, Gamboa, Saúde, Centro, Cinelândia, Lapa, Estácio e Rio Comprido (Santos Junior *et al.*, 2019). Nesse novo universo foram identificados 155 cortiços, com no mínimo 2.450 quartos e nos quais moravam cerca de 2.638 pessoas. Assim como no recorte anterior, a pesquisa destacou problemas com a inexistência de contratos de locação que pudessem dar segurança à permanência dos moradores e o elevado preço dos aluguéis cobrados em contraposição às

[157] São densos os debates no campo dos estudos urbanos sobre as relações entre o circuito imobiliário, de forma ampla, e o mercado popular. Para o escopo da reflexão aqui proposta, não caberia retomá-los, no entanto, é relevante pontuar que o mercado popular não possui uma lógica própria, endógena, que está à parte das dinâmicas gerais (como defendem as leituras que lhes circunscrevem à lógica da necessidade), mas é sim parte delas.

condições precárias de moradia. Dos 55 cortiços para os quais estão disponíveis informações quanto aos valores dos aluguéis mensais de um cômodo, temos que: 13 cobravam entre R$150 e R$300; 15 entre R$300 e R$500; 21 entre R$500 e R$800; e 6 cobravam valores superiores a R$800. Assim, os valores mensais recebidos por beneficiários das políticas de aluguel social parecem alinhados aos preços cobrados por uma parcela dos cortiços da região central identificados na pesquisa, porém, para mais da metade dos casos, esses valores são insuficientes.

Uma análise mais detida sobre o mercado popular de locação exigiria o aprofundamento em pesquisas já consolidadas sobre o tema e o estudo de diversos outros fatores não explorados aqui, como a composição dos preços e os agentes envolvidos. No entanto, esse breve panorama dos custos para locação residencial ao longo do ciclo recente na cidade do Rio de Janeiro nos permite evidenciar a insuficiência dos auxílios pagos aos beneficiários das políticas locais de aluguel social, problema comum também a outras grandes cidades que adotam valores e práticas similares como mostram os estudos e as mobilizações populares voltados a esse tema.

Ainda que não existam dados públicos disponíveis sobre as condições de moradia das famílias atendidas pelas políticas (municipal e estadual) de aluguel social em curso na cidade do Rio de Janeiro, as interlocuções feitas em campo apontam para a continuidade e, por vezes, o agravamento da precarização das suas condições de moradia e de vida. Nesse sentido, é expressivo o relato da então coordenadora do NUTH sobre suas impressões no acompanhamento de famílias que passaram por processos de deslocamentos forçados e foram atendidas por essas políticas. De forma bastante alinhada ao acúmulo da literatura crítica sobre os impactos dos deslocamentos forçados, a então coordenadora do Núcleo percebe nos atendimentos a essas famílias que os processos de remoção tendem a piorar as condições de moradia e de vida. Com o ingresso nas políticas de aluguel social, essas famílias passam a enfrentar o desafio de buscar por uma nova moradia dispondo de recursos financeiros escassos, o que tensiona o orçamento familiar para acomodar um novo gasto com a complementação dos valores necessários para o custeio dos aluguéis.

Além das dificuldades para arcar com o aluguel, as famílias sofrem com os impactos do rompimento das redes de sociabilidade essenciais para a reprodução social da vida, afetando sobretudo às mulheres, comumente responsáveis pelas funções de cuidado. Exemplo disso é a constante dificuldade em manter o vínculo escolar das crianças e adolescentes em meio a processos de remoção, o que, muitas vezes, é agravado pelos deslocamentos para novos locais de moradia distantes dos anteriores e com acesso restrito a esse serviço. Assim, como sintetiza a então coordenadora do NUTH, ao adentrarem nas políticas de aluguel social “as pessoas vão tendo mais problemas pra se preocupar do que

elas tinham antes" e "se você estava em uma situação ruim, com só R$400 de aluguel social, provavelmente, essa situação vai piorar"[158].

As estratégias encontradas pelas famílias beneficiárias das políticas de aluguel social para contornar o acesso restrito à moradia e garantir condições de sobrevivência após os deslocamentos forçados incluem, em alguns casos, a busca por ocupações na região central. Como mencionado anteriormente, diante da diversidade das ocupações urbanas, essa busca por moradia pode tanto levar à inserção das famílias em grupos que compartilham projetos políticos — nos quais a ocupação é uma forma de ação direta ligada às suas bandeiras de luta — quanto se orientar fundamentalmente pela necessidade de obter uma moradia bem localizada e com custos mais acessíveis. Em todos os casos, a constante ameaça de remoção imposta às ocupações urbanas faz com que essa estratégia seja marcada por sucessivos deslocamentos e rearranjos.

Ainda com base na experiência do NUTH no acompanhamento de famílias que se tornam beneficiárias dessas políticas, destaca-se como exemplo o caso dos moradores de uma ocupação situada em um antigo galpão da zona portuária da cidade. Diante do risco iminente de desabamento da estrutura, que impossibilitava a permanência da ocupação, uma decisão judicial determinou a remoção dos moradores e exigiu seu atendimento por meio da política municipal de aluguel social, uma vez que não havia outras alternativas habitacionais disponíveis.

As famílias que compunham aquela ocupação dispersaram-se após a remoção, buscando soluções para sanar as suas necessidades prementes por novos locais moradias. Em diálogo com uma das mulheres que compunham essa ocupação, me foi relatado que a dependência do recebimento do auxílio para arcar com os novos custos de moradia trazia novos riscos, pois o valor mensal recebido era muito baixo e não parecia haver garantias de que ele teria continuidade e regularidade dali em diante. De acordo com as informações que ela tinha sobre as demais famílias, apenas uma havia conseguido acessar a política e receber continuamente os auxílios. Para essa interlocutora, morar na região central era essencial, pois trabalhava com comércio de rua naquela região e, no antigo galpão, podia dispor de espaço para armazenamento de suas mercadorias e evitar grandes deslocamentos cotidianos. Após a remoção, sua necessidade por uma nova moradia na região central a levou ao aluguel de um espaço improvisado para pernoitar no mezanino de um comércio. Naquele momento em que conversamos, ela dizia contar com as vendas no carnaval de rua (que se aproximava) para levantar recursos e, com isso, buscar por uma solução de moradia melhor[159].

[158] Viviane Tardelli, em entrevista realizada em 21 de fevereiro de 2024.
[159] Conversas realizadas entre os meses de fevereiro e abril de 2022.

A precarização das condições de moradia e de vida, com a exposição a novos deslocamentos forçados, também foi ilustrado pela então coordenadora do NUTH pela recorrência de situações em que, famílias que haviam passado por remoções e acessado à política de aluguel social, eram encontradas como moradoras de novos territórios que também buscavam o atendimento do Núcleo por sofrerem com ameaças de remoção. Como exemplos foram citados casos em que antigos moradores de favelas, removidos sob a alegação de risco, foram encontrados como inquilinos em imóveis também ameaçados de remoção, porém sob a alegação de irregularidade urbanística e fundiária, nos dois casos tendo acompanhamento do NUTH na busca pela garantia do direito à moradia das famílias afetadas. Alinhado ao que foi abordado anteriormente com relação às ocupações na região central, também surgiram como exemplos casos em que famílias atendidas pelo aluguel social após sofrerem com remoções acompanhadas pelo NUTH, por motivos diversos, eram encontradas em ocupações também ameaçadas de remoção e que vinham a ser atendidas pelo Núcleo. De acordo com o relato, esses casos eram comuns e demonstravam os problemas inerentes às políticas de aluguel social em curso na cidade, sendo reiterada a alegação das famílias aos defensores de que os valores recebidos não eram suficientes para manter o aluguel de novas moradias que escapassem à situação de irregularidade e precariedade.

Os apontamentos feitos pela então defensora pública e coordenadora do NUTH alinham-se à trajetória habitacional de Camila, uma das pessoas com que pude realizar uma entrevista longa. Camila era moradora de uma ocupação popularmente conhecida como “favela da Skol” ou “favelinha da Skol” que, após sofrer com um incêndio que atingiu parte das famílias, foi removida no âmbito das obras de urbanização de favelas do Governo do Estado do Rio de Janeiro no complexo de favelas do Alemão (AP3). Desde a remoção, Camila tornou-se também uma liderança popular dedicada à luta por direito das mulheres e à luta por moradia no complexo de favelas do Alemão, passando a ser conhecida como “Camila Moradia” em alusão à sua atuação política.

Camila havia crescido naquele território e, com 17 anos, sua família participou do início da ocupação do antigo terreno fabril no entorno daquele complexo de favelas, local em que permaneceu por cerca de 12 anos. De acordo com seu relato, quando teve início a remoção (que ocorreu entre os anos de 2010 e 2011), as condições de moradia na ocupação eram muito precárias e o número de famílias já havia crescido para cerca de 400 (ver Figura 13). Nas negociações feitas com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, o aluguel social foi a alternativa habitacional ofertada às famílias sob o argumento de que, no futuro, seriam reassentadas em novas moradias. O trecho a seguir traz um breve relato de Camila sobre as condições de moradia e o processo de remoção.

> Lá tinham 4 prédios. Era um local extremamente vulnerável, algumas pessoas caíram desses prédios e vieram a óbito. Algumas crianças caíram

> na rede de esgoto, que era precária, e também vieram a óbito. (...) Tinha todo um histórico de ser de extrema pobreza e de ser um local de risco. Lá dentro tinha uma torre imensa. E dessa torre caia pedaços dela. E aí, foi a gente, nós, que começamos o processo de solicitar que fosse foi feito melhorias. Por quê? Porque aqui no Alemão estava tendo muitas obras pelo PAC, então a gente começou a pedir também que fosse feita alguma coisa por nós. E aí um dos prédios, pegou fogo. Eu estava grávida de sete meses quando pegou fogo. (...) Graças a Deus ninguém se feriu, mas todos os olhos estavam voltados para o Complexo do Alemão. E aí o Vice-Governador – que na época era o Pezão – foi lá, porque o pessoal estava pedindo para caramba para ser removido. (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

Figura 13: Registros da ocupação da SKOL, com destaque para a construção de moradias entre as antigas estruturas e a ocupação de prédios da antiga instalação fabril.

Fonte: imagens do acervo pessoal de Camila, publicada por Rio On Watch[160].

Camila tornou-se uma das beneficiárias dessa política no ano de 2011, condição na qual ainda permanecia quando conversamos. A assinatura dos termos de consentimento para saída da ocupação e ingresso na política de aluguel social foi seguida, de imediato, pelo recebimento do cheque correspondente ao pagamento do primeiro mês do auxílio. A partir de então, teve início a busca de Camila e das demais famílias por imóveis para locação no entorno do antigo local de moradia, o que deveria ocorrer rapidamente uma vez que os agentes públicos afirmavam que “se vocês receberam aluguel social, se não sair da casa, a gente vai usar de força maior”, como relembra Camila em seu relato.

> Como é que a gente sai assim? Onde é que vai achar? 400 pessoas saindo e ninguém queria ir pra longe. Porque nossa história estava aqui. As crianças estudavam na escola aqui. Quem deixava [as crianças] com o avô, com a avó, tudo estava aqui. Mas isso ficou martelando, e saiu, todo mundo saiu num processo muito calmo, muito tranquilo. Todo mundo enganado, todo mundo muito iludido, e saímos (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

[160] Disponível em https://rioonwatch.org.br/?p=62883. Acesso em 04 de setembro de 2025.

Desde então, Camila passou a sofrer com a impossibilidade de permanecer, de forma estável, em uma nova moradia. As mudanças constantes se deram entre casas alugadas nas favelas do complexo do Alemão e foram motivadas pela incapacidade de arcar com os valores exigidos pelos locadores e, em alguns casos, por situações extremas de exposição ao risco e à precariedade. Como reforçado em sua fala, essas questões não são vividas apenas por ela, mas compartilhadas com as demais famílias da antiga ocupação que, em alguns casos, enfrentam ainda mais dificuldades de encontrar soluções habitacionais. A partir de sua atuação política no território, Camila diz conhecer inúmeras famílias que possivelmente já se mudaram mais vezes que ela desde a remoção da ocupação da Skol, “pessoas que não tiveram condições de pagar [aluguel] e estão morando em varanda que alguém emprestou e aí fechou de lona, que estão morando em beira de rio com as famílias” e ainda que “muitas pessoas foram embora do Rio de Janeiro e voltaram para suas cidades de origem, também sem condições de pagar aluguel”.

No longo trecho da entrevista transcrito a seguir Camila relata as soluções de moradia encontradas e os sucessivos deslocamentos forçados vividos por ela e sua família desde o ingresso na política de aluguel social, em 2011, até o momento em que conversávamos, em 2022. Até ali, Camila recordava-se de ter se mudado ao menos 12 vezes, tendo passado por algumas favelas do complexo do Alemão como Grota e Fazendinha. Como ponto de partida para esse resgate de sua trajetória habitacional como beneficiária da política estadual de aluguel social, Camila destaca que o auxílio mensal recebido, de R$400, sempre foi insuficiente para arcar com os custos com aluguel.

> Eu nunca paguei os 400 reais, eu sempre paguei mais. Eu comecei a pagar 450 reais e fui morar na Fazendinha. Aí eu morei na Fazendinha um ano e pouquinho. A casa que eu morei, o esgoto da favela toda, não sei como, passava por dentro dessa casa. E eu não sabia. Um dia eu saí de casa para ficar na casa da minha sogra, dormir na casa da minha sogra, e começaram a ligar para a gente. Quando eu cheguei lá o esgoto tinha estourado. Eu perdi tudo, tudo! Logo depois da minha saída [da ocupação]. Eu perdi tudo da minha casa. Aí fiquei morando um tempo na casa da minha sogra até conseguir juntar tudo de novo. E aí fui morar numa outra casa, muito pequena, lá para dentro... Eu já me mudei 12 vezes ou mais, eu acho, nesse período. Porque assim ó, quando o Aluguel Social começou a atrasar muito, eu tive que me mudar para um lugar onde eu pagasse o mínimo e, assim, procurar lugar - e não tenho vergonha de dizer - em que o aluguel fosse o mínimo, em que não pagasse água, que não pagasse luz, porque eu não tinha de onde tirar, ou tu pagava o aluguel ou tu comia. Essa foi a minha realidade durante muitos anos. E aí eu consegui, por exemplo, ir para uma casa que era 500 reais, aí o Aluguel [Social] atrasava três meses. Aí o cara pedia a casa, aí eu tinha que sair. Então eu tenho várias, muitas mudanças por conta disso. E perdi na Fazendinha e já morei também na Grota e perdi tudo lá na Grota! [Por causa de chuva?] De chuva. Encheu ... E já perdi muita coisa morando também numa outra casa, também na Grota. Essa casa foi quando eu estava precisando morar mais barato e quando eu fui lá alugar a casa o moço falou assim para mim “olha, quando esse buraquinho aqui encher de água, você liga a bomba” e tinha um poço, tinha um poço dentro dessa casa, e tinha que ligar a bomba real. E aí quando chovia, acabava a luz, a casa enchia d’água

> porque eu não podia ligar a bomba. A luz acabou, eu perdi os meus móveis da sala todos, porque eu não tinha como, eu fiquei jogando água, mas não tinha como, não tinha como ligar bomba e não dava vazão. Então eu coloquei as crianças na cama e fiquei na sala tentando tirar água, mas depois eu desisti. Eu perdi muita coisa. Duas vezes eu perdi tudo e essa vez eu perdi as coisas da sala. E assim, essa casa era ... vou te falar, quando as pessoas falam assim: "resume o seu processo de Aluguel Social durante 11 anos", eu falo que é de humilhação em todos os sentidos, é humilhante, humilhante, humilhante, porque é isso, a casa encheu de água de esgoto. [Essa da Grota?] E a da Fazendinha também. Quando eu cheguei, que eu abri a casa, só tinha cocô. Nossa, foi muito triste, muito triste mesmo, aí nisso eu já passei por umas doze casas. Porque na pandemia eu me mudei duas vezes, porque eu não tinha renda, aí ou uma coisa ou outra. Aí eu mudei para um lugar para pagar 500 reais, que era que eu podia pagar. Depois mudei de novo porque apareceu uma de 450 e, é isso, você vai entendendo... (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

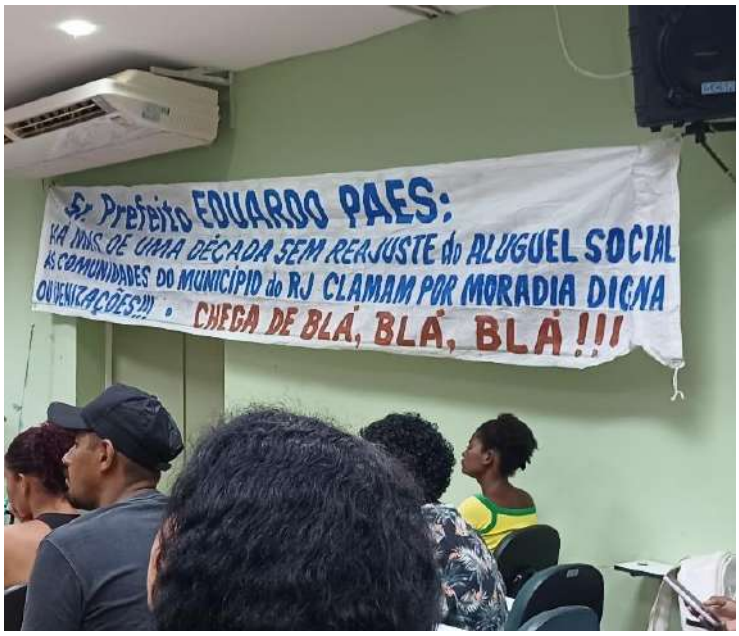
A trajetória habitacional de Camila, relatada nesse trecho da entrevista, explicita como a inclusão das famílias nas políticas de aluguel social após passarem por deslocamentos forçados têm levado à precarização da moradia e à transitoriedade permanente pela manutenção da condição de "instabilidade, irresolução e temporariedade" (Rolnik, 2015). Ainda em seu relato, Camila mostra-se como um exemplo de como, ao ingressarem no mercado popular de aluguéis, os beneficiários das políticas de aluguel social deparam-se constantemente com a dificuldade de acessar moradias adequadas uma vez que os recursos mensais recebidos, assim como suas demais fontes de renda, são insuficientes e instáveis. Situação essa que se agrava ao longo do tempo, diante da tendência de aumento dos preços dos aluguéis no mercado imobiliário e a manutenção dos valores pagos por essas políticas. Naquele momento em que conversámos, Camila morava sozinha com seus três filhos em uma casa alugada por R$1.200, por tanto, tendo que complementar mensalmente o valor recebido como auxílio a partir de suas demais fontes de renda e manter-se ativa nas mobilizações sociais reivindicando o direito ao reassentamento. Retomando seu relato, Camila dizia que era "complicado criar três filhos nesse processo de Aluguel [Social] e fazendo luta", já que o seu futuro reassentamento só viria a acontecer "por conta de luta, porque se você não fizer luta, não sai".

Na premência de solucionar as suas urgências cotidianas, os beneficiários das políticas de aluguel social têm pautado a necessidade da revisão dos valores pagos como auxílios nos espaços de mobilização social em torno da política habitacional (ver Figura 14 e Figura 15). Ainda que sejam trazidas em suas falas menções à necessidade de uma solução definitiva de moradia e ao direito à moradia de forma mais ampla, é na reinvindicação pelo reajuste desses valores que as lideranças populares têm concentrado suas colocações.

Figura 14: Audiência Pública sobre “Moradia Popular: Desafios da Revisão do Plano Diretor" promovida pelo NUTH em 04 de abril de 2023.

Fonte: Acervo pessoal.

Figura 15: Faixa levada à Audiência Pública sobre “Moradia Popular: Desafios da Revisão do Plano Diretor".



Fonte: Acervo pessoal.

Em abril de 2022 uma audiência pública proposta pela Comissão Especial de Emergência Climática na Câmara Municipal do Rio de Janeiro retomou as discussões sobre o aluguel social que haviam sido iniciadas na CPI das Enchentes[161]. Na audiência houve falas e manifestações contundentes de lideranças populares que afirmavam não ser possível morar de forma digna com o valor recebido de R$ 400. Houve também a manifestação da Presidência da Comissão Especial sobre a necessidade do reajuste do valor devido às perdas reais acumuladas ao longo dos anos, demonstradas com comparativos com o salário-mínimo, a atualização anual dos impostos cobrados e a variação de índices inflacionários como o IPCA (ver Figura 16). Como será exposto no trecho a seguir, para evitar tais perdas os cálculos

[161] Assim como a CPI das Enchentes, a Comissão Especial teve como presidente o então Vereador Tarcísio Motta. A Audiência foi realizada no dia 26 de abril de 2022 e transmitida ao vivo.

apresentados indicavam que, tendo como referência o salário-mínimo em 2022, o AHT deveria ser reajustado para cerca de R$ 950. Já com referência aos índices inflacionários até aquele ano, o valor deveria ser reajustado para cerca de R$ 780. Reproduzo a seguir um trecho da fala do então presidente da Comissão[162]:

> Em 2010, quando o AHT [Auxílio Habitacional Temporário], ou Aluguel Social, foi criado no Rio de Janeiro, o valor de R$ 400,00 representava 78% de um salário-mínimo vigente naquela época.
> O salário-mínimo naquela época era R$ 510,00, e o AHT, R$ 400,00. Hoje, 12 anos depois, o valor do AHT permanece o mesmo, R$ 400,00, e representa apenas 33%, 1/3 do salário-mínimo, que, hoje, é de R$ 1.212,00. Portanto, nós estamos tratando aqui de uma profunda injustiça.
> Todos os impostos da Prefeitura do Rio de Janeiro foram corrigidos nesses 12 anos pelos valores da inflação. Tudo aquilo que a Prefeitura arrecada, inclusive, no momento, no Governo Crivella, inclusive com o aumento do IPTU, o que a Prefeitura arrecada sempre foi reajustado pela inflação, sempre contou com reajuste, mas aquilo que a Prefeitura oferece de benefício temporário segue congelado. Isso está errado. Então, a comparação com o salário-mínimo poderia ser feita, a gente vai fazer também com a inflação, mas, desde a sua invenção, houve uma perda real de 58% do valor do AHT. Se fôssemos corrigir o valor em relação ao salário-mínimo, o valor do AHT, mantendo essa proporção de 78% lá de 2010, seria de R$ 950,59.
> Se fôssemos corrigir o valor em relação ao IPCA, o valor do AHT seria de R$ 783,92. Existem, portanto, duas formas, como o salário-mínimo teve reajustes acima da inflação em alguns anos de governos passados (...) o reajuste pelo valor do salário-mínimo seria maior, mas, pelo menos pela inflação, nós já teríamos praticamente o dobro. Isso significa que o AHT, criado em 2010, segue sendo desvalorizado, e repito, enquanto todos os impostos da Prefeitura, aqueles que são cobrados do cidadão carioca, seguem sendo reajustados todo ano por regra.
> Nós sabemos que não é possível indexar um benefício como esse, mas é preciso que a Prefeitura assuma como política, como princípio político que toda vez que reajustar os impostos, reajuste o benefício, e que é preciso encontrar caminhos no orçamento deste ano para atualizar o valor do AHT. Então, fica a pergunta: quando e como a Prefeitura irá atualizar o valor do AHT? (Vereador Tarcísio Motta, em 26 de abril de 2022).

[162] Nas citações utilizo a transcrição da audiência pública, disponibilizada no site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Figura 16: Audiência Pública sobre políticas de aluguel social promovida pela Comissão Especial de Emergência Climática na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, realizada em 26 de abril de 2022, com destaque para a faixa levada por lideranças populares.

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Em resposta, o representante da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) afirmou que o valor pago tratava-se de um "auxílio", que não se propunha a ser um pagamento integral do aluguel, mas apenas "auxiliar". Afirmou ainda não caber à Secretaria a competência de revisão do valor, já que esse era um ato discricionário do prefeito e que o valor pago via AHT estava alinhado aos valores pagos "no Brasil todo"[163]. Nas palavras do representante da SMH:

> Com relação ao valor do AHT [Auxílio Habitacional Temporário], o AHT já está aí o nome, "auxílio". Ele não é para executar um pagamento integral desse aluguel e, sim, auxiliar para que a família possa ter uma moradia com aquela ajuda ali. O valor de R$ 400 é um ato discricionário do prefeito e aí não cabe à SMH dar esse valor ou não. Então, é um ato discricionário do prefeito, é um valor praticado no Brasil todo, já de antemão já falo aqui, é um valor quase que unânime no Brasil todo, e a gente, como coordenador e secretário, a gente só executa essa parte (Gabriel Pequeno, em 26 de abril de 2022).

A resposta dada pelo único representante do executivo municipal na audiência pública reafirmou o descolamento entre o desenho das políticas de aluguel social e o compromisso com a garantia do direito à moradia. Sob esse olhar, não caberia ao poder público suprir a demanda pela moradia das famílias que sofreram com deslocamentos forçados, foram obrigadas a deixar suas casas e ingressaram nas políticas de aluguel social, considerando inválidas, portanto, as questões materiais que embasavam as críticas apresentadas ao longo da audiência.

[163] Como representante da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) esteve presente na mesa Gabriel Pequeno, apresentado como Coordenador de Ações Sócio-Habitacionais da SMH.

Como trazido em algumas falas feitas posteriormente à tribuna, a posição assumida pela Prefeitura de compreender o AHT como uma “ajuda” e não como uma forma de garantir o direito à moradia dos beneficiários parecia incutir àqueles que demandavam o reajuste a condição de “oportunistas” e “acomodados”. Nos dois trechos destacados a seguir, lideranças populares articuladas em torno da política de aluguel social do município contestavam essa posição.

> Há mais de uma década, não se tem nenhum tipo de reajuste do benefício, que se encontra até hoje em um valor de R$ 400,00. Infelizmente, esse valor é muito pouco para que uma família possa alugar um imóvel (...) boa qualidade, tendo muitas vezes que alugar uma quitinete em um local de risco. Até quando nossas famílias irão sofrer pela espera da sua tão sonhada moradia? Será que não é o bastante nascermos pobres e excluídos da sociedade? Pois temos os mesmos direitos e deveres como qualquer cidadão (Igor Jambalaia, em 26 de abril de 2022).

> Têm pessoas que estão vivendo...Trabalhando, está passando fome dentro de casa, imagine quem está desempregado ter que inteirar em cima dos R$400 para pagar um valor de uma casa de R$600; R$700; R$800, dependendo do lugar. Vai alugar na Rocinha uma casa e acha por R$500 e me prova aqui, vai na Rocinha, vai na Mangueira, que é aqui próximo, é de R$600 para cima. Sabe do que a pessoa chama a gente? De oportunista. Vai viver nossa verdadeira realidade. Para você comprar um alimento hoje em dia, um quilo de arroz custa R$5, um óleo custa R$15, um pote de café custa R$15 ou R$20. Aí, R$ 400 que você ganha do aluguel social, eles querem que a gente faça milagre (Paulinho Soró, em 26 de abril de 2022).

Dentre as lideranças populares presentes naquela audiência estava também Camila, que ressaltou a predominância de mulheres negras como beneficiárias das políticas de aluguel social e a contradição do AHT que anunciava um “auxílio temporário”, porém tornava-se permanente para seus beneficiários que não tinham perspectivas de quando seriam atendidos por políticas de provisão habitacional. Em suas palavras, “se é auxílio temporário, quanto tempo?”.

> Sobre o valor do Aluguel Social, o decreto não tem validade quando ele diz que é um decreto temporário, que é um auxílio temporário? Se é auxílio temporário, quanto tempo? É quanto tempo? Não serve. O decreto só serve para favorecer a parte dos gestores, que limita o valor do Aluguel Social. Limita também a nossa parte, mas a nossa parte interessa para quem? Então, que o senhor, enquanto representante dessa Secretaria, possa levar isso até os seus gestores. O que vocês podem fazer para que seja revisto esse decreto? Vocês são vereadores, vocês podem fazer algo, vocês podem cobrar o prefeito diretamente. São vocês que vão produzir isso. Como vocês vão contribuir? Porque nós não aguentamos mais. Eu estou aqui como uma mulher preta, e a maior parte das famílias do Aluguel Social são mulheres negras, mulheres que são mães solos e, principalmente, não estão pedindo nenhum favor. A gente só quer ter o acesso aos nossos direitos (Camila Santos, em 26 de abril de 2022).

5. POLÍTICAS DE ALUGUEL SOCIAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Como abordado nos capítulos anteriores, ao longo das décadas de 2000 e 2010 surgiram e consolidaram-se políticas de “aluguel social” articuladas a deslocamentos forçados na cidade do Rio de Janeiro, implementadas pela Prefeitura e pelo Governo do Estado. Este capítulo dedica-se a conhecer mais detidamente essas práticas em curso. Para isso, ele tem início com uma análise do conjunto de beneficiários das políticas locais de “aluguel social”, a partir da qual são discutidos os deslocamentos forçados que os levaram a esses auxílios[164].

Os dados dos beneficiários e seus locais de origem serão analisados em série histórica (ano a ano) e a partir de sua inserção no espaço urbano por meio de georreferenciamento, abrangendo tanto os dados obtidos junto à Prefeitura quanto ao Governo do Estado. As duas bases de dados nos permitem acompanhar o “aluguel social” na cidade ao longo de uma década, entre os anos de 2011 e 2021. O exercício de espacialização dessas informações busca enfrentar a “geografia de invisibilidade” (Rolnik, 2015) que se impõe sobre os territórios populares e os conflitos urbanos, permitindo conhecer as diferentes formas de moradia popular afetadas por deslocamentos forçados que, por sua vez, levam essa população à condição de beneficiários das políticas de “aluguel social”. Além disso, a espacialização articulada à análise em série histórica permite lançar luz sobre a atuação de diferentes agentes e as dinâmicas urbanas aos quais estão articulados esses deslocamentos forçados.

Já a segunda parte deste capítulo dedica-se ao processo de consolidação das políticas locais de “aluguel social” a partir da análise dos seus marcos normativos articulados às conjunturas em que estes se deram. Dado que ainda são poucos os estudos sistemáticos sobre essas práticas, os marcos normativos mostram-se como registros relevantes. Ao longo do levantamento, da sistematização e da análise destacou-se o surgimento do “aluguel social” entre atos dedicados às remoções operadas pelo poder público, especialmente aquelas ocorridas em obras de urbanização de favelas. Por sua vez, a partir de 2010 ganha destaque a previsão desses auxílios também em atos que tratam de desastres e riscos socioambientais. As listagens dos marcos normativos consultados, municipais e estaduais, estão apresentadas no final do texto para consulta (ver apêndices A e B).

O período analisado através dos marcos normativos tem início ainda na década de 1990, acompanhando a implementação do Programa Favela Bairro, e se estende até os anos iniciais da década de 2020. Dessa forma, ele inclui o ciclo de grandes investimentos federais para a urbanização de favelas por meio do PAC, iniciado em 2007, acompanhando a longa trajetória em que as políticas de urbanização de favelas foram realizadas de forma contínua e com centralidade na agenda pública local (Cardoso, Luft, Ximenes, *et al.,* 2021). Como será

[164] No capítulo dedicado aos procedimentos de pesquisa são apresentadas as bases de dados consultadas e as estratégias adotadas para o tratamento e posterior análise dessas informações.

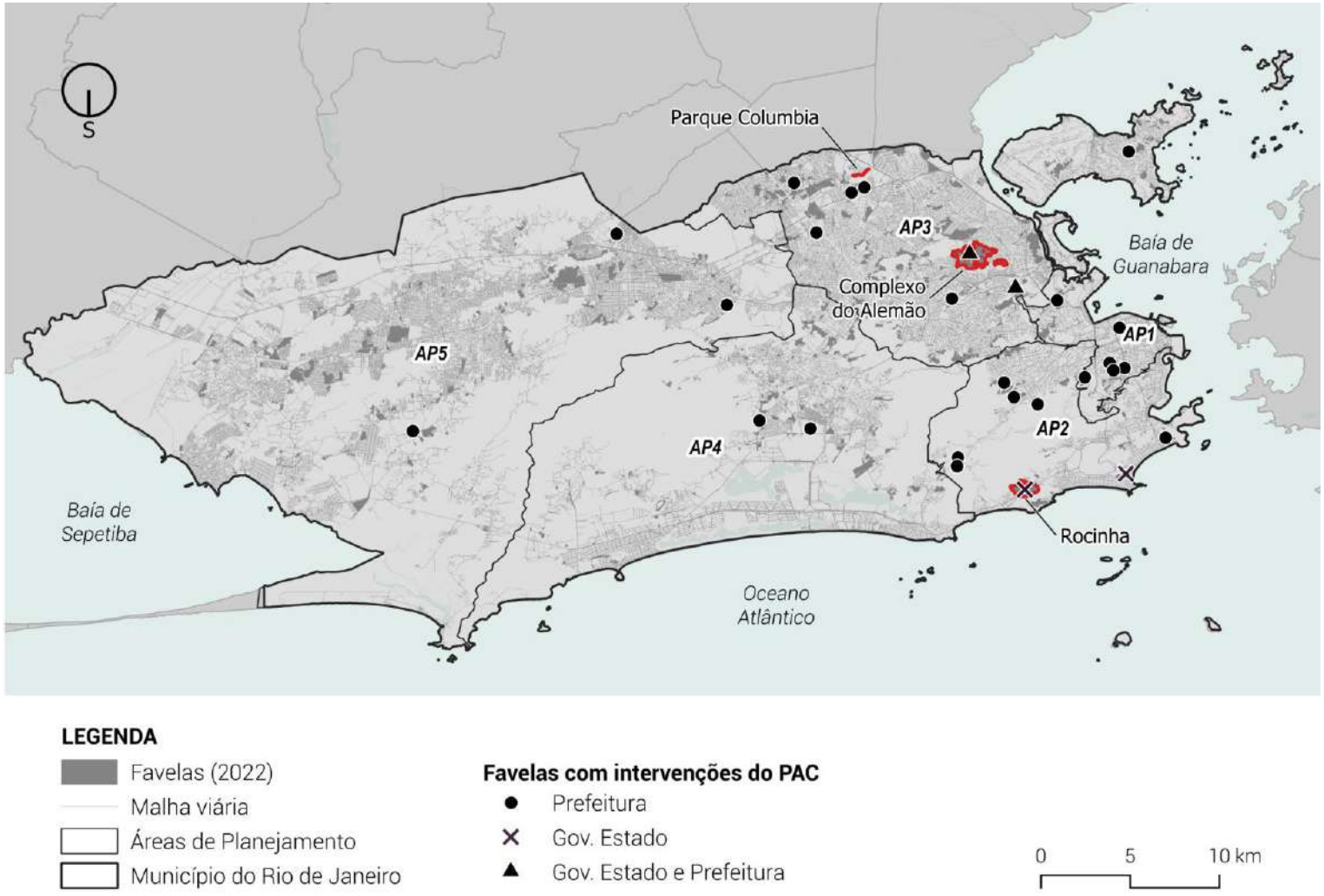
exposto à diante, é em meio aos marcos normativos dessa trajetória que são lançadas as bases das políticas locais de “aluguel social” como parte dos procedimentos previstos para intervenções do poder público em territórios populares.

É importante ressaltar que os marcos normativos não são tomados aqui como expressões legítimas ou mesmo como definidores dos processos sociais. Reconhecendo que a produção da ordem e a produção do espaço se dão de forma conjunta, esse esforço de pesquisa documental foi realizado tendo em vista o seu potencial para a compreensão da longa trajetória das ações do Estado sobre os territórios populares, especialmente os papéis destinados às políticas de “aluguel social” e suas implicações sobre as condições de moradia e de vida dos beneficiários. Neste capítulo, por tanto, os marcos normativos são tomados como um dos caminhos de entrada para a compreensão dessa prática, permitindo observar processos e estabelecer diálogos com informações produzidas a partir do trabalho de campo.

A análise será apresentada em duas partes, a primeira dedicada à esfera municipal e a segunda à esfera estadual. Essa estrutura adotada para a exposição da análise busca facilitar a compreensão dos marcos normativos a partir das suas sucessivas alterações e inovações, ocorridas em cada uma dessas esferas, nas diferentes conjunturas políticas. Além disso, o debate inicial em torno da esfera municipal evidencia o importante papel da Prefeitura na formulação de normas e procedimentos que, mais tarde, seriam replicadas pelo Governo do Estado ainda que com alterações.

A partir de cada uma dessas esferas (municipal e estadual), serão aprofundadas reflexões sobre as diferentes motivações para os deslocamentos forçados e, consequentemente, o acionamento do “aluguel social” para atender às demandas habitacionais, em diálogo com as reflexões trazidas no capítulo anterior. Compreendendo os diferentes papéis ocupados pelos dois entes nos deslocamentos forçados ocorridos na cidade do Rio de Janeiro ao longo do período em análise, será dado destaque para a atuação da Prefeitura frente a situações de risco socioambiental e para a atuação do Governo do Estado em obras de urbanização de grandes favelas. Esses diferentes enfoques permitem, também, enriquecer o debate com as contribuições da pesquisa de campo, especialmente em interlocução com beneficiários das políticas. Assim, quanto às situações de risco socioambiental, será acionado o caso da favela Parque Colúmbia (AP3), e quanto às remoções atreladas às obras de urbanização serão retomados os casos exemplares da favela da Rocinha (AP2) e do complexo do Alemão (AP3), ambos tendo recebido intervenções via PAC com protagonismo do Governo do Estado (ver Figura 17).

Figura 17: Mapa de favelas da cidade do Rio de Janeiro, com destaque para obras de urbanização financiadas pelo PAC (classificadas quanto ao ente executor) e áreas de destaque: Parque Colúmbia, Rocinha e complexo de favelas do Alemão.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ e de Cardoso e Denaldi (2018).

5.1. Conhecendo os beneficiários a partir de seus locais de origem e processos de remoção

Entre os anos de 2010 e 2021, o “aluguel social” ofertado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro a famílias que tenham passado por deslocamentos forçados atendeu a mais de 15 mil beneficiários, com o ano de 2010 e o ano de 2011 se destacando como aqueles em que houve maior número de ingressos anuais (superior a 3.000). Esse amplo universo de beneficiários tem origem em 337 localidades distintas na cidade e os auxílios pagos neste período somam cerca de R$ 127,7 milhões. Já nos anos mais recentes, em 2022 e em 2023, o AHT atendeu em torno de 3.000 beneficiários mensalmente[165].

Por sua vez, o Governo do Estado do Rio de Janeiro também atendeu por meio do “aluguel social”, entre os anos de 2010 e 2021, a beneficiários de 16 localidades na capital fluminense, para além de beneficiários com origem nos demais municípios do estado. Neste período, o montante de recursos mobilizados no pagamento do auxílio estadual para beneficiários da capital foi superior a R$ 186 milhões. No ano de 2024, cerca de 8 mil famílias seguiam como beneficiárias desses auxílios[166].

A seguir avançaremos na leitura mais detida das informações sobre beneficiários das políticas de “aluguel social” em curso na cidade do Rio de Janeiro, nas esferas municipal e estadual, observando as mudanças ocorridas ao longo do período em análise.

5.1.1. Analisando dados dos beneficiários do auxílio municipal

Podemos observar a mobilização, ao longo do tempo, do “aluguel social” pago pelo município por meio do número de ingresso de novos beneficiários ano a ano. Entre 2010 e 2021, ingressaram nesse auxílio municipal 14.430 novos beneficiários[167], com os anos de 2010 e 2011 destacando-se como aqueles em que houve maior número de ingressos (superior a 3.000) (ver Gráfico 11). Os anos iniciais da série histórica coincidem com a primeira gestão municipal de Eduardo Paes (2009-2012) e o elevado número de ingressos de novos beneficiários no auxílio neste período expressa a intensificação das remoções forçadas promovidas pelo poder público municipal, que ocorriam concomitantemente em diversas áreas da cidade.

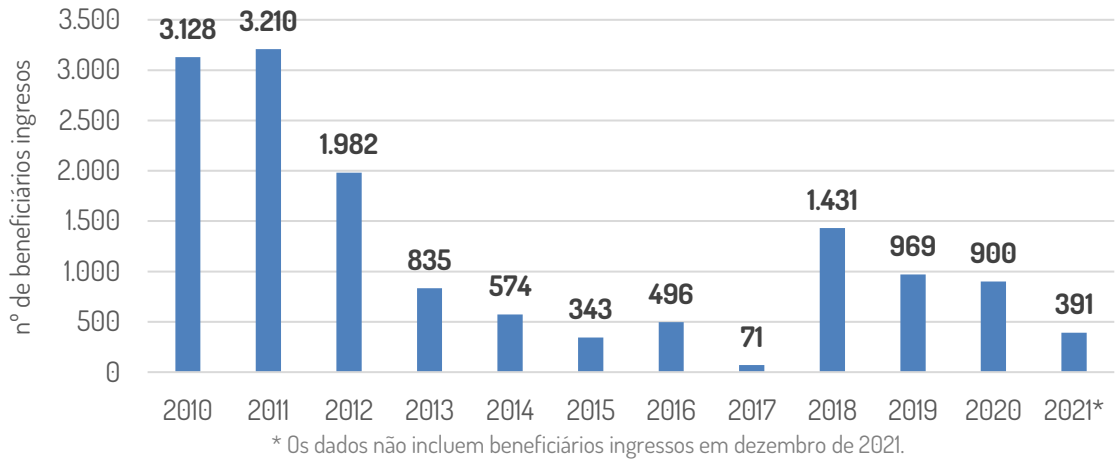
---

[165] Informações levantadas por meio de consulta formal à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, via Lei de Acesso à Informação, realizada no primeiro semestre de 2024.

[166] Informações levantadas por meio de consulta formal ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, via Lei de Acesso à Informação, realizada no primeiro semestre de 2024.

[167] Segundo dados oficiais consultados em 2021, o número total de pessoas já contempladas com o “aluguel social” da esfera municipal era de pouco mais de 15 mil, distando em cerca de 800 beneficiários do total de ingressos entre 2010 e 2021. Descartando possíveis erros, podemos interpretar que cerca de 800 beneficiários tenham ingressado nesse auxílio antes de 2010.

Gráfico 11: Número de beneficiários ingressos por ano na política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

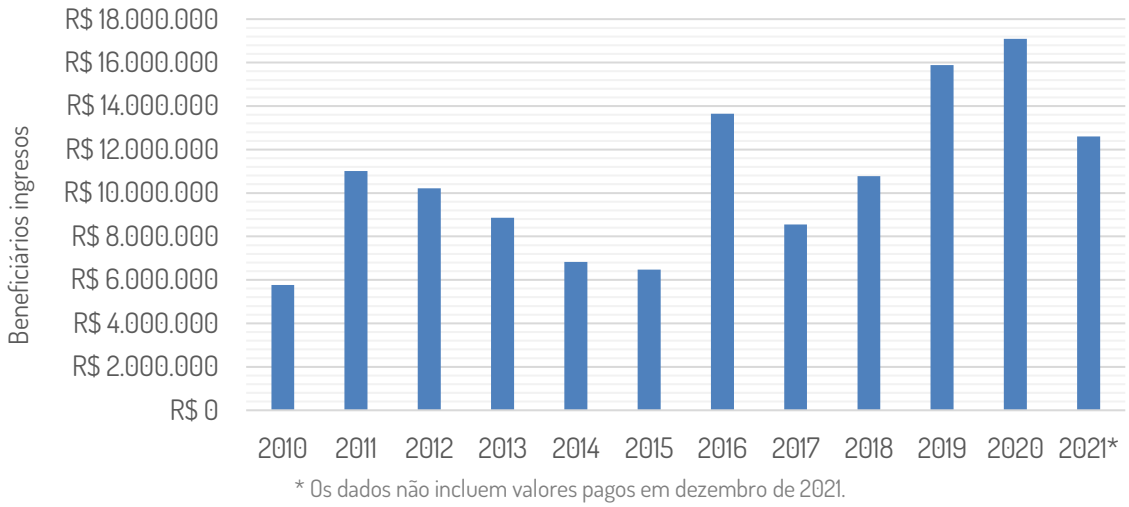
Após um longo período em que o número de ingressos seguiu em queda, temos no ano de 2018 uma importante reversão. Neste ano estava em curso a gestão municipal de Marcelo Crivella (2017-2020) que realizou grandes remoções de prédios ocupados como moradia popular. Dentre elas, tivemos em 2018 a remoção da ocupação Jambalaia em um conjunto de prédios inacabados (Zona Oeste, AP5) e de ocupações em dois prédios públicos na favela da Mangueira (Zona Norte, AP3), que juntas levaram ao ingresso de 643 novos beneficiários no auxílio municipal. Ainda nesse mesmo ano, 390 moradores da favela Parque Everest localizada no entorno complexo de favelas do Alemão (Zona Norte, AP3) ingressaram no "aluguel social" após sofrerem com enchentes. Já ao longo do ano 2020, somaram-se 450 ingressos de moradores da favela Nova Cruzada (no bairro de Jacarepaguá, AP4)[168]. Portanto, na gestão municipal de Marcelo Crivella destacou-se a mobilização do "aluguel social" para o atendimento a grupos populosos de localidades específicas da cidade.

Os dados em série histórica do "aluguel social" em âmbito municipal também mostram os valores anuais destinados ao pagamento de auxílios mensais aos seus beneficiários. Ao longo dos anos, esses valores seguem em grande medida as oscilações do número de beneficiários ingressos no auxílio[169]. No entanto, apesar do número de ingressos ter sido superior nos anos que correspondem à primeira gestão de Paes (2009-2012) em relação aos

[168] Essa localidade é denominada nos dados públicos como "Via O – Conj. Nova Cruzada".
[169] Não foi possível compreender o que levou ao aumento expressivo dos valores pagos no ano de 2016, uma vez que não houve aumento correspondente no número de ingressos de novos beneficiários entre os anos de 2015 e 2016. No entanto, chamam atenção os dados referentes à comunidade Mandela de Pedra, em Manguinhos. Entre os anos de 2011 e 2012, ingressaram no "aluguel social" cerca de 1900 beneficiários com origem nessa localidade. Porém, em 2016 os valores pagos a esses beneficiários cresceram abruptamente. Esse descolamento entre o período de ingresso e o período de maior destinação de recursos a essa localidade pode decorrer de inconsistências na base de dados ou expressar alguma mudança na conduta da política local que não foi percebida nesta pesquisa.

anos da gestão de Crivella (2017-2020), é nestes últimos anos que se concentram os maiores valores acumulados em pagamentos aos beneficiários (ver Gráfico 12). Esse quadro pode refletir a permanência dos beneficiários na política ao longo dos anos, fazendo com que os beneficiários ingressos nos anos iniciais da gestão de Paes sigam ativos na gestão de Crivella, somando-se aos novos ingressos.

Gráfico 12: Valores totais pagos aos beneficiários por ano na política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

Temos ainda os dados quanto ao número de beneficiários que, ao longo deste período de análise, tiveram os auxílios bloqueados temporariamente (suspensos) ou encerrados definitivamente (cessados). Dos mais de 15 mil beneficiários atendidos, cerca de 3.600 tiveram os auxílios suspensos por algum período. Dentre os diversos motivos alegados pelo poder público para essa suspensão destacam-se a recusa dos beneficiários em apresentar documentos (2.322 bloqueios) e a necessidade de análise da gestão (1.057 bloqueios) (ver Tabela 5).

Merece destaque que, a partir de decreto publicado em 2018[170], que será abordado adiante, alguns dos motivos apontados para o bloqueio de pagamentos deveriam levar a sua cessação como nos casos de falsidade de informações prestadas ou a locação de imóvel fora do município. Ainda que não seja possível concluir o que teria motivado o bloqueio e não a exclusão nesses casos, é possível crer que os procedimentos previstos em norma não correspondiam aos procedimentos adotados até então (ou também após sua publicação) ou ainda que o bloqueio tenha sido realizado como um ato prévio à exclusão.

[170] Decreto Municipal nº 44.637 de 2018.

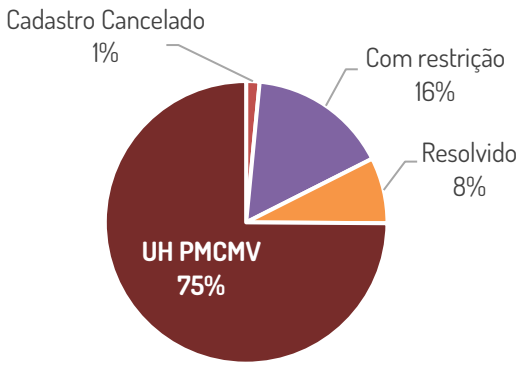
Tabela 5: Bloqueios de pagamento a beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021).

Motivo do Bloqueio	Nº de Bloqueados
Recusa em apresentar documentos	2.322
Em análise da gestão	1.057
Não comparecimento para recebimento do cheque	114
Aguardando 1ª prestação de contas após 1º pagamento	54
Receber oferta de solução habitacional definitiva	21
Retorno ao imóvel de origem	14
Aguardando prestação de contas (recadastramento)	5
Fornecer informações inverídicas	3
Imóvel alugado fora da cidade	3
Duplicidade de pagamento	2
Imóvel alugado no PMCMV	2
Recadastro incompleto - falta de conta bancária	2
Reclusão	2
Receber indenização	1
Total	3.602

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

Avançando para os casos de exclusões de beneficiários, temos um leque restrito de motivos listados: “cadastro cancelado”; “com restrição”; “resolvido” e “UH - Minha Casa Minha Vida”. Entre 2011 e 2021, 10.414 beneficiários da política municipal de “aluguel social” tornaram-se egressos e, destes, 75% tiveram como encaminhamento o reassentamento em unidades habitacionais produzidas no PMCMV (7.800 beneficiários) (ver Gráfico 13).

Gráfico 13: Motivos de exclusão de beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (2010-2021).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

Frente ao total de beneficiários atendidos por esse auxílio ao longo do período analisado (15.213), temos que o reassentamento foi a sua principal “porta de saída”,

ocorrendo em cerca de metade dos casos (7.800)[171]. Um grupo menor, composto por 786 beneficiários, foi excluído por ter sua situação classificada como “resolvida”, embora não haja informações sobre a forma como sua necessidade habitacional foi efetivamente atendida. Além disso, cerca de 1.800 beneficiários foram excluídos sem que sua demanda por moradia tenha sido atendida (considerando cadastros cancelados e com restrição). Por fim, teríamos ainda outros 4.800 beneficiários remanescentes que, não tendo sido excluídos, presume-se que ainda aguardavam por uma solução habitacional em 2021.

As informações disponibilizadas pelo ente municipal sobre o atendimento de famílias pelo “aluguel social” ao longo dos dez anos em análise nos permitem também compreender a sua distribuição espacial na cidade, por meio do georreferenciamento das “áreas de intervenção” e seus respectivos números de beneficiários atendidos (como mostra adiante a **Figura 18**)[172]. Do universo de beneficiários atendidos por esse auxílio, 46,6% moravam na Área de Planejamento 3 (AP3) quando ingressaram na política, correspondendo a 7.091 beneficiários (ver Tabela 6). Essa AP, formada por bairros da Zona Norte carioca, concentra 45% da população moradora de favelas da cidade e abriga alguns dos grandes complexos de favelas da cidade, como Alemão e Manguinhos (Jaenisch, Ximenes, 2021). Dentre as diversas localidades com beneficiários do “aluguel social” na AP3, cinco estão inseridas no bairro de Manguinhos que era local de moradia de 2.187 beneficiários, com importante destaque para a comunidade de Mandela de Pedra onde residiam 1.975 desses beneficiários.

Tabela 6: Beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021), classificados quanto a Área de Planejamento (AP) do antigo local de moradia.

Área de Planejamento	Número de beneficiários	%
AP 1	2.832	18,6
AP 2	1.758	11,6
AP 3	7.091	46,6
AP 4	2.395	15,7
AP 5	1.137	7,5
Total	15.213	100

Fonte: elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

Mandela de Pedra compõe o complexo de favelas de Manguinhos e tem origem recente, surgindo em 1995 a partir da ocupação de um terreno às margens de cursos d'águas que cortam a região e de propriedade da Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações).

[171] Importante destacar que as informações quanto à bloqueios e exclusões foram analisadas considerando como universo de beneficiários o número total de pessoas já atendidas pela política municipal (15.213) e não apenas dos ingressos (14.430), dos quais temos informações que correspondem apenas ao período de janeiro de 2010 e novembro de 2021.

[172] Os procedimentos adotados para o georreferenciamento dessas informações estão descritos no capítulo dedicado à metodologia da pesquisa.

Segundo os registros oficiais, em 2010 a população moradora de Mandela de Pedra já alcançava cerca de quatro mil habitantes. As intervenções do PAC no complexo de favelas de Manguinhos, realizadas por Prefeitura e Governo do Estado, levaram à remoção por completo de Mandela de Pedra sob a alegação da necessidade de construção de um viaduto naquela área. O terreno seria utilizado também para a construção de 600 novas unidades habitacionais em empreendimentos via PMCMV para reassentamento[173].

A AP1 composta pelos bairros da região central, incluindo a zona portuária, era o local de moradia de 18,6% do total de beneficiários dessa política, o que corresponde a 2.832 beneficiários. É interessante perceber que esse destaque da AP1 dentre o total de beneficiários do aluguel social contrasta com a sua condição de ser local de moradia de apenas 7% da população total da cidade, pondo em evidência as intensas disputas travadas em torno da permanência de formas de moradia popular nessa região ao longo das duas últimas décadas[174] (Jaenisch, Ximenes, 2021).

No bairro da Cidade Nova, nesta AP, estão incluídas “áreas de intervenção” descritas como “Casos especiais” e “Decisão Judicial”, que abrangem respectivamente 121 e 704 beneficiários, com ingressos distribuídos em pequenos números ao longo do tempo. Considerando as características desses ingressos no auxílio e que neste mesmo bairro encontra-se a sede da Prefeitura, podemos inferir que as duas “áreas de intervenção” funcionem como forma de registro de ingressos pontuais decorrentes de atendimentos ao público em processos “especiais” ou “judiciais”.

De forma similar temos dois casos em que “áreas de intervenção” no bairro Santo Cristo, também na AP1, fazem menção ao Projeto Porto Maravilha. As duas somam 226 beneficiários, sendo 142 da área denominada “Projeto Porto Maravilha (Santo Cristo)”, com ingressos entre os anos de 2011 e 2016, e 84 da área “Projeto Porto Maravilha - CDURP (Santo Cristo)” com ingressos no ano de 2016. Ainda que não façam menção a locais específicos, podemos compreender que ambos correspondam a beneficiários com origem na área de abrangência da OUC Porto Maravilha e que tenham tido sua remoção associada à implementação desse projeto.

Seguindo a distribuição de beneficiários dentre as APs, temos a AP4 como local de origem de 15,7% dos beneficiários (2.395), correspondendo às regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá que se consolidaram como principal frente de expansão do

[173] Essas informações constam no relatório final da pesquisa da equipe do Rio de Janeiro que deu origem ao texto publicado no livro “Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC” (Cardoso *et al*., 2018).

[174] Cabe ressaltar que é preciso considerar a condição desigual de acesso a órgãos do sistema de justiça, como a Defensoria Pública. Dentre os diversos serviços e oportunidades que a moradia central permite alcançar, podemos ter em vista que o acesso a órgãos de defesa de direitos que apoiem a reivindicação por “aluguel social” seja facilitado na AP1 em relação a áreas periféricas. Além disso, a visibilidade de conflitos nessa área pode servir de pressão à concessão do auxílio.

mercado imobiliário na cidade desde a década de 1980, tendo recebido a grande maioria dos investimentos ligados ao ciclo olímpico. Em seguida temos a AP2 com 11,6% dos beneficiários (1.758), AP que abriga os bairros da faixa litorânea da Zona Sul e da região da Tijuca. Apesar de abrigar um percentual relativamente pequeno da população moradora de favelas na cidade (aproximadamente 12%), é nesta AP que estão localizadas favelas com grande destaque no debate público, majoritariamente ocupando as encostas dos maciços (Jaenisch, Ximenes, 2021).

Por fim, a AP5 era local de moradia de apenas 7,5% dos beneficiários dessa política (1.137). Cabe o destaque de que, em 2018, mais de 300 pessoas ingressaram no aluguel social em consequência da remoção da ocupação Jambalaia. Assim, até esse episódio, o número de beneficiários na AP5 era ainda menor. A AP5 corresponde aos bairros da Zona Oeste da cidade, marcados por loteamentos populares com ocupação de baixa densidade e que se tornou importante frente de expansão para a produção de moradias da Faixa 1 do PMCMV (Jaenisch, Ximenes, 2021).

De acordo com os dados da Prefeitura, ao longo do período em análise, os beneficiários do “aluguel social” distribuem-se entre 337 “áreas de intervenção” – locais onde se deram os processos de deslocamento forçado que levaram ao ingresso no auxílio. Deste amplo conjunto, 26 “áreas de intervenção” acumularam mais de um milhão de reais em valores pagos como auxílios mensais aos beneficiários entre os anos de 2011 e 2021 (ver Tabela 7)[175]. Quase metade dessas áreas que concentraram um valor expressivo de recurso estão inseridas na AP3, reiterando a concentração de beneficiários nessa região. Juntos, beneficiários com origem em Mandela de Pedra, Vila Turismo, Vitória de Manguinhos, CHP-2 e Parque João Goulart, todas favelas que compõe o complexo de Manguinhos, receberam pouco mais de R$21 milhões. A essas áreas inseridas na AP3 somam-se também o Parque Everest (já citado), a ocupação Oi – Telemar (no bairro do Engenho Novo) removida em 2014 e favelas do bairro da Pavuna como o Parque Nova Cidade de Acari que recebeu obras de urbanização realizadas pela Prefeitura.

Três favelas localizadas na AP2 e descritas como “áreas de intervenção” também chamam atenção por concentrarem valores elevados ao longo desse período, são elas: Borel (bairro do Grajaú), Morro dos Macacos (Vila Isabel) e Rocinha (no bairro que leva o mesmo nome). Todas receberam obras de urbanização nesse período – Borel e Rocinha contando com recursos do PAC e Morro dos Macacos vinculado ao Programa Morar Carioca e com recursos do Proap-Rio (Jaenisch, Ximenes, 2021). Na Zona Oeste (AP5) destaca-se apenas a ocupação Jambalaia (bairro de Campo Grande), e, na Baixada de Jacarepaguá e margens

[175] Os valores totais pagos por localidade foram calculados considerando os anos de 2011 a 2021 para possibilitar uma análise comparada posterior com os dados disponíveis para o aluguel social pago via Governo do Estado que se restringem a esse período, não abrangendo o ano de 2010.

da Barra da Tijuca (AP4), destacam-se a favela de Rio das Pedras e áreas no bairro da Cidade de Deus, como as favelas Sítio da Amizade e Nova Cruzada.

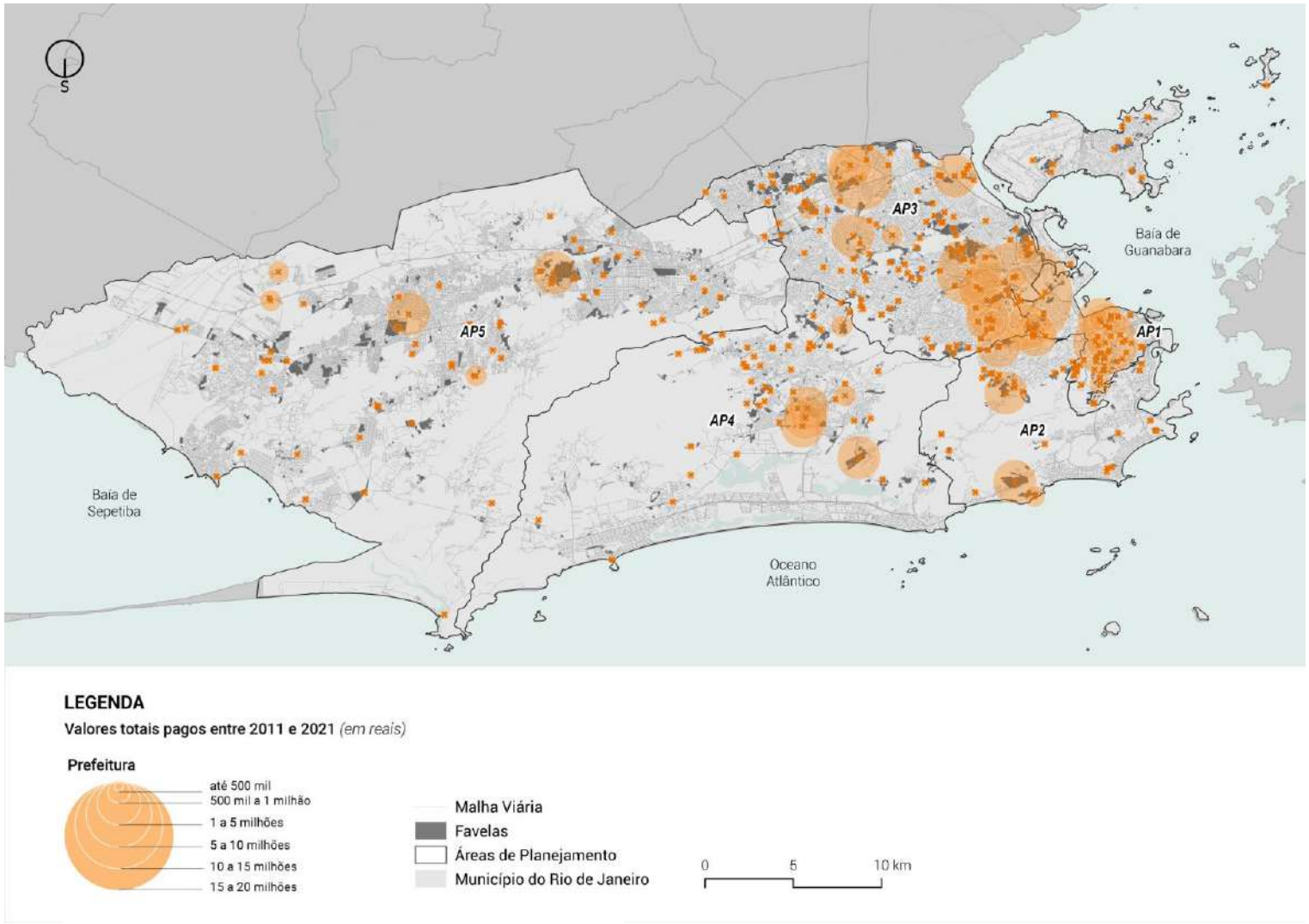
Tabela 7: Áreas de intervenção que somam mais de um milhão de reais em auxílios municipais pagos a beneficiários como "aluguel social" entre os anos de 2011 e 2021.

AP	Áreas de intervenção	Valor (R$) (2011-2021)
AP1	Decisão Judicial (Cidade Nova)	8.192.354,85
	IBGE Rua Visconde de Niterói 1180 (Mangueira)	4.196.800,00
	Min. Fazenda Rua Visconde De Niterói 458 (Mangueira)	1.085.600,00
	Projeto Porto Maravilha – CDURP (Santo Cristo)	2.001.200,00
	Morro da Providência (Santo Cristo)	1.539.200,00
AP2	Rocinha (Gávea)	3.144.400,00
	Borel (Grajaú)	2.179.600,00
	Morro dos Macacos (Vila Isabel)	1.251.600,00
AP3	Mandela de Pedra (Manguinhos)	19.507.860,00
	Vitoria de Manguinhos (Manguinhos)	1.047.600,00
	Parque Everest (Inhaúma)	7.750.400,00
	Parque Nova Cidade de Acari (Pavuna)	5.605.400,00
	Parque Columbia (Pavuna)	2.096.000,00
	Morro do Alemão (Alemão)	3.428.810,00
	Dois de Maio (Sampaio)	1.022.800,00
	Rua Paim Pamplona 194 (Sampaio)	1.021.200,00
	Oi – Telemar (Engenho Novo)	4.249.200,00
	B-1 (Del Castilho)	2.682.800,00
	Faz Quem Quer (Madureira)	1.333.600,00
	Mercado São Sebastiao (Penha)	1.142.400,00
AP4	Via O - Conj. Nova Cruzada (Jacarepaguá)	2.453.200,00
	Sítio da Amizade (Freguesia (Jacarepaguá))	2.185.200,00
	Cidade de Deus (Cidade de Deus)	1.818.000,00
	Rio das Pedras (Jacarepaguá)	1.235.600,00
	Barão - São Jose Operário (Praça Seca)	1.014.800,00
AP5	Jambalaia Rua Valdemar Medrado Dias (Campo Grande)	4.524.000,00

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

A espacialização dos dados referente às "áreas de intervenção" e os valores acumulados em cada uma dessas áreas (2011 a 2021) evidencia a ampla presença da política ao longo de todo o território da cidade (ver Figura 18). Como mostra o mapa, as áreas com valores acumulados inferiores a um milhão de reais compõe a ampla maioria dos casos, guardando importante sobreposição às favelas (formalmente reconhecidas pela Prefeitura) e às margens do tecido urbano.

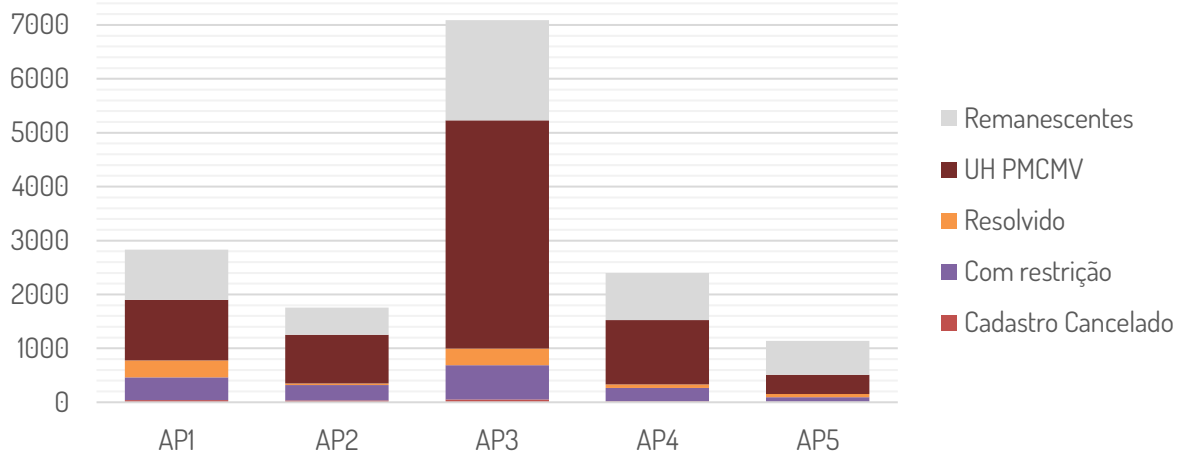
Figura 18: Mapa dos valores totais pagos pela política municipal de aluguel social (2011-2021) considerando os locais de origem de seus beneficiários.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

Algumas informações relevantes podem ser conhecidas quando analisamos os encaminhamentos dados aos beneficiários (dentre os motivos de exclusão) considerando os seus locais de origem (ver Gráfico 14 e Tabela 8). Dentre as cinco APs, o reassentamento em unidades do PMCMV foi mais acionado na AP3, tanto em números absolutos quanto proporcionalmente. Do total de beneficiários oriundos dessa AP, cerca de 60% tornaram-se egressos com encaminhamento ao reassentamento. Considerando apenas aqueles beneficiários que deixaram o auxílio, na AP3 o percentual de encaminhamento ao reassentamento é de 81%, superior ao percentual de 75% que temos para a cidade como um todo. Já a AP5, que concentra o menor número de beneficiários desses auxílios, tem também o menor percentual de reassentamento, com esse encaminhamento restringindo-se a 31% dos beneficiários. Dentre aqueles beneficiários da AP5 que deixaram o auxílio, o reassentamento foi adotado apenas em 69% dos casos.

Gráfico 14: Motivos de exclusão de beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2010-2021), com indicação de estimativa de beneficiários remanescentes (nov./2021), distribuídos por AP.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

Tabela 8: Motivos de exclusão de beneficiários da política de aluguel social da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (2010-2021), com estimativa de beneficiários remanescentes (nov./2021) por AP.

Condição	AP1	%	AP2	%	AP3	%	AP4	%	AP5	%
Cadastro Cancelado	40	2,1	37	3,0	55	1,1	18	1,2	10	2,0
Com restrição	420	22,1	281	22,4	635	12,1	246	16,2	86	16,9
Resolvido	318	16,7	32	2,6	307	5,9	70	4,6	59	11,6
UH PMCMV	1122	59,1	904	72,1	4232	80,9	1189	78,1	353	69,5
Contemplados excluídos	1.900		1.254		5.229		1.523		508	
Remanescentes estimados	932		504		1.862		872		629	
Total	2.832		1.758		7.091		2.395		1.137	

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PCRJ (2021).

Dessa leitura sobre os encaminhados dados aos beneficiários como “porta de saída” da política, é importante considerar a conjuntura em que ocorreram esses ingressos no auxílio

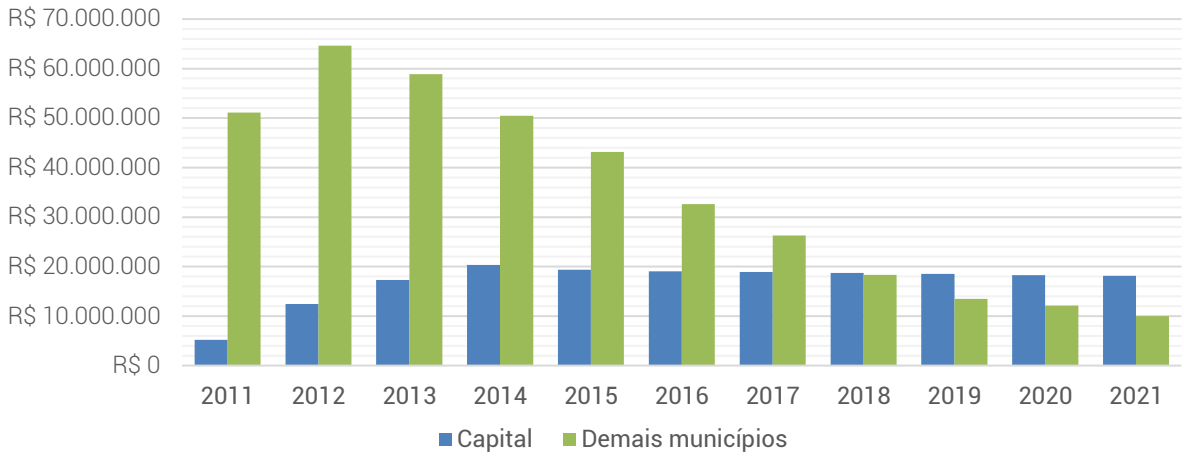
e o tempo de permanência do atendimento por esse auxílio – ainda que não tenhamos disponíveis o mês e o ano dos egressos. Na AP5, o número de beneficiários teve um aumento expressivo desde o ano de 2018, quando a produção de novas moradias para reassentamento por meio do PMCMV enfrentava uma importante recessão. Por sua vez, na AP3 foi possível perceber uma relação estreita entre as intervenções para urbanização de favelas e os processos de remoções que levaram à inclusão de beneficiários no "aluguel social", ocorridas majoritariamente ainda na primeira metade da década de 2010. Assim, é expressivo que nessa AP tenhamos o maior percentual de beneficiários reassentados (acima da média da cidade), indicando uma maior correlação entre o atendimento às demandas habitacionais via reassentamento e as remoções ocorridas em projetos de urbanização.

5.1.2. Analisando dados dos beneficiários do auxílio estadual

Entre os anos de 2011 e 2021, a política estadual de aluguel social contemplou 27 municípios fluminenses. A ampla maioria adentrou à política e permaneceu nessa condição nos anos seguintes, com exceções pontuais. Em 2011, 11 municípios estavam inseridos na política e esse número subiu gradualmente chegando a 16 em 2014, mantendo-se assim até 2019. Já nos anos de 2020 e 2021, novos municípios ingressaram na política, fazendo-a alcançar 26 municípios, 7 deles localizados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Apesar da progressiva ampliação do número de municípios atendidos, ao analisarmos a destinação dos valores anuais pagos percebemos uma forte tendência de concentração dos recursos na capital fluminense (ver Gráfico 15). Em 2012 os valores pagos aos municípios do interior do estado alcançaram os números mais elevados ao longo dos dez anos, chegando a R$ 64,6 milhões e, desde então, têm sofrido uma redução gradual. Já os valores anuais destinados à capital cresceram entre 2011 e 2014, mantendo-se desde então entre R$18 e R$20 milhões.

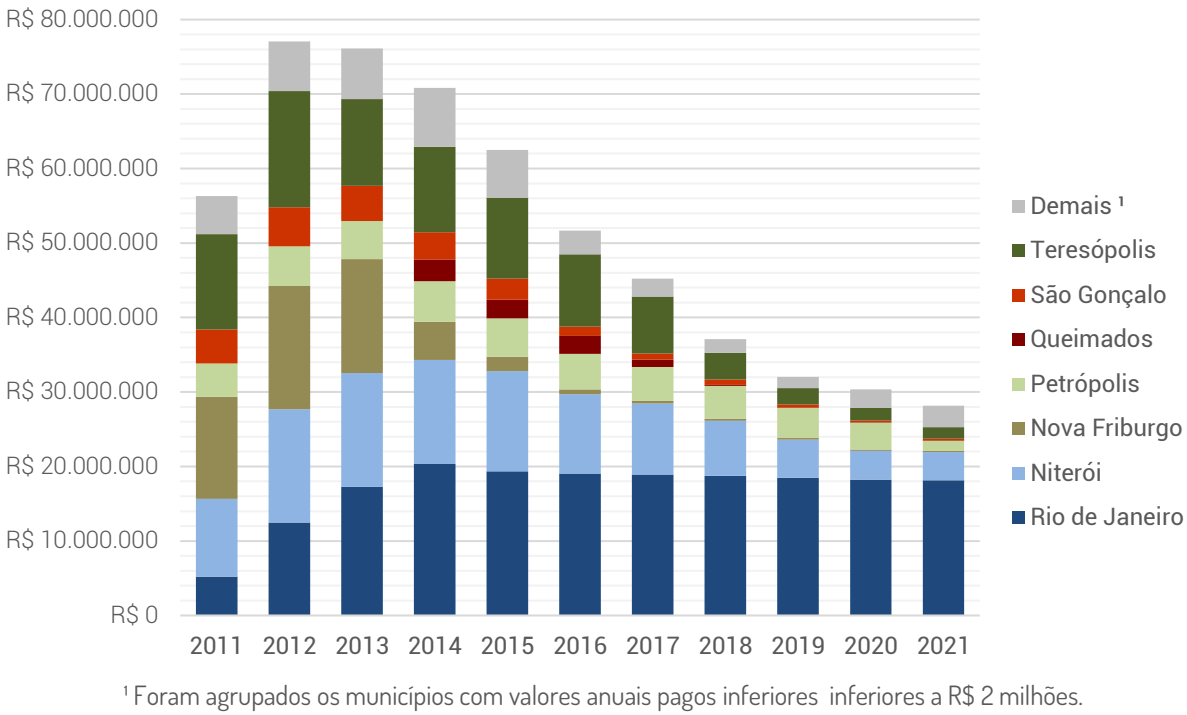
Gráfico 15: Valores anuais pagos pela política estadual de aluguel social aos municípios fluminenses, destacando os valores pagos à cidade do Rio de Janeiro (capital) (2011-2021).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2021).

Dos 27 municípios inseridos na política estadual de aluguel social ao longo desses dez anos, a maior parte recebeu recursos inferiores a R$2 milhões anuais (ver Gráfico 16). Para além da capital e dos municípios da região serrana (Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis), receberam valores superiores a R$2 milhões os municípios de Niterói, São Gonçalo e Queimados. Os municípios da região serrana concentraram importante parcela dos recursos nos primeiros anos desta série histórica, refletindo o atendimento a beneficiários em meio às tragédias decorrentes das fortes chuvas que afetaram esta região em 2011. Naquele ano, os três municípios concentraram mais da metade dos valores pagos em todo o estado: Nova Friburgo com 23,3% (R$13,6 milhões), Teresópolis com 22,7% (R$12,8 milhões) e Petrópolis com um valor bastante inferior de cerca de 8% (R$4,5 milhões).

Gráfico 16: Valores anuais pagos pela política estadual de aluguel social aos municípios fluminenses (2011-2021).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2021).

A partir da tabulação dos valores pagos é possível ainda estimar o número de beneficiários atendidos pela política nos municípios fluminenses (ver Tabela 9)[176]. Como apontavam os dados de valores pagos, os anos de 2012 e 2013 destacam-se como aqueles em que a política atendeu ao maior número de beneficiários no estado do Rio de Janeiro, mais de 14 mil. Desde então o número vem sendo reduzido ano após ano. No entanto, o

[176] Para estimar o número de beneficiários foi considerado o valor total pago por ano dividido pelo custo de um beneficiário recebendo auxílios mensais ao longo desse mesmo período.

número de beneficiários na capital segue com relativa estabilidade, mantendo-se próximo a quatro mil beneficiários.

Tabela 9: Estimativa de número de beneficiários atendidos na política de aluguel social do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2011-2021).

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rio de janeiro	1.084	2.596	3.600	4.238	4.030	3.967	3.938	3.904	3.855	3.800	3.784
Niterói	2.179	3.169	3.178	2.909	2.800	2.217	1.995	1.546	1.065	804	786
Nova Friburgo	2.282	2.762	2.551	854	326	114	52	42	35	31	31
Petrópolis	747	889	853	908	855	790	760	734	680	607	228
Queimados	0	0	0	608	524	504	207	25	3	3	2
São Gonçalo	952	1.086	982	759	593	261	168	157	90	54	54
Teresópolis	2.134	2.601	1.944	1.916	1.812	1.614	1.279	593	363	279	258
Demais	1.063	1.393	1.415	1.643	1.331	665	496	381	310	515	593
Total	10.442	14.495	14.523	13.834	12.271	10.132	8.896	7.383	6.399	6.091	5.734

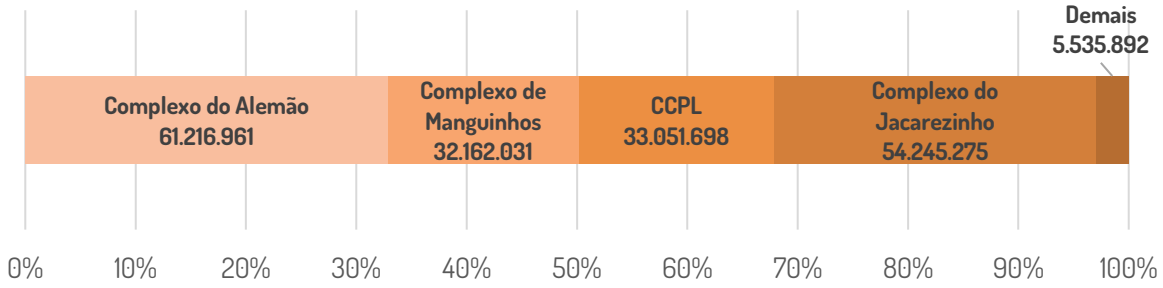
Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2021).

Diferente dos demais municípios, os dados públicos disponíveis para a cidade do Rio de Janeiro indicam as 16 “comunidades” nas quais os beneficiários têm origem, sendo indicadas apenas a partir de nomes comuns, sem referência a bairros ou qualquer outra divisão administrativa. A partir dessas informações e da consulta a outras bases de dados podemos identificá-las e mapeá-las como: (i) favelas e ocupações no complexo de Manguinhos e seu entorno – Chiqueirinho, Conab, Parque João Goulart, Vila São Pedro, Vila União e CCPL; (ii) favelas no complexo Jacarezinho; (iii) favelas e ocupações no complexo do Alemão – Alemão, Itaoca e Skol; (iv) favelas no entorno de bairros litorâneos da Zona Sul (AP2) – Pavãozinho, Rocinha e Santa Marta; (v) favela do Caju na região central da cidade e, ainda, (vi) a ocupação Aldeia Maracanã identificada como “Indígena” (como mostra adiante a Figura 19).

Ao longo dos dez anos em análise (2011 a 2021), as áreas dos complexos de favelas do Alemão, de Manguinhos e do Jacarezinho destacam-se como principais destinos dos valores pagos em aluguel social pelo Governo do Estado na cidade do Rio de Janeiro (ver Gráfico 17 e Figura 21). Nesse período, as favelas e ocupações inseridas no complexo do Alemão concentraram 33% do total dos valores pagos na cidade (correspondendo a cerca de R$61 milhões). Já as favelas do complexo de Manguinhos concentraram 17% dos valores (cerca de R$32 milhões), aos quais podemos somar ainda os valores destinados à CCPL que concentrou 18% do total pago pela política estadual na cidade (cerca de R$33 milhões). Apesar da ocupação da antiga ruína fabril da CCPL estar para além da área compreendida como complexo de Manguinhos, ela foi inserida no escopo das intervenções do PAC no local

e seu terreno deu lugar a conjuntos residenciais para reassentamento. Por fim, o complexo de favelas do Jacarezinho concentrou 25% do total dos valores pagos na cidade (cerca R$54 milhões).

Gráfico 17: Valores totais pagos pela política estadual de aluguel social (em reais) distribuídos por localidades na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2021).

Quando consideramos a distribuição das localidades dentre as Áreas de Planejamento (APs) fica evidente que os valores foram destinados quase que absolutamente para a AP3, onde estão localizados os complexos de favelas do Alemão, de Manguinhos e do Jacarezinho. Nesta AP concentraram-se 97% dos valores totais pagos ao longo dos anos, somando mais de R$180 milhões. Na AP1 temos apenas o caso "Caju – Seeduc", ao qual foi destinado pouco mais de R$4 milhões (2%). Já os quatro casos inseridos na AP2 receberam juntos apenas 1,46 milhões (1%). Por fim, nas APs 4 e 5 não houve qualquer inclusão de beneficiários na política estadual de aluguel social entre 2011 e 2021.

Assim como para a análise dos dados feita para os municípios, a partir dos valores pagos é possível estimar o número de beneficiários atendidos por localidade na cidade do Rio de Janeiro ao longo dos dez anos (ver Tabela 10). Essa estimativa nos permite avançar no reconhecimento dos processos de remoções que levaram aos deslocamentos forçados daqueles que viriam a ser atendidos pela política estadual[177].

[177] Para elaborar tais estimativas assumimos que todos os beneficiários estiveram nessa condição de janeiro a dezembro de cada ano, o que pode não ocorrer em casos como os que beneficiários ingressem ou tornem-se egressos na política ao longo do ano (sendo atendidos apenas por alguns meses). Dessa forma, elas auxiliam na leitura geral da política e de sua abrangência, porém, para a análise de casos específicos é necessário avançar na coleta e tabulação dos dados, conhecendo o número de beneficiários atendidos por mês.

Tabela 10: Estimativa de número de beneficiários atendidos na política de aluguel social do Governo do Estado do Rio de Janeiro dentre as localidades inseridas na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021).

Localidades	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Chiqueirinho	0	0	0	0	0	5	7	7	7	6	6
Conab	0	415	745	751	674	662	660	658	649	645	642
Pq. João Goulart	0	0	0	0	0	7	10	12	11	7	8
Vila São Pedro	0	0	6	10	10	10	10	10	10	9	9
Vila União	0	0	0	0	0	3	5	5	4	3	3
Complexo de Manguinhos	***0***	***415***	***751***	***761***	***684***	***687***	***692***	***691***	***681***	***670***	***668***
Alemão	132	390	397	413	299	294	291	284	285	279	279
Itaoca	0	0	412	414	416	416	405	395	392	383	386
Skol	214	585	580	579	574	559	556	551	544	522	526
Complexo do Alemão	**346**	**975**	**1.389**	**1.407**	**1.289**	**1.269**	**1.252**	**1.229**	**1.221**	**1.184**	**1.190**
Barros Filho	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Caju - Seeduc	0	0	31	103	101	102	102	102	101	101	100
CCPL	738	1.193	1.235	897	444	408	400	397	394	392	387
Indígena	0	0	0	1	2	2	2	2	2	2	1
Jacarezinho	0	0	124	1.015	1.478	1.468	1.460	1.453	1.441	1.436	1.425
Pavãozinho	0	13	64	50	26	22	21	18	2	2	2
Rocinha	0	0	4	2	3	5	5	5	5	5	4
Santa Martha	0	1	2	3	4	4	4	4	4	4	4
Total	**1.084**	**2.596**	**3.600**	**4.238**	**4.030**	**3.967**	**3.938**	**3.903**	**3.852**	**3.797**	**3.781**

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2021).

No complexo de favelas de Manguinhos, a grande maioria dos beneficiários atendidos pela política estadual tem origem na localidade indicada como “Conab”, nome em referência à Companhia Nacional de Abastecimento que funcionava em galpões que foram ocupados no ano de 2002 para fins de moradia popular. A Conab também ficou conhecida como Vitória de Manguinhos, possuía pouco mais de 1.100 moradores[178], e sofreu com remoções por obras do PAC no ano de 2012, tendo como justificativa a necessidade de liberação do terreno para a construção de um centro esportivo que não chegou a ser construído[179]. Já a localidade da CCPL refere-se à ocupação de uma antiga ruína fabril no entorno do complexo de favelas de Manguinhos e que foi completamente removida também em 2012. O terreno até então ocupado pelas famílias foi destinado à produção do empreendimento habitacional “Nova CCPL” com cerca de 560 unidades para reassentamento, um número insuficiente de unidades para atender às famílias que ali viviam anteriormente.

[178] Informações consultadas no SABREN/IPP/PCRJ.
[179] Informações extraídas do relatório final da pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: Um balanço preliminar do PAC-Favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.”, concluída em 2019.

No complexo de favelas do Alemão, a inclusão de beneficiários na política de aluguel social se deu em três localidades: Alemão, Itaoca e Skol. Como “Alemão” podemos entender que se trate do Morro do Alemão, uma das 15 favelas que compõe aquele complexo, formada por mais de 4 mil domicílios e cerca de 14.400 moradores, e que foi afetada pelas intervenções do PAC, especialmente aquelas voltadas à implantação do teleférico. Já a localidade indicada como Itaoca parece fazer referência apenas de forma genérica à Avenida Itaoca que margeia algumas áreas do complexo do Alemão. E, por fim, a localidade da Skol faz referência à Favela da Skol (ou Favelinha da Skol), ocupação em um antigo imóvel fabril composta por cerca de 600 famílias que foi removida completamente entre os anos de 2010 e 2011.

Além dos grandes complexos de favelas, as favelas do Pavão-Pavãozinho e da Rocinha também receberam intervenções do Governo do Estado financiadas pelo PAC, porém com um número inferior de remoções em relação às anteriores (Cardoso *et al.*, 2018). A favela do Pavão-Pavãozinho compõe, junto ao Morro do Cantagalo, o complexo de favelas do Cantagalo. Quanto à favela da Rocinha, em grande parte dos casos de remoção em decorrência das intervenções do PAC foram ofertadas indenizações pelo Governo do Estado e não a inclusão no aluguel social (255 indenizações em 621 remoções) (Cardoso *et al.*, 2018). Porém, nas atividades de campo foi possível identificar a mobilização do aluguel social para famílias removidas pelas intervenções PAC e encaminhadas ao reassentamento, com pagamentos feitos por meio de cheques quando ainda não havia sido adotado um sistema informatizado que registrasse o uso deste auxílio.

A localidade indicada como Jacarezinho faz referência à favela do Jacarezinho que, junto a outras 10 favelas, compõe o complexo de favelas do Jacarezinho. A favela do Jacarezinho é formada por cerca de 9 mil domicílios e tem uma população superior a 30 mil habitantes. De acordo com o relato de lideranças locais, 1.400 famílias moradoras desse território sofreram com remoções em 2011 sob alegação de risco nos antigos galpões industriais que elas ocupavam e foram então encaminhadas ao “aluguel social”[180]. Já em 2013, foi anunciado pela então presidenta da República Dilma Rousseff que o complexo do Jacarezinho receberia obras financiadas pelo PAC sem que isso tenha se concretizado (Rousseff, 2013).

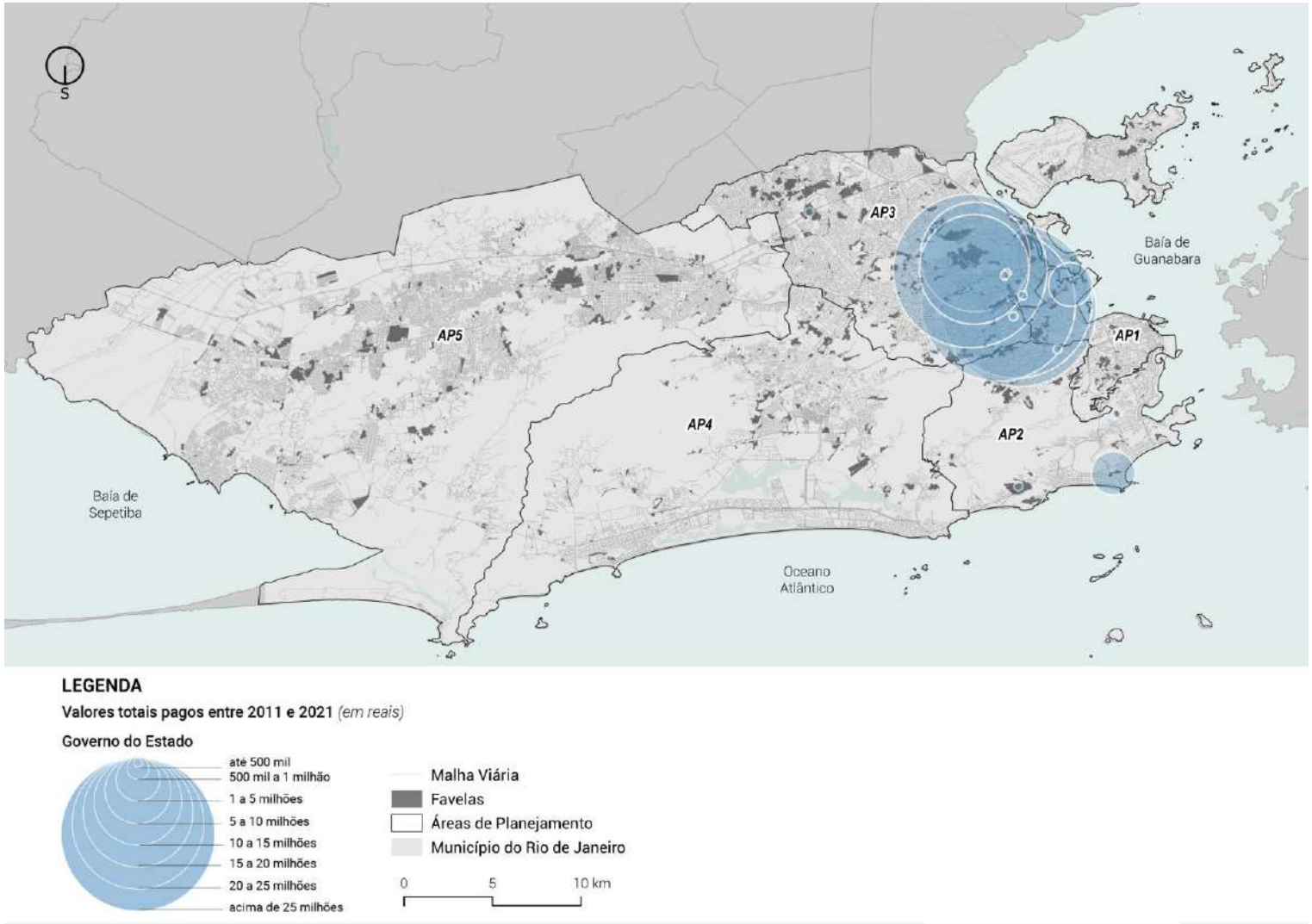
Por fim, a localidade indicada como “Caju-Seeduc” parece fazer referência ao atendimento de 105 famílias que ocupavam um prédio onde funcionou um hospital. no bairro do Cajú. No ano de 2012 havia sido anunciado à imprensa a desocupação do prédio para dar lugar ao que seria o “Centro de Referência e Pesquisa do Crack”, com inauguração prevista durante a visita do Papa Bento XVI em 2013, porém o projeto não teve andamento e não

[180] Algumas reportagens sobre o tema foram publicadas, como a intitulada “Moradores do Jacarezinho esperam desde 2011 por casas prometidas após serem removidos de ocupação” (Haidar, 2023).

foram encontradas informações sobre a remoção das famílias (Costa, 2012). Já quanto às localidades “Indígena” e “Barros Filho” que agregam poucos beneficiários, podemos inferir que “Barros Filho” remeta ao bairro de mesmo nome (na AP3) e a localidade “Indígena” refira-se à ocupação Aldeia Maracanã (também na AP3). A Aldeia Maracanã é composta por indígenas de diferentes etnias e apoiadores, teve sua origem em 2006 e sofreu com uma remoção violenta em 2013. Parte das pessoas removidas foram então levadas para habitações provisórias na Zona Oeste da cidade (AP5), em contêiners, e posteriormente foram reassentadas em unidades do PMCMV.

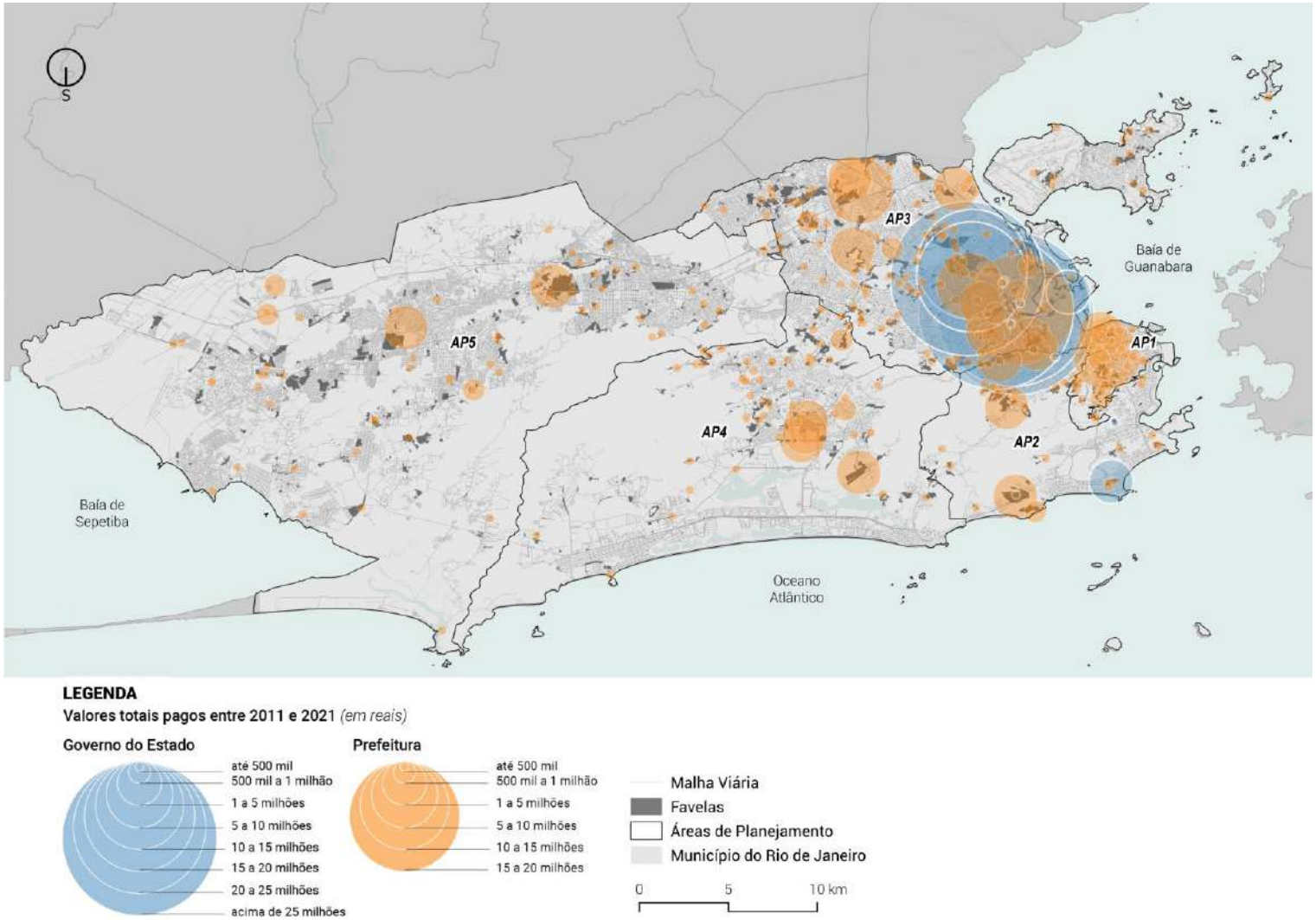
Dessa forma, a política estadual distancia-se da municipal com relação à distribuição territorial dos locais de origem de seus beneficiários. Enquanto a política municipal atendeu a mais de 300 localidades na cidade do Rio de Janeiro que, majoritariamente, receberam valores inferiores a um R$1 milhão ao longo dos dez anos analisados, a política estadual atendeu a beneficiários com origem em um conjunto menor de localidades (apenas 16) nas quais concentrou a destinação de volumosos recursos (ver Figura 19). Nesse pequeno conjunto de localidades atendidas pela política estadual, destaca-se o imbricamento com a atuação do Governo Estadual na urbanização de favelas com recursos do PAC. Apesar dessa relevante diferença entre as políticas experimentadas nas diferentes esferas, municipal e estadual, ambas têm em comum a concentração de recursos no entorno dos grandes complexos de favelas na Zona Norte da cidade (AP3). Essa concentração evidencia-se na espacialização dos dados de valores totais pagos a beneficiários por ambas entre os anos de 2011 e 2021 (ver Figura 20 e Figura 21).

Figura 19: Mapa de valores totais pagos pela política estadual de aluguel social, na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021), considerando os locais de origem de seus beneficiários.



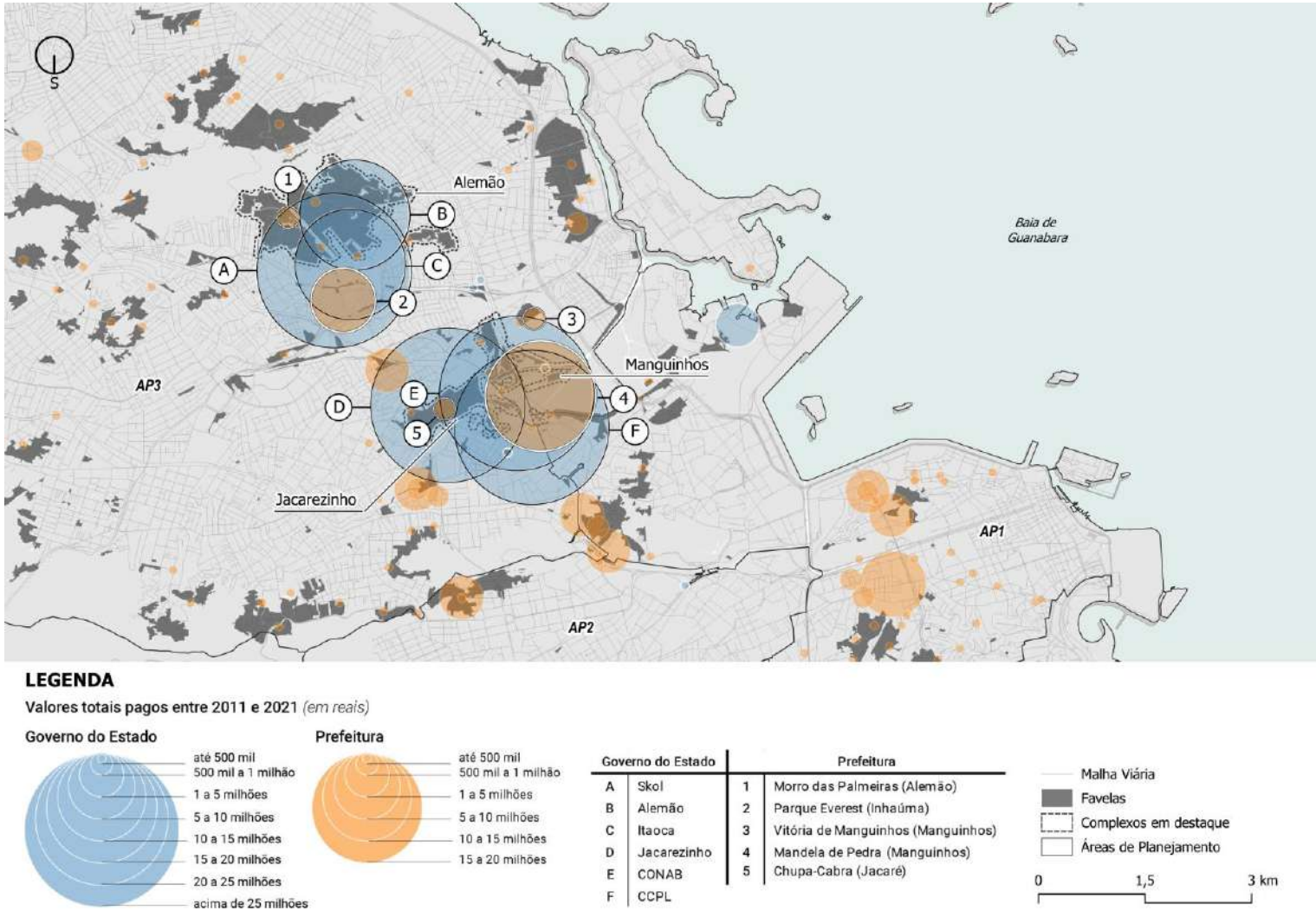
Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Figura 20: Mapa dos valores totais pagos pelas políticas estadual e municipal de aluguel social, na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021), considerando os locais de origem de seus beneficiários.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro e da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Figura 21: Mapa dos valores totais pagos pelas políticas estadual e municipal de aluguel social, na cidade do Rio de Janeiro (2011-2021), considerando as indicações dos locais de origem de seus beneficiários, com foco sobre os complexos de favelas do Alemão, de Manguinhos e do Jacarezinho (AP3).



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro e da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

5.2. A experiência a partir da esfera municipal

5.2.1. Antecedentes do Auxílio Habitacional Temporário

Os primeiros marcos normativos que fazem menção a políticas de auxílio financeiro aos custos com aluguéis na cidade do Rio de Janeiro tratam da intervenção do poder público em espaços de moradia popular ao longo do primeiro mandato de Cesar Maia como prefeito (1993-1996). Nesse período a política habitacional ganhou espaço na agenda pública local, com a consolidação do quadro institucional e a aprovação de importantes marcos normativos. Dentre esses marcos podemos destacar a definição de espaços de moradia popular como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e a criação da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), composta por quadros técnicos com relevante experiência em intervenções em territórios populares e que anunciava um conjunto ambicioso de programas, dentre eles o Programa Favela Bairro.

Em novembro de 1995 o Programa Favela Bairro passa a constar nos marcos normativos municipais como parte do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro Proap-Rio, firmado em parceria com o BID, seu agente financiador[181]. No decreto que cria o Proap-Rio é previsto o pagamento de auxílios mensais a famílias moradoras de domicílios alugados que fossem removidos em decorrência de intervenções do programa. Segundo o decreto, as ações de reassentamento pelo Proap-Rio consistiriam em "demolição, reconstrução/construção de casas (36m^2 tamanho mínimo), aquisição de lotes e indenização aos ocupantes". Os reassentamentos seriam realizados nos casos em que as construções interferissem na execução das obras previstas no escopo das intervenções do programa ou estivessem localizadas em "áreas de risco geológico ou ambiental". O decreto determinava também que, para que as propostas de intervenção fossem elegíveis ao Programa, o percentual de domicílios a serem removidos deveria ser inferior a 5% do total de domicílios em cada assentamento, exceto se justificado e aprovado previamente pelo BID.

Nos casos em que coubesse a realocação, as novas moradias ofertadas deveriam estar localizadas dentro ou nas vizinhanças dos assentamentos de origem, e a SMH poderia oferecer aos moradores, como alternativa ao reassentamento, uma compensação financeira pelos impactos nas edificações. Por sua vez, a menção ao pagamento de auxílios temporários aos custos com aluguéis era feita ao tratar de imóveis alugados[182]. No caso de haver remoções de imóveis utilizados como moradia por meio de aluguel, os então inquilinos

[181] Decreto Municipal 14.332 de 07 de novembro de 1995.

[182] Ao longo da exposição são apresentados quadros que sintetizam as informações dos marcos normativos, assim como as suas alterações, dando destaque à inserção do aluguel social dentre as "alternativas habitacionais". Os casos em que os imóveis são ocupados por inquilinos são tratados à parte, assim como no texto dos marcos normativos, indicados nos quadros como "moradias de aluguel". Como "casos gerais" refiro-me aos casos em que os marcos normativos não tratam da condição de ocupação do imóvel, os quais entendo serem casos de moradores de imóveis próprios. Pelo observado até então, as normas são omissas quanto aos casos de imóveis cedidos.

deveriam “receber compensação equivalente a três meses de aluguel e apoio para a busca de nova residência”, enquanto o proprietário do imóvel (locador) deveria ser compensado pelas benfeitorias.

Em junho de 1998 foi publicado um novo Decreto municipal tendo como objeto especificamente a “concessão de auxílio-habitação a populações carentes” que, em seu texto, apontava aspectos relevantes para a compreensão do quadro que se tinha naquele momento [183]. O decreto faz menção à necessidade de regulamentação dos procedimentos empregados pela SMH para concessão desse auxílio, a generalizada ausência de titularidade de direitos sobre os imóveis ocupados nas áreas de intervenção e a necessidade de dispor de mecanismos mais ágeis para efetivar os dispêndios frente aos meios burocráticos disponíveis até então.

Por meio desse decreto ficou definido que o “auxílio-habitação” consistiria “na cobertura, em caráter emergencial e extraordinário, de despesas com o atendimento a famílias de nível socioeconômico comprovadamente precário e desprovidas de opção habitacional”[184]. Para serem contempladas, tais famílias deveriam encontrar-se em uma das seguintes situações: (i) “abrigadas em condições subumanas, ou de risco, localizadas em áreas atingidas por projetos de obras públicas, e que necessitem de imediata remoção”; (ii) nas mesmas condições apresentadas anteriormente que “necessitem de imediata remoção por estarem abrigadas em habitações clandestinamente erigidas em área sujeita a proteção ambiental ou em locais sujeitos a outras ações de demolição”; ou (iii) moradoras de imóveis alugados que “tenham tido seus contratos de locação extintos em decorrência de desapropriações e não possam receber as indenizações regulamentares por não serem proprietárias dos imóveis respectivos”.

A partir desta leitura do decreto publicado em 1998 evidencia-se que as hipóteses em que as famílias poderiam ser contempladas com esse auxílio mudaram em alguns pontos em relação ao instituído pelo decreto anterior. Se, no decreto de 1995, havia previsão de destinação apenas para áreas atendidas pelo Proap-Rio, no decreto de 1998 houve a ampliação para famílias atendidas por quaisquer dos programas da SMH. Para além dos casos de moradia em áreas de risco, foram incluídas também as famílias abrigadas em “condições subhumanas”, em edificações irregulares em áreas de proteção ambiental, e abriu-se a possibilidade ainda da destinação do auxílio a famílias moradoras de edificações sujeitas a demolição de forma ampla. Diferente do decreto referente ao Proap, nesse de 1998 não há orientação quanto ao tempo de duração do auxílio, sendo apenas o “auxílio-habitação” apresentado como de “caráter emergencial e extraordinário” e estando prevista a atividade de

[183] Decreto Municipal nº 16.709 de 03 de junho de 1998.
[184] Artigo 3º do Decreto Municipal nº 16.709 de 03 de junho de 1998.

“capacitação das famílias atendidas de modo a torná-las aptas a se manterem, no que se refere à moradia, uma vez findo o auxílio habitacional”[185].

No início do ano seguinte, em 1999, um novo decreto municipal foi publicado tendo como objeto a concessão do “auxílio-habitação”[186]. Esse novo decreto revogava o anterior e incorporava em grande medida o seu conteúdo, porém tratava de forma mais abrangente as hipóteses em que a Prefeitura se propunha a desenvolver programas de apoio habitacional, incluindo casos em que as famílias estivessem sob risco de imediata remoção, despejo, imissão ou reintegração da posse além de atos administrativos de mesmo efeito. No entanto, afirmava que a implementação dos auxílios se daria a critério da administração municipal e de acordo com as suas limitações orçamentárias.

A primeira etapa do Programa Favela Bairro que contou com recursos do BID, via Proap-Rio, previa dentre seus componentes a realização de obras de urbanização e ações de regularização urbanística e fundiária em 60 favelas na cidade do Rio de Janeiro. As obras concentravam-se na implantação de infraestrutura, abertura de vias e construção de equipamentos públicos, prevendo a produção de unidades habitacionais apenas para atender à demanda por reassentamento que não pudesse ser atendida pelas demais alternativas previstas. A seleção das favelas a serem incluídas na primeira fase do Programa deveriam levar em consideração critérios como porte (possuindo entre 500 e 2.500 domicílios), as condições de vulnerabilidade dos chefes de família e o grau de dificuldade para a realização das obras, além de priorizar áreas que já tivessem sido atendidas por intervenções anteriores do poder público. Importante destacar que, nessa primeira etapa, o Programa Favela Bairro manteve-se distante do tratamento de áreas tidas como “de risco”, uma vez que a SMH lidava com essa demanda por meio do Programa Morar Sem Risco. Assim, era no âmbito do Programa Morar Sem Risco que se davam as remoções de favelas sob a justificativa do risco ambiental. A coexistência desses dois programas que abrangiam o tratamento das necessidades habitacionais decorrentes de remoções nos permite compreender como os decretos passam, ao longo do tempo, a referir-se às famílias atendidas por quaisquer dos programas da SMH e não apenas aquelas afetadas por obras do Proap-Rio.

O primeiro contrato firmado junto ao BID em 1995 para o desenvolvimento do Programa Favela Bairro seguiu vigente até 1999, tendo ampliado sua atuação ao longo do tempo também para pequenas favelas com menos de 500 domicílios e algumas grandes favelas, respectivamente por meio dos programas Bairrinho e Grandes Favelas. Nesse período foram concluídas as obras de urbanização em 38 favelas e 8 loteamentos. Avaliado como uma experiência bem-sucedida pelo BID, o Programa Favela Bairro teve seguimento

[185] Artigo 2º do Decreto Municipal nº 16.709 de 03 de junho de 1998.
[186] Decreto Municipal nº 17.308 de 1999.

com a assinatura de um segundo contrato referente aos anos de 2001 a 2004, período que coincide com o segundo mandato de Cesar Maia à frente da Prefeitura.

Assim, em 2000 foi instituído o Proap II por meio de novo decreto que trazia de forma bastante suscinta algumas atualizações em relação às alternativas habitacionais às famílias removidas [187] . Nele permaneciam previstas a possibilidade de indenização, de reassentamento em uma nova moradia comprada pelo poder público[188] ou ainda em novas unidades produzidas pelo próprio programa. Como novidade, incluía uma opção de "alojamento provisório, quando necessário", sem que, no entanto, haja conhecimento sobre sua aplicação. Não há nesse decreto qualquer menção às famílias moradoras de imóveis alugados que sofressem remoções, omissão essa que pode justificar-se pela vigência do "auxílio-habitação".

Em agosto de 2001, já sob a gestão de Cesar Maia, foram estabelecidas diretrizes de relocação de edificações em assentamentos populares por meio de um novo decreto municipal, dando origem ao "aluguel provisório"[189]. Essas diretrizes deveriam ser aplicadas em projetos executados no âmbito da SMH e em situações emergenciais como incêndios, enchentes, desabamentos e despejos. Apesar de prevista, a aplicação das diretrizes de relocação em situações emergenciais deveria ser precedida pela caracterização e autorização do gestor à frente da SMH. Essa foi a primeira norma municipal a estabelecer tais diretrizes. Ela é densa de informações e teve grande relevância nas práticas do poder público municipal em processos de remoção a partir de então. Suas diretrizes foram mantidas em vigor por alguns anos e serão apresentadas brevemente a seguir.

Apesar dessa nova gestão de Maia (2001-2004) guardar importante continuidade em relação às anteriores – a sua primeira gestão municipal de 1993 a 1996 e a de Luís Paulo Conde de 1997 a 2000, ela marca também um momento de inflexão em que a SMH é colocada a serviço de interesses políticos eleitorais, distanciando-se de decisões e nomeações pautadas por aspectos técnicos (Cardoso *et al.*, 2021, p.58). Assim, o Proap II teve sua implementação atravessada por essa nova conjuntura e é nela que surgem as "diretrizes de relocação de edificações em assentamentos populares".

De acordo com o decreto que cria tais diretrizes, as realocações nos assentamentos populares poderiam ocorrer devido a intervenções urbanísticas previstas nos projetos de urbanização ou em áreas de risco nas quais houvesse a necessidade de relocação de unidades residenciais, comerciais e mistas. Para tanto, foram estabelecidos alguns

[187] Decreto Municipal nº 18.667 de 8 de junho de 2000.
[188] No decreto de 1995 que deu origem ao programa, a alternativa de compra de nova moradia para reassentamento referia-se à compra de um "lote" e, a partir de 2000, passa a se referir à compra de uma nova edificação.
[189] Decreto Municipal nº 20.454 de 24 de agosto de 2001.

condicionantes como o prévio entendimento e aceitação das famílias a serem realocadas e a melhoria das suas condições de habitabilidade com a relocação.

Ao tratar de como deveria se dar o processo de realocação, o decreto prevê que as edificações afetadas fossem identificadas através de numeração sequencial a fim de delimitar o universo e evitar o surgimento de novas moradias na área de intervenção. A contabilização das unidades habitacionais a serem realocadas seria embasada no número de domicílio atingidos, independentemente do número de famílias moradoras daqueles domicílios, o que, com isso, desconsidera possíveis necessidades habitacionais de famílias conviventes. De acordo com o texto, essa determinação serviria para impedir o "aparecimento de famílias agregadas durante o processo, em busca de soluções de moradia".

As famílias que ocupassem esses imóveis seriam então cadastradas e seus titulares fariam a escolha entre as alternativas habitacionais previstas. De modo geral, há importante similaridade entre alternativas habitacionais previstas no decreto de 2011 e aquelas previstas no Proap. Assim, são previstas três alternativas habitacionais: uma nova unidade construída no âmbito do projeto (quando assim previsto), a indenização pela benfeitoria ou a compra de uma nova moradia, preferencialmente no mesmo assentamento. No entanto, dentre as novidades trazidas nas diretrizes de relocação destaca-se em especial o surgimento do "aluguel provisório". Nos casos em que os titulares dos imóveis a serem demolidos optassem pelo reassentamento em uma nova moradia a ser construída pelo poder público seria pago mensalmente um "aluguel provisório" no valor de R$200 até a entrega do imóvel, "salvo justificadas exceções autorizadas obrigatoriamente pela SMH".

Assim como nos decretos anteriores, o caso das moradias de aluguel foi tratado de maneira específica, diferenciando o tratamento previsto aos proprietários de imóveis alugados e aos seus inquilinos. Aos proprietários segue prevista a oferta de indenização pela benfeitoria e aos inquilinos uma "ajuda moradia", "equivalente a 3 (três) meses do aluguel no valor de até R$200 por mês"[190]. Dessa forma, em relação ao anteriormente previsto no Proap, segue mantido o prazo de três meses, porém agora fica definido em decreto o valor mensal a ser pago.

Apesar das diretrizes de relocação tecerem recomendações ao cálculo dos valores indenizatórios aos proprietários de imóveis removidos (seja para sua própria moradia ou para locação a outras famílias), que deveriam variar de acordo com as características das benfeitorias, esse tratamento não se aplica ao "aluguel provisório" ou à "ajuda moradia".

[190] Este procedimento está apresentado no Anexo A, no ponto 1.4 "Processo de relocação", do Decreto Municipal nº 20.454 de 24 de agosto de 2001. No qual é afirmado que: "No caso de unidades atingidas cujo ocupante não seja o titular da benfeitoria, este último receberá a indenização e o locatário uma "ajuda moradia" equivalente a 3 (três) meses do aluguel no valor de até R$ 200,00 por mês, salvo justificadas exceções autorizadas obrigatoriamente pelo Titular da Secretaria Municipal de Habitação".

Independentemente das necessidades habitacionais das famílias atendidas, da composição familiar ou dos custos dos aluguéis ofertados no entorno, o valor estipulado seria o mesmo para todas.

Chama atenção que, ao apresentar tais diretrizes sobre os imóveis alugados, a norma incluí um breve texto de justificativa transcrita a seguir.

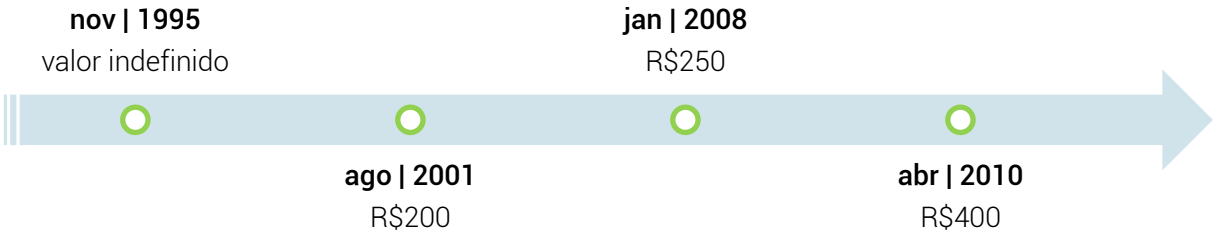
> O tratamento a ser dado aos casos de unidades habitacionais alugadas contempla a oferta de indenização da benfeitoria ao titular e uma "ajuda moradia" ao locatário. Este critério evita beneficiar moradores recentes da comunidade em detrimento dos mais antigos, ao mesmo tempo que ressarce o titular pelas despesas realizadas na construção da benfeitoria. Além disso, dá condições ao locatário de buscar um novo imóvel para alugar, facilitando o pagamento do depósito, mecanismo utilizado nos aluguéis em áreas de baixa renda, em substituição ao fiador.
> A hipótese de beneficiar somente o locatário poderia provocar uma onda de despejos durante a implantação do projeto, como forma do titular da benfeitoria resguardar seus investimentos. Utilizar o critério de indenizar o proprietário pela benfeitoria e ofertar uma nova moradia ao locatário poderia provocar o aparecimento de casos de "aluguéis fictícios", beneficiando uma mesma família duas vezes. Por estas razões, esses procedimentos foram descartados (Ponto 1.3 do Anexo A do Dec. 20.454 de 2001).

A exposição dos argumentos sobre os motivos do tratamento diferenciado destinado a proprietários e inquilinos nas áreas de intervenção do poder público ilumina questões importantes de análise. Destacando apenas alguns pontos, a norma assume como pressuposto que, ao optar por tratar de forma distinta proprietários e inquilinos, o poder público estaria evitando beneficiar moradores recentes em detrimento dos mais antigos, inferindo serem os inquilinos os “moradores recentes” e os proprietários de imóveis alugados os “mais antigos”. Desconsidera-se, portanto, a longevidade das diversas formas de moradia popular que, como o aluguel, não se fundamentam na “casa própria”. Outra inferência importante pode ser percebida quando afirma que a opção por não ofertar novas moradias aos então inquilinos seria uma prevenção ao surgimento de “aluguéis fictícios”, situações que seriam forjadas pelos moradores afetados pelas intervenções para recebimento de benefícios indevidos.

Assim, os distintos procedimentos previstos para as duas condições de moradia são apresentados com base em inferências, assumidas como verdades pelos formuladores da norma, que parecem embasadas sobre a histórica estigmatização dos moradores de favelas. A suspeição sobre uma conduta indevida dos moradores de favelas caso fossem ofertadas moradias aos então inquilinos explicita um discurso pautado pelo estigma continuamente renovado e reforçado sobre as favelas como espaços da “desordem”, nas quais se proliferam práticas ilegais e criminosas. Assim, o pagamento de auxílio ao aluguel é acionado como instrumento para impedir e gerir conflitos, deixando de lado a adoção de critérios orientados pelo atendimento às necessidades habitacionais dos seus “beneficiários”.

Somente em fevereiro de 2008, o valor do "aluguel provisório" foi reajustado, passando de R$200 para R$250 mensais[191]. Em abril de 2010, um novo decreto tratou do valor do "auxílio aluguel", tento como objetivo "atender às famílias oriundas de áreas de risco, bem como aquelas incluídas em programas da política habitacional ou de assistência social do Município", aumentando-o para R$400 mensais (ver Figura 22)[192]. Apesar de referir-se ao "auxílio aluguel" (nomenclatura inédita até então), o decreto foi apresentado como de alteração aos decretos de 2001 e 2008, autorizando o "reajuste dos aluguéis pagos" a partir do dia de sua publicação.

Figura 22: Evolução dos valores pagos como auxílios aos custos com aluguéis de acordo com os decretos municipais analisados.



Fonte: Elaboração da autora.

Retomando a trajetória do Proap e de seus marcos normativos, o Proap II realizou obras de urbanização em mais de 60 favelas cariocas e, apesar de ter sido originalmente previsto com vigência de 2000 a 2004, seu prazo foi estendido em decorrência dos ganhos com o incremento da taxa cambial. O contrato de financiamento junto ao BID teve 24 meses de extensão, chegando até 2006, ano em que o Proap III foi aprovado em novo decreto[193]. As negociações com o BID para o financiamento da terceira etapa do Programa tiveram início ainda na gestão de Maia, no entanto, o novo contrato só seria firmado na gestão de seu sucessor, Eduardo Paes, eleito em 2009 para seu primeiro mandato. Assim, o quadro normativo municipal quanto às alternativas habitacionais nos casos de remoções e aos auxílios de custos com aluguéis permaneceu sem grandes alterações ao longo da década de 2000, considerando que datam de 2001 as normativas referentes ao Proap II e às diretrizes de relocação em assentamentos populares.

A partir dos marcos analisados evidencia-se que foi na esfera municipal que se deu o surgimento da prática do aluguel social na cidade do Rio de Janeiro. Como será visto adiante, apenas em 2008 o Governo do Estado do Rio de Janeiro passa a formular marcos que instituem e incidem sobre auxílios ao aluguel nos casos de deslocamentos forçados,

[191] Decreto Municipal nº 28.983 de 2008 altera a redação do item 1.7, que trata do aluguel provisório criado pelo Decreto nº 20.454 de 2001.
[192] Decreto Municipal nº 32.115 de 12 de abril de 2010.
[193] Decreto Municipal nº 26.784, de 27 de julho de 2006, regulamentado pelo Decreto 33.277, de 16 de dezembro de 2010.

acompanhando em grande medida a legislação da capital. Esse quadro reflete a pouca atuação da esfera estadual na política habitacional entre as décadas de 1990 e 2000. Se ao longo da década de 1980 o Governo do Estado teve uma atuação expressiva nas favelas cariocas, avançando na garantia da segurança da posse de seus moradores e na implementação de infraestrutura, especialmente ao longo da gestão de Brizola (1983-1987), o período que segue foi marcado pela fragilização institucional dessa esfera e pelo protagonismo do município.

A partir de 2010, os marcos normativos municipais que previam o pagamento de aluguel social passaram por alterações relacionadas às mudanças na conjuntura política e econômica. Em especial, as diretrizes formuladas para tratar dos casos remoções sofreram sucessivas mudanças e, dentre elas, teve origem o “Auxílio Habitacional Temporário” que consolidou as diversas previsões de auxílios habitacionais aos custos com aluguéis que se tinha até então..

5.2.2. A consolidação das práticas existentes no Auxílio Habitacional Temporário

Nos anos finais da década de 2000 a cidade do Rio de Janeiro passou por profundas transformações que levaram ao agravamento dos conflitos urbanos e da condição de insegurança da posse da população moradora de favelas. Como coloca Magalhães (2019), nesse período há uma redefinição da prática de remoções em favelas e o retorno da erradicação para a agenda pública a partir de um conjunto de justificativas que passam a ser recorrentemente acionadas. Ganha força a defesa da necessidade de “desadensamento” das áreas de favelas entendidas como passíveis de serem mantidas, para as quais voltaram-se as obras de urbanização, e a necessidade de remoção da população em “áreas de risco” que, por vezes, englobavam favelas por completo. As grandes tragédias associadas às fortes chuvas 2010 e 2011 foram marcos importantes para o debate sobre o risco, desencadeando um amplo mapeamento que serviu de subsídio para remoções, em muitos casos enfrentando forte resistência popular que contestava os embasamentos técnicos dessas ações.

Como tratado anteriormente no tópico dedicado às relações entre as políticas de aluguel social e os riscos socioambientais, a tragédia de 2011 afetou sobretudo a região serrana do estado do Rio de Janeiro e foi nesse contexto que o Governo do Estado criou e implementou o Programa Morar Seguro em parceria com prefeituras. Já na capital, a análise dos marcos normativos da esfera municipal nos mostra como a questão do risco foi sendo recorrentemente reposicionada dentre as hipóteses de atendimento da política municipal, tendo em vista a coexistência do Programa Morar Seguro que, apesar de nos discursos oficiais concentrar-se sobre a questão do “risco”, foi largamente utilizado na cidade para atender a famílias removidas por obras de urbanização de favelas.

A centralidade alcançada pela política habitacional na esfera federal ao longo do ciclo lulista teve importante impactos sobre as transformações na cidade do Rio de Janeiro. O

singular alinhamento político entre as três esferas de governo nesse ciclo (municipal, estadual e federal) fomentou a destinação de recursos federais para a cidade, através dos grandes programas de investimento atrelados à política habitacional, o PMCMV e o PAC. Como fruto desse alinhamento e da articulação entre PT e PMDB, o primeiro mandato de Eduardo Paes como prefeito da cidade do Rio de Janeiro (2009-2012), então filiado ao PMDB, teve Jorge Bittar (PT) à frente da SMH. Bittar era então um dos principais quadros políticos do PT carioca e, ao assumir o cargo, manteve a urbanização de favelas como uma das prioridades da SMH por meio do lançamento do Programa Morar Carioca que contava com os recursos já conquistados junto ao BID e incorporava os recursos agora ofertados pelo governo federal por meio do PAC.

Foi nessa conjuntura singular que a Prefeitura reforçou sua aposta no "empreendedorismo urbano", passando a sediar grandes eventos internacionais que compuseram o chamado "ciclo olímpico", especialmente a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Em prol dessa agenda, grandes projetos urbanos foram propostos para a cidade, desencadeando intensos conflitos.

As mudanças nas legislações municipais que tratam de intervenções do poder público sobre os territórios populares e o aluguel social nos anos finais da década de 2000 e ao longo da década de 2010 inserem-se nesse quadro complexo. Essa breve retomada de alguns temas já tratados em capítulos anteriores tem o objetivo de situar as mudanças normativas que serão apresentadas a seguir e chamar atenção para as dinâmicas que podem estar na sua origem, mantendo a necessária atenção sobre a coprodução do espaço e da ordem.

Entre os anos de 2010 e 2011 as diretrizes municipais de relocação tiveram alterações quanto às alternativas habitacionais apresentadas às famílias que haviam perdido suas moradias. Por meio de decreto, em novembro de 2010[194], foi incluída entre as alternativas habitacionais uma nova modalidade que se alinhava ao então recém-lançado PMCMV. Junto ao reassentamento em nova unidade habitacional, à indenização pela benfeitoria e à compra de uma nova moradia pelo poder público ("compra assistida") foi incluída a possibilidade da oferta de um auxílio financeiro destinado à "liquidação antecipada" de parcelas de compra de imóveis do PMCMV. Entretanto, essa modalidade seria válida apenas nos casos de recolocação de famílias desabrigadas ou moradoras de área de risco[195].

Em novembro de 2011 o decreto de 2010 foi revogado e substituído por um novo texto[196]. Anteriormente apresentadas como "diretrizes de relocação de edificações de

[194] Decreto Municipal nº 33.017 de 5 de novembro de 2010, que apresenta alterações apenas ao item 1.1 do Anexo A do Decreto nº 20.454 de 2001.
[195] Em janeiro de 2015 seria publicado o Decreto Municipal nº 39.729 que trata desta modalidade, especificando o pagamento direto aos Agentes Financeiros do PMCMV (Caixa e Banco do Brasil), podendo abranger todas as parcelas necessárias à quitação.
[196] Decreto Municipal nº 34.522 de 3 de outubro de 2011.

assentamentos populares", o decreto de 2011 passa a apresentar as diretrizes como "para a demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares", incluindo assim a menção às demolições de imóveis. Importante destacar que, diferente dos decretos anteriores, nesse as diretrizes não ficam restritas à atuação da SMH, aplicando-se à toda a esfera municipal, sendo afirmada a "necessidade de atualizar e uniformizar os procedimentos da administração municipal para a desocupação de áreas em assentamentos populares, necessárias à implantação de projetos de interesse público".

O decreto de 2011 mantém as quatro modalidades de alternativas habitacionais, além da "ajuda moradia" e do "aluguel provisório". Porém, prevê que o "aluguel provisório" seja pago não mais apenas às famílias encaminhadas ao reassentamento em unidades habitacionais construídas no âmbito do projeto, mas também para aquelas atendidas pelas modalidades de indenização e compra assistida, ampliando assim seu leque de atendimento. Além disso, o novo decreto não faz mais menção explicita aos casos de moradias em áreas de risco, mantendo apenas a indicação a casos em que as remoções ocorressem "em áreas inadequadas à habitação" devido a projetos de urbanização ou em prol de "interesse público" (ver Tabela 11).

Tabela 11: Alterações trazidas no Decreto Municipal nº 34.522/2011 sobre o Decreto Municipal nº 20.454/2001 que aprovou diretrizes municipais de relocação de edificações de assentamentos populares.

Decreto **20.454**/2001	**Anexo A – 1.1 Condicionantes:** As intervenções urbanísticas previstas nos projetos de urbanização de assentamentos populares ou em áreas de risco apontam a necessidade de relocação de unidades residenciais, comerciais e mistas. Tais relocações são necessárias à execução do sistema viário e à liberação de áreas destinadas ao lazer e equipamentos comunitários, ou por estarem situadas em áreas inadequadas à habitação.
Decreto **34.522**/2011	**Anexo A – 1.1 Condicionantes:** As intervenções urbanísticas previstas em projetos de urbanização de assentamentos populares ou em projetos de interesse público indicam, muitas vezes, a necessidade de demolição de unidades residenciais, comerciais e mistas situadas em assentamentos populares. Tais demolições são necessárias à execução de sistema viário, à implantação de obras de infraestrutura e equipamentos públicos, ou por estarem situadas em áreas inadequadas à habitação.

Fonte: Elaboração da autora.

Uma das importantes inovações desse decreto foi o tratamento dado às "negociações" com as famílias submetidas à "realocação compulsória". A partir da primeira convocação ficaria estabelecido o prazo de até três meses para a conclusão das "negociações" quanto às condições da realocação (prazo que poderia ser estendido apenas a critério da administração municipal). Caso as "negociações" não fossem concluídas nesse prazo, a administração municipal tomaria "as medidas legais cabíveis, desobrigando-se de aplicar, nestes casos, o

previsto neste Decreto"[197]. Assim, conflitos entre moradores afetados por remoções e agentes do poder público passam a ter um prazo máximo para resolução que, caso fosse insuficiente, dava à Prefeitura a possibilidade de adotar medidas outras. Essa previsão parece refletir a busca da gestão em dar agilidade às suas intervenções que vinham sofrendo forte resistência popular. Nesse mesmo sentido, ainda que o decreto anuncie dentre suas diretrizes a participação popular em todas as etapas do processo, essa participação deveria visar "soluções de consenso" e estar comprometida com o "êxito do projeto" que previa o deslocamento forçado dessas famílias.

O decreto de 2011 seguiu em vigor até o fim do primeiro mandato de Eduardo Paes como prefeito da cidade do Rio de Janeiro, tendo sido alterado apenas em 2013. Como visto, ao longo desse primeiro mandato os marcos normativos municipais que tratam de deslocamentos forçados e a prática do aluguel social incorporaram algumas mudanças relevantes: as "diretrizes para a demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares" passaram a valer para as ações de toda a administração municipal, não sendo mais restrita à SMH; a provisão habitacional via PMCMV foi incorporada às alternativas habitacionais; o aluguel social passou a ser previsto como solução temporária até que houvesse uma solução definitiva, não mais apenas nos casos encaminhados para o reassentamento, mas para todas as alternativas habitacionais; e as "negociações" entre famílias afetadas e agentes públicos passou a ter um prazo máximo ao qual se aplicavam as diretrizes previstas.

Importante retomarmos que, apenas no primeiro mandato municipal de Paes, a Prefeitura promoveu a remoção de mais de 10 mil famílias. Cerca de 44% das remoções ocorreram sob a alegação de risco, 42% em decorrência de obras de responsabilidade da SMH e o restante por obras de outras secretarias municipais e grandes projetos urbanos. Quanto às alternativas habitacionais ofertadas, a maior parte das famílias removidas (64%) foi inserida na política de aluguel social, então sob a denominação de "aluguel provisório", até que fossem reassentadas em novas moradias produzidas pelo PMCMV.

Observados em série histórica, os dados sobre ingresso de beneficiários na política municipal de aluguel social põem em destaque os anos de 2010 e 2011. Nestes dois anos, o número de ingressos de novos beneficiários foi superior a 3.000, sendo seguido por pouco menos de 2.000 novos beneficiários no ano de 2012. Esses números não chegaram a ser superados nos anos que se seguiram, como será abordado mais detalhadamente à diante, cabendo destacar desde já que mais da metade dos beneficiários do aluguel social da esfera municipal (considerando o período de 2010 a 2021) ingressou nessa política ao longo da primeira gestão de Paes, quando estavam em vigor os marcos trazidos até aqui.

[197] Esse tema é abordado no ponto 1.4.2.1 do Anexo A do referido decreto.

Os dados sobre remoções nesse período chamam atenção para o papel da SMH, porém é necessário o destaque sobre os arranjos que surgiram nesse período, possibilitando que outros agentes passassem a atuar também nessas ações. Isso fica registrado dentre os marcos normativos no decreto de 2011, quando este determina que suas as diretrizes passariam a ser aplicadas a toda a esfera municipal, e não mais apenas pela SMH.

Sob a chefia de Bittar, o corpo técnico com experiência em projetos de urbanização de favelas concentrava-se na Gerência de Terras e Reassentamentos da SMH e era responsável por remoções decorrentes de obras de urbanização e de situações de risco. No entanto, uma parte importante das remoções que ocorreram nesse período foram realizadas por agentes externos a essa gerência, em parte dentro da própria SMH e também a partir das estruturas administrativas das Subprefeituras[198]. Mais uma vez recorrendo a entrevista com Márcia Bezerra, gestora que atuou no Programa Favela Bairro e esteve à frente da Gerência de Terras e Reassentamentos da SMH na primeira gestão de Paes, sob a chefia de Bittar, podemos compreender que a descentralização dessas ações respondia à busca da gestão por tornar mais célere a liberação de frentes de obras atreladas ao "ciclo olímpico".

Em um trecho de entrevista destacado a seguir, a gestora explicita essas diferentes formas de atuação dos agentes municipais que se davam concomitantemente. Márcia coloca que, com a criação do PMCMV, a oferta de uma moradia do Programa passou a compor o leque de alternativas habitacionais para reassentamentos e que, então, tinha-se um "bom arsenal", "indenização, compra assistida, moradia construída no lugar e Minha Casa, Minha Vida", e então segue:

> Mas, paralelamente, o Eduardo Paes, começa a atropelar naquela brutalidade em função das obras de Olimpíadas e a coisa ficou ruim. Ficou tão ruim que lá na Secretaria tinham duas equipes: a minha equipe, que trabalhava com os programas de urbanização de favelas, e a outra que fazia o trabalho que eu dizia que não faria. Então assim, olha que maluquice. Coisas que eram comandadas pelos subprefeitos, eu não fazia (...) eu continuava no processo de reassentamento normal (Márcia Bezerra, em entrevista realizada entre 27 e 29 de janeiro de 2020 *apud* Cardoso *et al*., 2023, p.186).

O processo de remoção da favela de Vila das Torres para implantação do Parque Madureira, mencionado em capítulo anterior, exemplifica esse quadro. A remoção ocorreu no ano de 2010 e foi conduzido por funcionários da Subprefeitura da região em conjunto com funcionários da Secretaria Municipal de Obras (SMO) responsáveis pelo projeto do Parque, cabendo à SMH apenas a identificação dos imóveis a serem demolidos, o cadastramento das famílias e o acompanhamento nos casos de reassentamento. Dessa forma, a SMO já

[198] Subprefeituras são estruturas administrativas criadas ainda no início da década de 1990 e que têm abrangência territorial correspondentes às cinco Áreas de Planejamento da cidade.

conduzia as negociações para remoções antes mesmo das diretrizes municipais expandirem-se para além da SMH como define o decreto de 2011.

Nessas negociações, uma parcela das famílias de Vila das Torres foi encaminhada para o aluguel social como solução para a rápida liberação de seus imóveis, já que as novas moradias para o reassentamento imediato ainda não estavam disponíveis[199]. Assim, ao acionar o aluguel social, os agentes encarregados pelas negociações privilegiavam dentre as alternativas disponíveis aquela que permitia maior celeridade para as obras do Parque sem que fosse necessário atrelá-las aos tempos e condutas da política habitacional. A forma como agentes públicos da esfera municipal, externos à SMH, mobilizavam o aluguel social para viabilizar suas intervenções poderão ser vistas também à diante, a partir do caso das ameaças de remoções sofridas pela comunidade do Parque Colúmbia.

Somente em dezembro de 2013, já estando em curso o segundo mandato de Paes como prefeito (2013-2016), foi criado na legislação municipal o "Auxílio Habitacional Temporário" (AHT). Por meio de um novo decreto, afirmava-se que o então "Aluguel Social" passaria a ser denominado "Auxílio Habitacional Temporário", ainda que a legislação anterior a qual faz referência e as demais normas municipais existentes não acionassem esse termo[200]. Apesar desse aparente equívoco, que evidencia o reiterado uso de nomenclaturas diversas para práticas similares, merece destaque a intenção do poder público municipal de criar o AHT nas suas normas.

O termo "Auxílio Habitacional Temporário" passou a substituir todas as menções a pagamento de auxílios aos custos com aluguéis nas diretrizes vigentes, até então previstos como "ajuda moradia" e "aluguel provisório". Segundo essa norma, o AHT seria o mesmo a ser pago em todos os casos, diferindo apenas quanto aos prazos de permanência dos beneficiários. Enquanto o AHT seria pago por apenas três meses aos inquilinos, nos demais casos seu pagamento se estenderia até o reassentamento definitivo em uma nova moradia ou até o pagamento da indenização pelas benfeitorias[201].

---

[199] Para as demais famílias foram ofertadas indenizações que, assim como o aluguel social, garantiram celeridade às negociações, priorizando o cronograma de obras do Parque que tinha importante papel no fortalecimento político de Paes (Ximenes, 2018).

[200] Em seu segundo artigo, o Decreto Municipal nº 38.197/2013 "Altera o Decreto 32.115 de 12 de abril de 2010 (...) para mudar a nomenclatura do Aluguel Social que a passa a denominar-se Auxílio Habitacional Temporário". Apesar de trazer esse texto, o decreto a que se refere, nº 32.115, não contém a expressão "Aluguel Social", mas sim "auxílio aluguel" e tem como propósito o reajuste do valor deste auxílio, já previsto nas diretrizes de 2001 (por meio do decreto nº 20.454). Importante pontuar que o termo "Aluguel Social" já constava na legislação do estado do Rio de Janeiro, atrelado ao Programa Morar Seguro. Assim, é possível inferir que o autor do decreto tenha tomado as normas estaduais como referência.

[201] No ponto 1.4.3 do Anexo A, o Decreto diz que no caso do pagamento do "Auxílio Habitacional Temporário" aos inquilinos, este estaria previsto com base no Anexo 4, "Ficha cadastral inquilino", mediante assinatura. Esta ficha inclui campos a serem preenchidos com dados pessoais do inquilino e do titular do imóvel (nome, número de documentos, data de nascimento, endereço do imóvel), além

Além das alterações estritamente relacionadas à criação do AHT, as “situações de risco” voltam a compor o quadro das hipóteses contempladas por tais diretrizes junto às “situações de emergência” [202]. Já com relação às alternativas habitacionais, foi excluída a possibilidade da “compra assistida” e foram modificadas algumas previsões com relação à alternativa de liquidação antecipada de parcelas para aquisição de moradia do PMCMV. O decreto previa que a alternativa de liquidação antecipada fosse ofertada a todos os casos atendidos pelo decreto, incluindo casos em que as moradias estivessem em áreas inadequadas à habitação ou consideradas de risco, no entanto não há indicação de que estivesse disponível também àqueles casos decorrentes de “situações emergenciais”. Essa alternativa diferia das demais também com relação à sua articulação com o AHT, não sendo previsto o atendimento provisório pelo AHT.

Considerando essas alterações em relação às previsões anteriores, a seguir são explicitadas as principais determinações do decreto que deu origem ao AHT, com as hipóteses de atendimento e as respectivas alternativas habitacionais sistematizadas também em um quadro (ver Tabela 12). Temos então que:

- as diretrizes se aplicam a demolições de imóveis e realocações de moradores de assentamentos populares, realizadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, sob duas hipóteses: (1) em decorrência de intervenções urbanísticas previstas em projetos de urbanização de assentamentos populares ou em projetos de interesse público, e (2) em situações de risco e de emergência, tais como incêndios e desabamentos;
- as alternativas habitacionais ofertadas são (1) reassentamento em uma nova moradia construída no âmbito do projeto ou em empreendimento do PMCMV ou (2) indenização pela benfeitoria, podendo ainda haver (3) pagamento de auxílio financeiro para liquidação de parcelas de aquisição de imóvel do PMCMV, opção esta não disponível aos casos decorrentes de situações emergenciais;
- o AHT é previsto como solução provisória até que sejam providas as alternativas habitacionais de (1) reassentamento ou (2) indenização;
- os casos de imóveis alugados recebem diretrizes específicas, com o locador sendo indenizado pela benfeitoria e o locatário (inquilino) atendido pelo AHT por três meses.

---

de um campo destinado ao valor pago. Disponível no Diário Oficial do Município, publicado em 17/12/2013.

[202] Os decretos de 2001 e 2011 indicavam que as suas diretrizes se aplicavam também a “situações de emergências, tais como incêndios, enchentes, desabamentos e despejos”, já no decreto de 2013 as diretrizes se aplicam a “situações de risco e de emergência, tais como incêndios e desabamentos” (Art. 1º, Parágrafo único do Decreto Municipal nº 38.197/2013.).

Tabela 12: Quadro sintético das principais determinações do Decreto Municipal nº 38.197/2013.

Hipóteses de atendimento		Alternativas habitacionais			AHT
		(1) Reassentamento em nova moradia	(2) Indenização pela benfeitoria	(3) Auxílio financeiro para liquidação de parcelas do PMCMV	
Casos gerais		**X**	**X**	**X**	Pagamento até solução definitiva de moradia*
Perda da moradia por situações emergenciais		**X**	**X**	-	
Moradias de aluguel	Locador / Proprietário	-	**X**	-	-
	Locatário / Inquilino	-	-	-	Pagamento por três meses

* Exceto nos casos de atendimento por Auxílio financeiro para liquidação de parcelas do PMCMV.

Fonte: Elaboração da autora.

Por fim, retomando as determinações previstas nas normas quanto às competências da SMH nesses processos, o decreto de 2013 manteve a previsão da sua aplicação para toda a administração municipal. No entanto, com relação ao processo de realocação, esse decreto atribui estritamente à SMH a responsabilidade sobre o cadastramento das famílias afetadas para “fins de controle”, evitando o “surgimento de novas moradias”. O decreto afirma que é de competência da SMH a criação de um “cadastro específico para controle e delimitação do universo das unidades atingidas”, proibindo a identificação das unidades por meio de “numeração sequencial, ou qualquer procedimento semelhante”. Há, portanto, uma mudança nos procedimentos adotados nos territórios populares, não mais havendo a identificação por números sequenciais e sim a criação de um cadastro pela SMH.

O decreto de 2013, que criou o AHT, seguiu em vigor ao longo do segundo mandato de Paes e estendeu-se ao longo da gestão de seu sucessor Marcelo Crivella (2017-2020). A eleição do novo prefeito, em 2016, fez parte de um contexto mais amplo de inflexão no cenário político nacional e local. Se, no cenário nacional, Michel Temer chegava à Presidência da República, no cenário local a eleição de Crivella rompia com fortes articulações políticas até então consolidadas. Para a política habitacional, sua gestão ficou marcada pela interrupção das obras de urbanização de favelas e de produção de novas moradias para a população de mais baixa renda, refletindo o esvaziamento dos programas federais. Como pontuado anteriormente, nesse período a política de aluguel social ganhou destaque frente às demais alternativas habitacionais. Em 2019, quando questionado sobre as alternativas habitacionais que a Prefeitura poderia dispor para atender a famílias desabrigadas em decorrência de desastres ocorridos naquele ano, o então secretário à frente da política habitacional do município afirmou que, com o PMCMV “parado”, o aluguel social era o único instrumento disponível, “infelizmente, só isso” (Câmara, 2019, p. 187).

Foi nesse contexto que foi publicado, em junho de 2018, um novo decreto municipal dedicado a tratar dos procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do Auxílio Habitacional Temporário (AHT)[203]. Esse foi, portanto, o primeiro marco normativo dedicado a estabelecer regras sobre a política local de aluguel social que fossem para além dos critérios para o ingresso de novos beneficiários nesse auxílio e das determinações pontuais trazidas anteriormente e que foram, em grande medida, mantidas em vigor.

O decreto apresenta o AHT como "benefício provisório com o objetivo de custear a locação de imóveis residenciais por tempo determinado" ofertado nos casos de necessidades habitacionais decorrentes da perda da moradia por ações do poder público municipal (em projetos de urbanização ou em projetos de interesse público) ou decorrentes de "catástrofes naturais", nesta hipótese limitando o atendimento aos casos de moradias originalmente revestidas de integridade estrutural que tenham sido total ou parcialmente destruídas a, no máximo, 180 dias. Em todas as hipóteses, as famílias contempladas deveriam ter renda mensal compatível com a Faixa I do PMCMV. De acordo com o decreto, catástrofes naturais seriam situações anormais com reconhecimento formalizado pelo poder público, decorrentes de "baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, deslizamentos, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes" (Art. 2º, Parágrafo 3º).

O decreto manteve o valor de R$400 mensais a ser pago aos beneficiários, acrescentando a regra de que esse valor deveria ser destinado estritamente à locação de imóveis no Município do Rio de Janeiro, com condições de habitabilidade e que não estivessem em área de risco, cabendo aos seus beneficiários a responsabilidade pela negociação dos valores e o contrato de locação. O decreto prevê ainda que o comprovante de residência do novo imóvel deveria ser entregue à SMH em um prazo de até 60 dias do ingresso do beneficiário no auxílio.

Seguindo as diretrizes da política habitacional na esfera federal, o decreto definiu que o pagamento do auxílio deveria ser feito preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar. Na lista dos documentos exigidos para concessão do auxílio, o decreto não apontava a necessidade de inscrição no Cadastro Único (CadÚnico)[204] e apresentação do comprovante de residência da antiga moradia, como previsto em normas anteriores. Apenas nos casos de moradias atingidas por "catástrofes naturais" era exigida a apresentação de relatório social emitido pelo poder público.

---

[203] Decreto Municipal nº 44.637 de 18 de junho de 2018.

[204] O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é instrumento utilizado para identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda no país. É o principal instrumento para atendimento por programas sociais do governo federal, sendo operacionalizado e atualizado pelas prefeituras.

Ao longo da sua permanência no auxílio os beneficiários deveriam cumprir com um calendário de "recadastramento" que seria estabelecido pela SMH. Para aqueles que já eram contemplados pelo auxílio antes da publicação do decreto, a convocação à SMH ocorreria de forma gradual para apresentação de documento e comprovação de preenchimento dos requisitos para permanência. Além das questões pertinentes ao "recadastramento", foram definidas as demais hipóteses em que haveria a suspensão ou o fim do pagamento do auxílio aos beneficiários do AHT ("cessação"). A suspensão seria prevista quando o beneficiário não comparecesse ao recadastramento, não apresentasse documentação ou não prestasse informações solicitadas, locasse imóvel fora do município ou nos casos em que o beneficiário cumprisse "pena judicial em estabelecimento prisional" [205]. Em todos esses casos, o pagamento seria reestabelecido quando superada a causa da suspensão. Já quanto à cessação do pagamento do AHT, são listadas doze hipóteses que, em grande parte, tratam do não cumprimento das regras estabelecidas pelo decreto. Além disso, são considerados motivadores de exclusão dos beneficiários os casos em que fossem ofertadas novas soluções habitacionais, mesmo que recusadas pelos beneficiários, assim como indenizações, e ainda os casos em que os beneficiários permanecessem na área a ser desocupada.

Por fim, dentre as diversas mudanças trazidas pelo decreto, destaca-se a determinação de que o AHT seria pago aos beneficiários pelo período máximo de 12 meses (um ano). A possibilidade de prorrogação era prevista apenas aos beneficiários que tivessem ingressado no auxílio em decorrência de obras públicas, aos quais ainda não houvesse sido ofertada solução habitacional definitiva. Assim, o decreto não estende a possibilidade de prorrogação aos beneficiários que tivessem perdido suas moradias em catástrofes, ou seja, situações emergenciais, as quais anteriormente recebiam o mesmo tratamento dos demais casos.

No ano seguinte, em julho de 2019, foi publicado novo decreto[206] que atualizou as diretrizes municipais para a demolição de edificações e realocação de moradores, revogando o decreto de 2013. O texto seguiu com a mesma estrutura e, em grande medida, o mesmo conteúdo. As alternativas habitacionais previstas no decreto anterior foram mantidas, porém foi acrescida a possibilidade da compra assistida, que havia sido excluída das alternativas habitacionais em 2013. Foi mantida a hipótese do pagamento de AHT dentre as alternativas habitacionais, ainda que abreviando as considerações sobre esse auxílio ao remeter ao

[205] A suspensão do pagamento em caso de cumprimento de pena judicial em estabelecimento prisional parece partir do pressuposto de que a pessoa beneficiária do auxílio não necessita de uma moradia enquanto cumpre pena, assim como sua família. Não há menção à possibilidade de mudança de titularidade do beneficiário nesses casos, o que poderia amenizar a condição de vulnerabilidade das famílias de baixa renda chefiadas por pessoas em restrição de liberdade.
[206] Decreto Municipal nº 46.199 de 09 de julho de 2019.

decreto publicado em 2018 dedicado aos seus procedimentos. Além disso, o decreto excluiu a menção ao tempo máximo para negociação com as famílias.

Cabe o destaque de que o novo decreto traz uma mudança em seu texto com relação às situações de risco e de emergência. Enquanto o decreto de 2013 (que foi revogado) estendia as diretrizes também para essas situações (conforme sintetizado na Tabela 12), o novo decreto exclui essa menção e restringe-se às remoções realizadas por intervenções do poder público, sendo omisso sobre quais regras passariam a ser aplicadas a situações de risco e de emergência. Não mais previstas nas diretrizes de que tratam o decreto, pode-se compreender então que esses casos passariam a ter atendimento previsto nas normas apenas via AHT quando este trata das "catástrofes naturais" (conforme Tabela 13).

Tabela 13: Quadro sintético das principais previsões dos Decretos Municipais nº 44.637/2018 e nº 46.199/2019.

Hipóteses de atendimento		**Alternativas habitacionais**				**AHT**
		(1) Reassentamento em nova moradia	(2) Indenização pela benfeitoria	(3) Compra assistida	(4) Auxílio financeiro para liquidação de parcelas do PMCMV	
Casos gerais		**X**	**X**	**X**	**X**	Pagamento até solução definitiva de moradia*
Perda da moradia por catástrofes naturais		-	-	-	-	Pagamento por até 12 meses
Moradias de aluguel	Locador / Proprietário	-	**X**	-	-	-
	Locatário / Inquilino	-	-	-	-	Pagamento por três meses

* Exceto nos casos de atendimento por Auxílio financeiro para liquidação de parcelas do PMCMV.

Fonte: Elaboração da autora.

As diretrizes para a demolição de edificações e realocação de moradores no âmbito do Município do Rio de Janeiro estabelecidas em 2019 seguiram vigentes apenas até outubro de 2021[207], quando foram revogadas por novo decreto já estando em curso a terceira gestão municipal de Eduardo Paes (2021-2024)[208].

As novas diretrizes aprovadas em 2021 mantiveram as hipóteses contempladas no decreto de 2019 e trouxeram apenas algumas alterações pontuais quanto às alternativas habitacionais. O texto do novo decreto exclui todas as menções ao PMCMV, que naquele momento já enfrentava o seu esvaziamento pelo governo federal em vistas do lançamento do

[207] No período em que esteve vigente o decreto de 2019, houve a publicação do Decreto Municipal nº 46.498, de 17 de setembro de 2019, que alterava especificamente um dos anexos: a tabela de avaliação de benfeitorias que estabelece valores a serem considerados de acordo com as características das benfeitorias.
[208] Decreto Municipal nº 49.591, de 18 de outubro de 2021.

novo programa Minha Casa Verde e Amarela (aprovado em Lei em janeiro do mesmo ano). Apesar do lançamento do novo programa federal, o decreto municipal substitui as menções ao PMCMV apenas por “Programas Habitacionais de Interesse Social vigentes” ou “programa habitacional federal”. De forma similar, há uma mudança também na maneira de nomear a, até então, indenização por benfeitoria, com o termo “indenização” sendo substituído por “subsídio habitacional”.

Com relação aos imóveis alugados, o decreto aprovado em 2021 determinou que os então inquilinos teriam o recebimento de AHT por três meses condicionado à comprovação do novo contrato de locação, exigência que não era prevista anteriormente. Além disso, houve mudanças no texto de justificativa para as alternativas habitacionais previstas especificamente para esses casos. Esse texto seguia presente, com o mesmo conteúdo, em todos os decretos que determinavam diretrizes municipais de demolição e realocação ao longo dos últimos vinte anos. A justificativa presente nos decretos anteriores seguia da seguinte forma: “A hipótese de beneficiar somente o locatário poderia provocar uma onda de despejos durante a implantação do projeto, como forma do titular da benfeitoria resguardar seus investimentos”. No novo decreto de 2021, esse trecho é alterado para: “A hipótese de contemplar somente o locatário poderia provocar uma onda de despejos durante a implantação do projeto, *pois o titular da benfeitoria faria de tudo para evitar os prejuízos da demolição sem nenhum tipo de benefício*” (grifo meu, com destaque para a alteração).

5.2.3. A mobilização dos auxílios nas situações em que o risco tem centralidade nas engrenagens dos deslocamentos forçados

Essa breve exposição mostra como os decretos publicados ao longo da gestão de Marcelo Crivella que tratam da política de aluguel social na cidade do Rio de Janeiro tiveram importantes impactos sobre as formas de intervenção do poder público frente às necessidades habitacionais atreladas a situações de riscos socioambientais e catástrofes. Ainda que essas mudanças tenham ocorrido na gestão de seu opositor político, Eduardo Paes as manteve em vigor no seu mandato subsequente (iniciado em 2021). Como abordado pela então coordenadora do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro em entrevista, essas mudanças parecem alinhada a uma intenção do poder público municipal de reduzir, ao longo do tempo, as hipóteses às quais se aplicavam o aluguel social e, com isso, o seu número total de beneficiários[209].

As mudanças normativas aprovadas em 2018 e 2019 tornaram o AHT a única forma de atendimento às necessidades habitacionais de famílias desabrigadas em decorrência de situações de vulnerabilidade socioambiental. Assim, essas famílias passaram a ter um tratamento distinto daquelas que perdem suas moradias em intervenções do poder público

[209] Entrevista realizada com Viviane Tardelli, em 21 de fevereiro de 2024.

para as quais seguiu previsto o AHT como solução temporária e o encaminhamento para novas moradias via reassentamento como “portas de saída” dessa política.

De acordo com as normas, a essas famílias vítimas de catástrofes era exigido ainda um documento a mais para inclusão no AHT em relação àquelas afetadas por intervenções do poder público: um relatório social de visita emitido pelo poder público. Já em documento publicado em 2023[210], a Prefeitura afirmava que, além do enquadramento da situação que levou à perda da moradia como “catástrofe natural” pela própria Prefeitura, as famílias que buscassem o AHT por esse motivo deveriam estar munidas dos seguintes documentos para “avaliação inicial”: “Auto de Interdição (AI), Boletim de Ocorrência (BO) e/ou Laudo de Vistoria da GEO RIO – devidamente atualizados – e da Ficha de Atendimento a Situação de Emergência Socioassistencial preenchida pela equipe sócio-técnica do equipamento do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)”. Esses documentos passariam a compor um processo administrativo direcionado à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) para análise, podendo então seguir para o atendimento via SMH caso cumprissem todos os critérios. Nesse mesmo documento publicado em 2023 é informado que, em todos os casos, o primeiro pagamento mensal é realizado aos beneficiários por meio de cheque, entregue pela SMH.

Uma vez que as normas determinam que só terá acesso ao benefício aquelas famílias atingidas por eventos ocorridos a até 180 dias (cerca de seis meses), impõe-se a essas famílias vítimas de catástrofes a urgência de superar, dentro desse prazo, as diversas barreiras burocráticas que se tornam ainda maiores diante dos impactos dessas catástrofes sobre sua condição de vulnerabilidade social. Como abordado em campo por Camila, liderança popular no complexo de favelas do Alemão, quando ocorrem remoções por intervenções do poder público, o agente público toma a iniciativa da negociação e “já te puxa pra conversar” sobre as alternativas habitacionais, mas quando há catástrofes como deslizamentos de terras sobre casas, são as famílias afetadas que seguem em busca de agentes públicos.

> quando tem deslizamento ou alguma coisa aqui, caiu [a casa], o CRAS é que começa o processo do Aluguel Social. Porque tem que chamar o CRAS, a Defesa Civil para dar o laudo, e esse laudo é que você entrega junto [com os outros documentos]. O CRAS vem com o serviço social ou para te levar para um abrigo na hora, mas ele faz o cadastro e notifica que você perdeu a casa e tal, e que você tem que voltar no CRAS. O CRAS que vai te dar um papel para você levar lá na [Secretaria Municipal de] Habitação para iniciar o processo do Aluguel Social.
> É uma burocracia, minha filha! Tem gente que vai no CRAS, aí o CRAS não tá com papel pronto ou pega papel no CRAS, leva lá, aí no centro [local de atendimento da SMH] fala que não adianta, que aquele papel não serve, que tá com pendência de alguma coisa e fica no jogo de empurra para lá e para

[210] Essas informações são apresentadas no documento de Diagnóstico Preliminar da política Habitacional do município do Rio de Janeiro, disponibilizado pela SMH no ano de 2023.

> cá e passa um ano. Quando passa um ano [o poder público] entende que perdeu o direito (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

Nas entrevistas realizadas por mim, as dificuldades enfrentadas pelas famílias nesse processo de solicitação do aluguel social após catástrofes eram recorrentemente referenciadas como exemplares da constante suspeição, por parte dos agentes públicos, de que aquelas solicitações fossem fruto de má fé ou tentativas ilegítimas de pleitear o auxílio. Como uma das estratégias para documentar esses eventos e respaldar os pedidos de inclusão no AHT, Camila relatou ter criado um "álbum de fotos" desses eventos ocorridos ao longo do tempo em seu território, como um diário em que registra os momentos de perda da moradia daquelas famílias. Em suas palavras: "eu tenho um álbum de fotos de quase todas as tragédias que teve no morro para levar e falar assim 'não, aqui ó, a casa da pessoa aqui caída, é isso aqui, essa família aqui'. E aí eu organizei ele [o álbum] dessa forma"[211]. Falando sobre o seu próprio caso de perda da moradia que motivou o ingresso na política de aluguel social, Camila recorreu a essa mesma estratégia da guarda de registros fotográficos para comprovar sua legitimidade como beneficiária: "o meu processo é legítimo, eu tinha casa de verdade, eu tenho fotos da minha casa destruída e eu não tinha casa em outro lugar" (*Ibidem*).

Os desafios para superar a suspeição de que o atendimento pelo AHT não esteja resguardado pelos critérios estabelecidos nos marcos normativos também se estendem para os momentos de convocação para o "recadastramento" que, a partir de 2018, passaram a ser exigidos aos beneficiários a cada seis meses. Nesse sentido, Camila relata que aquelas famílias que superaram barreiras e alcançaram a cobertura do AHT por vezes sofrem ameaças de suspensão e cessação por agentes públicos que põem em dúvida o cumprimento das exigências para o ingresso na política à época e a sua posterior continuidade.

A formulação de respostas a esses questionamentos exige dos beneficiários a compreensão de diversas normas que, por vezes, está fora do seu alcance, fazendo com que as lideranças populares assumam um papel relevante de apoio a essas famílias, recorrendo a aprendizados adquiridos ao longo desses processos e a redes de apoio em espaços de articulação política e em instituições como a Defensoria Pública. Para exemplificar essas situações Camila relatou o caso de um grupo de famílias que se tornaram beneficiárias da política municipal de aluguel social no ano de 2007, após sofrerem com um desabamento. Quase duas décadas após esse evento o grupo segue atendido pela política, porém agora submetidos às novas regras aprovadas em 2018.

> Lá no Capão [no complexo de favelas do Alemão] teve uma rua inteira que um muro caiu e morreu até três crianças. E uma parte dessas famílias foi jogada lá para Costa Barros, para aqueles condomínios [do Programa MCMV], mas outra parte não, então eles estão há muito tempo mesmo no Aluguel Social. E aí eu fui juntando eles, fui juntando, fui juntando. Monta

[211] Trecho da entrevista realizada com Camila, em 14 de setembro de 2022.

> relatório daqui, faz não sei o quê, quando dá algum problema liga para assistente social lá da Prefeitura. Com alguns é tão complicado que eu mesmo vou, porque eles não entendem nada do que tá sendo falado e tu tem que realmente entender o que tá sendo pedido. E outra coisa, com alguns às vezes não tem problema nenhum, mas os caras que sentam lá [agentes públicos], não sei, criam um problema e a pessoa não sabe explicar né? Aí tu tem que falar "Não!", botar banca real, [dizer] "tá aqui o laudo, tá aqui, como é que vai cortar? Por quê? O decreto é para tal coisa..." (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

A exigência do recadastramento é constantemente referida por beneficiários e lideranças populares também como parte das estratégias do poder público para reduzir seus gastos. Assim, esse procedimento que, a priori, poderia ser compreendido como forma de monitoramento e avaliação dos impactos da política em atenção à garantia de boas condições de moradia e de vida de seus beneficiários, tem se mostrado como um processo com efeitos perversos. Para meus interlocutores no campo, os momentos de recadastramento reiteram a insegurança da continuidade do auxílio e, portanto, da impossibilidade do custeio dos aluguéis já assumidos, pondo no horizonte a ameaça de novos deslocamentos forçados.

Todos os atendimentos e procedimentos para o cadastramento e o recadastramento das famílias beneficiárias do AHT ocorrem em um único local, na região central da cidade, em um posto de atendimento da SMH criado fora da sede da Prefeitura. Em 2022, uma reportagem mostrava a longa fila na rua, formada ainda na madrugada, em que pessoas buscavam garantir "senhas" de atendimento limitadas a 50 por dia, insuficientes para atender a todos (Correa, 2022). Assim, além de não serem previstas visitas de agentes públicos aos locais de moradia dos beneficiários da política, especialmente para garantir condições adequadas, são os beneficiários que semestralmente devem se deslocar até o posto de atendimento, assim como aqueles que, tendo perdido sua moradia, busquem realizar o cadastro para tornassem beneficiários.

A convocação para o recadastramento, que deve ocorrer em data determinada pela SMH, não se dá por canais públicos de comunicação ou meios oficiais como Diário Oficial do Município. Como relatado pela então coordenadora do NUTH, isso impede que os defensores públicos que atuam junto a grupos de famílias que sofreram com remoções e tornaram-se beneficiárias da política possam apoiá-los nesse processo e, com isso, evitar suspensões. Para exemplificar os problemas de comunicação em torno dos processos de recadastramento, Viviane Tardelli relatou que dois grupos de famílias atendidas pelo Núcleo e que são beneficiárias do AHT chegaram a buscar os defensores públicos em meio à pandemia de Covid-19 para questionar o não pagamento em um determinado mês. Apenas após o questionamento do NUTH à Prefeitura, por ofício, essas famílias foram informadas de que algumas pendências em seus cadastros haviam provocado a interrupção dos pagamentos, situação essa que se prorrogou por cerca de três meses até o reestabelecimento.

Retomando as mudanças trazidas pelo decreto de 2018, a partir deste momento passou a ser previsto que aqueles beneficiários que buscassem o AHT em decorrência de desastres naturais teriam um prazo máximo de permanência nesse auxílio de 12 meses, sem possibilidade de prorrogação e independentemente das suas condições de moradia e de vida após esse período. Essa determinação sofreu fortes críticas de lideranças populares e instituições engajadas na luta por moradia. Apesar de ter tido sua aprovação em 2018, os efeitos dessa mudança vieram à tona em meio à pandemia de Covid-19, quando cerca de 700 famílias tiveram o auxílio cessado sob a alegação de que havia encerrado o prazo máximo estabelecido.

O debate em torno desse tema ganhou espaço na Câmara Municipal, levando à tramitação de um projeto de decreto legislativo que sustava os efeitos do artigo do decreto de 2018 que trazia especificamente a previsão do prazo máximo para aqueles beneficiários atingidos por catástrofes ambientais[212]. Apesar do projeto ter sido apresentado inicialmente por um vereador de oposição a Eduardo Paes, o então vereador Tarcísio Motta (Psol) que havia presidido a CPI das Enchentes, o projeto ganhou adesão de diversos outros vereadores que se tornaram também seus autores. O texto foi aprovado em 2021 em sessões com galerias lotadas, com expressiva participação de popular, sem que houvesse qualquer manifestação em contrário. Nessas sessões a mudança trazida pelo decreto de 2018 era tratada como uma ação de “injustiça” e de “covardia” ao penalizar famílias vítimas de tragédias enquanto era mantido o auxílio àqueles que detinham a promessa do reassentamento futuro, agora restrito a famílias removidas por obras públicas. Foi reiterado em diversas falas à tribuna a necessidade de responsabilizar a Prefeitura também sobre sua omissão frente a situações de risco e da então ausência de políticas de provisão habitacional, situações que estaria na origem das tragédias pelas quais aquelas famílias haviam passado. A reiterada acusação de “covardia” associava-se também ao desequilíbrio de poderes em que aquele embate se dava, entre pessoas pobres para as quais valores mensais pagos via AHT, ainda que considerados insuficientes, eram essenciais para o custeio da moradia e gestores públicos do poder executivo que operavam grandes orçamentos e demonstravam pouco interesse sobre os impactos de suas decisões. Nesse mesmo sentido, ao apresentar o projeto de decreto na tribuna, o então vereador Tarcísio Mota reforçava o valor irrisório que aquela demanda representava ao orçamento municipal, orçado em R$3 milhões, ao passo, que para as famílias afetadas, os cortes haviam levado a uma grande perda na renda familiar e comprometido a capacidade de pagamento dos aluguéis de suas moradias, expondo-as a despejos.

[212] Decreto Legislativo nº 1.504, de 17 de agosto de 2021.

Apesar de o decreto legislativo ter sido aprovado sem qualquer voto em contrário, o decreto de 2018 de autoria do executivo segue sem alteração, mantendo o artigo com efeitos sustados pela Câmara. Em documento publicado em 2025 a Prefeitura afirma que desde a aprovação do decreto legislativo, em 2021, todos os beneficiários inseridos no AHT pela motivação de “catástrofe natural” assim permanecem independente de terem sido ultrapassados os 12 meses (PCRJ, 2025).

Ainda que essa ampla mobilização tenha levado a conquistas importantes para a população atingida por catástrofes e atendida pelo AHT, evitando cortes, a atuação do NUTH junto a grupos em situações de risco socioambientais mostra outros desafios. Assim como relatado por Camila a partir de sua experiência no complexo de favelas do Alemão, a coordenação do Núcleo também percebe importantes distinções no tratamento dado pela Prefeitura para os casos de ameaças de remoção decorrentes de obras públicas e de situações de risco. Nos casos de conflitos decorrentes de obras públicas promovidas pela esfera municipal, a experiência do NUTH tem apontado para uma maior predisposição dos agentes públicos em estabelecer diálogo com a população afetada, por vezes incluindo a flexibilização de algumas condutas para avançar em negociações (como o aumento dos valores estipulados para indenizações). Essa maior predisposição é lida como tendo como parte de suas motivações a busca dos agentes públicos por minimizar e solucionar prontamente os conflitos visando o cumprimento dos prazos firmados junto às empresas contratadas para realizar tais obras. Como colocado pela então coordenadora do NUTH, é comum que nesses processos agentes públicos façam referência a uma licitação que “tem que andar” e que, para isso, é necessário ter agilidade nas negociações para remoções.

Essa postura assumida no período mais recente pela Prefeitura aparece no relato da coordenação do NUTH como expressão de uma mudança significativa em relação às primeiras gestões de Eduardo Paes, período em que as remoções se deram também com agilidade, porém com menos espaço para diálogos que permitissem à população garantir melhores condições nas negociações. Se, por um lado, ao longo do tempo houve o aprendizado da população em como agir na garantia de direitos e em resistência a remoções forçadas, por outro, os agentes públicos teriam passado a ponderar o elevado custo político desses embates. Em minhas interlocuções no campo, essa leitura da então coordenação do NUTH também foi expressa por lideranças populares como uma vitória das suas mobilizações contra remoções, além de haver uma compreensão de que as violências vividas naquele período anterior eram proporcionais ao poder incomum que os gestores públicos possuíam a partir do grande volume de recursos públicos que tinham à sua disposição.

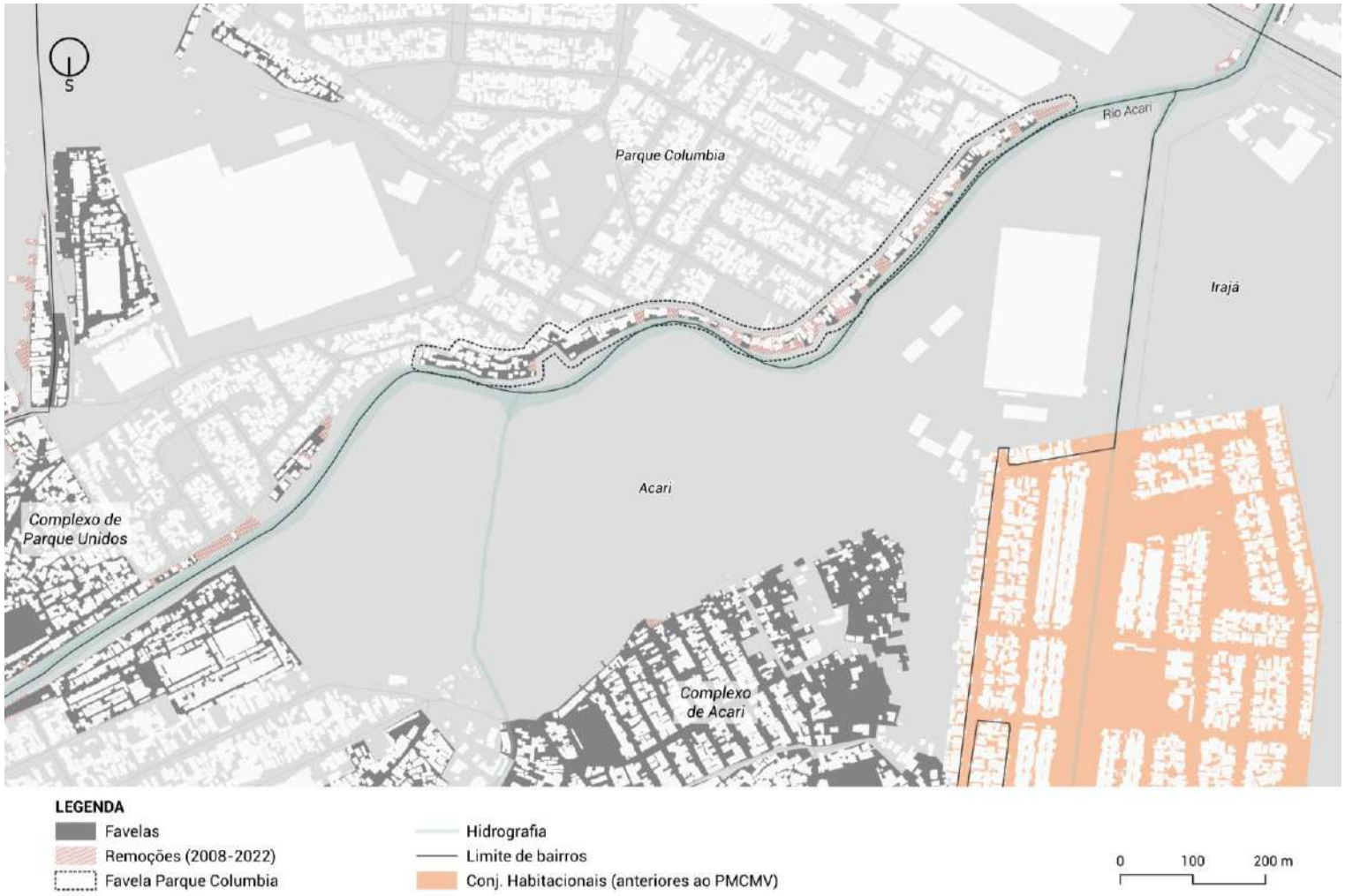
Já nas situações em que o risco socioambiental ameaça a permanência de famílias em seus locais de moradia, a coordenação do NUTH afirmava perceber uma mudança na postura da Prefeitura ao longo da terceira gestão municipal de Paes (iniciada em 2021). Sem

que tenha havido um anúncio público de que seja intenção da Prefeitura restringir a oferta de AHT a esses casos, há uma percepção de que esse ente tem reduzido sua atuação para remoções atreladas a prevenção a desastres, levando, por tanto, a uma redução no número de ingressos no AHT delas decorrentes.

O longo processo em torno da situação de vulnerabilidade socioambiental das famílias moradoras do Parque Colúmbia, atendidas pelo NUTH, é exemplar dessa mudança e será exposto brevemente a seguir. A favela do Parque Colúmbia está inserida em um bairro que leva o mesmo nome, na Zona Norte da cidade (AP3), e suas edificações acompanham o leito do rio Acari em um trecho em que sua margem oposta é ocupada pelo complexo de favelas de Acari (no bairro Acari) (ver Figura 23). Sua origem data da década de 1970, quando a área até então utilizada para plantio pelos moradores do entorno foi ocupada com a construção de casas de alvenaria[213]. Entre os anos de 2000 e 2010, a favela do Parque Colúmbia era formada por cerca de 170 domicílios distribuídos linearmente, com fundos voltados ao leito do rio Acari[214], com a maior parte de sua extensão inserida em área considerada de alta suscetibilidade a inundações (ver Figura 24). No início do ano de 2010, as fortes chuvas que afetaram a cidade levaram à cheia do rio e, consequentemente, provocaram grave alagamento no Parque Colúmbia. Parte das famílias afetadas por esse evento é atendida desde então pelo NUTH.

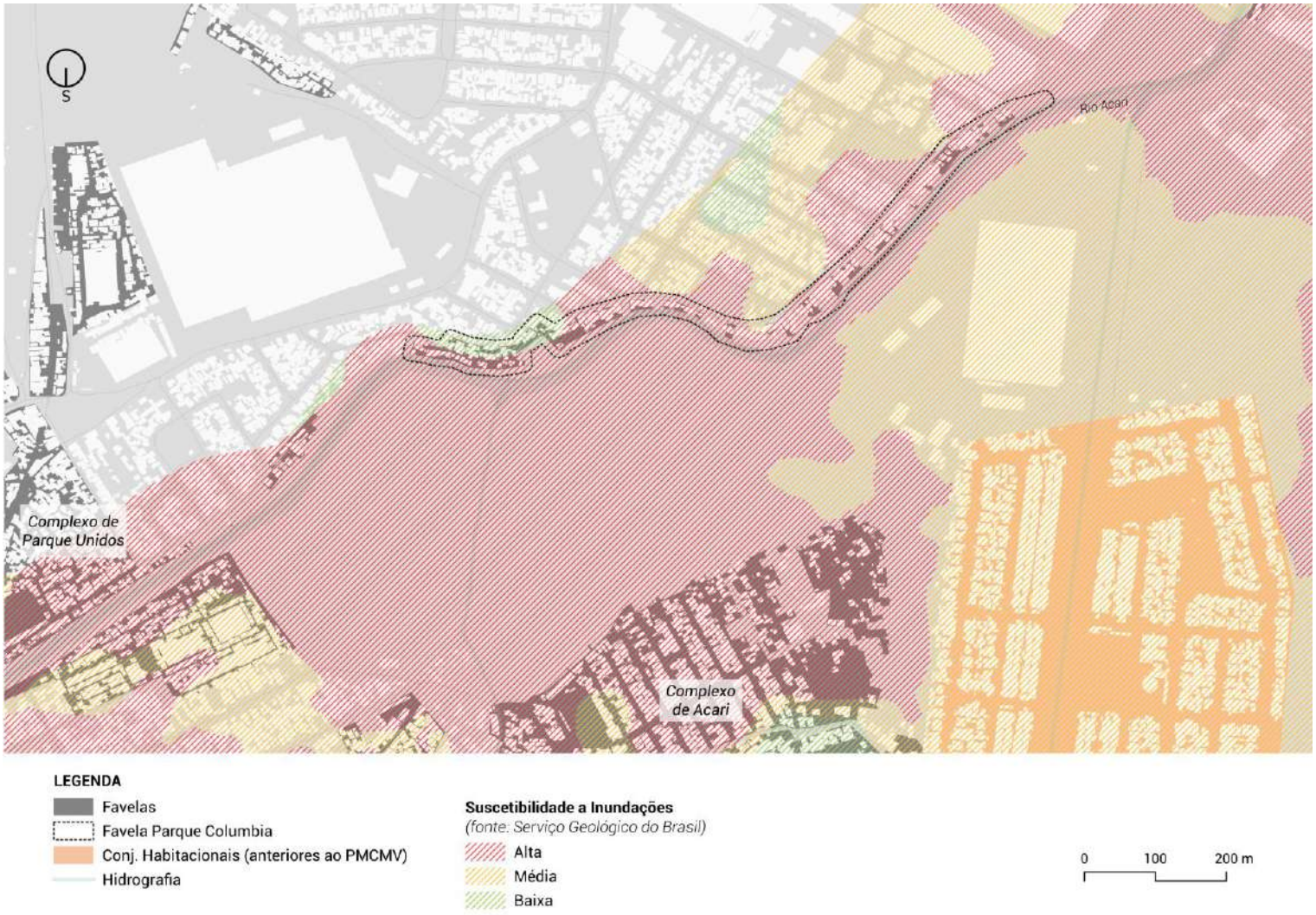
[213] Informações consultadas no SABREN/IPP/PCRJ a partir de depoimentos de moradores e líderes comunitários.
[214] Informações consultadas no SABREN/IPP/PCRJ a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE.

Figura 23: Mapa da favela Parque Colúmbia e entorno próximo, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, destacando as áreas removidas entre os anos de 2008 e 2022.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Figura 24: Mapa da favela Parque Colúmbia e entorno próximo, em sobreposição às classificações de suscetibilidade a inundações.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e do Serviço Geológico do Brasil.

A favela do Parque Colúmbia era uma das 119 favelas que compunham o plano de remoção anunciado por Paes, ainda então prefeito recém-eleito, que tinha como objetivo enfrentar a demagogia que havia dado origem à “desordem urbana” e extinguir as “áreas de risco na cidade”[215]. As chuvas de 2010 e seus impactos no Parque Colúmbia intensificaram as ameaças de remoções já em curso, levando a uma rápida e intensa atuação de agentes públicos nesse território para interdição de imóveis e remoção das famílias. Magalhães (2019) relata esse processo e explicita como a política de aluguel social foi anunciada como única alternativa habitacional disponível àquelas famílias que deveriam deixar seus imóveis imediatamente como medida de prevenção a futuros desastres.

De acordo com o relato de Magalhães (2019), logo após as fortes chuvas, agentes da Defesa Civil acompanhados por um presidente de associação de moradores foram até o Parque Colúmbia distribuir autos de interdição dos imóveis. Essa distribuição se deu em uma praça, sem que houvesse visita aos imóveis ou diálogo entre os agentes e as famílias afetadas caso a caso. Ao atenderem o chamado desses agentes e assinarem os autos de interdição, as famílias indicavam a concordância em deixarem seus imóveis que seriam, então, demolidos. Como destaca Magalhães (2019), àquela altura um decreto municipal autorizava os agentes públicos a realizarem remoções forçadas de famílias que se recusassem a sair de seus imóveis caso fosse constatada uma situação de risco.

Assim como relatado por Camila, moradora do complexo de favelas do Alemão, a partir de sua experiência em situações similares, as orientações passadas aos moradores para as demais etapas desse processo foram pouco claras, levando as famílias afetadas a sucessivas buscas por agentes públicos de diversas áreas da administração municipal que pudessem atender às suas necessidades habitacionais. Algumas famílias afirmavam que nem mesmo profissionais da assistência social indicados como responsáveis por realizar seus “cadastros” sabiam informar os motivos daquele procedimento (Magalhães, 2019). Ao longo dessas buscas, as famílias foram então informadas por agentes públicos municipais, na sede da Região Administrativa (RA)[216], que elas passariam a fazer parte do PMCMV e que deveriam providenciar seus comprovantes de residência, documento este que era emitido pela associação de moradores mediante pagamento de taxa (prática comum em alguns territórios populares na cidade).

Alguns poucos dias após o cadastro das famílias e a assinatura dos autos de interdição dos imóveis o aluguel social foi, então, apresentado como alternativa habitacional. O relato de Magalhães (2019) sobre esse momento, trazido a seguir, é expressivo de como o ingresso dessas famílias na política municipal se deu de forma compulsória, comunicado com pouca

[215] O anúncio foi registrado em reportagens como Bastos e Schmidt (2010).
[216] A favela do Parque Colúmbia está inserida no bairro de mesmo nome (Parque Colúmbia), inserido na XXV Região Administrativa da Pavuna.

ou nenhuma informação sobre como funcionaria o auxílio e quais seriam as perspectivas para a posterior solução habitacional definitiva.

> Agentes públicos foram à localidade com uma listagem de nomes de moradores. A lista fora feita com base no mesmo cadastro já existente na RA, realizada na semana anterior. O objetivo era comunicar os moradores para que comparecessem à subprefeitura da região para retirar o cheque do "aluguel social", fornecido pela prefeitura àquelas pessoas que são retiradas de casas em áreas classificadas como sendo de risco. Contudo, os moradores ficaram surpresos, pois nada havia sido comunicado anteriormente, nem pela Defesa Civil, associações de morados ou pela Região Administrativa. Logo após, um representante de uma das associações de moradores locais, em conjunto com um funcionário da subprefeitura da região (que já havia estado naquela favela), apareceram com os cheques para serem distribuídos. Por não entenderem o procedimento em questão, alguns moradores recusaram-se a aceitar e passaram a exigir mais informações. (Magalhães, 2019, p. 170)

A partir de então, esse pequeno grupo de moradores que se recusava a aceitar os cheques se sentiu ameaçado com as respostas dadas pelos agentes públicos às suas contestações, na medida em que esses afirmavam que, se mantida a recusa, "iriam chamar o "Choque de Ordem" para derrubar as casas, independente de quem estivesse no interior" (Magalhães, 2019, p. 170). Já aos moradores que aceitavam o cheque do aluguel social era informado que deveriam desocupar seus imóveis em até 48 horas daquele ato. Assim teve então início as demolições dos imóveis da parcela dos moradores que havia sido encaminhada ao aluguel social, transformando profundamente o ambiente construído da favela do Parque Colúmbia. Os imóveis interditados passaram por uma "descaracterização", prática então comum que envolvia a demolição parcial de lajes e paredes buscando impedir reocupações, porém mantendo as ruínas no local. Com isso, trechos da favela do Parque Colúmbia transformaram-se em uma sequência de casas intercaladas por ruínas, como pode ser visto na imagem a seguir (Figura 25) e foi registrado no mapa apresentado anteriormente (Figura 23).

Figura 25: Fachadas de imóveis na favela Parque Colúmbia em registro de agosto de 2011, destacando a coexistência de edificações que seguiam sendo utilizadas com moradias e as ruínas daquelas desocupadas.

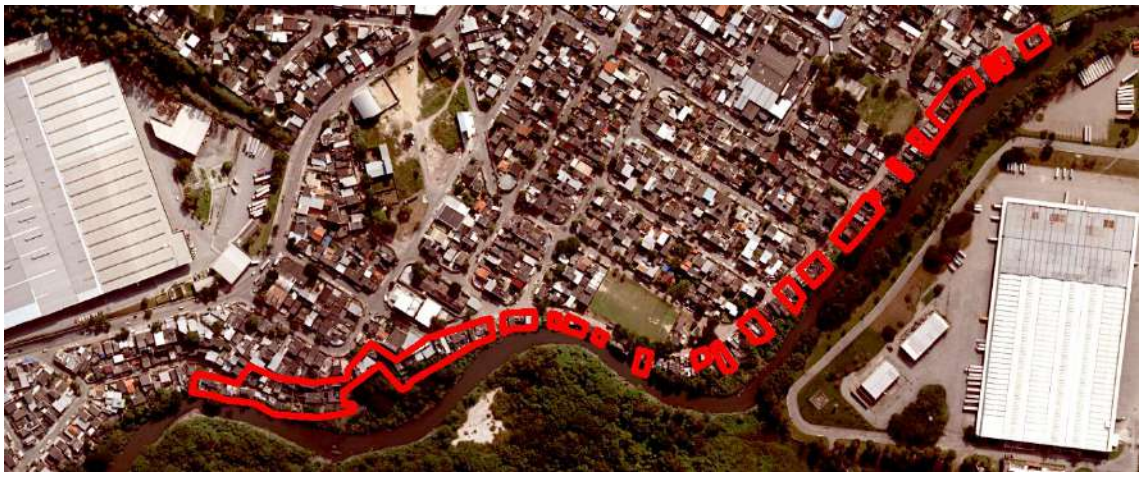
Fonte: Google Street View

Em 2015, a delimitação do perímetro da favela Parque Colúmbia foi alterada nas bases oficiais da Prefeitura. A área ocupada havia sido mantida estável ao longo dos registros históricos e, naquele ano, foi reduzida em aproximadamente 37% com a exclusão das áreas correspondentes às ruínas. Assim, o perímetro passou a ser formado pelo conjunto de pequenas poligonais descontínuas (ver Figura 26 e Figura 27)[217].

Figura 26: Limites da favela Parque Colúmbia no ano de 2013, com a ocupação contínua[218].

Fonte: SABREN/IPP/PCRJ.

Figura 27: Limites da favela Parque Colúmbia no ano de 2015, formado por polígonos descontínuos, indicando a exclusão das edificações interditadas.



Fonte: SABREN/IPP/PCRJ.

Os dados públicos disponíveis sobre beneficiários da política municipal de aluguel social indicam que cerca de 600 famílias da favela Parque Colúmbia ingressaram nessa

[217] De acordo com as delimitações oficiais, a favela do Parque Colúmbia teve sua área reduzida de 24.368,53m² para 15.362,30m². Os registros disponíveis indicam que a área ocupada por essa favela permanecia estável desde o ano de 1999 e que sua inclusão no cadastro de favelas da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro se deu em decorrência dos trabalhos realizados no âmbito do HBB.
[218] As delimitações das favelas para registros na administração municipal são realizadas a partir de fotointerpretação das ortofotos e imagens de satélite no ano de referência, disponibilizadas pelo SABREN/IPP/PCRJ.

política ao longo do ano de 2010, a ampla maioria no curto período transcorrido entre os meses de abril e julho (os anos posteriores teriam apenas ingressos pontuais)[219]. Naquele ano, o valor destinado ao pagamento de aluguel social a moradores do Parque Colúmbia foi superior a R$ 1,2 milhões[220]. Ainda de acordo com o relato de Magalhães (2019), os moradores que aceitaram ingressar no aluguel social enfrentaram dificuldades para encontrar novas soluções habitacionais adequadas e que não exigissem grandes deslocamentos de seu local de origem. Para o autor, essas dificuldades relacionavam-se, em especial, às barreiras impostas pelos baixos valores mensais dos auxílios em relação aos preços que passaram a ser praticados na localidade após a atuação da Prefeitura.

> Sem orientação, muitos não conseguiram alugar um imóvel de melhor qualidade na mesma área ou no entorno. Em alguns casos, por exemplo, alugava-se, por falta de opções na localidade (principalmente por conta do aumento do valor dos aluguéis), casas que estavam em pior situação do que aquela da qual se havia saído. Devido à relativa especulação imobiliária criada pela distribuição do aluguel social, muitas pessoas não conseguiram alugar novas casas na região e acabariam permanecendo naquelas que foram interditadas (Magalhães, 2019, p. 171).

Assim, a experiência dessas famílias do Parque Colúmbia alinha-se às leituras críticas sobre os impactos negativos dos deslocamentos forçados e das políticas de aluguel social sobre as condições de moradia de seus beneficiários. Ainda que o deslocamento dessas famílias tenha visado eliminar a situação de risco que se tinha até então, essa ação não foi capaz de impedir a exposição a novos riscos socioambientais, levando também ao rompimento dos fluxos regulares de suas rotinas de vida e o aprofundamento da condição de insegurança da posse. Sobre este último aspecto é relevante destacar que, para essas famílias, a moradia anterior se dava em um imóvel próprio e, após a inclusão na política de aluguel social, a moradia passou a se dá por meio da locação no mercado popular sujeita a despejos ou, como coloca Magalhães (2019), pela reocupação de imóveis interditados nos quais tornavam-se sujeitos a remoções forçadas por agentes públicos.

O conflito em torno do processo de remoção na favela do Parque Colúmbia transformou a rotina dos moradores também ao provocar embates entre aqueles que se recusavam a deixar seus imóveis e aqueles que haviam aceitado “sair”, assim como com agentes públicos e, ainda, lideranças locais que por vezes tornavam-se “agentes públicos informais” (Magalhães, 2018). Quanto à atuação dos agentes públicos, tiveram amplo protagonismo aqueles vinculados à Subprefeitura. Por sua vez, quando procurados e contestados pelos moradores, agentes da SMH demonstravam estranhamento e desconhecimento dos acontecimentos. A desarticulação da atuação dessas duas estruturas

[219] Informações levantadas por meio de consulta formal à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, via Lei de Acesso à Informação, realizada entre outubro e novembro de 2021.
[220] Idem.

internas à Prefeitura tornou-se comum nos anos iniciais das gestões de Eduardo Paes, como trazido anteriormente no relato de Márcia Bezerra, e implicava a adoção de procedimentos distintos em processos de remoções pelo município que ocorriam concomitantemente.

O grupo de cerca de 50 famílias que resistiam à forma como as remoções estavam se dando no Parque Colúmbia e que, portanto, não aceitavam sair de suas casas e ingressarem na política de aluguel social sob as condições impostas buscou apoio da Defensoria Pública. Assim, o grupo passou a ser atendido pelo NUTH que ingressou com uma ação judicial em favor das famílias, exigindo o reassentamento imediato e a não obrigatoriedade do ingresso no aluguel social como solução provisória. Com o andamento da ação judicial houve a suspensão das intervenções e, também, das negociações entre agentes da Prefeitura e as demais famílias da favela do Parque Colúmbia.

Para os moradores atendidos pelo NUTH, a vitória parcial que haviam alcançado no andamento da ação judicial teria tido como resposta, por parte da Prefeitura, a intensificação da estratégia de “colocar um contra o outro”. Era parte dessa estratégia a paralisação da oferta e, também, do pagamento do aluguel social àqueles que já haviam aceitado “sair” de suas casas, como descrito por Magalhães (2019) no trecho a seguir.

> O agente público [representante da Subprefeitura] passou a dizer na localidade, naquele período, que os cheques com o aluguel social deixariam de ser distribuídos por conta do processo judicial iniciado pelos moradores que questionavam a forma como a remoção estava sendo feita. Entretanto, é importante mencionar que a própria administração pública havia interrompido o processo de distribuição.
> Os moradores, especialmente aqueles que constituíram a ação judicial, ao analisarem a situação, passam a interpretá-la como uma resposta da administração pública à mobilização local, no sentido de impedi-la de ter continuidade. Criou-se um ambiente de mútua desconfiança, levando até que aqueles moradores que estavam interessados em sair “ameaçassem”, de alguma forma, seus vizinhos (Magalhães, 2019, p. 174).

Em meio aos intensos conflitos entre moradores e que envolviam a mobilização do pagamento do aluguel social pelos agentes públicos, alguns moradores acrescentavam às suas contestações a percepção de que haveria nomes de pessoas desconhecidas na “lista” de beneficiários do aluguel social indicados como sendo oriundos do Parque Colúmbia. Assim, inferiam que a Prefeitura poderia estar realizando o pagamento de aluguel social indevidamente a pessoas que, por sua vez, estariam se beneficiando daquela situação que vinha provocando a piora nas condições de vida dos moradores do Parque Colúmbia.

Essa contestação lança luz sobre uma importante discrepância entre os dados públicos disponíveis para o número de beneficiários da política de aluguel social indicados como tendo origem no Parque Colúmbia e o número de domicílios da favela quando foi realizada a intervenção da Prefeitura com a interdição de parte das moradias. Enquanto os dados públicos apontam que, no ano de 2010, cerca de 600 famílias moradoras do Parque Colúmbia teriam ingressado no auxílio, o número estimado de domicílios nessa mesma favela

nesse mesmo ano de referência era inferior a 200[221]. Em meus diálogos com interlocutores no campo, a discrepância entre a "lista" do aluguel social referente ao Parque Colúmbia e o número de famílias que de fato haviam sido removidas nessa mesma área era acionada como uma demonstração de que os procedimentos adotados pelos agentes públicos eram passíveis de críticas e demandavam esclarecimentos.

É importante pontuar, ainda que de forma breve, que esses conflitos ocorridos na favela do Parque Colúmbia entre moradores, representantes de associações de moradores e representantes do poder público em torno das ameaças de remoção e a oferta de alternativas habitacionais se deu em meio ao controle armado desse território. Ao longo desse período, a favela do Parque Colúmbia teve seu território e o seu entorno controlados e disputados por diferentes grupos armados, milícias e facções do tráfico de drogas ilícitas, levando a confrontos entre esses diferentes grupos e, também, agentes de segurança do Estado em operações policiais[222].

Como têm mostrado pesquisas dedicadas a esse tema, o controle territorial armado e as disputas dele decorrente têm impactos perversos sobre as condições de vida dos moradores desses territórios, levando a um estado de "cerco" e de precarização da vida, sendo esses fatores que "se coproduzem continuamente e historicamente" (Carvalho *et al*., 2023, p. 63). Essa condição tem consequências importantes sobre os conflitos fundiários, dentre elas a constante suspeição sobre as informações disponíveis e as "reais" motivações de cada agente envolvido. Nesse sentido, podemos compreender alguns aspectos da suspeição de parte dos moradores do Parque Colúmbia sobre as divergências nos números de famílias afetadas pelas interdições e na "lista" de beneficiários do aluguel social, uma vez que tais divergências poderiam indicar a instrumentalização da política de aluguel social para servir a interesses dos grupos que disputavam o controle armado desse território. Além disso, o estado de "cerco" era relatado a mim por interlocutores do campo como um dos principais fatores dificultadores da atuação de agentes do poder público que tinham como objetivo apoiar as contestações desse grupo de moradores, impondo restrições a visitas técnicas e reuniões presenciais no território.

Em fevereiro de 2022, mais de uma década após o início desse conflito, acompanhei uma das reuniões realizadas pelo grupo com a então defensora pública à frente do caso no NUTH. A reunião foi realizada em formato virtual em respeito às medidas restritivas frente à pandemia de Covid-19, mas a adoção desse formato também servia como estratégia para

[221] Dados consultados no SABREN/IPP/PCRJ e que têm como fonte o Censos Demográficos do IBGE 2010.

[222] O histórico das disputas pelo controle territorial entre grupos armados pode ser consultado no Mapa Histórico dos Grupos Armados no Rio de Janeiro, realizado por pesquisadores do Instituto Fogo Cruzado e do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), disponível no link: https://fogocruzado.org.br/mapadosgruposarmados

contornar as dificuldades impostas pelo controle territorial armado. Naquele ano os moradores já contavam com uma decisão judicial considerada bastante positiva, na qual havia sido determinado que a Prefeitura deveria realizar o reassentamento imediato das famílias em caso de remoção, em local próximo, sem que fosse acionado o aluguel social como solução provisória. No entanto, após essa decisão judicial, a Prefeitura recuou em suas ações no território. Como colocado pela então defensora à frente do caso, a gestão “perdeu o interesse” e as famílias seguiram expostas a riscos iminentes.

Naquela reunião, o ponto central em debate era a conclusão de um relatório técnico destinado a sensibilizar a então juíza responsável pelo caso para que esta atuasse junto à Prefeitura cobrando o imediato reassentamento das famílias. O relatório buscava demonstrar como, após reiteradas enchentes do rio Acari, as moradias apresentavam abalos importantes em suas estruturas “podendo ocorrer desabamento a qualquer momento” e a presença de ruínas e entulhos (deixados pelas remoções realizadas pela Prefeitura) tornava essa situação ainda mais grave para as edificações remanescentes[223]. Mais adiante são trazidas algumas imagens do relatório que buscam demonstrar as condições de moradia dessas famílias e os impactos das enchentes (ver Figura 28 e Figura 29).

Na ação judicial da qual era parte o relatório, os moradores pleiteavam a remoção em decorrência do risco ao que estavam expostos, mas seguiam rejeitando o aluguel social. Como afirmado prontamente na reunião por uma das mulheres que compõe o grupo, anos após iniciado o conflito, eles seguiam firmes em suas posições de que não aceitariam “aluguel social em hipótese alguma”.

Figura 28: Imagens de uma edificação com fundos para o rio Acari, confrontando com o terreno de uma antiga moradia em ruínas, e com marca da altura atingida pela água no último alagamento.

Fonte: NUTH/DPE-RJ. Edição da autora (desfoque de rostos).

[223] O relatório foi cedido por Viviane Tardelli, então coordenadora do NUTH.

Figura 29: Imagens de duas edificações com adoção de diferentes estratégias para minorar os impactos dos alagamentos, a primeira com a elevação do piso e a segunda com pilotis. Ambas têm fundos para o rio Acari.

Fonte: NUTH/DPE-RJ. Edição da autora (desfoque de rostos).

Concluído o debate sobre o relatório, fui convidada a expor brevemente meu interesse de pesquisa sobre a política de aluguel social e o caso do Parque Colúmbia, abrindo então espaço para falas e sugerindo posteriores diálogos com quem estivesse disponível. Nas falas que se seguiram três pontos me pareceram centrais aos moradores para que mantivessem sua posição de contrariedade ao ingresso na política de aluguel social. O primeiro deles remetia ao descontentamento com a Prefeitura frente às obras de urbanização de favelas realizadas no entorno do Parque Colúmbia que, por sua vez, teria sido preterido.

O complexo de favelas Parque Unidos, localizado próximo ao Parque Colúmbia e também às margens do Rio Acari, recebeu obras de urbanização via Proap entre os anos de 2016 e 2018 que se concentraram na implantação de infraestrutura urbana (redes de abastecimento, saneamento e drenagem). Além disso, como mostram pesquisas dedicadas às políticas de urbanização de favelas na cidade, no período que se estende desde o Programa Favela Bairro até as intervenções financiadas pelo governo federal via PAC é possível perceber a existência de "camadas de urbanização" concentradas em algumas favelas da cidade, indicando a existência de um ciclo de reinvestimento (Ximenes, Jaenisch, 2021). O complexo de favelas de Acari é exemplar desse acúmulo de camadas de urbanização e está localizado na margem oposta do rio Acari ocupada pela favela do Parque Colúmbia, tendo sido trazido na fala de um dos moradores durante a reunião, reproduzida a seguir:

> A Prefeitura, eles mesmos, começaram o Favela-Bairro fazendo toda a estruturação das ruas e no [Parque] Colúmbia eles não fizeram [...] O Parque Colúmbia está sucateado, entendeu? Aí ele [Favela-Bairro] acabou com o

> bairro. Eles disseram que os caminhões iam passar e começou a estourar a rua, aí não fizeram [as obras] e foram para outros bairros. Então desde essa época ficou tudo destruído, até hoje, e com essas enchentes que estão vindo está acabando mais ainda.

Para esse grupo de moradores, a Prefeitura teria sido a responsável pela piora das condições de moradia no Parque Colúmbia uma vez que não havia contemplado essa favela com obras de urbanização e esta mesma havia sofrido com impactos de obras em favelas do entorno. A esse quadro somava-se ainda as demolições de imóveis no Parque Colúmbia sob a alegação de risco, realizada pela Prefeitura em 2010. Como vinha sendo apontado no relatório em debate naquela reunião, a "descaracterização" dos imóveis interditados (transformando-os em ruínas) e o não recolhimento dos entulhos havia piorado os alagamentos e colocado em risco moradias que até então não eram assim compreendidas. Em uma fala que expressava a contrariedade em relação à atuação da Prefeitura no território e o fechamento dos canais de diálogo com esse ente, uma das moradoras afirmava:

> Eu estou tentando conversar com Eduardo Paes [...] eu vou sair algemada, mas ele vai ouvir tudo que está entalado na minha garganta. Vou virar notícia! [...] Porque ele é um assassino. Prefeito muito assassino. É isso que ele é. E isso aqui está prestes a se tornar uma tragédia anunciada que ele provocou, entendeu? Ele que provocou [...] agora sim a comunidade está em risco.

Esse descontentamento com a atuação da Prefeitura se estendia ao segundo ponto central à posição desse grupo de moradores: a compreensão de que a oferta do aluguel social expressaria o não reconhecimento e uma injustiça diante dos valores por eles investidos em seus imóveis. Em uma das falas feitas na reunião, outro morador reforçava que o Parque Colúmbia era uma comunidade antiga, com moradias construídas ao longo de muito tempo e nas quais haviam investido recursos importantes, frutos de muito trabalho, e que lhes eram caros. Colocava ainda que, apesar das moradias estarem às margens do rio, elas eram muito bem construídas. A sequência dessa fala está transcrita a seguir.

> Nós trabalhamos muito. Cada dinheiro que nós ganhamos nós botamos, empenhamos. Aí a Prefeitura veio, se meteu, fez esse trabalho que parece até a cara dessa Prefeitura que é o prefeito que nos representa agora e não é justo a gente pagar. A gente não quer aluguel social porque a gente quer briga [...] nós somos trabalhadores. Cada tijolo que nós colocamos aqui foi suado.

Por fim, o terceiro ponto basilar à posição assumida pelos moradores ao longo desse conflito concentrava-se na insegurança sobre a continuidade dos pagamentos mensais caso viessem a se tornar beneficiários da política de aluguel social e, por conseguinte, a insegurança da posse nos novos locais de moradia. Em uma das falas feitas ao longo da reunião, a transitoriedade relacionada ao ingresso nessa política era contrastada com o longo período no qual as famílias mantinham-se naquele território. Os moradores ressaltavam o medo de ter os pagamentos suspensos ainda nos primeiros meses, quando já houvessem

saído de suas moradias, locado um novo imóvel e estivessem então sujeitos a sofrer com despejos caso não conseguissem arcar com os novos custos. A seguir transcrevo mais um trecho da fala de um dos moradores, o mesmo interlocutor trazido anteriormente.

> Imagina, a gente morando aqui há 30 anos, aí, vamos lá, [em uma hipótese] a gente aceita. Aí a Prefeitura, o Governo do Estado, que quer que seja, paga um ou dois meses. Aí daqui a pouco a gente, que é tudo trabalhador operacional, está desempregado. O inquilino [referindo-se ao locador] bota a gente na rua e não quer saber. Você entendeu? [...] Você vê esse pessoal que recebe essas "bolsas não sei o quê", todo mundo reclamando todo dia e vira mais um caso de reportagem e a gente mesmo que teria assinado dando carta branca para a Prefeitura fazer o que quisesse com as nossas vidas. Essa é que é a questão. Essa é que é a grande verdade do nosso medo que, muitas vezes, a gente não quer falar que a gente sabe que eles só agem dessa maneira, com covardia em cima da gente.

Retomando o ponto inicial do longo conflito no qual estão inseridos, é possível relacionar esse medo sobre as consequências da hipótese de "aceitarem" a proposta da Prefeitura (dando-a "carta branca") ao episódio de paralisação dos pagamentos dos auxílios mensais às famílias do Parque Colúmbia que haviam aceitado tal proposta. Como trazido anteriormente, naquele momento a paralisação se deu sob alegação de pessoas associadas à Prefeitura de que essa seria uma consequência da ação judicial movida pelo grupo que se recusava a "sair" de seus imóveis, intensificando os conflitos entre os moradores. Tendo suas trajetórias de vida compartilhadas naquele território, as famílias que compunham o grupo que se recusava a "sair" puderam conviver com aquelas que haviam aceitado e enfrentavam as dificuldades impostas pela inconstância do auxílio e o acesso restrito a novas moradias adequadas e seguras passíveis de serem locadas com os baixos recursos disponíveis. Além disso, como abordado anteriormente, os marcos normativos aprovados em 2018 impuseram novos entraves à permanência dos beneficiários na política de aluguel social, ampliando as possibilidades de interrupção dos pagamentos e, por tanto, convergindo com o medo expresso pelas famílias que compõe o grupo.

Os argumentos expostos a mim pelo grupo como justificativas para não aceitarem a proposta inicial da Prefeitura de interdição dos imóveis, remoção das famílias e inclusão na política de aluguel social como solução provisória, davam-se em conjunto com o reconhecimento de que se encontravam em uma situação de grave vulnerabilidade ambiental, sob a iminência de uma "tragédia anunciada". Era o reconhecimento dessa situação que levava o grupo a aceitar a remoção ainda que condicionada ao reassentamento imediato em local próximo.

A trajetória da luta travada na esfera judicial teve seu início marcado pela reação às intensas investidas da Prefeitura (e agentes locais a ela associados) naquele território para a interdição dos imóveis e remoções dos moradores. Já como percebido na reunião ocorrida doze anos após o início do conflito, com mudanças importantes na conjuntura local, aquelas

famílias passaram a atuar na esfera judicial buscando exercer pressão para que a Prefeitura efetivasse as remoções, porém cumprindo com a decisão que impedia a inclusão daquelas famílias na política de aluguel social. Como percebido pela equipe do NUTH, àquela altura a gestão municipal parecia não ter mais interesse em seguir com as remoções como intentadas em 2010, especialmente nos casos atrelados à prevenção de desastres.

Em janeiro de 2024 a favela do Parque Colúmbia sofreu com uma nova enchente do rio Acari, decorrente de fortes chuvas que afetaram diversos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro e com maior gravidade os bairros da Zona Norte da capital. Os alagamentos provocaram mortes, dentre elas a morte de uma mulher vítima de afogamento em sua casa, localizada em uma das favelas do complexo de Acari que, assim como o Parque Colúmbia, margeia o rio Acari. Em meio a esse episódio, os moradores do Parque Colúmbia afirmavam à imprensa (Bastos, 2024) e à Defensoria Pública (2024) que as enchentes vinham se tornando mais frequentes e mais graves, tendo como parte dos motivos a realização de obras da Prefeitura naquela região e o crescimento de um aterro na margem oposta do rio.

Após esse grave episódio, as famílias do Parque Colúmbia atendidas pelo NUTH reavaliaram seu posicionamento, mantido desde o início do conflito, passando então a cogitar a possibilidade de aceitarem o ingresso na política de aluguel social. Essa mudança relatada a mim pela então coordenadora do NUTH ocorria, em sua avaliação, porque as famílias “não aguentavam mais aquela situação”. No entanto, essa mudança de posicionamento ainda não havia se refletido no ingresso na política uma vez que as famílias ainda buscavam fazer com que a Prefeitura retomasse o interesse pela remoção. Naquele momento em que a mais recente enchente mobilizava o debate público, esse grupo de moradores passou a nutrir a expectativa de que a integridade de seus imóveis fosse avaliada pelo poder público, o que poderia levar a interdições e, com isso, ao encaminhamento ao AHT já considerado como uma alternativa possível.

A adoção de medidas pelo poder público municipal, ao longo do tempo, para restringir as hipóteses de atendimento do AHT e, com isso, também o número de beneficiários, percebida pelos interlocutores nas atividades de campo da pesquisa, foi acompanhada por alguns atos normativos que preveem o atendimento a casos particulares. No ano de 2021, foi publicado um conjunto de decretos municipais que determinam a inclusão no AHT de famílias afetadas por eventos específicos que não estão previstos nas normativas vigentes para a política de aluguel social[224]. Os decretos têm textos similares e tratam de espaços de moradia

[224] Decreto Municipal nº 48.455 de janeiro de 2021, nº 48.721 de abril de 2021, nº 49.091 de julho de 2021 (que altera o anterior), nº 49.359 de agosto de 2021.

popular atingidos por incêndios, com seus moradores listados nominalmente nos decretos, e indicam a atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social junto a esses grupos.

O primeiro decreto de janeiro daquele ano autoriza a concessão, em caráter excepcional, para 146 famílias afetadas por um incêndio na ocupação Unidos Venceremos, no bairro de Santa Cruz (Zona Oeste da cidade, AP5). O segundo decreto publicado no mês de abril, prevê a mesma autorização para 24 famílias afetadas por um incêndio em uma ocupação localizada no bairro da Gamboa (região portuária da cidade). Esse decreto foi seguido por um novo decreto que incluiu mais um beneficiário à lista apresentada no decreto anterior. Já um novo decreto de agosto do mesmo ano prevê a mesma autorização de concessão para 66 famílias afetadas por um incêndio em uma ocupação localizada no bairro do Engenho Novo (Zona Norte da cidade, AP3). Dessa forma, sem que tenha sido alterado o decreto que define as hipóteses de concessão do auxílio, de 2021, foram abertas exceções para incêndios ocorridos em três ocupações para fins de moradia, a primeira de um terreno localizado entre condomínios do PMCMV, a segunda em antigos casarões e a terceira em uma antiga instalação fabril.

Já em dezembro de 2024, um novo decreto foi publicado visando a inclusão de moradores de uma ocupação na região central do Rio de Janeiro no AHT[225]. Os decretos de 2021 trazem em seu texto uma menção de que os marcos normativos relativos ao AHT não contemplavam a hipótese da perda da moradia por incêndios, o que motivava aqueles atos. Já o decreto de 2024 menciona que o AHT não contempla a hipótese de atendimento a "ocupação irregular", o que seria o caso da ocupação Zumbi dos Palmares à qual se destinava esse ato. A ocupação Zumbi dos Palmares teve sua origem ainda em 2005, quando um grupo com cerca de 120 famílias ocupou um prédio sem uso de propriedade do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) (Ximenes, 2017). Tendo passado por sucessivas tentativas de remoção pelo poder público, o prédio seguia ocupado em 2024, quando houve a publicação do decreto municipal prevendo a inclusão de seus moradores no AHT. Esse decreto acompanha um amplo debate, provocado por movimentos de luta por moradia, que levou a um compromisso assumido pelos diferentes entes para viabilizar a obra de reforma do prédio e a sua destinação para habitação de interesse social. A desocupação do prédio respondeu a uma determinação judicial justificada pelos riscos identificados na sua estrutura (Abdala, 2024).

Esse conjunto de decretos, publicados ao longo da terceira gestão municipal de Eduardo Paes (2021-2024), explicita como as sucessivas alterações nos marcos normativos sobre a política de aluguel social na esfera municipal, ainda que apontassem para uma estruturação da política, mantiveram uma significativa flexibilidade na sua implementação por

[225] Decreto Municipal nº 55.521, de 12 de dezembro de 2024.

meio de atos pontuais e a sua sujeição a discricionariedades. Essa discricionaridade é percebida no atendimento a famílias vítimas de incêndios, hipótese não prevista nas normativas do AHT, mas também quando contrastamos os casos da favela do Parque Colúmbia e da Ocupação Zumbi dos Palmares. No caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, a decisão judicial frente ao risco provocou a atuação do executivo municipal no atendimento dos moradores com o AHT, somando-se à forte mobilização popular em prol da reforma e destinação do prédio para a política habitacional. Já os moradores da favela do Parque Colúmbia, ainda que estejam mobilizados há mais de uma década e tenham obtido uma decisão judicial favorável às suas demandas, seguem expostos ao risco de desastres e sem o atendimento às suas necessidades habitacionais.

5.3. A experiência a partir da esfera estadual

Para a cidade do Rio de Janeiro, o ano de 2007 tornou-se um marco por dar início a uma conjuntura política singular em que houve o alinhamento das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com a eleição de Sérgio Cabral Filho (PMDB) para governador do Estado. A eleição de Cabral rompia com um longo período de protagonismo do grupo político de Anthony Garotinho no estado, o qual mantinha-se distante do governo federal então em meio aos anos iniciais de gestão de Lula (PT) como presidente da República[226]. Já em 2008, Eduardo Paes (então filiado ao PMDB) foi eleito prefeito da cidade do Rio de Janeiro para seu primeiro mandato, que terminou em 2012 com a sua reeleição. Assim, a cidade do Rio de Janeiro inseriu-se no quadro de ampla articulação entre PT e PMDB, constituída em âmbito nacional, o que fomentou a mobilização de um grande volume de investimentos para a produção e transformação do ambiente construído (Cardoso, Luft, Ximenes, 2023).

Esse alinhamento político refletiu-se na atuação conjunta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e do Governo do Estado do Rio de Janeiro em projetos de urbanização de favelas financiados pelo governo federal por meio do PAC, assim como intervenções executadas apenas pelo Governo do Estado em algumas áreas. Acompanhando essas iniciativas, surgiram novos marcos normativos na esfera estadual, como a aprovação, em 2008, das diretrizes de relocação de edificações de assentamentos populares para projetos executados no âmbito da Secretaria de Estado de Habitação (SEH), que se aplicavam também às situações emergenciais como incêndios, enchentes, desabamentos e despejos[227]. De modo geral, essas diretrizes estaduais acompanhavam aquelas já aprovadas no município do Rio de Janeiro, trazendo a previsão do pagamento de auxílios financeiros aos custos com aluguéis para famílias afetadas por deslocamentos forçados. No entanto, diferente do

[226] O grupo político da família Garotinho teve grande expressão no estado do Rio de Janeiro ao longo das décadas de 1990 e 2000, tendo Anthony Garotinho sido governador entre 1999 e 2002 e Rosinha Garotinho, sua esposa, entre 2003 e 2007.
[227] Decreto Estadual nº 41.148, de 24 de janeiro de 2008.

estabelecido para o Proap, nas diretrizes estaduais não era definido um percentual máximo de domicílios a serem realocados nos projetos de urbanização de favelas, havendo apenas a orientação para que a intervenção atingisse o menor número possível de unidades habitacionais.

De acordo com o decreto estadual de 2008, nos casos em que houvesse necessidade de relocação de moradias, as famílias afetadas teriam como alternativas habitacionais: (1) uma nova moradia construída no local (quando previstas no projeto de intervenção), (2) indenização pela benfeitoria ou (3) aquisição de uma nova moradia, preferencialmente no mesmo local de origem. Tal como na norma municipal, as diretrizes estaduais previam o pagamento de auxílios mensais de R$250 como solução habitacional provisória e previam distinções no tratamento dado a famílias em imóveis próprios e alugados[228]. Assim, para os casos gerais era previsto o "aluguel provisório" para custear a moradia das famílias removidas até o reassentamento (nos casos em que essa tenha sido a alternativa adotada). Já para os casos de famílias em imóveis alugados era previsto uma "ajuda moradia" com o tempo de atendimento limitado a três meses.

Logo após a publicação dessas diretrizes, quatro novos decretos estaduais foram publicados, alterando-as especialmente quanto aos agentes envolvidos e suas atribuições[229]. Por meio desse conjunto de decretos, além da Secretaria de Estado de Habitação (SEH), as diretrizes de relocação de edificações de assentamentos populares passaram a ser aplicadas também em projetos executados por: Secretaria de Estado de Obras (SEO), Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) (vinculada à SEO), Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA) (vinculado à SEA). Por tanto, entre os anos de 2008 e 2009, as diretrizes estaduais passaram a ser adotadas em intervenções do poder público estadual que iam além das políticas habitacionais promovidas pela SEH.

A inclusão da EMOP nos marcos normativos que tratam das diretrizes de relocação em projetos sob sua competência reflete a relevância dessa entidade na execução das obras de urbanização de favelas financiadas pelo PAC na cidade do Rio de Janeiro e que tinham como proponente o Governo do Estado. Com histórico de atuação em grandes obras, a EMOP ganhou centralidade e prestígio político ao longo do governo de Sérgio Cabral, tendo sido a ela atribuída a responsabilidade pela execução dos contratos de urbanização de favelas firmados por esse ente no âmbito do PAC (Cardoso *et al*., 2018). Os arranjos adotados pelo governo estadual tiveram consequências importantes para o escopo dos contratos,

[228] O decreto estadual trazia como novidade em relação ao municipal a indicação de que, nos casos em que o valor mensal adotado fosse distinto daquele previsto, deveria haver apresentação de justificativa e o valor de R$250 poderia ser acrescido em até, no máximo, em 50%.
[229] Decretos Estaduais n º 41.219 de 13 de março de 2008, nº 41.294 de 09 de maio de 2008, nº 41.395 de 15 de julho de 2008, n° 41.767, de 24 de março de 2009.

viabilizando a realização de “obras emblemáticas” que concentraram recursos em detrimento do atendimento às necessidades habitacionais, como a produção de novas moradias destinadas ao reassentamento (Cardoso *et al.*, 2018, 2023).

Os anos que se seguiram foram marcados por grandes tragédias em áreas de vulnerabilidade socioambiental no estado do Rio de Janeiro. O sul fluminense sofreu com fortes chuvas em 2009 e, no início do ano seguinte, 2010, grandes tragédias ocorreram nas cidades de Angra dos Reis, Niterói, São Gonçalo e na capital. Como já abordado, esses episódios críticos fizeram parte do contexto em que se deu uma importante mudança na relação entre Estado e favelas. Compôs esse quadro o surgimento de marcos normativos no âmbito estadual que passaram a tratar, mais especificamente, de auxílios temporários aos custos com aluguéis para famílias desabrigadas.

Assim, em abril de 2010 foi aprovado um novo marco normativo que criou o Programa Morar Seguro, que alterou a partir de então a prática do poder público de pagamento desses auxílios[230]. Criado por meio de decreto, o Programa Morar Seguro anunciava ter como finalidade a “construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro” (Art. 1º). Ainda de acordo com o decreto, o Programa seria realizado em parceria com prefeituras e implementado no âmbito do Governo do Estado tendo uma comissão gestora formada por diversas secretarias sob coordenação da Vice-Governadoria.

Tal como visto quanto à centralidade da EMOP para a realização das obras de urbanização de favelas do Governo do Estado financiadas pelo PAC, a atenção ao desenho institucional dado ao Programa Morar Seguro ganha relevância uma vez que o então vice-governador era Luís Fernando Pezão que também estava à frente da Secretaria Estadual de Obras (SEO) ao longo da primeira gestão de Cabral (2007-2010). Em 2010, Cabral e Pezão foram reeleitos para um novo mandato (2011-2014) e, em 2014, Pezão assumiu o cargo de governador após a renúncia de Cabral. Naquele mesmo ano Pezão foi reeleito governador (2015-2018), porém, assim como Cabral, Pezão não concluiu o seu mandato. Em meio a investigações de crimes eleitorais, Pezão licenciou-se do mandato por problemas de saúde ao longo do ano de 2016 e, em novembro de 2018, foi preso devido a investigações por corrupção. Dessa forma, a passagem de Pezão pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro esteve inserida em um grave quadro de crise fiscal, política e institucional no qual investimentos em grandes obras e em iniciativas como o Programa Morar Seguro foram impactados.

O Programa Morar Seguro segue vigente desde sua criação, tendo sofrido poucas mudanças normativas que serão destacadas adiante. O decreto de 2010 que deu origem ao

[230] Decreto Estadual nº 42.406 de 13 de abril de 2010.

programa apresentava-o como destinado à população moradora de áreas de risco, assim identificadas e classificadas pelas prefeituras que firmassem parceria com o governo estadual. Para tanto, o governo estadual se dispunha a prestar suporte técnico e financeiro para o mapeamento das áreas de risco, sendo também a instância responsável pela homologação desses estudos.

A partir desses estudos, a Secretaria de Estado de Saúde e de Defesa Civil ficavam autorizadas a interditar e desocupar compulsoriamente imóveis situados nas áreas classificadas como de alto risco. Por sua vez, os municípios passariam a ser responsáveis por manter fiscalização permanente para impedir que essas áreas fossem novamente ocupadas. Nos casos de interdição e desocupação compulsória em que não estivessem disponíveis unidades habitacionais para o reassentamento, o governo estadual se responsabilizaria pela providência (diretamente ou através do município) do acolhimento em abrigos ou o pagamento aluguel social às famílias no valor de R$500 mensais. Esse pagamento seria realizado através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH)[231].

Além da criação do Programa Morar Seguro, as fortes chuvas nas primeiras semanas de abril de 2010 também levaram as prefeituras de Niterói e São Gonçalo a declararem estado de calamidade pública[232]. Nos meses seguintes daquele ano recursos da União foram repassados à Secretaria de Obras do Estado (SEO), posteriormente encaminhados à SEASDH, destinados a famílias desses dois municípios (Sefaz, 2013). Em fevereiro de 2011 os recursos passaram a ser oriundos somente do governo estadual, sem repasse para os municípios, com pagamentos diretos aos beneficiários por meio da Caixa. A partir deste momento, mais municípios fluminenses declararam estado de calamidade pública e passaram a receber o auxílio. Chama atenção que, ao longo do ano de 2010, quando esteve vigente o convênio para repasse de recursos federais, os pagamentos aos beneficiários foram feitos sem que houvesse um sistema informatizado de gestão, refletindo em uma lacuna nos dados públicos disponíveis à consulta.

Somente em julho de 2011 foram regulamentados por decreto os procedimentos para concessão, fiscalização e supervisão do “Aluguel Social” pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro[233]. Considerando o já previsto na norma que criava o Programa Morar Seguro, o decreto regulamentador apresentava o “aluguel social” como:

---

[231] O anúncio do valor mensal a ser pago como aluguel social no Programa Morar Seguro foi acompanhado pelo reajuste do valor do “auxílio aluguel” pago pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, passando então de 250 para R$400 mensais.

[232] Decreto Estadual nº 42.407 de 13 de abril e Decreto Estadual nº 42.413 de 15 de abril de 2010. Em janeiro do mesmo ano, Angra dos Reis também havia decretado estado de calamidade pública pelas fortes chuvas que afetaram a cidade na passagem do ano (Decreto Estadual nº 42.228 de 11 de janeiro de 2010).

[233] Decreto Estadual nº 43.091 de 20 de julho de 2011.

> um benefício assistencial, não definitivo, destinado a atender necessidades advindas da destruição total ou parcial do imóvel residencial do beneficiário, decorrente de calamidade pública ou de remoções de pessoas residentes em áreas de risco, nos casos definidos por ato do Governador do Estado (Art. 1º, Decreto Estadual nº 43.091 de 20 de julho de 2011).

A regulamentação do Programa Morar Seguro determinava que o benefício poderia ser concedido às famílias por até 12 meses, podendo ser prorrogado apenas pelo mesmo período e desde que houvesse comprovação da sua necessidade. O benefício seria cancelado quando a unidade habitacional para reassentamento estivesse disponível e seria suspenso caso houvesse descumprimento dos requisitos estabelecidos.

Com relação às atribuições dos atores envolvidos na implementação do Programa Morar Seguro, determinava-se que o cadastramento e o pagamento aos beneficiários seriam realizados pelo governo estadual em parceria com os municípios. Caberia aos municípios apresentar a demanda de atendimento e acompanhar mensalmente as condições sociais dos beneficiários por meio do CRAS. O recebimento do benefício deveria ser feito exclusivamente por rede bancária, sendo obrigatória a inscrição dos beneficiários no CadÚnico. Por sua vez, a SEASDH seria responsável por supervisionar e coordenar o pagamento do "Aluguel Social".

Após cerca de um ano da aprovação da regulamentação do Programa Morar Seguro, foi publicada uma resolução da SEASDH que tratou dos procedimentos para a concessão e fiscalização do Aluguel Social[234]. A resolução reiterou aspectos já presentes em decretos anteriores, trouxe uma nova definição para o "aluguel social" e determinou a adoção de um conjunto de procedimentos que demandavam uma importante capacidade administrativa por parte dos municípios. Com relação à nova definição do aluguel social, destaca-se a sua apresentação como "benefício assistencial temporário" destinado tanto a famílias removidas de áreas de risco quanto a famílias "desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária e calamidade pública" (Art. 2º)[235], sendo a menção à condição de vulnerabilidade temporária uma novidade em relação à definição anterior e que aponta para um alinhamento às previsões da política de assistência social em âmbito nacional.

Foram tratadas também as condições para elegibilidade e impedimentos de atendimento aos beneficiários. Dentre as condições de impedimento estão o pagamento a um núcleo familiar que já estivesse recebendo benefício similar pago por entes municipais (devendo essa informação ser verificada pelos próprios municípios parceiros), que possuíssem outra residência no estado do Rio de Janeiro ou ainda que tivessem renda familiar total superior a cinco salários-mínimos.

---

[234] Resolução nº 422 da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos de abril de 2012.
[235] *Idem*.

Seguindo o já estipulado em marcos anteriores, a resolução tratou da celebração dos Termos de Cooperação Técnica entre Governo do Estado do Rio de Janeiro e municípios. De acordo com a resolução, os municípios seriam os responsáveis por identificar as áreas afetadas pela calamidade pública e áreas classificadas como de alto risco, assim como apresentar demanda justificada e o número aproximado de famílias desabrigadas ou a serem desalojadas. Assinado o Termo, os municípios parceiros teriam 10 dias para realizar entrevistas para o cadastro prévio das famílias, recolhendo uma vasta documentação listada na resolução. Para cada família entrevistada, a secretaria municipal de defesa civil ou órgão equivalente deveria emitir laudos técnicos sobre as condições de moradia nos imóveis afetados. Após a conclusão dessas atividades pelos municípios, a SEASDH enviaria técnicos para realizar novas entrevistas com as famílias e verificar o cumprimento aos requisitos do programa e, posteriormente, seria responsável pela elaboração dos "Cadastro Sócio Econômico e Habitacional".

De posse da cópia desses cadastros, caberia aos municípios a fiscalização da situação das famílias, sendo previsto um extenso conjunto de atividades listadas a seguir: realização de acompanhamento através de CRAS e CREAS; visitas domiciliares bimestrais; elaboração de laudos e relatórios da situação das famílias e dos imóveis afetados; monitoramento, supervisão e avaliação da utilização dos benefícios pagos; verificação de duplicidade de pagamentos; acolhimento e verificação de denúncias sobre uso indevido; solicitações de suspensão ou cancelamento quando couberem; notificação á SEASDH quanto a qualquer mudança das informações referentes a todo e quaisquer membros dos núcleos familiares beneficiários; e fornecimento de apoio e cooperação para as equipes da SEASDH.

Como apontado anteriormente, o rol de atribuições municipais determinadas pela secretaria estadual para a implementação do Programa Morar Seguro parecia contar com uma importante capacidade administrativa por parte dos municípios, sem que fossem previstas ações do Programa voltadas para desenvolvimento institucional local, com recursos destinados exclusivamente ao pagamento dos auxílios e à contratação de estudos para mapeamento de áreas de risco. Esse aspecto se torna relevante frente à diversidade dos municípios fluminenses, os impactos decorrentes da situação de calamidade pública em que se encontravam e a baixa capacidade administrativa comum aos municípios de pequeno porte.

Em 2013, o Governo do Estado publicou um novo decreto alterando a regulamentação do Programa Morar Seguro, então vigente desde 2011 (ver Tabela 14)[236]. O novo decreto indica que o aluguel social "constitui manifestação da dimensão positiva do direito à moradia, íntima e indissociavelmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana", e traz como principal novidade a possibilidade de prorrogação do período indeterminado de recebimento

[236] Decreto Estadual 44.052 de 2013, que remete ao processo nº E-23/001/107/2013.

do auxílio, “desde que haja comprovação da real necessidade do seu pagamento” (Art. 2º, Parágrafo 1º)[237]. Já quanto às atribuições dos entes envolvidos, apesar da resolução da SEASDH indicar que o cadastramento das famílias seria realizado por municípios e governo estadual em parceria, o novo decreto indica que este seria de responsabilidade apenas dos municípios que passam, também, a ser responsáveis pelo recadastramento das famílias, procedimento que não aparecia nas normas anteriores.

Tabela 14: Quadro sintético das principais previsões do Programa Morar Seguro a partir do Decreto Estadual nº 44.052/2013.

Hipóteses de atendimento		**Alternativas habitacionais**	**Aluguel Social**
		Reassentamento em nova moradia	
Casos gerais		**X**	Pagamento por 12 meses ou até o reassentamento definitivo
Moradias de aluguel	Locador / Proprietário	-	-
	Locatário / Inquilino	-	Pagamento por três meses

Fonte: Elaboração da autora.

Nos anos iniciais da década de 2010 houve mudanças também quanto às diretrizes para demolição de edificações e realocação de moradores por meio de decreto estadual publicado em janeiro de 2012[238]. Este novo decreto revogava o conjunto de decretos publicados entre 2008 e 2009 que tratavam deste tema, mantendo parte expressiva das diretrizes que já estavam em vigor (similares às estabelecidas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro), porém incorporando alterações relevantes que merecem destaque e que refletem as mudanças no contexto institucional, especialmente associadas à criação do Programa Morar Seguro (em 2010) e do PMCMV (em 2009) (ver Tabela 15).

A partir de janeiro de 2012, as diretrizes estaduais passaram a incluir também catástrofes naturais e deslizamentos dentre as hipóteses de motivos da perda da moradia às quais se aplicavam. Além disso, o valor mensal pago como auxílio ao aluguel às famílias realocadas foi reajustado, passando de R$250 para R$400 mensais e alinhando-se aos valores praticados pelo Programa Morar Seguro. Ainda com relação aos auxílios, as diretrizes seguiram adotando tratamento distinto para o atendimento a famílias residentes em imóveis próprios e imóveis alugados, estes últimos tendo previsto o recebimento de “ajuda moradia” por apenas três meses[239].

[237] *Idem*.
[238] Decreto Estadual 43.415 de janeiro de 2012.
[239] As diretrizes incorporaram novidades também quanto aos espaços destinados a atividades comerciais da população a ser realocada. A partir desse decreto, famílias reassentadas no âmbito do PAC que exercessem atividades comerciais em suas antigas moradias deveriam receber “auxílio

O lançamento do PMCMV teve reflexos nas alternativas habitacionais ofertadas às famílias. Além de (1) reassentamento em nova moradia (a) construída no local (quando previstas no projeto de intervenção), (2) indenizações por benfeitorias e (3) compra assistida [240], as diretrizes passaram a incluir a alternativa do reassentamento em (b) empreendimentos habitacionais do PMCMV. Apenas para os casos de desabrigados e moradores de área de risco era dada a alternativa de um auxílio financeiro para liquidação antecipada do parcelamento de contrato de compra e venda conforme as regras do PMCMV. No entanto, neste caso, não havia previsão de pagamento de aluguel mensal provisório.

Tabela 15: Quadro sintético das principais previsões do Decreto Estadual nº 43.415/2012 que trata das diretrizes para demolição de edificações e realocação.

Hipóteses de atendimento		**Alternativas habitacionais**					**Aluguel mensal provisório**
		(1) Reassentamento em nova moradia		(2) Indenização pela benfeitoria	(3) Compra assistida	(4) Auxílio financeiro para liquidação de parcelas do PMCMV	
		(a) prevista no projeto	(b) via PMCMV				
Casos gerais		**X**	**X**	**X**	**X**	-	Pagamento até solução definitiva de moradia *
desabrigados e moradores de área de risco		**X**	**X**	**X**	**X**	**X**	
Moradias de aluguel	Locador / Proprietário	-	-	**X**	-	-	-
	Locatário / Inquilino	-	-	-	-	-	Pagamento por três meses

* Exceto nos casos de atendimento por Auxílio financeiro para liquidação de parcelas do PMCMV.

Fonte: Elaboração da autora.

Por fim, as diretrizes aprovadas em 2012 trouxeram novidades também com relação aos procedimentos para a saída das famílias dos seus locais de moradia. Por meio do decreto ficou estabelecido que as famílias teriam o prazo máximo de 10 dias para a desocupação dos seus imóveis após terem ingressado como beneficiárias do "aluguel social", terem recebido indenização ou terem sido atendidas pela compra assistida[241]. Este curto prazo para a saída do então local de moradia implica que as famílias se esforcem para uma rápida definição e a

aluguel" de R$400 até que fossem concedidos novos espaços comerciais. Além disso, ficava proibida a atividade comercial nas unidades habitacionais recebidas por estas famílias.

[240] Alguns anos mais tarde, a alternativa da compra assistida passou a não ser aplicada aos casos de realocação de moradores realizadas pela Secretaria do Estado do Ambiente (SEA) ou pelo Instituto Estadual do Ambiente (Inea). A alteração é trazida no Decreto Estadual nº 45.945, de 13 de março de 2017, indicando considerar a necessidade de célere realocação de moradores em áreas de risco para o desenvolvimento de projetos que envolvem obras de recuperação ambiental de corpos hídricos, em prol da segurança dos moradores e da continuidade das intervenções.

[241] Apesar de empregar o termo "aluguel social" de forma diversa à nomenclatura adotada no restante da norma ("aluguel provisório" e "ajuda moradia"), é possível compreender que esse prazo se aplique a todos aqueles que estivessem no aguardo pela solução definitiva via reassentamento em uma nova moradia no âmbito do projeto ou em empreendimento do PMCMV.

concretização de novas soluções habitacionais que sejam adequadas às suas necessidades e passíveis de serem custeadas com os recursos disponíveis. Cabe destaque ainda que, mesmo estando determinados na norma o valor mensal a ser pago como aluguel social e o prazo máximo para a desocupação das moradias, essas informações não estão gravadas nos modelos de recibos que constam na mesma norma (ver Figura 30). No sentido inverso, essas informações são preenchidas apenas durante as negociações entre agentes públicos e famílias que sofrem com deslocamentos forçados, dando espaço a possíveis discricionaridades.

Figura 30: Modelos de recibos destinado a famílias encaminhadas ao aluguel social.

GOVERNO DO Rio de Janeiro

RECIBO ALUGUEL SOCIAL

Declaro para todos os fins de direito que eu, _____, portador da carteira de identidade nº. _____ e do CPF _____-_____, titular da benfeitoria que tem como endereço _____e cadastrado (o) a através do nº. _____ recebi nesta data a importância no valor de R$_____ (_____ reais) a título de aluguel social fornecida pelo Estado do Rio de Janeiro, através da _____, pelo que neste ato cedo os direitos integralmente à _____, e a eles renuncio, dando ampla e total quitação, nada mais podendo reclamar em juízo ou fora dele, sob qualquer fundamento, comprometendo-me a desocupar a mesma no prazo de _____dias, a contar desta data.

Rio de Janeiro, _____de _____de____.

_____

Nome do beneficiário

Processo administrativo nº:_____

GOVERNO DO Rio de Janeiro

RECIBO AUXÍLIO HABITACIONAL INQUILINO

Declaro para todos os fins de direito que eu, _____, portador de carteira de identidade nº. _____ e do CPF _____-_____, titular de benfeitoria que tem como endereço _____e cadastrado (o) a através do nº. _____ recebi nesta data a importância no valor de R$_____ (_____ reais) a título de auxílio habitacional relativo ao período de_____fornecido pelo Estado do Rio de Janeiro, através da _____, pelo que neste ato cedo os direitos integralmente à _____, e a eles renuncio, dando ampla e total quitação, nada mais podendo reclamar em juízo ou fora dele, sob qualquer fundamento, comprometendo-me a desocupar a mesma no prazo de _____dias, a contar desta data.

Rio de Janeiro, _____de _____de____

_____

Nome do beneficiário

Processo administrativo nº:_____

Fonte: Decreto Estadual nº 43.415 de 2012.

Temos, portanto, no período de 2008 a 2013, uma intensa produção de marcos normativos, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, que deram bases para a consolidação do aluguel social como solução habitacional provisória. A partir de 2008 foram definidas as diretrizes de relocação de moradores em projetos executados pelo governo estadual (à luz do já praticado pelo Município do Rio de Janeiro), inserindo esses auxílios dentre as alternativas habitacionais apresentadas nos casos de remoções, seja para inquilinos com o apoio por um curto período, seja para moradores de imóveis próprios enquanto aguardam por uma solução habitacional definitiva. Já a partir de 2010 o Programa Morar Seguro também adotou o pagamento destes auxílios, porém com novas diretrizes, atuando especificamente sobre as áreas de risco e em parceria com municípios fluminenses. Desde então, esses dois grandes conjuntos de regras a nível estadual (diretrizes para remoções em projetos de intervenção

pública e Programa Morar Seguro) seguiram vigentes, mantendo algumas sobreposições quanto às hipóteses a que se aplicavam.

Retomando brevemente o diálogo com os dados analisados no início deste capítulo, observamos que o período de 2008 a 2013 coincide com aquele em que os valores destinados ao aluguel social pelo estado do Rio de Janeiro alcançaram os maiores montantes, superiores a R$65 milhões nos anos de 2012 e 2013[242]. Especificamente na capital fluminense, esses também foram os anos de ingresso da ampla maioria de beneficiários do aluguel social no âmbito estadual, resultado de remoções associadas a projetos de urbanização de favelas financiados pelo PAC e que tinham o Governo do Estado como agente executor. Esses beneficiários tinham suas origens concentradas em favelas da Zona Norte da cidade, mais especificamente nos complexos de favelas do Alemão, de Manguinhos e do Jacarezinho. Já no restante do estado, tiveram destaque nesse período os municípios afetados por tragédias decorrentes de fortes chuvas: Niterói e São Gonçalo (ambos na região metropolitana da capital), e Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo (municípios da região serrada).

Nos anos que se seguiram, o aprofundamento da crise fiscal, política e institucional no estado do Rio de Janeiro teve efeitos danosos sobre as condições de moradia e de vida da população moradora de favelas cariocas, em especial, dos então beneficiários do aluguel social. Esse quadro tornava-se ainda mais grave pela concomitância com a crise instaurada na esfera federal que levou à saída de Dilma Rousseff da presidência da república, em agosto de 2016, e à posterior interrupção dos investimentos federais em políticas habitacionais, tanto de urbanização de favelas via PAC quanto de provisão habitacional via PMCMV. Assim, para as famílias então beneficiárias do aluguel social pago pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, a crise reforçou a indefinição quanto às perspectivas de reassentamento dada a paralização do PMCMV. De forma ainda mais aguda, durante todo o ano de 2016, quando a cidade do Rio de Janeiro sediou os Jogos Olímpicos, essas famílias sofreram com atrasos sucessivos no recebimento dos auxílios.

Os atrasos motivaram a Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro a ingressar na justiça com uma Ação Civil Pública (ACP) para garantir a continuidade dos pagamentos, tendo o NUTH à frente dessa ação[243]. Em resposta às mobilizações populares e ao questionamento judicial, o governo estadual justificava os atrasos alegando ser parte dos efeitos da crise fiscal sobre os seus recursos financeiros, inviabilizando o pagamento aos beneficiários. Como resultado da ACP, ao longo de todo o ano de 2016, os recorrentes atrasos

[242] Esse período foi seguido por anos em que os valores foram reduzidos gradativamente até o ano de 2021, em que se encerra a série histórica dos dados e no qual foram destinados cerca de R$28 milhões ao aluguel social.
[243] Para a proposição da ACP, o NUTH atuou em conjunto com o Núcleo de Fazenda Pública, também da Defensoria do estado do Rio de Janeiro.

nos pagamentos dos auxílios foram sucedidos por decisões judiciais que promoviam o arresto das contas públicas em favor dos beneficiários do aluguel social.

Na ACP e nas manifestações em torno desse tema, defensores públicos reafirmavam a responsabilidade do governo estadual sobre a condição em que estavam as famílias atendidas pelo aluguel social. Naquele momento, cerca de dez mil famílias eram atendidas pelo auxílio anunciado como temporário. No entanto, muitas já aguardavam há mais de cinco anos por soluções definitivas. Assim, além de exigirem o cumprimento dos pagamentos mensais às famílias para que pudessem custear suas moradias, os defensores públicos exigiam também que fosse apresentado um cronograma para o atendimento definitivo daquelas famílias com o reassentamento, como mostra o trecho a seguir de entrevista com a então coordenadora do NUTH, Maria Júlia Miranda.

> É muito importante lembrar que o Estado tirou boa parte dessas pessoas de suas casas para a realização de obras de saneamento ou de infraestrutura. Portanto, o Estado é o responsável por esse déficit habitacional e, por isso, pedimos na Ação Civil Pública em curso que, além do pagamento mensal, apresente o cronograma das casas ou dos apartamentos a serem entregues às pessoas hoje desalojadas.[244]

A exigência da apresentação deste cronograma, além de garantir alguma previsibilidade para os pagamentos mensais futuros, firmava também a posição do NUTH de que o estado era responsável pelo atendimento habitacional definitivo. Dessa forma, como ressaltado a mim pela então coordenadora do NUTH em entrevista, a conquista judicial via ACP tornou-se desde então um marco essencial para a garantia de que as famílias sigam recebendo os auxílios mensais até o reassentamento.

As ameaças de descontinuidade do atendimento, para além de se expressarem nos atrasos sucessivos dos pagamentos mensais, chegaram também à edição de um decreto estadual publicado em 3 de novembro daquele mesmo ano, 2016, no qual o Governo do Estado do Rio de Janeiro afirmava que estaria extinto o pagamento do aluguel social sob alegação de incertezas sobre as receitas estaduais, incluindo essa medida junto a diversas outras no que ficou conhecido como “pacote de maldades”[245]. Segundo o decreto, os benefícios já concedidos continuariam sendo pagos “em caráter excepcional” apenas até o mês de junho de 2017. O decreto teve ampla repercussão, havendo inclusive emissão de nota técnica da Defensoria Pública aos parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) informando sobre a inconstitucionalidade e a ilegalidade daquela iniciativa (Deperj, 2016). Sob forte pressão popular, o legislativo estadual publicou um novo decreto em 29 de novembro que sustou os efeitos do decreto do poder executivo e manteve a previsão

[244] A entrevista com a Defensora Pública foi publicada pelo órgão (DPERJ, 2016).
[245] Decreto nº 45.806 de 03 de novembro de 2016.

de atendimento às famílias[246]. Ainda voltado para essa questão, naquele mesmo ano, o Legislativo Estadual aprovou um Projeto de Lei que determinava a preferência dos beneficiários do aluguel social em programas de aquisição de habitações populares no âmbito do Estado do Rio de Janeiro[247].

De acordo com o relato de Camila, beneficiária do auxílio estadual desde 2011, a crise no estado do Rio de Janeiro teve como consequência uma profunda precarização das suas condições de moradia e de vida, assim como para os demais beneficiários desse auxílio no complexo de favelas do Alemão. Dentre os diversos deslocamentos forçados que Camila sofreu ao longo dos últimos anos, alguns decorreram de despejos motivados pelos atrasos no recebimento do auxílio que comprometiam sua renda familiar e a impediam de cumprir com o pagamento dos aluguéis. Esse período, descrito por Camila como "muito doloroso", se estendeu até 2018, quando os pagamentos mensais foram enfim regularizados. A seguir transcrevo um trecho do seu relato em entrevista a mim.

> Eu fiquei muito tempo com o aluguel social atrasado, eu passei muito perrengue com três – você imagina – três crianças, sem receber o tal auxílio, que eles falam que é uma ajuda de custo (...) ficamos seis meses sem receber, várias vezes seis meses. Depois, quando caía, era aquela confusão, não caia tudo junto, não tinha como cair retroativo... uma bagunça (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

A convivência de Camila com outros beneficiários do aluguel social no complexo de favelas do Alemão lhe mostrava que, além da insegurança e da iminência de despejos, as famílias enfrentavam também adoecimentos que eram lidos como parte dos impactos desse quadro. Em seu relato, Camila relembra que, desde o processo de remoção que levou ao ingresso no auxílio, essas famílias enfrentaram situações de depressão e até mesmo suicídio, além de doenças como câncer. Para ela, no período em que houve os atrasos sistemáticos no recebimento dos auxílios, esse quadro tornou-se ainda mais grave, como aborda no trecho a seguir.

> Na época dessa questão do atraso a gente perdeu várias pessoas. Falavam 'fulano morreu de quê?', 'A pressão subiu muito, infartou, deu derrame' (...) E eu não duvido não, porque eu ficava pensando assim: 'eu não vou pagar o aluguel, eu vou comprar coisa pra comer'. Se eu estava passando por essa realidade, imagina outras pessoas que não tinham emprego, que não tinham ninguém para ajudar. Então, é desesperador (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

Tendo vivenciado os processos de remoção que ocorreram em favelas do complexo do Alemão ao longo das obras de urbanização do PAC e acompanhando desde então grande parte das famílias que se tornaram beneficiárias do aluguel social do governo estadual, Camila reconhece nesse período de crise um marco importante na articulação entre beneficiários do

[246] Decreto Legislativo nº 01 de 2016, de 29 de novembro de 2016.
[247] Projeto de Lei nº 2.291 de julho de 2016, de autoria coletiva, que resultou na Lei nº 8.745 de 09 de março de 2020.

auxílio de forma mais ampla. Neste sentido, foi a partir das mobilizações em prol dos pagamentos mensais que tiveram início as articulações dos beneficiários com origem em diversas favelas cariocas e nas demais cidades do estado. Ainda de acordo com o relato de Camila, esses encontros passaram a ocorrer em reuniões de negociação com gestores e em atos públicos realizados em locais politicamente estratégicos como diante da sede do Governo do Estado do Rio de Janeiro e da Emop (ver Figura 31 e .

Figura **32**). Além dos encontros presenciais, os beneficiários com origem em locais distintos e suas respectivas lideranças passaram a se conhecer também por meio de mensagens, fotos e vídeos relacionados a essas ações veiculadas na mídia e em redes sociais.

Figura 31: Protesto de famílias da antiga ocupação Skol, em manifestação no Palácio Guanabara, sede do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em junho de 2016.

Fonte: Rio On Watch (2016).

Figura 32: Protesto contra o "pacote de maldades"[248] na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro em novembro de 2016, que incluía a previsão da extinção do aluguel social.

Fonte: Barreira (2016).

[248] Esse pacote de medidas também seria conhecido como "pacote da morte", justificando o uso de sacos de papel com desenhos de cruz nesse protesto que contou com o apoio da ONG Rio de Paz.

Esses encontros passaram a ocorrer também a partir da atuação do NUTH, tanto no atendimento às famílias desde os processos de remoção, quanto na cobrança sobre o executivo estadual para garantir os pagamentos mensais e soluções habitacionais definitivas. Em sua atuação cotidiana, os defensores públicos do NUTH atendem, caso a caso, conflitos coletivos que envolvem famílias afetadas por conflitos fundiários e insegurança da posse. Assim, o grupo de famílias removidas da ocupação da Skol no complexo de favelas do Alemão, do qual Camila fazia parte, buscou o apoio do NUTH em meio aos atrasos nos pagamentos mensais. Além de realizar o atendimento específico às famílias desse grupo, o NUTH convido-as também para que participassem de encontros com os demais grupos afetados pelo mesmo "problema do aluguel social" e que também vinham sendo acompanhados pelo Núcleo. Assim, passaram a ocorrer reuniões conjuntas da coordenação do NUTH com diversas lideranças populares, que tinham origem e atuação em locais distintos, que por vezes lutavam por soluções habitacionais também distintas, mas que compartilhavam "o mesmo problema" em meio à crise na esfera estadual. Como destacado por Camila em seu relato, "o aluguel social é padrão, é o mesmo problema, então, quando resolvia um problema, resolvia o de todo mundo", já as negociações em torno das soluções habitacionais para cada grupo "tinha que ser tratada caso a caso, enquanto comunidade, porque eram processos diferentes". No caso das famílias removidas do complexo de favelas do Alemão, pleiteava-se que as novas moradias para o reassentamento fossem construídas em terrenos próximos, que estavam sem uso até então.

5.3.1. A mobilização dos auxílios estaduais em obras de urbanização de favelas

Como mostram os dados públicos disponíveis sobre o aluguel social na esfera estadual, os beneficiários da cidade do Rio de Janeiro tiveram obras de urbanização de favelas como principal promotoras dos deslocamentos forçados que levaram ao ingresso nesse auxílio. Apesar de guardarem esse aspecto em comum, as interlocuções em campo evidenciaram especificidades de como, ao longo do tempo, os auxílios foram mobilizados pelos agentes públicos e seus intermediadores para viabilizar projetos e intervenções em diferentes territórios populares. Essas especificidades podem ser percebidas também nas consequências sobre as condições de moradia e de vida das famílias atendidas. Como colocado por Camila em seu relato, o "problema do aluguel social" é compartilhado por todos no período em que são beneficiários dos auxílios, envolvendo a reivindicação pela assiduidade dos pagamentos e o aumento dos valores mensais para cobrir os novos custos de moradia. No entanto, a luta por uma solução efetiva para a "questão habitacional" demanda um tratamento específico para cada grupo de beneficiários, considerando seu "processo" e comunidade de origem.

Podemos perceber essas formas distintas de mobilização dos auxílios estaduais em obras de urbanização de favelas e seus impactos sobre as famílias atendidas, tomando como

referência relatos de experiências de duas mulheres entrevistadas nas atividades de campo. A primeira delas, Camila, é moradora do complexo de favelas do Alemão, já foi mencionada anteriormente. Já a segunda é Ana, moradora da favela da Rocinha, que será apresentada a seguir. Ambas passaram por processos de remoções entre os anos de 2010 e 2011, em meio às obras de urbanização de favelas executadas pelo Governo do Estado contando com recursos federais via PAC. Após a remoção, ingressaram no aluguel social com a perspectiva de permanecerem como beneficiárias até o reassentamento.

Assim como os grandes complexos de favelas, a Rocinha também teve a sua urbanização marcada por uma "obra emblemática". Enquanto no complexo de favelas do Alemão foi construído um teleférico e em Manguinhos foi realizada a elevação da linha férrea, a favela da Rocinha recebeu uma grande passarela com projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer. Este padrão de intervenção marcou a atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro na urbanização de favelas financiadas pelo PAC em meio ao "ciclo olímpico", envolvendo uma grande concentração de recursos em poucas favelas e que, por sua vez, eram largamente consumidos pelas "obras emblemáticas".

Como tratado anteriormente, ao longo do "ciclo olímpico" a Prefeitura foi responsável pela execução de um conjunto de contratos de urbanização de favelas que, em sua maioria, buscavam dar continuidade a intervenções anteriores. Além disso, a Prefeitura também atuou nos complexos de favelas do Alemão e de Manguinhos de forma complementar às intervenções do governo estadual. Por sua vez, o governo estadual concentrou-se na execução de cinco grandes contratos de urbanização financiados pelo PAC nas favelas: Rocinha, Cantagalo, Pavão-Pavãozinho (todas inseridas na AP2), além dos já mencionados complexos de favelas do Alemão e de Manguinhos (ambos na AP3). Enquanto a média dos investimentos da Prefeitura por território esteve em torno de R$45 milhões, a mesma média para o Governo do Estado foi de R$280 milhões, com a intervenção no complexo de favelas do Alemão alcançando cerca de R$790 milhões (Cardoso *et al.*, 2023d, p. 203-204). Especificamente quanto à "obra emblemática" do teleférico, o Governo do Estado foi responsável por arcar com 66% dos custos, tidos como parte da contrapartida local aos recursos federais (Cardoso *et al.*, 2018, p. 129).

As intervenções realizadas pelo Governo do Estado tiveram como responsável pela gestão dos contratos a Emop (vinculada à SEO), empresa pública que ganhou centralidade e prestígio político ao longo dos governos de Cabral e Pezão. Apesar desse protagonismo, a Emop detinha até então escassa expertise em urbanização de favelas, concentrando suas atribuições em obras de edifícios públicos como equipamentos de educação e saúde. Para execução das intervenções na favela da Rocinha e nos grandes complexos de favelas do Alemão e de Manguinhos, foi realizado um único processo licitatório que determinou a

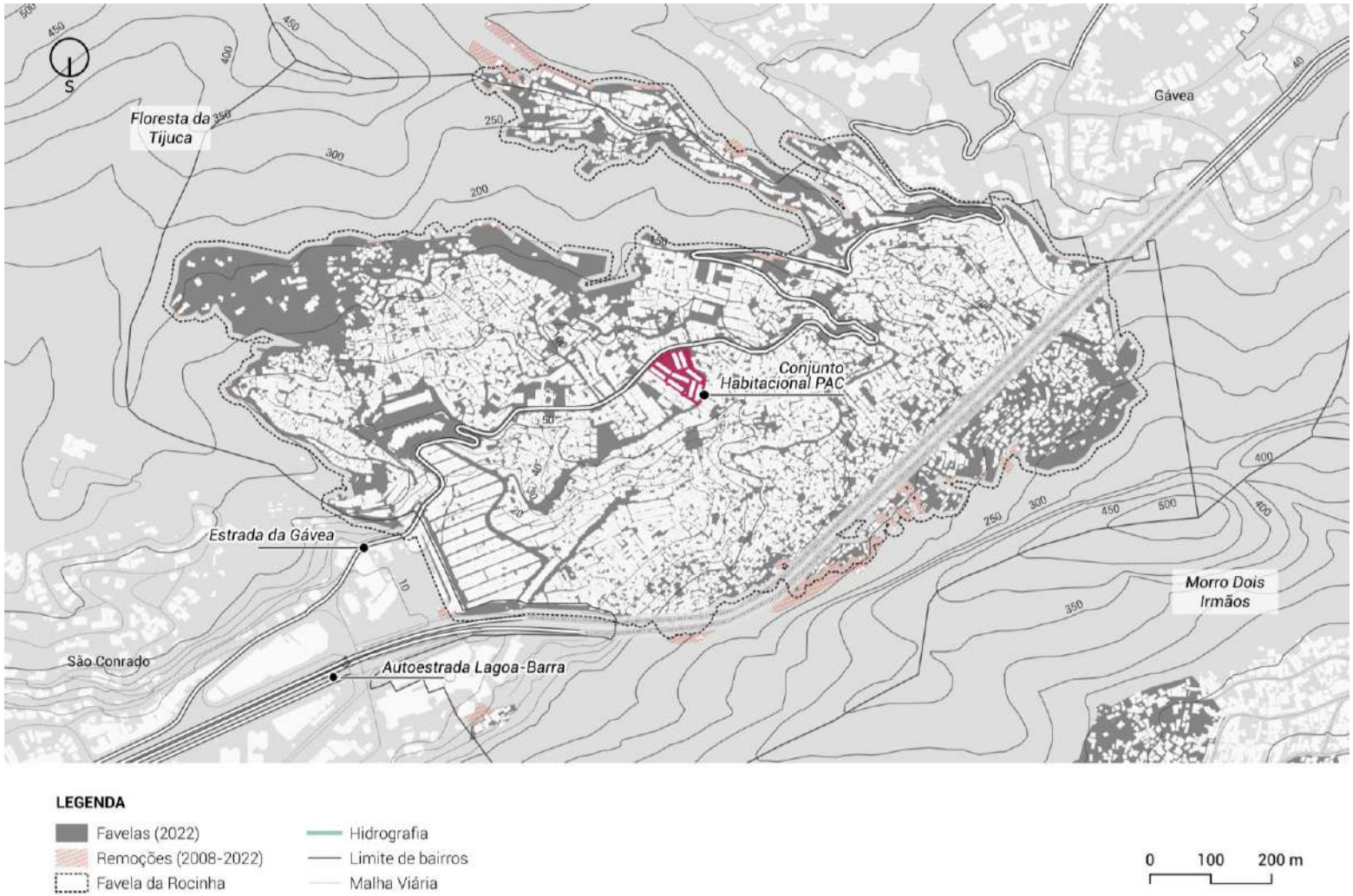
contratação de uma empresa responsável pelo gerenciamento das obras e pelo trabalho social, a Concremat Engenharia e Tecnologia.

Como mostraram pesquisas coordenadas por Cardoso (2018, 2023), nas intervenções conduzidas pelo governo estadual foi concedida relativa autonomia aos atores privados, permitindo tomadas de decisões que visaram ganhos de lucratividade (a exemplo das “obras emblemáticas”) e que implicaram prejuízos no atendimento às demandas locais. Na maior parte das intervenções o poder exercido pelos atores privados perpassava também decisões projetuais. No entanto, as obras de urbanização na favela da Rocinha distinguiam-se por contar previamente com uma proposta projetual, o Plano Diretor de Desenvolvimento Socioespacial da Rocinha (mais conhecido por Plano Diretor da Rocinha), resultado de um concurso de ideias realizado alguns anos antes (Ferreira *et al*., 2017). O Plano forneceu as diretrizes para as intervenções do PAC (apesar das importantes mudanças sofridas), que atenderiam a uma parcela do território dessa grande favela.

A Rocinha está entre as favelas mais populosas do país, com mais de 72 mil moradores (IBGE, 2025). Diferente de outras favelas cariocas de grande porte, como Alemão e Manguinhos, a Rocinha não é considerada pela administração municipal como um complexo de favelas, mas sim como uma única favela, que abriga diferentes localidades como Bairro Barcelos e Laboriaux. Ela está inserida entre o morro Dois Irmãos e a Floresta da Tijuca, próxima a alguns dos bairros mais valorizados pelo mercado imobiliário, como Gávea e São Conrado, esses dois interligados pela Estrada da Gávea – principal via de acesso à Rocinha e que percorre toda sua extensão (ver Figura 33). Com intensa dinâmica imobiliária e elevada densidade populacional e construtiva, a favela da Rocinha é formada majoritariamente por apartamentos e casas que compartilham paredes e lajes, com condições de moradia e acesso a infraestrutura urbana bastante heterogêneas, sendo melhores nas áreas de menor declividade e próximas às principais vias.

As intervenções realizadas pelo PAC concentraram-se em uma área restrita da Rocinha, no entorno da Estrada da Gávea e nas proximidades do acesso à Autoestrada Lagoa-Barra (que interliga os bairros da Zona Sul à região da Barra da Tijuca). As intervenções incluíram obras de infraestrutura, a construção de equipamentos públicos (como creche e biblioteca) e de um conjunto habitacional, mas sofreram fortes críticas por não responderem à histórica reivindicação popular pelo acesso pleno ao saneamento básico na Rocinha (Cardoso *et al.*, 2018).

Figura 33: Mapa da favela da Rocinha e sua inserção entre morros, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, destacando as áreas removidas entre os anos de 2008 e 2022 e o conjunto habitacional resultado das obras de urbanização.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

A inclusão do conjunto habitacional no escopo dessas intervenções ocorreu em meio à primeira fase do PAC, antecipando-se à orientação de articulação com o PMCMV para provisão habitacional que seria adotada posteriormente. O conjunto habitacional é composto por 144 unidades habitacionais, tendo atendido ao reassentamento de apenas a uma parcela das 621 famílias removidas pelo governo estadual em meio às obras de urbanização (Cardoso *et al.*, 2018). Para as demais famílias removidas, as alternativas habitacionais adotadas foram o pagamento de indenizações (255 famílias) e a compra assistida de uma nova moradia (213 famílias) (*Ibidem*). As famílias encaminhadas ao reassentamento foram atendidas provisoriamente pelo aluguel social, enquanto aguardavam que o conjunto habitacional fosse concluído. Merece destaque que o uso destes auxílios pelo governo estadual na favela da Rocinha para abertura de frentes de obras do PAC ocorreu antes da adoção de um sistema informatizado de gestão dos pagamentos, resultando na ausência desses registros nos dados públicos disponíveis

Ana e sua filha foram reassentadas em uma das unidades habitacionais produzidas no âmbito dessas intervenções do PAC. Como me relatou, Ana nasceu na Rocinha e seguiu vivendo nessa favela desde então. Seus pais imigraram jovens para o Rio de Janeiro e compraram um “barraco” no entorno da Estrada da Gávea, em uma área que “não enchia, não alagava”, compreendida por ela como “o melhor lugar da Rocinha”. Com sua filha ainda criança e após o divórcio do então marido, Ana comprou um imóvel próximo à casa de seus pais, de frente para a Estrada da Gávea, que passou a alugar parcialmente para usos comerciais, abrigando uma rádio e uma igreja. Esses aluguéis somavam-se aos ganhos do trabalho de Ana para compor sua renda familiar. O pavimento superior desse imóvel, a “laje”, foi reservada para o seu uso próprio e esporádico, como espaço residencial e de lazer, uma vez que se dividia entre ali e a casa de sua mãe que a apoiava nos cuidados com a filha e, ao mesmo tempo, também demandava cuidados. Em seu relato sobre esse imóvel e a decisão de comprá-lo, Ana enfatizava ter sido parte da busca por realizar um sonho seu de morar perto de sua mãe, mas que, no entanto, havia decidido converter o seu uso majoritariamente em comercial “porque era na beira da rua e era muito barulho, mas era um imóvel e virou imóvel comercial”.

Quando as obras de urbanização tiveram início na Rocinha, as remoções ocorriam predominantemente em áreas com problemas de precariedade e insalubridade, buscando enfrentar focos de doenças como a tuberculose. Diante da incerteza das áreas que seriam afetadas pela intervenção, Ana chegou a acreditar que a casa de seus pais seria removida, mas isso não ocorreu. Porém, seu imóvel foi afetado pela construção de um dos equipamentos públicos previstos pelo projeto, na margem oposta da Estrada da Gávea na qual seriam construídas as novas moradias.

Ana foi então procurada pelos agentes públicos envolvidos na intervenção para negociar os termos da remoção e as alternativas habitacionais disponíveis. O valor inicialmente ofertado como verba indenizatória foi compreendido por Ana como muito distante do que seria justo, R$18 mil, e essa distorção era interpretada como consequência de uma falta de conhecimento daqueles agentes sobre como se dava a dinâmica imobiliária na Rocinha.

Ana afirmava que famílias já removidas anteriormente e que viviam em condições muito precárias, haviam recebido valores acima do ofertado a ela por seu imóvel e, por tanto, isso precisava ser revisto. Em uma referência às diferentes alternativas habitacionais dadas às famílias já removidas até então, especialmente a indenização e a compra assistida, Ana me relatou que "todo mundo ganhou dinheiro, ganhou apartamento, muita gente comprou carro, muita gente saiu da Rocinha". As negociações entre Ana e os agentes públicos ocorreram ao longo de três meses, por meio de ligações e em reuniões no escritório técnico montado pelo projeto na favela da Rocinha. Ana relatou que, quando reivindicava melhores condições na negociação pela perda de seu imóvel, isso era rebatido pelos agentes como uma tentativa de discriminação entre a sua condição de vida e a das famílias já removidas. A seguir transcrevo trechos em que Ana rememora algumas de suas falas aos agentes públicos em contestação aos valores ofertados.

> Eu falei: "Vocês pegam esses 18 mil reais..." – e eu lembro que levantou todo mundo do escritório, porque tinha muita gente para fazer o cheque, tinha muita gente trabalhando. Eu falei: "Vocês querem me pagar 18 mil? Tudo bem. Vocês pegam esses 18 mil e compram uma casa boa na Estrada da Gávea, igual a essa. Porque eu tenho três imóveis, três cômodos". Começaram a me olhar, todo mundo se levantou, ficaram assustados. Falei: "Eu tenho tempo. Vocês resolvam aí". E aí foram três meses.
> [...]
> Eu falei "o que eu vou fazer com 18 mil? Eu vou morar no Valão[249]?". "Vocês no Valão pagaram muito mais". Na época eles estavam pagando 80 mil reais, 100 mil reais, porque eram os primeiros. Só que aí eles viram que não deu certo. Porque o boom (imobiliário) já tinha acontecido.
> [...]
> Eu falei: "Não, eu não vou passar por isso", "A minha vida inteira na Estrada da Gávea, e vocês virem falar que não vai ter discriminação, como que não vai ter?", "Eu não posso ganhar menos, a Estrada da Gávea não pode ganhar um valor menor que o pessoal que mora no valão, no pico da pedra, que ônibus não chega...". Eu fiquei constrangida da forma como eles me olharam e da forma como ele estava querendo conduzir o valor (Ana, em entrevista realizada em 04 de agosto de 2022).

As negociações findaram em junho de 2010 com Ana recebendo indenizações por suas duas unidades comerciais que, juntas, somaram cerca de R$58 mil[250]. Já a perda de sua

[249] Em referência a uma localidade, na favela da Rocinha, onde estavam ocorrendo remoções associadas à grave precariedade habitacional.
[250] Os recibos consultados ao longo da entrevista indicavam que as indenizações se referiam a duas unidades do imóvel na Estrada da Gávea, números 301 e 401, que seria "demolida em razão das

unidade residencial lhe foi compensada com o direito ao reassentamento em uma das unidades do novo conjunto habitacional, que seria construído pelo Projeto em local próximo ao seu antigo imóvel. Nos sete meses que transcorreram desde o acordo até que as obras do conjunto habitacional fossem concluídas, Ana recebeu auxílios mensais no valor de R$375,00 então nomeados como “aluguel provisório” (indicando ter como base o decreto estadual de 2008). Para receber os auxílios, Ana ia mensalmente ao escritório técnico, recebia-os em cheques e assinava os respectivos recibos, uma “burocracia super bem-feita” com a qual dizia não ter tido problemas. Ao longo de sete meses, Ana e sua filha moraram na casa de sua mãe e, conforme seu relato, não houve orientação ou exigência para que destinasse os auxílios à locação de uma nova moradia.

Ana reafirmava no seu relato que a sua situação diferia daquela em que estavam as famílias que necessitavam da política pública para alcançar melhores condições de moradia. No seu caso, diferentemente, a remoção decorria da necessidade do poder público de dispor de um imóvel que era seu até então e que, por isso, a ela caberia defender suas condições. Além disso, os valores indenizatórios pagos às primeiras famílias removidas já pareciam defasados pela sua percepção de uma valorização imobiliária decorrente das próprias intervenções. Assim, Ana reafirmava a posse de seu imóvel como legítima, o que, por sua vez, dava-lhe a expectativa de receber um tratamento do poder público que expressasse esse reconhecimento. Como trazido no trecho a seguir, Ana reafirmava que o argumento da condição de irregularidade fundiária do seu imóvel não era válido para justificar o baixo valor ofertado inicialmente naquela “troca”.

> Foi uma troca que eles fizeram, eles não deram nada, que é o que todo mundo fala. É isso que eu quero frisar bem. “Ah! Mas você ganhou o apartamento”. Eu não ganhei o apartamento, eu troquei. Eu tinha meu imóvel. [As pessoas alegam:] “Ah! Mas são favelados”. Não interessa. Já se passaram anos e anos e anos e anos. Não existe mais essa história de que ‘você pegou um lugar indevido”. Na favela da Rocinha? Não existe mais! Como foi lá atrás, com meu pai? Se fosse lá atrás eles poderiam fazer isso, mas agora, no momento que foi feito eles não poderia mais (...) porque já é sólido. Eles tinham que ter estudado a Rocinha (Ana, em entrevista realizada em 04 de agosto de 2022).

Os pagamentos mensais recebidos como aluguel social foram compreendidos por Ana como parte das concessões feitas pelos agentes públicos nas negociações para a “troca”. Ao relatar esse processo, Ana dizia ter conseguido “fechar” a negociação recebendo “um apartamento e o restante em dinheiro, aí eles me deram em cheque”, “cheques” estes que, conforme os comprovantes que ainda guardava e me mostrava na entrevista, incluíam as indenizações e o “aluguel provisório” pago por sete meses. A discricionariedade dos agentes

obras do PAC” (conforme consta nos recibos). A indenização pelas benfeitorias do número 301 foi de R$31.833,20, enquanto a do número 401 foi de R$26.211,36.

públicos na negociação relatada por Ana fica evidente ao confrontarmos os valores então previstos em norma e aqueles realmente pagos. Enquanto a norma vigente definia que o "aluguel provisório" seria de R$250 mensais, Ana recebeu mensalmente R$375.

Com os valores indenizatórios Ana comprou dois pequenos apartamentos residenciais, descritos como "kitnets" que, no momento em que conversávamos, estavam alugados por R$450 mensais cada, o que correspondia a valores bastante inferiores aos que obtinha anteriormente com os aluguéis comerciais, mas aproximava-se aos valores então pagos aos beneficiários aluguel social. Dentre seus inquilinos estava uma mulher que havia sofrido com o desabamento de um prédio de cinco andares em que morava, também na Rocinha, no ano de 2022, e que tinha provocado a morte de uma pessoa. Esse desabamento ocorreu em um local próximo às então "kitnets" de Ana e essa mulher tornou-se beneficiária do aluguel social. Ao descrever essa situação dessa sua inquilina, Ana contrastou à sua experiência.

Para Ana, a intervenção sobre o seu imóvel havia levado a perdas financeiras sobre as quais lamentava, além de torná-la moradora de um apartamento do qual não poderia mudar-se (destinando-o à venda ou aluguel) por um longo período, ainda que por vezes desejasse. Após me apontar insatisfações com o apartamento, Ana disse que se arrependia de ter optado pelo reassentamento e não por receber todo o valor devido em indenizações. Por sua vez, pessoas como a sua então inquilina haviam sofrido perdas mais importantes, ingressando no aluguel social de forma "desesperada" e sem dispor de quaisquer alternativas habitacionais, após uma situação trágica nunca imaginada pelos moradores: "Eu nunca tinha visto isso na Rocinha, em 54 anos que eu moro aqui. Já vi pedra caindo nos barracos, já vi barraco pegando fogo, já vi barraco descendo com a água. Mas um prédio cair em cima do outro, só aconteceu agora".

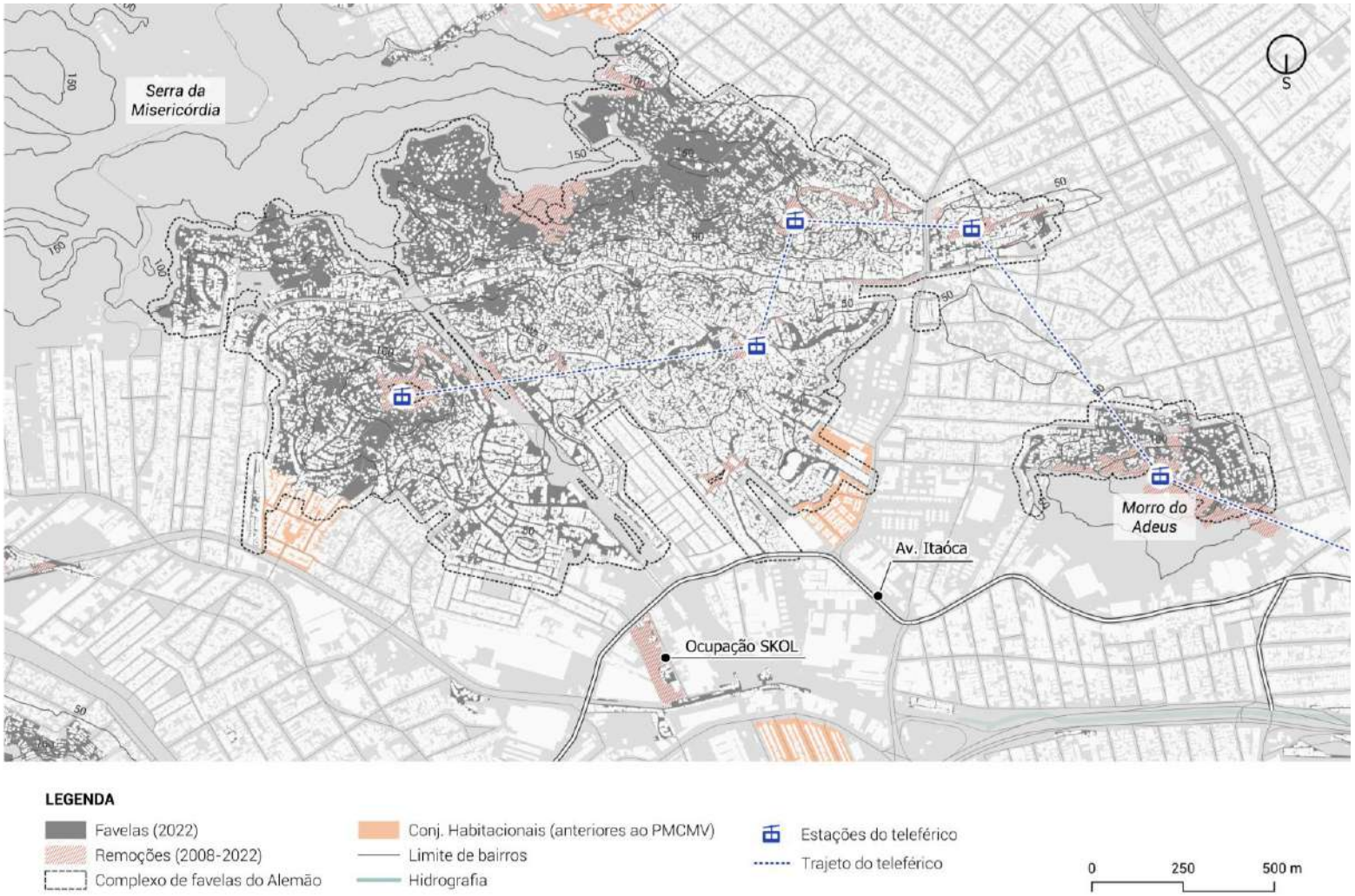
A busca por uma solução habitacional definitiva após o ingresso no aluguel social de Camila, moradora do complexo de favelas do Alemão, foi bastante diferente da relatada por Ana, na favela da Rocinha. Quando tive a primeira conversa com Camila, em 2022, sua permanência no aluguel social já ultrapassava uma década, enquanto Ana teve seu imóvel demolido e a nova moradia disponível para o reassentamento em apenas sete meses. Como trazido anteriormente, Camila tornou-se uma liderança popular associada à luta por moradia no complexo de favelas do Alemão em meio a esse longo período de espera por uma solução habitacional definitiva, e esse seu engajamento foi descrito em seu relato como condição necessária para que fosse garantida a continuidade do pagamento dos auxílios e, também, a perspectiva do reassentamento futuro. Assim como no caso de Ana, o relato de Camila explicita a discricionaridade com que o aluguel social e as alternativas habitacionais definitivas foram mobilizadas para viabilizar obras de urbanização de favelas que ocorriam concomitantemente, sob responsabilidade dos mesmos agentes, nesses dois diferentes territórios populares.

Quando ingressou no aluguel social, em setembro de 2011, Camila era moradora da ocupação da Skol, no entorno do complexo de favelas do Alemão. Esse grande complexo é formado por mais de dez favelas que juntas reúnem mais de 40 mil moradores (IBGE, 2026)[251]. O conjunto de favelas ocupa a encosta da Serra da Misericórdia e é margeado por duas importantes vias, a Estrada do Itararé e a Avenida Itaóca (ver Figura 34)[252]. A ocupação da Skol estava localizada em uma área plana, às margens da Avenida Itaóca (ao sul), em um trecho em que essa avenida tem em sua margem oposta o complexo de favelas (ao norte).

[251] Desde a década de 1990, a região em que estão inseridas essas favelas tornou-se também o bairro Complexo do Alemão. Os dados populacionais das favelas que compõem esse complexo foram consultados nos resultados preliminares do Censo (IBGE, 2026), considerando o seguinte conjunto de Favelas e Comunidades Urbanas: Nova Brasília, Morro das Palmeiras, Morro do Alemão, Morro do Adeus, Relicário, Morro da Baiana, Mourão Filho, Parque Alvorada, Vila Matinha, Joaquim de Queiróz, Itararé, Morro do Piancó e Rua Armando Sodré.

[252] Duas dessas favelas ocupam o Morro do Adeus e outra o Morro da Baiana, ambos localizados na margem oposta da Estrada do Itararé.

Figura 34: Mapa do complexo de favelas do Alemão, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, destacando a inserção da ocupação da Skol, as áreas removidas entre os anos de 2008 e 2022, e o teleférico implantado nas obras de urbanização.



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

A ocupação da Skol foi atingida por um incêndio enquanto ocorriam as obras de urbanização no complexo de favelas do Alemão. De acordo com o relato de Camila, as famílias moradoras da ocupação estavam expostas a condições precárias e buscaram o Governo do Estado para que fossem atendidas com novas moradias, como aquelas que vinham sendo produzidas no seu entorno e destinadas ao reassentamento de famílias removidas para abertura de frentes de obras.

Uma reportagem publicada em maio de 2009 ilustra a repercussão positiva desse processo na mídia à época (Figura 35). A reportagem concentra-se sobre um grupo de 250 famílias removidas para implantação de uma das estações do teleférico no Morro do Adeus e que, até então, aguardavam a conclusão da obra de suas novas moradias como beneficiárias da política de aluguel social. O ritmo acelerado do canteiro de obras, também na Avenida Itaóca, no trecho em que margeia o Morro do Adeus, é justificado pela iminência da visita do presidente da República Lula que faria a entrega simbólica das chaves às famílias. Além deste conjunto habitacional, inserido no escopo das intervenções do PAC, diversos outros foram construídos por meio do PMCMV no entorno com complexo de favelas do Alemão, sendo também destinados ao reassentamento de famílias que haviam sofrido com remoções.

Figura 35: Reportagem publicada em maio de 2009, dedicada ao processo de reassentamento de famílias removidas do Morro do Adeus (no complexo de favelas do Alemão) no âmbito das obras de urbanização de favelas financiadas pelo PAC.

Alemão de malas prontas para imóvel do PAC

Batalhão de operários corre contra o tempo para terminar obra até sexta-feira, quando Lula entregará chave a 56 famílias de morro

FOTOS CARLO WREDE

AMANDA PINHEIRO
amanda.pinheiro@odianet.com.br

A mudança, mesmo, só deve acontecer na semana que vem, mas as 56 famílias que receberão, sexta-feira, do presidente Lula as chaves das primeiras unidades do PAC já estão de malas prontas para o que elas chamam de o "início de uma nova vida". Os cerca de 250 moradores que viviam no Morro do Adeus, no Complexo do Alemão, foram removidos há três meses e estavam vivendo em casas alugadas pelo governo. Para garantir a conclusão das obras dentro do cronograma estabelecido, dezenas de trabalhadores foram remanejados de outros canteiros para concluir as obras de Bonsucesso a tempo para a festa.

As próximas unidades a serem entregues são as de Manguinhos, em novembro. Segundo o vice-governador e o secretário de Obras, Luiz Fernando Pezão, Lula vai apresentar o apartamento-modelo do segundo conjunto de moradias sexta-feira.

Ontem, a família do pedreiro Júlio Francisco de Lima, 43, deu um tempo nas arrumações da mudança para conhecer o apartamento onde vai morar. "Para quem vivia em um quarto e sala com três filhos, sem água limpa e ao lado de uma vala, isso é um sonho", contou a dona de casa Diva Duarte, 34, esposa de Júlio.

O casal e as 55 famílias moravam onde está sendo construída a Estação 1 do teleférico que vai ligar o Complexo do Alemão com a estação de trem de Bonsucesso. Eles vivem atualmente em casas alugadas por R$ 250, no próprio morro. "Nunca teríamos condições de pagar um apartamento desses", disse Júlio.

NÚMEROS

250

Número de moradores que passarão a viver nas primeiras unidades do PAC a ficar prontas, a partir de segunda-feira

R$ 69,7 MIL

Valor aproximado de cada apartamento. O imóvel tem dois quartos – um com sacada –, cozinha, banheiro e área de serviço

O pedreiro Julio comemora ao lado da mulher, Diva (com o filho deles, Davi, no colo): "Isso é um sonho"

Canteiro lotado de operários para acelerar as obras até sexta-feira

Quadra e campo de futebol

> Na reta final dos trabalhos de acabamento das apartamentos, o canteiro de obras do Complexo do Alemão ganhou o reforço de mãos habilidosas de operárias. Elas finalizam os últimos detalhes, mas ainda há correria para que tudo esteja pronto até depois de amanhã.

Os apartamento estão avaliados em R$ 69.711 e o conjunto terá ainda quadra poliesportiva e um campo de futebol society em grama natural.

Fonte: Pinheiro, 2009.

Para Camila, "as pessoas foram realmente enganadas e iludidas", pois viam conjuntos habitacionais serem construídos pelo poder público e "pessoas entrando nesses apartamentos e era o nosso sonho também"[253]. Com isso, as famílias aceitaram deixar a ocupação e ingressar no aluguel social sem questionamentos ou resistência, enquanto os agentes públicos diziam-lhes que seriam posteriormente reassentadas, a exemplo do que vinham acompanhando: "Aí o cara chega lá e fala que vai fazer. O que você faz? Assina o papel e pega o cheque do alugue social". Diferente do que houve na favela da Rocinha, às famílias da ocupação da Skol não foram ofertadas outras alternativas habitacionais como indenização ou compra assistida.

Após a remoção, Camila e as demais famílias da antiga ocupação seguiram recebendo os auxílios mensais e aguardando o chamado para o reassentamento. No entanto, essa espera se prolongou para além do que previam inicialmente e as promessas feitas pelos

[253] Trecho da entrevista realizada com Camila, em 14 de setembro de 2022.

agentes públicos e seus intermediadores para o reassentamento pareciam ameaçadas por mudanças conjunturais, dentre as quais Camila destaca em seu relato o fim do primeiro mandato de Pezão como governador (em 2014), a intensificação dos conflitos armados no complexo de favelas do Alemão atrelados ao policiamento ostensivo e, sobretudo, a indisponibilidade de recursos federais, do PAC e do PMCMV, em meio à crise política que culminou com a saída de Dilma Rousseff da presidência da república em 2016. Segundo seu relato, "quando parou de entrar recurso do PAC, todo mundo que fazia essas negociações políticas sumiu, não tinha mais dinheiro".

Nos primeiros anos de atendimento pelo aluguel social, as famílias da ocupação da Skol contavam com o apoio de uma associação de moradores local que dizia manter diálogo com os gestores públicos e pedia-lhes que seguissem aguardando confiantes. No entanto, em maio de 2015, Camila e as demais famílias da ocupação levaram sua reinvindicação pelo reassentamento em uma audiência pública que ocorreu no complexo de favelas do Alemão com a presença de gestores do Governo do Estado. A audiência reuniu mais de 200 pessoas ao longo de três horas e teve como foco discutir violações de direitos humanos cometidas pela política, no entanto, a escuta de moradores e lideranças populares foi bastante restrita, motivando fortes críticas[254]. Dentre as falas impedidas de ocorrer estava a dos antigos moradores da ocupação da Skol, mobilizados por Camila e incentivados pelo Instituto Raízes em Movimento.

> Ali eu comecei a usar as minhas redes sociais e falava assim: "ó pessoal, é agora!". Eu fiquei – eu lembro – um mês direto na rua, falando com todas as pessoas que eu conhecia, pedindo para avisar. Foi quando eu fiz o primeiro grupo no *WhatsApp* dessa questão de moradia. "Gente tem que ir, tem que ir tem que ir, tem que ir". Na audiência pública só tinha moradores do Aluguel Social. Só que o governador não foi e a gente tinha se organizado para cada um fazer uma fala e, quando chegou a hora da fala da moradia, cortaram, porque o tempo não estava dando. Ai a gente se revoltou, deu uma confusão (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

A pressão exercida na audiência fez com que esses antigos moradores da ocupação da Skol fossem convidados a uma reunião na sede da Emop, sem intermediação da então associação de moradores, inaugurando um canal de diálogo direto com os gestores públicos sobre suas demandas. Após essa reunião, entre os anos de 2014 e 2015, realizaram alguns atos públicos na Emop reivindicando o pagamento dos auxílios atrasados e a solução habitacional definitiva. Enquanto estava em um desses atos, Camila recebeu o convite de militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) para ir a uma reunião em Brasília com então Ministro das Cidades, Bruno Araújo (filiado ao Partido da Social-

[254] Para mais informações sobre a audiência, ver relato de Itamar Silva disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Audi%C3%AAncia_P%C3%BAblica_no_Complexo_do_Alem%C3%A3o_(2015)#:~:text=Em%20maio%20de%202015%2C%20uma,um%20per%C3%ADodo%20de%20assassinatos%20violentos. Acesso em 05 de julho de 2025.

Democracia Brasileira). Camila não pôde ir devido aos cuidados que seu filho recém-nascido lhe demandava, mas escreveu uma carta, pediu que seus irmãos fossem em seu lugar e a entregassem ao então Ministro.

> Na carta eu mencionei cada comunidade do Complexo do Alemão e por que que foi removida, e também justifiquei que outras comunidades estavam com a gente, quais eram as comunidades, e o final da minha carta é só sobre o Aluguel Social, porque a gente estava com Aluguel Social atrasado há cinco meses. [...] Escrevi de próprio punho e eles dois foram no ônibus. A gente não tinha dinheiro, a gente não tinha nada, eles viajaram com a roupa do corpo. Eu escrevi umas quinhentas as páginas sobre isso, sobre o tamanho da humilhação que o governo estava fazendo a gente passar. Eles entraram no ônibus e foram embora (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

Foi somente a partir dos desdobramentos dessa reunião que Camila e o grupo souberam, por meio da interlocução com gestores do governo federal, que seus nomes não constavam em quaisquer cadastros de demanda por reassentamento. Camila relata que, o retorno que obtiveram da então Secretária Nacional de Habitação, Maria Henriqueta Alves, teria sido: “olha, vocês não estão alocados em nenhum programa de habitação, em nenhum, e não é só Federal, em nenhum, no Brasil todo, nem no Rio de Janeiro, em lugar nenhum, vocês não existem; todo mundo que a gente tinha que alocar no Complexo do Alemão em moradia a gente já alocou”[255].

Esse episódio foi narrado a mim por Camila com muito pesar. Transcrevo a seguir o trecho da entrevista em que Camila retoma o processo de saída da ocupação da Skol, reafirmando a percepção de terem sido enganados ao procurarem proativamente o Governo do Estado visando a oportunidade de terem melhores condições de moradia através das intervenções atreladas ao PAC.

> Hoje eu tenho consciência que a gente participou de um processo de remoção muito louco, porque a gente era muito ignorante - no sentido de não ter conhecimento. A gente não fez CadÚnico, a gente não passou pelo CRAS. A nossa remoção foi isso, de entregar [documento de] identidade e CPF. A gente não foi alocado em nenhum programa habitacional na época, ou seja, eles falaram “vocês estão saindo pelo PAC”, mentira, não saímos pelo PAC, nem pelo [PAC]2, nem pelo Minha Cada Minha Vida, nada! A gente só descobriu isso em 2016. E aí a gente tem essa consciência só agora. A gente entregou o nosso RG e nosso CPF, eles deram dois cheques de aluguel social, e a gente saiu. [...]
> Quem fez o cadastro foi o próprio social da equipe de habitação da época, que era o próprio Pezão era o Secretário. Então quando ele foi preso, eu achei muito justa prisão dele. Outras pessoas podem falar o que quiserem, mas para mim ali foi uma justiça. O nosso processo de remoção foi um processo muito bizarro, eu tenho até hoje um documento da Secretaria Nacional de Habitação, Federal, falando assim, que “vocês não estão alocados em nenhum programa habitacional”. Isso para mim foi uma facada. [...] E aí a gente falava: “Não, é porque a gente foi removido para o PAC...” [e ouvimos] “Não, todo mundo que tinha que ganhar casa pelo PAC já ganhou. Vocês não existem aqui.” Então, assim, foi um ... Descobrir que foi enganado.

[255] Trecho da entrevista realizada com Camila, em 14 de setembro de 2022.

> Porque todo mundo na época brigava [para não ser removido], não queria sair. E a gente saiu de bobeira (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

Tendo compreendido que, após 5 anos de espera, suas demandas por reassentamento não constavam nos registros públicos, as famílias da antiga ocupação da Skol passaram a buscar diálogos com gestores nas diferentes esferas de governo (especialmente federal e estadual), indo além do poder executivo, pleiteando também apoios em âmbito legislativo e avançando nas disputas judiciais, neste caso com apoio do NUTH na Defensoria Pública do Estado. E, somente em 2017, essas famílias conseguiram realizar seus cadastros para o posterior "enquadramento" em políticas de provisão habitacional. No entanto, após superado esse entrave, o relato de Camila aponta que enfrentaram sucessivas tentativas frustradas de encaminhar as demandas em meio à profunda crise política e institucional, que provocava uma grande rotatividade de gestores e o enfraquecimento de políticas habitacionais.

> Aí eles fizeram oficialmente o nosso cadastro. Pela primeira vez a gente participou de uma entrevista com a assistente social para falar quem tinha filho, quem não tinha filho. Isso foi em 2017. Olha quanto tempo depois do nosso processo de remoção! Aí sim, a gente chegou a ser enquadrado no Minha Casa Minha Vida 3, se eu não engano. Aí fez todo o enquadramento, com toda aquela negociação... E a Dilma [Rousseff] caiu, caiu o Bruno Araújo, saiu caindo todo mundo. A Henriqueta também já tinha saído (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022)[256].

Entre os anos de 2021 e 2022, voltaram ao debate público as contradições entre a concentração de investimentos em "obras emblemáticas" no complexo de favelas do Alemão em detrimento do atendimento às demandas habitacionais. Estavam em curso negociações entre o Governo do Estado e as famílias beneficiárias do aluguel social naquele território visando a construção de conjuntos habitacionais para o reassentamento em terrenos próximos. Essas negociações ocorriam enquanto estava sendo viabilizada a contratação de uma nova obra para a reativação do teleférico, que não funcionava desde 2016. Relembrando os momentos de negociação em reuniões, Camila afirmava ter falado ao então governador, Cláudio Castro (filiado ao Partido Liberal)[257]: "Olha, a gente já teve problema com o teleférico, a gente tem 300 famílias que foram removidas para a construção do teleférico em 2008, elas estão no Aluguel Social desde 2008, e é muito difícil ver que o teleférico vai ganhar [R$]170 milhões para reforma e essas famílias não avançarem no processo de construção [de suas casas]"[258].

---

[256] Bruno Araújo foi Ministro das Cidades no período de maio de 2016 a novembro de 2017; e Maria Henriqueta Arantes Alves foi Secretária Nacional de Habitação, no Ministério das Cidades, tendo ingressado no cargo também em maio de 2016 e permanecido até dezembro de 2017.

[257] Castro foi vice-governador e assumiu o cargo de governador em 2021, após o afastamento de Wilson Witzel (então filiado ao Partido Social Cristão).

[258] Trecho da entrevista realizada com Camila, em 14 de setembro de 2022.

Em março de 2022, Castro esteve no complexo de favelas do Alemão para anunciar a contratação da obra para o teleférico. Camila e outras pessoas beneficiárias do aluguel social foram até o local do anúncio como forma de reivindicar o cumprimento das promessas, levando um documento assinado coletivamente, e Camila interrompeu a fala de Castro para defender as reivindicações. Destaco a seguir um trecho da entrevista de Camila a mim em que relembra esse episódio.

> Eu olhava para a cara dele [governador] o tempo todo, porque eu queria provocar ele, chamar a atenção dele para mim. Aí ele pegou o microfone e ele falou assim: “Aí a gente vem nesse lugar e as pessoas ficam de cara feia, carrancuda, mas só que a gente tá aqui pra dar voz...” quando ele falou “dar voz” eu falei: agora ele me deu voz! Pulei por cima das pessoas que estavam sentadas filmando e comecei a falar. Quando eu comecei a falar ele continuou falando, mas eu falei “eu não vou parar de falar, eu vou continuar falando” e por isso que deu aquele episódio (Camila, em entrevista realizada em 14 de setembro de 2022).

A fala enfática e emocionada de Camila foi reproduzida, em parte, na imprensa (Avila, Araujo, 2022) como um protesto em meio ao evento:

> Estamos há 12 anos com o Aluguel Social. O senhor disse que o teleférico e as moradias iriam caminhar paralelamente. No ano passado [2021], o senhor me disse que em outubro essa licitação estaria na rua. Nós não aguentamos mais promessas. A minha face, eu não posso mudar, eu não posso sorrir. E tem muita família aqui do Aluguel Social vendo serem gastos milhões no teleférico. Essas famílias foram removidas lá atrás e estão sem casas até hoje.

Figura 36: Imagens do protesto em meio ao anúncio do governador, Cláudio Castro (PL), da obra de revitalização do teleférico do complexo de favelas do Alemão, a partir de vídeo publicado por Raul Santiago[259].

Fonte: Santiago (2022).

[259] Liderança popular com origem no Complexo de Favelas do Alemão, Raull Santiago compartilhou em sua rede social um vídeo com a fala de Camila seguido de uma legenda que indicava: “Famílias da antiga Favela da Skol que foram removidas em 2010 com a promessa de moradia digna, estão até hoje lutando por seus direitos a terem um teto novamente. São anos de promessas e lutas, sem avanços! E hoje foi a oportunidade para dar um papo reto diante de uma autoridade!” (2022).

Como resposta, Castro afirmou que 1.300 unidades habitacionais seriam construídas para atender ao reassentamento daquelas famílias por meio do programa estadual Casa da Gente (lançado em 2021). Em setembro de 2022, quando entrevistei Camila, os contratos para produção das novas moradias já haviam sido firmados. Apesar de reconhecer isso como uma conquista da mobilização popular, Camila reforçava seu descontentamento com o que entendia serem tentativas do então governador de obter ganhos político eleitorais: “Era ano eleitoral, o cara sabia que isso ia dar visibilidade para ele, e eu entendo, eu preciso da minha casa, mas eu sei, eu tenho consciência, que ele está fazendo por causa de voto (...) Eu não sou sujeita a isso, e me afastei”[260].

Camila e as organizações sociais às quais está vinculada têm se colocado como oposição ao grupo do qual Castro faz parte. Essa oposição tornou-se ainda mais evidente ao longo da campanha eleitoral de 2022. Naquele ano, Castro (PL) foi reeleito governador para o seu segundo mandato apoiado pelo então presidente da República Jair Bolsonaro (PL), enquanto Camila participava ativamente da campanha para eleição de Lula (PT) à presidência. Algumas semanas após nossa entrevista, Camila teve posição de destaque na emblemática visita de Lula ao complexo de favelas do Alemão como parte de sua campanha. Já em 2024, Camila foi candidata a Vereadora pelo PT, tendo a luta por moradia como parte central de suas propostas.

As diferenças nas trajetórias de Ana, na favela da Rocinha, e de Camila, no complexo de favelas do Alemão, ambas beneficiárias do aluguel social pago pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, evidenciam como esses auxílios foram mobilizados de formas distintas nas duas obras de urbanização de favelas. As duas intervenções foram realizadas pelo Governo Estadual, no mesmo período, foram gerenciadas pela mesma empresa e contavam com as mesmas fontes de recurso (PAC e contrapartida local). No entanto, no caso das intervenções na favela da Rocinha, os auxílios foram compreendidos por Ana como parte das negociações travadas ao longo de meses para a compensação pela perda de seu imóvel. A sua condição como beneficiária desse auxílio se deu por um curto período, porém com um valor mensal bastante superior ao previsto em norma, endossando a leitura de Ana de que esse havia sido fruto das suas reivindicações por melhores condições na “troca” que lhe era imposta. Uma vez que a demolição do imóvel de Ana era necessária para a abertura de frentes de obras e o conjunto habitacional para reassentamento ainda não estava concluído, o aluguel social foi então acionado para solucionar esse descompasso temporal, exemplificado o que havia sido percebido na pesquisa de avaliação do PAC (Cardoso, Denaldi, 2018).

Já para Camila e as demais famílias da antiga ocupação da Skol, no complexo de favelas do Alemão, o atendimento pelo auxílio foi a resposta imediata do poder público às

[260] Trecho da entrevista realizada com Camila, em 14 de setembro de 2022.

suas reivindicações por novas moradias. Para aquelas famílias, a condição de beneficiárias dos auxílios expressava a promessa do reassentamento futuro que, no entanto, mostrou-se frágil. Neste caso, além de o auxílio responder ao descompasso temporal, entre a urgência da demanda e a futura oferta da solução habitacional, ele também foi mobilizado como resposta ao descompasso entre o número de famílias removidas e o número de novas moradias que seriam produzidas para o reassentamento (quando já estava em vigor as diretrizes de articulação entre PAC e PMCMV para atender a estes casos).

A longa espera das famílias da antiga ocupação da Skol como beneficiárias do aluguel social mostra como tornou-se necessário que essas famílias seguissem enfrentando o "problema do aluguel social" enquanto buscavam resolver a sua "questão habitacional" (retomando as falas de Camila que abrem este tópico). Ao passo que lutavam pela manutenção dos pagamentos mensais e pelo aumento do valor, junto aos demais beneficiários dessa política, também buscavam formas de garantir o reassentamento. Frente à grave crise política e institucional que marcou a segunda metade da década de 2010, a busca por essa solução habitacional passou a ocorrer por meio de articulações políticas que visavam a produção de novos conjuntos habitacionais para atender àquela "demanda fechada", uma vez que a espera na "fila" por moradia se alongava com o refreamento do PMCMV.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas breves considerações finais pretendo retomar as questões mobilizadoras da pesquisa para destacar algumas das possíveis contribuições alcançadas, concentradas na busca por compreender como surgem e se difundem as políticas de aluguel social, e quais suas implicações sobre as condições de moradia e de vida daqueles aos quais afeta (direta e indiretamente). Busco também apontar algumas questões novas ou que se desdobram das reflexões trazidas até aqui, que podem também vir a animar pesquisas futuras. Nesse exercício serão tratados conjuntamente os dois planos de análise que se refletem no recorte espacial da pesquisa: o quadro geral de grandes cidades brasileiras e o foco sobre a cidade do Rio de Janeiro.

A retomada das raízes do acesso restrito à moradia no processo de urbanização do país e o resgate da trajetória das políticas habitacionais adotadas pelo governo federal, com seus acúmulos e contradições, foi essencial para embasar as reflexões sobre as políticas de aluguel social. Em especial, compôs o quadro necessário para a compreensão sobre como surgem estes auxílios habitacionais que, como é demonstrado ao longo da pesquisa, viriam a se consolidar como prática estatal amplamente difundida entre as cidades brasileiras.

Como colocado por Rolnik (2015), as ações do Estado, ou por ele mediadas, são partes essenciais do histórico de “idas e vindas de processos de formação, consolidação e remoção” das favelas e dos demais espaços de moradia popular nas grandes cidades brasileiras (p.180). Ao voltarem-se para o atendimento de famílias que sofrem com deslocamentos forçados, as políticas de aluguel social inserem-se dentre essas ações, incorporando o pagamento mensal de auxílios provisórios como novo instrumento, compondo o “arsenal” disponível.

Nesse sentido, as análises realizadas durante a pesquisa mostram que as políticas de aluguel social surgem atreladas às intervenções públicas sobre os territórios populares, especialmente nas intervenções para urbanização de favelas. Na cidade do Rio de Janeiro, suas origens podem ser encontradas ainda na década de 1990, nos desenhos iniciais do Programa Favela-Bairro, como trazido no relato de uma de suas gestoras e registrado nos marcos normativos municipais. Já nos primeiros anos da década de 2000, ganharam expressão também em outras grandes cidades brasileiras, como no Recife, inicialmente destinando-se a atender a famílias desabrigadas por situações de risco e, pouco depois, passando a atender também a famílias removidas de áreas alagadas por meio de intervenções que contaram com o apoio do governo federal. As origens desses auxílios nas cidades de Belo Horizonte e São Paulo são similares, sendo destinados ao atendimento de famílias removidas em decorrência de obras públicas e situações de risco. É relevante o destaque de que, especialmente na cidade de São Paulo, essas origens estiveram atreladas ao atendimento de famílias que demandavam subsídios ao aluguel por meio do Programa

Parceria Social que, anos depois, perderia suas especificidades e seria incorporado à prática preponderante do pagamento de auxílios em decorrência de deslocamentos forçados.

Nesse conjunto de cidades, o número de famílias atendidas pelas políticas de aluguel social seguiu crescendo e alcançou os maiores patamares em meio a uma conjuntura singular, entre a segunda metade da década de 2000 e primeira metade da década de 2010. Nesse período, foram destinados vultuosos investimentos públicos para a produção e transformação do espaço urbano, com importante participação dos grandes programas de desenvolvimento do governo federal, PAC e PMCMV, combinados com o agravamento dos conflitos fundiários urbanos e da insegurança da posse. Assim, as informações levantadas mostram que a década de 2010 teve início com as políticas de aluguel social sendo apresentada como alternativa de solução habitacional para dezenas de milhares famílias que haviam sofrido com deslocamentos forçados nas duas maiores cidades do país. Considerando apenas as iniciativas municipais, entre os anos de 2010 e 2015, mais de 27 mil beneficiários foram incluídos nestes auxílios na cidade de São Paulo, e mais de 10 mil beneficiários foram incluídos na cidade do Rio de Janeiro. Ainda que em menor volume, os auxílios pagos na cidade de Belo Horizonte também seguiram essa mesma tendência, tendo o ano de 2013 como aquele com maior número de beneficiários atendidos, após alguns anos de crescimento contínuo. Já na cidade de Fortaleza, foi também no início da década de 2010 que sugiram, nos marcos normativos locais, as políticas de aluguel social que passaram a atender às famílias removidas por obras públicas.

Analisando a utilização desses auxílios em meio às obras de urbanização de favelas financiadas pelo PAC, é possível compreendê-los como parte das medidas adotadas pelos governos locais para atender às famílias removidas quando não estavam disponíveis novas unidades habitacionais para o reassentamento. Como mostra a pesquisa de Cardoso e Denaldi (2018), essa indisponibilidade poderia resultar da previsão de produção de novas unidades habitacionais em número insuficiente para atender à demanda ou a perspectiva dessas novas unidades, mesmo que em número suficiente, serem concluídas somente em um momento futuro, exigindo soluções habitacionais provisórias. Explicitava-se, portanto, um descompasso entre remoções e reassentamentos que marcou a implementação do Programa. Utilizando-se das políticas de aluguel social, tornou-se possível que as intervenções físicas nesses territórios populares ganhassem celeridade e tivessem seu tempo de execução descolado do tempo de resolução das necessidades habitacionais.

O olhar aproximado sobre a adoção desses auxílios pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro nas obras de urbanização das favelas da Rocinha e do complexo do Alemão mostram uma importante heterogeneidade. No relato de Ana, moradora da favela da Rocinha, os auxílios aparecem como parte das medidas compensatórias pela perda de seu antigo imóvel, conquistadas nas negociações com os agentes públicos, somando-se aos valores

indenizatórios e ao reassentamento em um novo conjunto habitacional, que compunha o escopo das obras de urbanização e foi concluído em poucos meses. Portanto, nesse caso, o seu atendimento pelo auxílio foi, de fato, provisório e complementar às demais alternativas habitacionais. Já para Camila, então moradora da ocupação da Skol, no entorno do complexo de favelas do Alemão, o auxílio foi pleiteado junto aos agentes públicos para suprir necessidades habitacionais urgentes, e era entendido como expressão do compromisso com o reassentamento futuro atrelado àquela intervenção. Para essas famílias, e diversas outras removidas no complexo de favelas do Alemão, a política de aluguel social tornou-se permanente, ensejando mobilizações para que atendesse adequadamente aos aumentos nos custos de moradia de seus beneficiários ao longo do tempo e para que fosse continuado até o reassentamento.

Ainda que esses auxílios tenham sido acionados em contextos similares nas duas experiências, eles ganharam contornos distintos. No relato de Ana, os auxílios são percebidos como inseridos no âmbito da intervenção para a urbanização de favelas, sendo parte comum de suas etapas. Já no relato de Camila essa relação se modificou e se fragilizou com o passar dos mais de dez anos de atendimento. Após o encerramento das obras de urbanização no complexo de favelas e do distanciamento dos agentes públicos então envolvidos, as famílias da antiga ocupação da Skol seguiam sem perspectiva de reassentamento. Diante disso, Camila e outras lideranças populares passaram a reivindicar o reconhecimento de que suas demandas por solução habitacional definitiva eram decorrentes daquela intervenção em seus territórios. O episódio da carta levada à Brasília junto a movimentos de moradia e o protesto em meio ao anúncio do então governador sobre novos investimentos para o Teleférico, são registros dessa reivindicação, como uma busca por manter viva a memória do processo em meio ao qual ingressaram na política de aluguel social. Esse reconhecimento é entendido como essencial para legitimar a demanda por atendimento habitacional por meio de “demanda fechada”, e resguardar as famílias do encaminhamento para a longa “fila” da “demanda aberta” da política de provisão habitacional.

A busca por compreender como surgem e se difundem as políticas de aluguel social também levou à análise do seu acionamento nas grandes obras e projetos urbanos realizados em meio ao “ciclo olímpico”. Nesses casos, as políticas de aluguel social foram acionadas pelos agentes públicos como solução para problemas similares aos enfrentados nas obras de urbanização de favelas, quando não estavam disponíveis unidades habitacionais para o reassentamento ou mostrava-se inadequada (sob diversos aspectos) a adoção das demais alternativas habitacionais, como o pagamento de indenizações ou a “compra assistida” de um novo imóvel. Assim, o emprego desses auxílios passou a ocorrer também em intervenções urbanas que estavam para além das políticas habitacionais. A adoção da política de aluguel social pelo Governo do Estado do Ceará para viabilizar remoções atreladas às obras de

implantação do VLT, na cidade de Fortaleza, é exemplar. Nesse caso, o pagamento dos auxílios teve origem como parte de um programa que se dedicava especificamente às remoções decorrentes dessa intervenção e seria executado exclusivamente pela pasta responsável por obras de infraestrutura.

As grandes obras e projetos atrelados ao “ciclo olímpico” comumente trouxeram consigo grandes transformações urbanas, expectativas de valorização imobiliária e resultaram em conflitos urbanos agudos por seus efeitos sobre os territórios populares. Nesses conflitos, as famílias ameaçadas de remoção reivindicavam permanecer em seus locais de moradia ou mesmo conquistar condições razoáveis nas negociações para a remoção, resistindo aos impactos negativos que se impunham desproporcionalmente sobre esses territórios em prol dos pretensos benefícios coletivos dos “legados olímpicos”. Os auxílios tornaram-se essenciais para dar agilidade às obras e à liberação de terrenos para novos usos, tornando-se parte das medidas compensatórias apresentadas pelos agentes públicos nas negociações que, muitas vezes, eram conjugadas a episódios de violência institucional e repressão policial.

O pagamento desses auxílios às famílias removidas de ocupações da zona portuária do Rio de Janeiro, em meio à OUC Porto Maravilha, chama atenção também para os seus impactos sobre as estratégias populares de organização coletiva. Ao tornarem-se beneficiários das políticas de aluguel social, essas famílias dispersam-se entre imóveis alugados, cortiços ou mesmo em moradias improvisadas e novas ocupações, dificultando e, por vezes, inviabilizando, a continuidade dos longos processos de organização, discussões políticas e construção de novas formas de sociabilidade. Essas remoções afetavam experiências que disputavam a forma como as cidades são vividas e produzidas, direcionando seus integrantes para novas soluções habitacionais individuais e mediadas pelo pagamento mensal de aluguéis a proprietários imobiliários, uma vez que a constatação do descumprimento dessas exigências resultaria na suspensão dos auxílios.

O surgimento e a difusão das políticas de aluguel também se deram em meio à ação estatal em resposta a desastres e associados a deslocamentos forçados por riscos socioambientais. Ainda em 2001, esses auxílios foram utilizados na cidade do Recife para atender famílias desabrigadas em meio a desastres provocados por fortes chuvas, sendo previstos no Programa Guarda-Chuva criado no âmbito da Defesa Civil. No estado do Rio de Janeiro, os primeiros marcos normativos que previam o pagamento de auxílios temporários pela esfera estadual guardam estreita relação com obras de urbanização de favelas que contavam com recursos do PAC. Contudo, as grandes tragédias ocorridas entre 2009 e 2011 consolidaram essa prática, transformando os auxílios em instrumentos centrais do Programa Morar Seguro, executado em cooperação com prefeituras fluminenses. Com um ano de

existência, o Programa já atendia a mais de dez mil famílias, dentre elas, apenas cerca de 10% tinham origem na capital e haviam sido removidas em obras de urbanização de favelas.

O olhar aproximado para a experiência de concessão desses auxílios no Programa Morar Seguro em resposta a desastres lançou luz sobre os limites borrados entre a política habitacional e as previsões da política de assistência social, com implicações também sobre a atuação do poder judiciário em prol da concessão dos auxílios para resguardar o direito à moradia de famílias que o reivindicam nessa esfera. Retomando a definição do "aluguel social", adotada pelo Programa Morar Seguro em seu primeiro regulamento, temos o auxílio como "benefício assistencial" destinado a atender famílias desabrigadas em decorrência de "calamidade pública". Além disso, seria previsto também para famílias removidas de forma preventiva de "áreas de risco", o que, naquele momento, serviu ao reiterado acionamento do "risco" como inviabilizador da permanência nos territórios populares e importante componente das engrenagens das remoções forçadas.

Concentrando-nos no seu acionamento em resposta a desastres, a forma como esses auxílios foram definidos nos marcos normativos do Programa Morar Seguro reforça a aproximação com a previsão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) quanto à concessão de "benefícios eventuais", de caráter temporário, destinados a "prevenir e enfrentar situações de provisórias de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por nascimentos, mortes, *vulnerabilidades temporárias e calamidades*" (Brasil, 2018, p. 20, grifo meu). Nesse contexto, a perda repentina da moradia provocada por desastres é compreendida como fator determinante para a condição de vulnerabilidade temporária que demanda uma rápida atuação da política de assistência social. Dessa forma, (1) o atendimento por meio de benefício eventual da política de assistência social, temporário e decorrente de um risco circunstancial, não se confundiria com (2) o atendimento posterior por política habitacional para garantir nova moradia definitiva. A partir desse marco normativo basilar da política de assistência social teríamos, portanto, duas demandas originadas na perda repentina da moradia por desastres que estão estritamente relacionadas, mas que são distintas e exigiriam respostas também previstas por políticas setoriais distintas. Apesar desses limites traçados em norma, a experiência vivida pelas famílias beneficiárias auxílios do Programa Morar Seguro explicita as dificuldades de articulação das políticas públicas no atendimento a essas demandas.

Ressalto que essa questão ganha ainda maior relevância quando levamos em consideração os efeitos da crise climática, provocando o aumento da ocorrência de eventos extremos e o agravamento de injustiças socioambientais. A capacidade do Estado de responder adequadamente à necessidade habitacional de famílias desabrigadas em eventos extremos ganhou espaço no debate público com as enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2023 e 2024. Ainda que esse evento extrapole o recorte

temporal da pesquisa, trago-o como uma indicação para pensarmos as questões que se anunciam. Em 2024, cerca de 600 mil pessoas ficaram desalojadas e 70 mil desabrigadas em todo o estado[261]. Parte das dessas famílias desabrigadas foi encaminhada à política de aluguel social, implementada pelo Governo do Estado em parceria com municípios, prevendo o pagamento de "benefícios eventuais" de R$ 400 mensais e com cofinanciamento entre os entes. Além disso, a modalidade da "compra assistida" foi adotada para ofertar novas moradias definitivas às famílias desabrigadas, por meio de iniciativa do governo federal.

Já a partir da experiência da política de aluguel social em âmbito municipal na cidade do Rio de Janeiro, foi possível observar como o argumento de situações de risco e das famílias desabrigadas em decorrência de desastres e situações emergenciais foram sendo recorrentemente reposicionados nos marcos normativos, sujeitos a vontades e discricionaridades das gestões municipais. Nesse sentido, destacou-se a sucessiva publicação de decretos que alteravam hipóteses de atendimento habitacional da política municipal e, dentre elas, a concessão dos auxílios. Como caso exemplar temos o decreto publicado em 2013, que criou o Auxílio Habitacional Temporário (AHT) e previu que famílias desabrigadas por "situações de risco" e "emergência" seriam atendidas pelo AHT de forma continuada, até que fosse ofertada solução habitacional definitiva. Cinco anos mais tarde, estando em curso uma nova gestão municipal e em meio ao refreamento do PMCMV, um novo decreto determinou que, nesses casos, o atendimento pelo AHT passaria a ter duração máxima de um ano e estaria desvinculado de políticas de provisão habitacional. Essas mudanças sofreram fortes críticas e repercutiram no legislativo municipal que, em resposta, revogou-as e buscou remediar seus impactos sobre as famílias beneficiárias do AHT.

Esse episódio nos permite refletir sobre a ampla margem de discricionaridade do Estado quanto à sua responsabilidade na garantia do direito à moradia diante de situações de risco e desastres que, dado o longo histórico de urbanização desigual e excludente, afetam mais gravemente à população mais pobre, racializada, e sujeita à "precariedade, a informalidade e a insustentabilidade da moradia" (Denaldi, 2022, p.30). A fragilidade dos marcos normativos que dão origem à concessão desses auxílios, municipais e estaduais, contribui para a reprodução desse quadro. Ao se apoiarem predominantemente em decretos, e não em leis, as políticas de aluguel social adotadas pelo município do Rio de Janeiro e pelo estado fluminense são mantidas sobre bases normativas instáveis, com importante sujeição a mudanças conjunturais (políticas, econômicas e sociais) e aos interesses daqueles que ocupam espaços de poder na esfera executiva, resultando em atos aprovados, alterados e revogados com expressiva velocidade. Além disso, retomando as questões trazidas

[261] As estimativas disponíveis são imprecisas, porém trago-as aqui para evidenciar a escala do desastre, tomando como referência os dados produzidos e divulgados pela Defesa Civil do estado.

anteriormente, a instabilidade dos marcos normativos por vezes apoia-se e é agravada pelos limites borrados entre as demandas a serem atendidas pela política habitacional e pela política de assistência social, permitindo que, quando conveniente, os auxílios sejam enquadrados estritamente como benefícios eventuais sem vinculação direta às políticas de provisão habitacional.

Merece destaque que a construção dessas bases normativas, tanto na esfera municipal quanto estadual, com redefinições gravadas em sucessivos decretos, tem se dado sem que sejam previstos quaisquer meios de participação social. Na medida em que não são chamadas a participar desses processos, famílias já beneficiárias das políticas de aluguel e moradoras de territórios populares, sujeitas a deslocamentos forçados, são informadas dessas mudanças apenas quando sofrem com seus efeitos. Como pôde ser observado no relato de Camila, as intermitências e a suspensão dos pagamentos dos auxílios em 2016 foram um marco para a mobilização popular. A partir daquele momento, famílias de diferentes territórios e que haviam sofrido com episódios distintos de deslocamentos forçados, passaram a perceber o "problema do aluguel social" como uma questão comum a ser enfrentada. A ausência de espaços institucionais de participação nos processos decisórios sobre essas práticas é explicitada pelas estratégias populares de mobilização e incidência política, voltadas para a abertura desses espaços. Dentre essas estratégias temos manifestações populares realizadas em atividades legislativas, ocupando tribunas em sessões e audiências públicas; construção de articulações políticas transescalares, desde o cotidiano dos territórios populares até espaços institucionais do governo federal, e, ainda, protestos à frente da sede de órgãos do poder executivo (como as sedes da Prefeitura e do Governo do Estado).

O olhar atento sobre as frágeis bases normativas das políticas de aluguel social no Rio de Janeiro revela, portanto, seu distanciamento em relação aos principais marcos orientadores das políticas habitacionais. Apoiados em Rizek, Amore e Camargo (2014) podemos percebê-las como alinhadas ao caminhar das políticas sociais rumo à busca por solucionar as urgências mais flagrantes de modo focalizado e pontual, combinadas a importantes déficits de direitos sociais, entre eles o direito à moradia digna. No cotidiano dos territórios populares e nas trajetórias habitacionais de seus moradores, o pagamento desses auxílios tem sido compreendido como uma prática estatal operada por agentes públicos, e seus intermediadores, mais próxima ao cotidiano, em resposta a conflitos sociais e às negociações em torno dos deslocamentos forçados. Ao posicionarmos dessa forma as políticas de aluguel social, podemos destacar dois apontamentos que estão relacionados.

O primeiro refere-se ao fato de que, à medida que esses auxílios se consolidam como parte do "arsenal" de instrumentos mobilizados para viabilizar e agilizar remoções, as constantes alterações em seus marcos normativos, associadas às largas margens de arbitragem e discricionaridade, acabam por reforçar a negação do acesso à informação –

recorrente nas violações de direitos praticadas em conflitos fundiários. A negação do acesso à informação compôs as estratégias operadas pelo poder público e denunciadas em meio às intensas remoções forçadas ocorridas na cidade durante o "ciclo olímpico". Dentre suas diversas consequências tivemos que, muitas vezes as famílias afetadas por ameaças de remoção não conheciam as alternativas habitacionais previstas e suas condições, assim como seus direitos mais amplos que poderiam estar sendo violados, e eram fragilizadas as ações populares e coletivas de resistência.

O segundo apontamento diz respeito ao contexto em que essas práticas se inserem. A concessão desses auxílios em territórios populares tem ocorrido em meio ao crescente controle territorial de grupos armados, que disputam entre si e impõe aos moradores uma vida "sob cerco" que, nas duas diferentes modalidades, tem como parte de suas consequências a imposição de constrangimentos, riscos e incertezas (Carvalho *et al.*, 2023). A experiência dos moradores do Parque Colúmbia mostrou como, nesse quadro, há constante suspeição em torno das informações prestadas pelos agentes públicos, de suas garantias e dos interesses que os mobilizam, bem como dos sujeitos que, por vezes, assumem o papel de operadores locais dessa política. Nesse sentido, acrescento ainda que não foi incomum que, nas atividades de campo, meus interlocutores se referissem a grupos de beneficiários pertencentes a determinadas "listas" mencionadas a mim pelo nome do seu operador (como "lista do fulano"). A forma como essas situações eram relatadas, permitia percebê-las como imersas em "ilegalismos", na "zona de indiferenciação entre o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito", apoiando-me nas formulações de Vera Telles e Daniel Hirata (2007, p. 177).

Analisar, mais detidamente, as relações entre a difusão das políticas de aluguel, os "ilegalismos" e o controle territorial de grupos armados na cidade do Rio de Janeiro exigiria um esforço adicional que não coube aos limites desta pesquisa. E as diretrizes metodológicas comprometidas com a luta por moradia implicaram cuidados adicionais para lidar com essas questões. Assim, busquei me manter atenta para que possíveis achados não fossem indevidamente expostos sem os cuidados necessários, tornando-se passíveis de serem utilizados no reforço à incriminação seletiva e mobilizados contra lideranças populares e aqueles que sofrem com deslocamentos forçados.

No entanto, a partir do que foi debatido até aqui, acredito ser possível pensarmos em novas investigações sobre essas questões. Acompanhando as reflexões de Gabriel Feltran (2014), podemos compreender as políticas de aluguel social como orientadas para a inclusão mercantil de seus beneficiários, operando no sentido oposto do "direito a ter direitos" ou das políticas sociais guiadas pelo universalismo. Em meio à intensa atuação de grupos armados no mercado imobiliário em territórios populares na cidade do Rio de Janeiro, os beneficiários das políticas de aluguel social são levados a buscar por moradias de aluguel, a baixos custos, munidos de auxílios, na forma de dinheiro e, portanto, capaz de circular livremente na "zona

de indiferenciação" entre legal e ilegal, lícito e ilícito. Assim, são dadas as condições para que sejam estabelecidas trocas de bens e serviços entre sujeitos tidos como pertencentes a universos morais distintos, "trabalhadores" e "bandidos", estando de um lado aqueles aos quais voltam-se as políticas de assistência social e do outro lado aqueles aos quais voltam-se as políticas de repressão ou mesmo extermínio (Feltran, 2014). É nesse contexto que entendo serem relevantes análises críticas sobre como as políticas de aluguel social, tais como em curso hoje na cidade do Rio de Janeiro, são passíveis de serem instrumentalizadas por grupos armados, ampliando seus meios de exploração econômica. Esse esforço poderia contribuir para discutirmos o papel das políticas habitacionais no "combate à exploração econômica que sustenta o poder desses grupos armados", para que seja possível garantir "condições econômicas e sociais para que os moradores de favelas e periferias possam levar uma vida digna, livre de cercos e de opressões" (Carvalho *et al.*, 2023, p. 67).

Retomando o caminho percorrido pela pesquisa, o interesse por compreender como surgem e se difundem as políticas de aluguel social provocou reflexões quanto às articulações com a trajetória da política habitacional no país e, especificamente no caso do Rio de Janeiro, da trajetória das ações do poder público em territórios populares. Em diversas passagens foram enfatizadas as relações intrínsecas entre as políticas de aluguel social e remoções forçadas (ou mesmo a erradicação de favelas), compreendendo-as como parte dos processos de despossessão que, em meio à profundas desigualdades sociais, operam a espoliação dos pobres urbanos e aceleram processos de acumulação, a luz de autoras como Rolnik e Roy (2020) e Harvey (2003). Esses processos são constitutivos da urbanização brasileira, historicamente excludente, no qual o acesso à terra enquanto propriedade privada tem centralidade e é fator fundamental para a formação e manutenção de riquezas, como trazido nas contribuições de Maricato (2000) e Conceição Tavares (2000).

As políticas habitacionais consolidaram-se e chegaram ao ciclo recente sem que houvesse a reversão desse quadro. No sentido oposto, Maricato (1987) nos provoca a perceber como as políticas habitacionais constituídas em meio ao regime militar valeram-se da coprodução, de forma indissociável, do "espaço da acumulação" e do "espaço da miséria". Já ao longo do "ciclo lulista", ainda que com grandes avanços, sobrepuseram-se as contradições e os efeitos danosos dos investimentos públicos para a produção massiva de novas moradias populares, atualizando a aposta no ideário da "casa própria" e reforçando a hegemonia da propriedade privada.

Foi nesse contexto que busquei situar e delinear os contornos das políticas de aluguel social, observando suas interações com a trajetória mais ampla das políticas habitacionais. No entanto, o acordo provisório firmado ainda no início da pesquisa para a adoção da denominação dessa prática – *políticas de aluguel social* – motiva reflexões quanto às aproximações e aos distanciamentos em relação ao que se compreende por *políticas de*

locação social. A escolha por não avançar nessa discussão decorreu da premissa por guiar a pesquisa pela busca por conhecer e apresentar as políticas de aluguel social a partir do que elas *são*, e não pelo que *não são*. Busquei evitar que a análise se pautasse por um exercício de comparação entre ambas, para que as políticas de aluguel social não fossem tomadas, a priori, como uma experiência inacabada ou precária de políticas de locação social. Assim, nessa etapa de fechamento da exposição dos resultados da pesquisa, abordarei brevemente algumas reflexões quanto aos pontos convergentes e divergentes do que foi concebido aqui como políticas de aluguel social e o que se consolidou nas discussões do campo das políticas habitacionais como políticas de locação social.

As políticas de locação social têm sido propostas como parte dos componentes de políticas habitacionais mais amplas, como meio de diversificar as formas de provisão habitacional historicamente consolidadas no país. Divergindo das políticas que preveem a aquisição da moradia por seus beneficiários, as políticas de locação social ofertam subsídios para que seus beneficiários arquem com os custos da moradia em imóveis a serem acessados por meio do aluguel ou do pagamento de taxas mensais. Sob diferentes arranjos, as políticas de locação social podem, por exemplo, contar com a produção e a gestão desses imóveis diretamente pelo poder público ou, ainda, com a concessão da gestão a entidades externas à administração pública e a utilização de imóveis privados.

A locação social seria, por tanto, uma proposta de política habitacional alternativa ao ideário da “casa própria” como maneira exclusiva de se garantir o acesso à moradia. Em um esforço de definição e síntese, Renato Balbim (2015) indica que:

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

Essas políticas têm como principais referências as experiências de países europeus, que tiveram origem nos períodos pós-guerras e tornaram-se partes das medidas basilares do estado de bem-estar social para a oferta de moradia (Rolnik, 2015). No Brasil, uma proposta de política de locação social chegou a ser incluída no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado pelo Ministério das Cidades ainda antes do lançamento do PMCMV. Nesse documento preconizava-se que a política de locação social possuísse marco institucional bem estruturado e permanente, garantindo a proteção das famílias e a segurança da posse, com subsídios à produção e ao consumo das habitações. Adotava-se a diretriz de inserção urbana alinhada ao incentivo da oferta de moradia popular em centros históricos e áreas urbanas

consolidadas, combatendo vazios urbanos. Essas indicações convergiram para a inclusão, dentre as ações estratégicas do PlanHab, da promoção pública de locação social em grandes centros urbanos, voltada a famílias que possuíssem capacidade de arcar, de forma complementar, com os custos do morar. A elas seriam ofertados subsídios mensais para o aluguel de imóveis privados. Por meio dessa ação buscava-se constituir uma alternativa de acesso à moradia que permitisse "mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência" e que atendesse àqueles que, por estarem em condição de vulnerabilidade social, não poderiam "se responsabilizar pela propriedade de um imóvel" (Brasil, 2010, p. 156).

No entanto, as políticas de locação social ainda são esporádicas no país, apesar de contarem com importantes experiências internacionais, além do considerável acúmulo no debate público brasileiro e da sua inclusão no PlanHab. Algumas experiências são promovidas por entes locais, marcadas pela heterogeneidade de seus desenhos, porém tendo em comum o atendimento a poucos beneficiários se comparadas a outras modalidades de políticas habitacionais. Destaca-se a longeva experiência do Programa de Locação Social na cidade de São Paulo, criado pela prefeitura ainda no início da década de 2000. Em sua origem, o Programa tinha objetivo de atender à população de baixa renda por meio da oferta de moradias acessíveis na área central, disponibilizando unidades habitacionais em imóveis de propriedade municipal (D'Ottaviano, 2014). Sete conjuntos habitacionais foram produzidos para esse Programa de Locação Social, somando a produção de novas edificações e a requalificação de imóveis pré-existentes, sendo cada um deles destinado a demandas de grupos específicos. Assim, consolidou-se um parque público de locação social com mais de 900 unidades habitacionais.

Cerca de uma década após a criação do Programa, D'Ottaviano (2014) ressaltava os problemas enfrentados, especialmente atrelados à gestão do parque imobiliário, ao atendimento à demanda por ações de assistência social e à insuficiência dos recursos públicos destinados ao Programa. Além disso, avaliava que o Programa se deparava com o desafio de não corresponder aos anseios e às pautas majoritárias dos movimentos de moradia, que se alinhavam à trajetória da política habitacional brasileira ao definirem a aquisição da "casa própria" como objetivo principal (2014, p.264). Paolinelli (2018), em suas reflexões sobre as experiências de políticas de locação social no país, acompanha a leitura de que "a luta pela moradia no Brasil não incorporou reivindicações por políticas voltadas para a locação" (p. 180), entretanto acrescenta o importante destaque de que, para além da luta pelo acesso à casa própria, as reivindicações populares privilegiam a permanência dos moradores em seus territórios, como favelas e ocupações (*Ibidem*).

Outras experiências locais emergiram ao longo dos últimos anos, a exemplo do Programa de Locação Social no município de Belo Horizonte que prevê diferentes

modalidades, com parque de imóveis públicos e privados, e incluindo a possibilidade da gestão por Organizações da Sociedade Civil (Paolinelli, Gimenez, 2023), ou, ainda, o recente Programa de Locação Social no município de Campo Grande (Mato Grosso do Sul), também com diferentes modalidades previstas, tendo avançado na concessão de subsídios para locação de imóveis privados em articulação com imobiliárias[262]. Por sua vez, o governo federal passou a fomentar políticas de locação social junto a entes locais por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs) em meio ao mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), quando havia sido extinto o Ministério das Cidades e reduzidos os subsídios destinados às políticas habitacionais. Nesse contexto teve origem a PPP 'Morar no Centro' que, desde 2021, vem sendo implementada pela prefeitura do Recife. A PPP prevê a oferta de imóveis públicos para locação social, conjugada à produção de unidades para alienação, e a contratação, custeada pelo município, de uma empresa concessionária responsável pela prestação dos serviços de provisão, gestão, manutenção e operação dos empreendimentos.

O surgimento dessas novas experiências de políticas de locação social em cidades brasileiras tem sido acompanhado por outras cidades latino-americanas, assim como pela transformação dessas políticas no norte global e a emergência de crises habitacionais que têm afetado, especialmente, a inquilinos. Esse quadro tem provocado debates, no campo dos estudos urbanos, sobre o impulsionamento da moradia de aluguel (e de políticas públicas com esse fim) em prol da ampliação dos ganhos do setor imobiliário, especialmente após a crise hipotecária e financeira de 2008. Uma das leituras, desenvolvidas por Isadora Guerreiro, Raquel Rolnik e Adriana Marín-Toro (2023), é de que o crescimento dos aluguéis nos mercados habitacionais tem se configurado como "uma nova fronteira de expansão das finanças sobre o imobiliário" (p. 453). Na medida em que o aluguel permite que a habitação seja transformada em serviço, a busca por ganhos nesse setor se desloca da "produção em escala da moradia em propriedade", passando a priorizar a "remuneração do capital investido através de fluxos de renda centralizados e de larga permanência no tempo – apoiando-se (e consolidando) o contexto de transitoriedade permanente (Rolnik, 2019) ao qual as classes populares estão submetidas" (*Ibidem*).

Essas questões ganham ainda maior relevo com a recente publicação de dados públicos que reforçam a tendência de crescimento da proporção de domicílios alugados no país, alcançando cerca de um quinto do total de domicílios (IBGE, 2024). O crescimento ocorre também entre as famílias de mais baixa renda, fazendo com que domicílios em ônus excessivo com aluguel já correspondam a 67% do déficit habitacional nas regiões metropolitanas, de acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP, 2025). Assim, em mais de

[262] Esses e outros casos foram apresentados no Seminário Nacional Políticas Habitacionais de Aluguel Social, realizado nos dias 3, 4 e 5 de junho de 2025, no Centro de Pesquisa e Formação do Sesc (Serviço Social do Comércio), na cidade de São Paulo.

3,6 milhões de domicílios urbanos no país, com renda domiciliar de até três salários-mínimos, temos o comprometimento de mais de 30% dessa renda com os custos do aluguel, situação que ocorre predominantemente em domicílios com mulheres e pessoas negras como responsáveis (*Idem*). A conjunção desses fatores aponta para a relevância de estudos sobre as políticas de locação social que possam analisar o tensionamento entre as tendências já percebidas (e que se anunciam) e as diretrizes basilares da locação social que impulsionaram a defesa da sua inclusão do âmbito da política habitacional no país.

Ainda que reconheçamos a singularidade desse momento marcado por rápidas transformações, algumas das características próprias das políticas de locação social podem ser destacadas como fatores de distinção ou, ao menos, indicadores de diferenças, em relação às políticas de aluguel social. A primeira delas refere-se à proposição do atendimento continuado nas políticas de locação social e de atendimento provisório ou temporário nas políticas de aluguel social. Sobre isso, Milano (2013) ressalta que as políticas de aluguel social não se apresentam como opção de moradia definitiva a seus beneficiários. Já Paolinelli (2017) complementa que as políticas de aluguel social se baseiam na espera de seus beneficiários por políticas habitacionais pautadas pelo acesso à propriedade privada da moradia, distanciando-se, por tanto, dos princípios das políticas de locação social. Nesse mesmo sentido, a partir de experiência da política de aluguel social na cidade de São Paulo, Guerreiro (2020) afirma que, em meio a uma política pública que “remove e lança ao aluguel popular”, o Auxílio Aluguel constitui-se como uma forma de remunerar e gerir a espera na “fila da habitação”.

O segundo marco de diferença entre ambas foi anunciado por Guerreiro (2020) e é central às discussões propostas ao longo dessa pesquisa, voltando-se para a relação entre as políticas de aluguel social e os deslocamentos forçados. Como foi registrado ao longo da pesquisa, as políticas de aluguel social têm suas origens e sua posterior difusão conjugadas às necessidades habitacionais frente a situações de desabrigo, decorrentes de remoções forçadas realizadas pelo próprio poder público, por conflitos fundiários de forma mais ampla ou por situações extremas como catástrofes e desastres socioambientais. Distancia-se, portanto, das políticas de locação social que têm como objetivo acolher a demandas apresentadas de forma espontânea por famílias que buscam por políticas de provisão habitacional que ofertam recursos mensais para complementar sua capacidade de arcar com os custos da moradia. No sentido inverso, os beneficiários das políticas de aluguel social são aqueles que, tendo perdido suas moradias, são encaminhados por agentes públicos para o recebimento de auxílios financeiros anunciados como soluções provisórias e medidas compensatórias. Assim, ingressam nas políticas de aluguel social após terem enfrentado o rompimento do fluxo regular de suas rotinas por uma transformação não desejada (Magalhães, 2019).

Destaco essas duas características distintas, entre as políticas de locação social e políticas de aluguel social, sem a pretensão de traçar limites ou definições precisas. Isso porque, mesmo em políticas de locação social, por vezes é previsto o atendimento temporário aos beneficiários. Por exemplo, parte expressiva dos beneficiários da política de locação social de Belo Horizonte aguarda atendimento por programas de acesso à casa própria, como mostra Paolinelli (2023). Além disso, políticas de locação social podem ser apresentadas como única forma de atendimento habitacional a famílias removidas de territórios populares. Como exemplo emblemático, na política de locação social de São Paulo, um dos maiores conjuntos habitacionais (Parque do Gato) foi destinado a famílias que haviam sofrido com remoção. Há também casos de políticas de aluguel social que prevê atendimento a famílias em situação de vulnerabilidade social que não têm a perda da moradia como marco anterior, como mostra o exemplo de Fortaleza. Mesmo que beneficiários de políticas de aluguel social decorrentes dessas previsões sejam minoritários, esses são casos em que os limites são borrados em relação às previsões das políticas de locação social. Em suma, ainda que limitada ao escopo dessa pesquisa, espero que os resultados ajudem em análises futuras dedicadas a tal tarefa (que parece se tornar cada vez mais complexa).

Retomando os pontos de partida da pesquisa, estava dentre as questões mobilizadoras compreender as consequências das políticas de aluguel social sobre as condições de moradia e de vida das famílias por elas afetadas. As considerações trazidas anteriormente quanto às origens e à consolidação das políticas de aluguel social contribuíram, também, para avançarmos nesse sentido e busco sintetizá-las a seguir. A partir da cidade do Rio de Janeiro foi possível perceber que a fragilidade dos marcos normativos e a ampla margem de discricionaridade dada ao poder público podem servir de reforço ao quadro de exclusão e precariedade. Podem também aprofundar as situações de violações de direitos, comuns aos conflitos fundiários urbanos, reforçando a opacidade desses processos e fragilizando redes de solidariedade. Soma-se a isso que, ao restringirem-se à transferência de auxílios financeiros para que seus benefícios busquem por moradias, essas políticas podem ser instrumentalizadas por grupos armados em sua exploração econômica do mercado imobiliário nas áreas em que exercem controle, aprofundando a condição de vida sob cerco. Em um quadro mais amplo, as políticas de aluguel podem ser entendidas como parte das engrenagens que operam na crise de insegurança da posse e nos deslocamentos forçados, que reforçam a concentração de terras e, portanto, de riquezas. Nesse mesmo sentido, ao situar o mercado popular de aluguéis como solução de atendimento habitacional, as políticas de aluguel social reforçam a condição da moradia como mercadoria e as estratégias rentistas daqueles que a detém, mostrando-se aderente às mais recentes dinâmicas do capital na periferia do capitalismo (Guerreiro *et al*., 2023, Rolnik, 2019).

Para avançar na compreensão das consequências dessas políticas sobre as condições de moradia e de vida de seus beneficiários mostrou-se fundamental partir da sua relação intrínseca aos processos violentos de remoção, intensificados em meio ao "ciclo olímpico" na cidade do Rio de Janeiro. Helena Galiza, Lilian Vaz e Maria Lais Pereira da Silva (2014), ao debruçarem-se sobre esses processos, propõem compreendê-los como promotores de sofrimento e inseguranças do futuro. As autoras destacam a existência de uma "cultura de remoções", institucionalizada, consolidada junto ao processo de urbanização excludente (que se estendendo desde o século XIX até o XXI) e que é combinada com a "cultura do sofrimento". As autoras refletem sobre a "cultura de remoções" a partir do reconhecimento da "cotidianidade e [d]a permanência da "solução remoção" no imaginário de autoridades públicas e camadas médias e altas" (*Idem*, p.7). Já a relação entre a "cultura de remoções" e a "cultura de sofrimento" é dita como "arriscada", porém decorrente de suas pesquisas que se baseavam em "evidências de relatos e referências de gerações de removidos, expulsos ou despejados de forma arbitrária" (*Idem*, p.4). Nesse ponto apoiam-se em Machado da Silva (2004), quando o autor afirma que a dimensão da cultura se vincula a uma memória coletiva, de experiências compartilhadas, com "forte enraizamento em lugares da cidade (a memória compartilhada é um dos aspectos mais fundamentais, que lhes dá cor, densidade e sentido), marcados por uma estrutura urbana excludente (...). Porém marcados também pela memória de uma experiência compartilhada que dignifica as vítimas que se recusam à passividade" (p.108).

Trago a formulação das autoras quanto à consolidação de uma "cultura de remoções" combinada à "cultura de sofrimento" sem a intensão de desenvolvê-la, o que não caberia nessas notas finais. No entanto, chamo atenção para a convergência dessas reflexões com o que pude experienciar em campo, ao longo da pesquisa, especialmente no diálogo com meus interlocutores. O sofrimento decorrente da perda da moradia, ou do risco iminente de que isso viesse a ocorrer, esteve sempre presente e busquei registrá-lo no texto ainda que, por vezes, enfrentasse dificuldades de escrever o que era percebido e precisasse omitir informações pelo compromisso em preservar meus interlocutores de exposições indevidas. Da mesma forma, o ingresso nas políticas de aluguel social era relatado a mim, reiteradamente, como associado ao sofrimento. Como exemplo, em uma das entrevistas realizadas em Fortaleza, minha interlocutora apontou para seu telefone celular e comentou que as mensagens que chegavam insistentemente eram do grupo de famílias beneficiárias do aluguel social e que seria difícil lê-las sem chorar. Já na entrevista com Camila, os termos utilizados enfaticamente para sintetizar sua condição de beneficiária desses mesmos auxílios foi tristeza e humilhação. Ainda que, de partida, fosse possível vislumbrar o recebimento do auxílio como medida amenizadora de situações que poderiam ser ainda mais graves, de modo geral, minha

percepção foi de que ele era apontado como algo a ser superado, que representava a perda da moradia (como uma marca) e que prolongava esse episódio à diante no tempo

As atividades de campo, especialmente as entrevistas realizadas na cidade do Rio de Janeiro, reforçam a leitura de que o ingresso nas políticas de aluguel é acompanhado pela continuidade e, muitas vezes, pelo agravamento da precarização das condições de moradia e de vida dos beneficiários. As dificuldades de arcar com os novos custos da moradia induzem a possível inserção de grande parte de seus beneficiários em territórios “às margens”, mantendo-lhes suscetíveis a novos deslocamentos forçados, seja por remoções futuras promovidas pelo próprio poder público, seja pela inserção em áreas sujeitas a desastres.

Esses novos deslocamentos forçados podem ocorrer também por meio de despejos promovidos pelos locadores em resposta à impossibilidade de pagamento dos aluguéis cobrados ou do não cumprimento com as garantias comumente exigidas dos locatários. Como destacado na leitura dos marcos normativos, não são previstas medidas de controle ou gestão do poder público sobre os imóveis ofertados às famílias para a locação[263], como a composição de “banco de imóveis” vistoriados ou, ainda, a intermediação entre beneficiários e locadores. Dessa forma, as famílias beneficiárias das políticas de aluguel social são expostas às práticas excludentes do mercado imobiliário, agravadas pelo contexto de aumento expressivo dos valores dos aluguéis. As dificuldades em arcar com os novos custos do morar podem ser agravadas também pelos impactos dos deslocamentos forçados sobre as redes de sociabilidade, essenciais para a reprodução social da vida, e sobre as estratégias de obtenção de renda por meio do trabalho. E, ainda, esses despejos podem ser provocados por ações do próprio poder público, como os atrasos ou mesmo a interrupção dos pagamentos dos auxílios aos beneficiários, dada suas fragilidades e sujeições às mudanças conjunturais, tendo como exemplo emblemático a crise instaurada no ano de 2016 sobre a política de aluguel social do estado do Rio de Janeiro.

Evidencia-se, portanto, a condição de “instabilidade, irresolução e temporariedade” atrelada ao estado de transitoriedade permanente (Telles, 2010; Rolnik, 2015), o que reforça as impressões já apontadas nos passos iniciais da pesquisa. Avançando nessa compreensão, as atividades de campo na cidade do Rio de Janeiro permitiram compreender que, embora sejam compartilhados os efeitos das políticas de aluguel social sobre as condições de moradia e de vida dos seus beneficiários, há uma importante diversidade de situações que merece

[263] Entre as experiências analisadas, apenas na política de aluguel social em curso na cidade de Belo Horizonte, o Programa Bolsa Moradia, foi observada a previsão de ações voltadas à qualificação dos imóveis locados pelos beneficiários. Já nas políticas de aluguel social em curso na cidade do Rio de Janeiro, municipal e estadual, são previstas apenas atividades de recadastramento que exigem dos beneficiários a apresentação de informações básicas, comprovantes de pagamento dos aluguéis e cumprimento dos critérios estabelecidos. Essas ações limitam-se à identificação de irregularidades por parte dos beneficiários, respondidas com a suspensão dos auxílios.

destaque e que está relacionada à heterogeneidade das soluções de moradia (anteriores e posteriores ao ingresso nessas políticas). Para reconhecer essa diversidade e compreender a complexidade que a compõe, mantive-me vigilante ao longo da pesquisa, evitando reproduzir visões que tratem os territórios populares de forma homogênea (como se fossem formados por um “grupo social específico” ou um “tipo único”) e ciente de que contribuem para reforçar estigmas sobre seus moradores.

Dessa forma, para alguns de meus interlocutores, a perda da moradia e o ingresso na política de aluguel social significava profundo rompimento com seu território, suas redes sociais constituídas ao longo do tempo e suas perspectivas futuras. Dentre esses interlocutores estão aqueles que, morando na favela Parque Colúmbia, resistiam às condições impostas para a remoção enquanto enfrentavam grave exposição ao risco de inundações e desabamentos. Já para outros interlocutores, essa perda era mais um episódio entre tantos anteriores. Essa situação foi percebida com maior relevo nos diálogos com moradores de ocupações e reafirmada pela equipe do NUTH, ao destacarem a recorrência de episódios em que famílias que haviam sido atendidas pelo Núcleo, passado por remoções e acessado as políticas de aluguel social, eram reencontradas em novas ocupações sob ameaça de remoções.

As aproximações e os distanciamentos entre as experiências de Ana e Camila são exemplares dessa diversidade. Ambas têm suas trajetórias habitacionais enraizadas em grandes favelas cariocas. Para Ana, as negociações em torno das medidas compensatórias para a remoção foram marcadas pela sensação de injustiça. No entanto, suas condições de moradia e de vida enquanto beneficiária da política de aluguel social foram resguardadas pela manutenção da sua renda obtida pelo trabalho, pelas indenizações conquistadas e pela possibilidade de contar com o apoio familiar para que ela e sua filha morassem, sem custos, em um imóvel próximo e adequado pelo período necessário de alguns meses até o reassentamento. Seu imóvel afetado pelas obras estava situado em uma das áreas mais valorizadas da Rocinha, onde há intensa dinâmica imobiliária. Ao destinar parte desse imóvel ao aluguel, Ana complementava a sua renda familiar mensal e conseguia formar poupança. O processo de remoção e reassentamento foi percebido por Ana como promotor de perdas financeiras, no entanto, o reinvestimento das indenizações permitiu que continuasse contando com a renda complementar proveniente da locação de imóveis (ainda que fosse inferior à anterior).

Já para Camila, a perda da moradia e o ingresso na política de aluguel social marcaram o início de uma sucessão de deslocamentos forçados, entre moradias com diferentes níveis de precariedade. Para acessar e permanecer nos imóveis alugados, Camila precisava complementar os valores recebidos mensalmente pelos auxílios com parte de sua renda obtida exclusivamente pelo trabalho, comprometendo o custeio de outras necessidades

básicas suas e de seus filhos. Nos períodos em que houve atrasos e suspensões nos pagamentos dos auxílios, essa situação tornou-se ainda mais crítica. Recuperando seu relato, foi nesse período que ela precisou buscar moradias ainda mais baratas, nas quais não pagasse por serviços básicos de abastecimento de água e energia elétrica, porque “não tinha de onde tirar (dinheiro), ou tu pagava o aluguel ou tu comia”[264].

Dentre os deslocamentos forçados sofridos por Camila e seus filhos, enquanto beneficiários da política de aluguel social (entre 2011 e 2022), houve tanto situações associadas à inadequação habitacional e ao risco quanto ameaças e efetivações de despejos por inadimplência. Como trazido anteriormente, em dois desses episódios Camila relatou ter perdido todos os bens em alagamentos, em casas alugadas no complexo de favelas do Alemão. Neste ano em que encerro as atividades da pesquisa, 2025, sofreu com um incêndio que atingiu a casa alugada em que morava. Em uma das entrevistas concedidas após o incêndio Camila dizia ter perdido todos os seus “bens materiais, que é uma coisa que é fundamental. E muita memória” (O Dia, 2025). Ao descrever o que fez de imediato, ao perceber o incêndio, Camila reforçou sua trajetória de deslocamentos forçados e a importância de preservar seus registros, dizendo: “Eu só tirei meus filhos e peguei a pasta de documentos, porque eu já tive vários problemas com enchente e com deslizamento" (*Idem*).

As reflexões desenvolvidas ao longo da pesquisa e apresentadas até aqui também reforçam as impressões iniciais de que os impactos negativos das políticas de aluguel social sobre as condições de moradia e de vida de seus beneficiários poderiam ser atenuados caso os valores pagos como auxílios mensais fossem compatíveis com os custos de locação de moradias adequadas. Essa é uma das reivindicações centrais das articulações populares em torno do tema na cidade do Rio de Janeiro, movidas pela urgência em responder às necessidades cotidianas. Além disso, a diversidade com que esses efeitos se manifestam entre os beneficiários das políticas em curso indica que a insuficiência dos valores pagos tende a aprofundar as desigualdades sociais existentes, afetando mais gravemente tanto aqueles expostos a situações mais agudas de vulnerabilidade social, especialmente relacionadas à escassez de renda, quanto aqueles com menor capacidade de se recompor após os deslocamentos forçados. No entanto, é importante ressaltar que essa medida, isoladamente, não seria suficiente para garantir condições adequadas de moradia frente às dinâmicas próprias do mercado imobiliário popular, nem enfrentaria as fragilidades estruturais dessas políticas e suas implicações sobre dimensões mais amplas, como o direito à moradia e a segurança da posse nos territórios populares.

Por fim, essas importantes questões relacionadas à precarização das condições de moradia e de vida dos beneficiários das políticas de aluguel social tornam-se ainda mais

[264] Trecho de entrevista com Camila, realizada em 14 de setembro de 2022.

cruciais quando consideramos que a perda da moradia e o posterior atendimento às famílias são acompanhados por uma profunda imprevisibilidade quanto ao futuro. Ainda que sejam escassos os dados públicos disponíveis sobre o tempo de atendimento às famílias nas políticas em curso na cidade do Rio de Janeiro, as informações levantadas demonstraram ser comum a permanência por longos períodos nessa condição que, no discurso oficial, é apresentada como provisória. Especialmente para os beneficiários da política estadual, essa espera mostrou-se ainda mais longa e indefinida.

Como pontuado ao longo do texto, particularmente nas análises vinculadas à trajetória das políticas habitacionais, a "porta de saída" das políticas de aluguel social (que seria a oferta de uma nova moradia pelo poder público como forma de reassentamento), tornou-se ainda mais distante com a crise política e institucional iniciada em 2015 no governo federal e a importante inflexão que levou ao arrefecimento do PMCMV. No entanto, em meio ao terceiro mandato presidencial de Lula (2023-2026), anunciam-se novas perspectivas futuras, mesmo que incertas e sujeitas a uma conjuntura política especialmente dinâmica. A retomada do PMCMV e de suas ações para as famílias de mais baixa renda apontam para um cenário mais favorável, uma vez que as normas em vigor incluem, dentre o público prioritário da provisão subsidiada de unidades habitacionais, famílias que tenham sofrido "deslocamento involuntário em razão de obras públicas federais", "tenham perdido a moradia em razão de desastres" e "residentes em área de risco"[265]. Além disso, a urbanização de favelas também foi retomada com a criação do Programa Periferia Viva, incluído no Novo PAC. Nas intervenções para urbanização de favelas no âmbito do Programa Periferia Viva, é previsto pagamento de auxílios como "soluções transitórias" para famílias removidas e que aguardem reassentamento, com a inovação de que tal condição não exceda o prazo máximo de 24 meses (Brasil, 2025). Já nas intervenções para contenção de encosta e eliminação de situações de risco, determina-se que as mesmas "soluções transitórias" sejam continuadas até o reassentamento (Brasil, 2023).

Nestas considerações sobre a "porta de saída" das políticas de aluguel social, gostaria de destacar que, muitas vezes, relutei em utilizar a expressão "definitiva", comumente associada ao reassentamento. Optei por utilizá-la ao longo do texto para fazer referência aos discursos oficiais (especialmente presentes em atos normativos) e destacar a contraposição em relação ao caráter temporário ou provisório das políticas às quais me detive. No entanto, aproveito o momento para explicitar o desconforto em tomar como dado que o reassentamento em novos imóveis ofertados pelo poder público represente uma superação definitiva desse quadro para uma parcela expressiva das famílias, compartilhando, a seguir, algumas breves colocações sobre as repercursões sobre as políticas de alugue social.

[265] Artigo 8º da Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

As críticas já consolidadas sobre a reiterada prática de reassentamentos periféricos em grandes conjuntos habitacionais indicam que, em muitos casos, o estabelecimento das famílias nesses imóveis tem sido rompido por novos deslocamentos (Santo Amore *et al.*, 2015). Esse rompimento pode ser motivado por condições inadequadas das novas formas de moradias, como o aumento dos custos de vida e a incapacidade de comprometimento da renda familiar ou a inserção em periferias distantes das ofertas de trabalhos, de serviços básicos e de infraestrutura (*Ibidem*). Como apontado por Sara Medeiros e demais autoras (2022), o importante mercado de locação e venda de imóveis em conjuntos do PMCMV tem colocado em evidência os fatores envolvidos nesses novos deslocamentos, especialmente o não atendimento das necessidades habitacionais em sua diversidade.

Para além dessas situações, têm sido expressivos e latentes os relatos de expulsões decorrentes do controle territorial de grupos armados nesses novos espaços de moradia (Jaenisch, Alvarenga, 2023). Em atividades de campo na cidade do Rio de Janeiro pude acompanhar relatos de famílias que, tendo aguardado o reassentamento no aluguel social e recebido os novos imóveis em condomínios do PMCMV, foram impedidas de permanecer e retornaram aos territórios de origem, porém sem que fosse possível o reingresso nas políticas de aluguel social. Vale destacar que a Zona Oeste da cidade (AP5), principal área de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social no âmbito do PMCMV, é também uma área de forte atuação de grupos milicianos. Ali as milícias cresceram, se expandiram e se fortaleceram ao longo do “ciclo olímpico” como forma de controle social de alta intensidade sobre a vida cotidiana (Rocha, Bazoni Da Motta, 2020). Nesses casos de expulsões, para retornar à “fila” da provisão habitacional e serem atendidas em novos empreendimentos é necessário que as famílias façam denúncias formais para suspensão do contrato junto aos órgãos responsáveis, o que por vezes esbarra no medo de sofrerem novas violências e ameaças dos grupos armados, ou ainda de serem punidas por agirem de forma “irregular” como pela venda ou a locação dos imóveis a terceiros e a reinserção em uma nova condição de moradia “as margens”.

Já na cidade de Fortaleza, acompanhando momentos de escuta dos beneficiários das políticas de aluguel social por agentes públicos comprometidos com a defesa do direito à moradia daquelas famílias, fui surpreendida pelas colocações de algumas pessoas presentes. Elas afirmavam preferir permanecer naquela condição, recebendo auxílios financeiros mensais, ainda que considerados insuficientes, à opção de reassentamento que estava sendo ofertada pelo poder público. As unidades habitacionais para reassentamento seguiam a prática hegemônica de compor grandes conjuntos localizados na periferia da cidade que, de forma similar ao observado no Rio de Janeiro, vinham sendo alvo de práticas violentas de grupos armados. Como apontado por Renato Pequeno (2020), entre 2017 e 2019 houve 159 denúncias de remoções comandadas pelo tráfico de drogas na cidade de Fortaleza, afetando

805 famílias. A maior parte dessas remoções (84) haviam ocorrido em conjuntos habitacionais (*Ibidem*). Nesse sentido, as famílias então beneficiárias das políticas de aluguel social diziam ter receio de sofrer com novas violências e expulsões logo após o reassentamento, que levariam a condições ainda piores de moradia e de vida. Em conversa sobre o tema, uma gestora pública compartilhou que situações como aquelas vinham provocando o poder público local a pensar políticas de locação social que permitissem a mobilidade residencial das famílias reassentadas. Dessa forma, vislumbrava-se ser possível responder adequadamente às demandas por provisão habitacional, reduzindo os impactos das constantes disputas de grupos armados que tornavam inviável a permanência de moradores reassentados em conjuntos habitacionais.

Esses apontamentos explicitam a inadequação do uso do termo “definitivo” para o reassentamento como “porta de saída” das políticas de aluguel social. Em sentido inverso, mesmo quando atendida por políticas de provisão habitacional, a população pobre urbana permanece excluída, submetida à condição de transitoriedade permanente, tão presente nas políticas de aluguel social. E, à medida que o reassentamento é afirmado como atendimento “definitivo”, pelo qual o poder público teria cumprido “definitivamente” com seu papel garantidor do direito à moradia, fecham-se as portas (ou, ao menos, reforçam-se as barreiras) para o reingresso nas políticas de aluguel social ou o reencaminhamento para outra soluções habitacionais. Assim, enquanto a chamada “solução definitiva” mantém-se no plano discursivo, o reassentamento transforma-se, de fato, em uma “porta de saída” sem caminho de retorno.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Vitor. Ocupação Zumbi dos Palmares terá que sair de prédio abandonado no Rio. **Agência Brasil**, 18 dez. 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-12/ocupacao-zumbi-dos-palmares-tera-que-sair-de-predio-abandonado-no-rio. Acesso em: 18 mar. 2025.

OTTA, J. A vez do morro. Monitoramento das encostas do Recife consegue, há quatro verões, prevenir mortes em deslizamentos no período de chuvas. **Cidades Vivas**, Recife, 2004. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/DOC_0021.pdf. Acesso em 09 de novembro de 2024.

ACSELRAD, H. Mapeamentos, identidades e territórios. In: ACSELRAD, H. (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais**: marcos para o debate. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010. p. 9-38.

ACSELRAD, H. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 5, 2002. p. 49-60.

AKAISHI, A. G.; SARAIVA, C. P.; CARDOSO, L. C.; SILVA, P. C. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 49-73.

ARAUJO SILVA, M. C. de. Entre as estatísticas e a cidade: o cadastramento e a produção da demanda social por apartamentos, no Programa Minha Casa Minha Vida. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, p. 237-256, 2016.

AVLIA, E.; ARAÚJO, G. Governo do RJ inicia obras de recuperação do teleférico do Complexo do Alemão nesta sexta-feira (18). **G1 Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 18 mar. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/03/18/governo-do-rj-inicia-obras-de-recuperacao-do-teleferico-do-complexo-do-alemao-nesta-sexta-feira-18.ghtml. Acesso em: 18 set. 2025.

BALBIM, R. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social**: Alternativas à Política Habitacional. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Avaliação de perdas e danos**: inundações e deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro de 2011. Brasília: Banco Mundial, 2012. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/cooperacao-internacional/ativacoes-no-brasil/chamados/imagens/inundacoes-e-deslizamentos-na-regiao-serrana-do-rio-de-janeiro.pdf. Acesso em: 18 set. 2025.

BARREIRA, Gabriel. Alerj tem protesto contra corte de Aluguel Social. **G1 Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 24 nov. 2016. Disponível em: https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/alerj-tem-protesto-contra-corte-de-aluguel-social.ghtml. Acesso em: 5 set. 2025.

BARRETO, A. C. N. H. Análise dos critérios utilizados para concessão de “bolsa aluguel” na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 3, n. 14, p. 176-192, 2018.

BASTOS, Isabela. Chuvas no RJ deixam 11 mortos e um desaparecido, alagam hospital e fecham Avenida Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/01/14/chuvas-deixam-dois-desaparecidos-alaga-hospital-e-fecha-avenida-brasil.ghtml. Acesso em: 5 set. 2025.

BASTOS, Isabela; SCHMIDT, Selma. O Rio vai remover 119 favelas de áreas de risco em 2 anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 jan. 2010. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-removera-119-favelas-ate-fim-de-2012-3072053. Acesso em: 5 set. 2025.

BEAUD, S.; WEBER, F. **Guia para a pesquisa de campo**: produzir e analisar dados etnográficos. Petrópolis: Vozes, 2007.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BIRMAN, P. “Favela é comunidade?”. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. p.?-?.

BONATES, Mariana Fialho. **Ideologia da casa própria... sem casa própria**: o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB. 2007. 291 f. Dissertação (Mestrado em Conforto no Ambiente Construído; Forma Urbana e Habitação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, 2008.

BOURDIEU, P. Introdução a uma Sociologia Reflexiva. In: BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 17-58.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). 1. ed. Tradução Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades Habitação, Brasília, n. 4, nov. 2004. Disponível em: https://bit.ly/3Dm0aw7. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Periferia Viva – Urbanização de favelas:** manual de instruções para apresentação de propostas. Brasília: 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/novo-pac-selecoes/arquivos/urbanizacao-de-favelas/manual_urbanizacaofavelas.pdf. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Periferia Viva – Contenção de Encostas**: manual de instruções para apresentação de propostas. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/periferias/manual_contencaoencostas.pdf. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**: versão para debate. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS**. Brasília, 2018.

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

BRENNER, N. La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. **Revista EURE**, Santiago do Chile, v. XXIX, n. 86, p. 5-35, maio 2003.

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

BRUM, M. S. I. Opção pelos pobres: a Pastoral de Favelas e a reorganização do Movimento de Favelas no Rio de Janeiro na redemocratização. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 65, p. 413-432, set./dez. 2018.

BURGOS, M. T. B. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.25-60.

CALDEIRA, T. P. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 47, p. 155-176, 1997.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução n° 1.450/2019 – "CPI das enchentes"**. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2019.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52.

CARDOSO, A. L.; LAGO, L. C. Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário. In: QUEIROZ RIBEIRO, L. C. (Org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p.320-353.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, A. L.; MELLO, I. Q.; JAENISCH, S. T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 73–102.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (Orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.17-65.

CARDOSO, A. L.; NUNES JUNIOR, D. R.; ARAÚJO, F. S.; SILVA, N. F.; ARAGÃO, T. A.; AMORIM, T. P. Minha Casa Minha Sina: implicações da recente produção habitacional pelo

setor privado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p.143-160.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A.; NOHL, A.; PINA, A. M. Origens das políticas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023a. p. 51-71.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A.; NOHL, A.; PINA, A. M. Os antecedentes das políticas de urbanização no Rio de Janeiro: o incipiente papel desempenhado pelas três escalas federativas e suas medidas institucionais. In: CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023b. p. 73-120.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A.; NOHL, A.; PINA, A. M. A estruturação das políticas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro: uma agenda que se torna permanente e com protagonismo municipal. In: CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023c. p. 123-163.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A.; NOHL, A.; PINA, A. M. As camadas da urbanização de favelas no Rio de Janeiro: consolidação, inovações, contradições e entraves. In: CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023d. p. 165-232.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L.; *et al*. **Direito à cidade e habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 6-19, 2014.

CARDOSO, A. L.; XIMENES, L.; PATRICIO, N. A.; JAENISCH, S. T. O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjos institucionais. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 107-138.

CARDOSO, A.; BELTRÃO, A.; D'OTTAVIANO, C.; XIMENES, L. A.; JAENISCH, S. T.; VELASCO, T. Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p.57-80.

CARDOSO, A.; XIMENES, L. A.; JAENISCH, S. T.; VELASCO, T. Direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro: avanços e retrocessos nas políticas de habitação social. In: RIBEIRO, L. C. Q.; GOMES RIBEIRO, M. (Orgs.). **Reforma urbana e direito à cidade: Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022a, p. 45-62.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R. M.; XIMENES, L. A. Favela-Bairro e Proap-Rio: antecedentes, características e desdobramentos. In: GONÇALVES, R. S. (Org.). **Favelas e memória**: primeiros projetos de urbanização. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Numa Editora, 2024.p.275-316.

CARVALHO, M. B.; ROCHA, L. M.; BAZONI DA MOTA, J. W. **Milícias, facções e precariedade** [livro eletrônico]: um estudo comparativo sobre as condições de vida nos territórios periféricos do Rio de Janeiro frente ao controle de grupos armados. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2023.

CAVALIERI, F.; OLIVEIRA, F. L.; SALES, A. V. S.; SANTOS, A. C. A.; TAVARES, R. L. D. Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: o caso do Rio de Janeiro. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016. p. 411-463.

CEMADEN (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais). Pesquisadores brasileiros fazem recomendações, analisando as repentinas inundações e deslizamentos de terra em Recife (PE), após fortes chuvas ocorridas em maio de 2022. **CEMADEN/MCTI**, 31 jan. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/pesquisadores-brasileiros-fazem-recomendacoes-analisando-as-repentinas-inundacoes-e-deslizamentos-de-terra-em-recife-pe-apos-fortes-chuvas-ocorridas-em-maio-de-2022. Acesso em: 18 set. 2025.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2015.

CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE. **Plataforma de lutas pelo direito à cidade**. São Paulo, 2022. Disponível em: https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2022/08/CADERNO_INTRO_PROPOSTAS.pdf. Acesso em: 18 set. 2025.

CORRERA, B. Beneficiários do aluguel social do Rio precisam madrugar para conseguir atendimento; fila é no meio do lixo. **G1 Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 17 mar. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/03/17/beneficiarios-do-aluguel-social-do-rio-precisam-madrugar-para-conseguir-atendimento.ghtml. Acesso em: 18 set. 2025.

COSTA, A. C. Abandonado pelo Estado, antigo hospital no Caju tem terreno loteado e prédio invadido. **O Globo**, Rio de Janeiro, 3 jul. 2012. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/abandonado-pelo-estado-antigo-hospital-no-caju-tem-terreno-loteado-predio-invadido-5375933. Acesso em: 18 set. 2025.

CUNHA, T. F. S. O auxílio aluguel e o programa municipal de urbanização de favelas: uma análise a partir da Urbanização da Favela de Paraisópolis. In: **Anais do XVIII Encontro Nacional da ANPUR**. Natal, 2019.

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

DA SILVA, V. **A locação social como forma de acesso à moradia**: a experiência de São Paulo como oposição às variadas formas de aluguel social temporário. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. (Orgs.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022.p.29-55.

DEPERJ – DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ouvidoria-Geral. **Relatório de atividades, 2024.1**. Rio de Janeiro: DEPERJ, 2024. Disponível em: https://transparencia.rj.def.br/uploads/arquivos/5ed5d655e3e54f46a1e7a4a736713a14.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

DEPERJ – DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Defensoria obtém novo arresto para o Aluguel Social de outubro. **DEPERJ**, Rio de Janeiro, 16 nov. 2016. Disponível em: https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/3361-Defensoria-obtem-novo-arresto-para-o-Aluguel-Social-de-outubro. Acesso em: 5 set. 2025.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Para amparar as vítimas, Prefeitura do Recife concede ajuda financeira e amplia valor do auxílio-moradia. **Diário de Pernambuco**, Recife, 3 jun. 2022. Disponível em: https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2022/06/para-amparar-as-vitimas-prefeitura-do-recife-concede-ajuda-financeira.html. Acesso em: 18 set. 2025.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Raquel Lyra sanciona lei que reajusta em 75% o valor do auxílio-moradia concedido pelo Estado. **Diário de Pernambuco**, Recife, 4 set. 2024. Disponível em: https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2024/09/governo-sanciona-lei-que-reajusta-em-75-o-valor-do-auxilio-moradia.html. Acesso em: 18 set. 2025.

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

FAULHABER, L. **Jogo imobiliário carioca**. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. **Remoções no Rio de Janeiro olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FELTRAN, G. S. O valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 495-512, set./dez. 2014.

FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. (Orgs.). **Dimensões do intervir em favelas**: desafios e perspectivas. São Paulo: Peabiru TCA; Coletivo LabLaje, 2019.

FERNANDES, Adriana dos Santos. **Escuta Ocupação**: arte do contornamento, viração e precariedade no Rio de Janeiro. 2013. 301 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

FERNANDES, Adriana S. Arte do contornamento e ocupação de moradia no Rio de Janeiro. **Revista de Ciências Sociais**, n. 40, p. 311-333, abr. 2014.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade**. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003. p.?-?.

FIX, M. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011.

FIX, M. A. B. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma cidade global. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

FIX, M. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FAULHABER, L.; SIQUEIRA, H. Grupos econômicos e acumulação urbana na cidade do Rio de Janeiro: Odebrecht e Carvalho Hosken. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 586, 2019. DOI: 10.22296/2317-1529.2019v21n3p586. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5885. Acesso em: 3 nov. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2023**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2025. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/. Acesso em: 30 set. 2025.

FRANZONI, J. A. **O direito & o direito**: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FRANZONI, J. A.; RIBEIRO, B.; XIMENES, L. A.; PIRES, R.; LESSA, M. E.; GALHANONE, C.; CUNHA, N.; GIDMONTI, C.; TIMBÓ, J. Mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos da cidade do Rio de Janeiro. In: **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil: Relatório 2019-2020**. Organização Fórum Nacional de Reforma Urbana; coordenação Centro de Direitos Econômicos e Sociais. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021. p. 35-54.

FRANZONI, J. A.; LABÁ – Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) (Org.). **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2022.

FRANZONI, J.; XIMENES, L.; RIBEIRO, B.; SOUZA, L. Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro. In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (Orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020. São Paulo: FAU USP, 2020. p. 83-113.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CAVALCANTI, Sandra. Entrevista. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). O que fazer com a população pobre? A favela nos anos 1960. In: **Capítulos da memória do urbanismo carioca**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. p. 78–102.

FREITAS, C. F. S. Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. **Journal of Urban Affairs**, v. 39, n. 7, p. 953-969, 2017.

FREITAS, J. F.; DE MARCO, P. S. Benefícios eventuais no contexto do SUAS. In: **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate, n. 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. 78 p.

GAGO, V. **A razão neoliberal**: economias barrocas e pragmática popular. São Paulo: Editora Elefante, 2018.

GALIZA, H.; VAZ, L. F.; PEREIRA DA SILVA, M. L. Grandes eventos, obras e remoções na cidade do Rio de Janeiro, do século XIX ao XXI. In: **International Conference on Mega-Events and the City**, 2014, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro, 2014.

GOMES-RIBEIRO, M.; QUEIROZ-RIBEIRO, L. C. Segregação socioespacial e desigualdades de renda da classe popular na metrópole do Rio de Janeiro, Brasil. **Revista EURE**, Santiago, v. 47, n. 142, p. 27-48, 2021.

GONÇALVES, R. S. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA**: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade – CIEC, Universidade Estadual de Campinas, Departamento de História e Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, ano 1, n. 1, set./dez. 2006. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635115. Acesso em: 30 ago. 2008.

GONÇALVES, R. **Favelas do Rio de Janeiro**: história e direito. Rio de Janeiro: Pallas; PUC-Rio, 2013.

GONÇALVES, R.; SANTOS, C. R. **Gestão da informalidade urbana e tolerância precária**: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 23, p. 1-21, 2021.

GRANDI, M. S. **Práticas espaciais insurgentes e processos de comunicação**: espacialidade cotidiana, política de escalas e agir comunicativo no movimento dos sem-teto no Rio de Janeiro. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GUERREIRO, I. A. Auxílio aluguel como dispositivo de gestão: o direito como dívida remunerada. In: **Seminário Internacional Finanças na Produção Imobiliária e de Infraestruturas**: novos processos espoliativos nas cidades latino-americanas. [Caderno de resumos...]. São Paulo, 2019.

GUERREIRO, I. A. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756, 2020.

GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; MARTÍN-TORO, C. **Gestão neoliberal da precariedade**: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 451-475, 2022.

HAIDAR, D. Moradores do Jacarezinho esperam desde 2011 por casas prometidas após serem removidos de ocupação. **G1 Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 8 mar. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/03/08/moradores-do-jacarezinho-esperam-desde-2011-por-casas-prometidas-apos-serem-removidos-de-ocupacao.ghtml. Acesso em: 31 maio 2025.

HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 5, p. 7-41, 1995.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, São Paulo: Cortez, n. 6, p. 6-35, jun./set. 1982.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Ambulante, 2005.

HARVEY, D. **Os Limites do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022**: características dos domicílios: resultados preliminares da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022:** favelas e comunidades urbanas: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2022: população residente em favelas e comunidades urbanas, por cor ou raça, sexo e grupos de idade, segundo as Favelas e Comunidades Urbanas. In: IBGE. Sidra: sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, [2026]. tab. 9884. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9884. Acesso em: 13 jan. 2025.

JAENISCH, S. T. Os dez anos do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro e seus impactos sobre a reprodução das desigualdades urbanas. In: **XX Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2021, Belém. Anais [...]. Belém, 2021.

JAENISCH, S. T.; ALVARENGA, T. P. Retomada do Programa Minha Casa, Minha Vida: violência, precarização e o desafio da permanência. **Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, set. 2023. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/retomada-do-programa-minha-casa-minha-vida-violencia-precarizacao-e-o-desafio-da-permanencia/. Acesso em: 6 nov. 2025.

JAENISCH, S. T.; CARDOSO, A. L. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPUR, 2017.

JAENISCH, S.; XIMENES, L. As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade. In: CARDOSO, A.; D'OTTAVIANO, C. (Orgs.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2021. p. 449-490.

KAWAHARA, I. Z. **Mercado imobiliário em favelas**: um estudo sobre os promotores imobiliários. 2023. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, L. C. Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 18, p. 275-293, 2007.

LEEDS, A.; LEEDS, E. Favelas e comunidade política: a continuidade da estrutura de controle social. In: LEEDS, A.; LEEDS, E.; LIMA, N. T. (Orgs.). **A sociologia do Brasil urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 243-325.

LEITE, N. R. **Auxílio moradia**: benefício da política habitacional da Prefeitura da Cidade do Recife – o olhar do beneficiário. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

LINS, R. D.; ROLNIK, R. (Orgs.). **Observatório de remoções 2017-2018**: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018. 220 p.

LOTTA, G., FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas no Brasil. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 jan. 2026.

MACHADO DA SILVA, L. A. Quarenta anos de sociologia das classes populares. In: CARNEIRO, S. S.; SANT'ANNA, M. J. G. (Orgs.). **Cidade**: olhares e trajetórias. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. P.21-42.

MACHADO DA SILVA, L. A. A política na favela. **Cadernos Brasileiros**, Rio de Janeiro, ano IX, n. 41, p. 35-47, maio/jun. 1967.

MACHADO DA SILVA, L. A. Solidariedade e sociabilidade violenta: verso e reverso da "moeda" memória. In: **Comunicações do ISER – A memória das favelas**. Rio de Janeiro: ISER, 2004. p. 104-110.

MACHADO DA SILVA, L. A.; FIGUEIREDO, A. Urbanização x remoção: uma polarização recente. In: **V Encontro Anual da ANPOCS**, 1981, Friburgo. Anais [...]. Friburgo, 1981.

MAGALHÃES, A. "O trator passará em cima de sua casa de qualquer maneira": os mecanismos de gestão populacional agenciados nos processos de remoção de favelas no Rio de Janeiro. **Ponto Urbe**, São Paulo, n. 22, 2018. Disponível em: https://journals.openedition.org/pontourbe/3711. DOI: https://doi.org/10.4000/pontourbe.3711. Acesso em: 4 set. 2025.

MAGALHÃES, A. A. **Remoções de favelas no Rio de Janeiro**: entre formas de controle e resistências. Curitiba: Appris, 2019.

MARICATO, E. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção Zero à Esquerda). p.121-192.

MARICATO, E. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. In: **1º Congreso Nacional del Suelo Urbano**, 2005, México. Anais [...]. México, 2005.

MEDEIROS, S.; CHAVES, C.; FREITAS, M. F. Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 1187-1213, set./dez. 2022.

MELLO, M. A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p. 75-86, 1988.

MILANO, J. Z. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: **XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2013, Recife. Anais [...]. Recife: ANPUR, 2013.

MILANO, G.; SÁ, J. (2020). Propriedade e violência: uma análise das remoções forçadas na Zona Leste de São Paulo (2017-2020). In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (Orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020. São Paulo: FAU USP, 2020. p. 365-387.

MORADO NASCIMENTO, D. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 145-164, 2016.

MORADO NASCIMENTO, D. Moradia: é possível pensar em alternativas? **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 6-12, 2019.

MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020.

MOURA, R. B.; GONSALES, T. A.; NOGUEIRA, F. R.; CUMARU, F. R.; BARBOSA, B. R.; ALHO, I. B. Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020. p. 223-255.

NACIF, C. L.; KAWAHARA, I. Z.; PERAZZO, D.; PAIVA, P. V. B. Reflexões sobre as Áreas de Especial Interesse Social na cidade do Rio de Janeiro (AEIS): instrumentos de controle do crescimento das favelas? In: CARDOSO, A. L.; LUFT, R.; XIMENES, L. A. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 455-490.

NIN FERREIRA, F. C. **Práticas autogestionárias de produção de moradia popular:** uma memória da atuação da União por Moradia Popular do Rio de Janeiro – UMP/RJ. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O DIA. Fogo destrói residência de ativista no Complexo do Alemão. **O Dia**, Rio de Janeiro, 15 out. 2025. Disponível em: https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2025/10/7145892-fogo-destroi-residencia-e-carros-de-oficina-no-complexo-do-alemao.html. Acesso em: 18 set. 2025.

O GLOBO. Chuvas no RJ deixam 11 mortos e um desaparecido, alagam hospital e fecham Avenida Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 jan. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/01/14/chuvas-deixam-dois-desaparecidos-alaga-hospital-e-fecha-avenida-brasil.ghtml. Acesso em: 18 set. 2025.

OLIVEIRA, T. R. de. **Conservação e memória**: o conjunto de fichas cadastrais de moradores do Centro de Habitação Provisória Nova Holanda do Museu da Maré. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Conservação e Restauração) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/9214/1/TROliveira.pdf. Acesso em: 3 nov. 2024.

PAOLINELLI, M. S. **Desmercantilização da habitação**: entre a luta e a política pública. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PAOLINELLI, M. S. Locação social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ANPUR, 2017.

PAOLINELLI, M. S.; GIMENEZ, A. T. Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 25, n. 57, p. 663-686, 2023.

PRAXIS-EA/UFMG. **Territórios populares + Ocupações, remoções, despejos, resistências**. [s.d.]. Disponível em: https://praxis.arq.ufmg.br/territorios-populares/remocoes/. Acesso em: 17 jan. 2026.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO – PCRJ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – Caderno 2:** Diagnóstico da política habitacional no Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PCRJ, jun. 2025. Disponível em: https://siurb.rio/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=189e3c017c30498d96ec35212dbdd523&page=Documentos30. Acesso em: 30 out. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO – PCRJ. **Jogos Olímpicos e legado**. Rio de Janeiro: PCRJ, 2014. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4379008/4130519/RIO2016_estudos_PORT.pdf. Acesso em: 18 ago. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO – PCRJ. **Explicando a política de habitação da Prefeitura do Rio**. Rio de Janeiro: PCRJ, set. 2016. Disponível em: http://www.entendahabitacaonorio.com.br. Acesso em: 18 ago. 2025.

PEQUENO, R. Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal. In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (Orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020. São Paulo: FAU USP, 2020. p. 115-145.

PEQUENO, R.; CARVALHO, P. Notas preliminares sobre as ações do PAC – Urbanização de Favelas em Fortaleza. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 219-252.

PEREIRA, D. M. **A face negra do Brasil multicultural**. [S.l.: s.n.], [s.d.]. v. 1. 92 p.

PEREIRA, P. A. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS. In: **Cadernos de Estudos:** desenvolvimento social em debate, n. 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. p.11-29.

PESTANA, M. M. **Remoções de favelas no Rio de Janeiro**: empresários, Estado e movimento de favelados (1957–1973). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022.

PINHEIRO, A. Alemão de malas prontas para imóvel do PAC. **O Dia**, Rio de Janeiro, 27 maio 2009. Disponível em: http://www.jauregui.arq.br/favelas_alemao.html. Acesso em: 6 nov. 2025.

PINHO, T. A. do. **O capital financeiro imobiliário no Brasil**: o caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – PMBH. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Belo Horizonte: PMBH, 2012. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/publicacao-plhis-versao-final-marco-2012_rev-dez2013_para-publ.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – PMBH. **Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social**: diagnóstico do setor habitacional. Belo Horizonte: PMBH, 2015. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/diagnostico-do-setor-habitacional_revisao-plhis-2014.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

RIBEIRO, A. C. T. Territórios da sociedade: por uma cartografia da ação. In: SILVA, C. A. (Org.). **Território e ação social**: sentidos da apropriação urbana. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p.19-34.

RIBEIRO, B.; XIMENES, L.; SANTOS JUNIOR, O. Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro. In: FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana – GT Conflitos. **Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil**, 2019. Disponível em: http://forumreformaurbana.org.br/forum-nacional-de-reforma-urbana-lanca-relatorio-2018-do-panorama-dos-conflitos-fundiarios-urbanos-no-brasil/. Acesso em: 09 mai. 2020.

RIOS NETO, E. L.; RIANI, J. L. R. Desigualdades raciais nas condições habitacionais na população urbana. In: SANTOS, R. E. (Org.). **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais.** O negro na geografia do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 91-112.

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

ROBERTSON, D. Moradores removidos da Favela da Skol continuam esperando moradia e podem perder aluguel social. **Rio On Watch**, Rio de Janeiro, 16 jun. 2016. Disponível em: https://rioonwatch.org.br/?p=20302. Acesso em: 07 jun. 2025.

ROCHA, L. M.; BAZONI DA MOTTA, J. W. Entre luzes e sombras: o Rio de Janeiro dos megaeventos e a militarização da vida na cidade. **Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 225-248, 2020.

ROGAR, R. O aluguel social como forma de efetivação do direito à moradia: a funcionalização da responsabilidade do Estado na espécie. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Rio de Janeiro, 2014.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31, 2009. DOI: 10.22296/2317-1529.2009v11n2p31.

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

ROLNIK, R. Paisagens para a renda, paisagens para a vida: disputas contemporâneas pelo território urbano. **Revista Indisciplinar**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 18-41, 2019.

ROLNIK, R. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. In: SANTOS, R. E. N. dos (Org.). **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais.** O negro na geografia do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 75-90.

ROY, A. Planejamento e gestão espacial da pobreza. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, p. 129-139, 2009.

ROY, A. Cidades faveladas: repensando o urbanismo subalterno. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 6-21, 2017.

ROY, A. Housing Justice: Towards a Field of Inquiry. In: ROY, A.; MALSON, H. (Orgs.). **Housing justice in unequal cities**. Los Angeles: Institute on Inequality and Democracy at the University of California, 2019.

ROY, A.; ROLNIK, R. Metodologias de pesquisa-ação para promover a justiça habitacional. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares**: Observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020. p.17-29.

ROUSSEFF, D. Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff durante cerimônia de anúncio de investimentos em infraestrutura urbana e equipamentos sociais nas comunidades da Rocinha e nos complexos do Lins e do Jacarezinho – Rio de Janeiro (RJ). Brasília: Presidência da República, 2013. 1 áudio (29 min 26 s). Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/audios/audio-do-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-investimentos-em-infraestrutura-urbana-e-equipamentos-sociais-nas-comunidades-da-rocinha-e-nos-complexos-do-lins-e-do-jacarezinho-rio-de-janeiro-rj-29min26s. Acesso em: 31 mai. 2025.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. v. 1, p. 52-70.

SANDOVAL, C. **Methodology of the Oppressed**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

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

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

SANTOS JUNIOR, O. A.; LACERDA, L.; WERNECK, M.; RIBEIRO, B. Informalidade, invisibilidade e vulnerabilidade dos cortiços: disputas pela centralidade na área portuária do Rio de Janeiro. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 83-118, 2018.

SANTOS JUNIOR, O. A.; LACERDA, L.; WERNECK, M.; RIBEIRO, B. **Projeto Prata Preta**: levantamento de cortiços da área portuária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/06/Relat%C3%B3rio-levantamento-corti%C3%A7os-%C3%A1rea-portu%C3%A1ria-Projeto-Prata-Preta-nov-2016-1.pdf.

SANTOS JUNIOR, O. A.; WERNECK, M.; RIBEIRO, B.; MOREIRA, M. S.; LACERDA, L. Os cortiços na área central do Rio de Janeiro: invisibilidade, heterogeneidade e vulnerabilidade. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-final-Corti%C3%A7os-_-jul-2019.pdf.

SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P. Direito à moradia: entre o avanço normativo e a prática institucional. A política de aluguel social no Rio de Janeiro. **Geo UERJ**, v. 29, p. 20-43, nov. 2016. ISSN 1981-9021.

SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P.; LUFT, R. M. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 46, p. 217-242, 2016.

SANTOS, C. G. dos; ALCIDES, M. M. Entre riscos: o futuro dos refugiados ambientais atingidos pela mineração de sal-gema. **Oculum Ensaios**, v. 19, p. 1–25, 2022.

SANTOS, R. E. N. dos. Ativismos cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder. In: EGAL - XIII Encontro de Geógrafos da América Latina, 2011, San José. Anais [...]. San José, 2011.

SANTOS, R. E. N. dos. **Pequena África**: um território negro na área central do Rio de Janeiro. In: SANTOS (Org.). **Territórios Negros**: patrimônio e educação na Pequena África. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p.214-233.

SANTOS, R. E. dos. Distribuição dos grupos raciais em cidades brasileiras: sobre segregação, estrutura e experiência urbana. In: VOLOCHKO, D.; PRIZON, L. P. (Orgs.). **Geografia Urbana:** A produção do urbano e a urgência da práxis transformadora. Curitiba: Appris, 2024. v. 1, p. 225-243.

SANTIAGO, R. Rio de Janeiro, 18 mar. 2022. Instagram: @raullsantiago. Disponível em: https://www.instagram.com/p/CbP5dYGFtxc/?utm_source=ig_web_copy_link. Acesso em: 05 set. 2025.

SASSEN, S. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Trad. Angélica Freitas. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SCARTEZINI, N. Introdução ao método de Pierre Bourdieu. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 14/15, 2012.

SEFAZ – Secretaria de Fazenda do Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de auditoria especial:** avaliação do processo de pagamento do aluguel social. Rio de Janeiro: SEFAZ, 2013.

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

SEINFRA – Secretaria da Infraestrutura do Ceará. Aluguel social será reajustado em mais de 38%. **Seinfra Ceará**, 17 mai. 2023. Disponível em: https://www.seinfra.ce.gov.br/2023/05/17/aluguel-social-sera-reajustado-em-mais-de-38/. Acesso em: 18 set. 2025.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/. Acesso em: 03 nov. 2024.

SILVA, F. P. da. A reiteração do provisório: considerações sobre o emprego do Auxílio Aluguel no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, *[S. l.]*, v. 22, 2020. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202030pt. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6293. Acesso em: 17 jan. 2026.

SILVA, C. R. R. d. **Maré: a invenção de um bairro**. 2006. Dissertação (Mestrado em História Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, L. M. **Propriedades, negritude e moradia na produção da segregação racial da cidade**: cenário Belo Horizonte. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p. 21-36.

SOUZA SANTOS, B. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 24, p. 139-172, 1988.

TAVARES, M. C. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES, M. C. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 129-154.

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de Auditoria Governamental** – Auditoria de Conformidade – Ordinária. Processo 118.951-3/13. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2014.

TCM-SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Relatório de Auditoria Programada**. Processo 009002/2020. São Paulo: TCM-SP, 2020.

TELLES, V. S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TELES, V. S.; HIRATA, D. V. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 173–192, 2007.

URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte. **Relatório integrado de gestão do exercício de 2024**. Belo Horizonte: URBEL, 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/2025/relatorio-integrado-de-gestao_urbel_2024.pdf. Acesso em: 07 jun. 2025.

VAINER, C. B.; OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS, P. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, F. L. *et al*. (Orgs.). **Grandes Projetos Metropolitanos:** Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 11-23.

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

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VALLADARES, L. P. **Passa-se uma casa**: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

XIMENES, L. A. **A terra que surgiu**: os conflitos na transformação dos vazios urbanos. O caso do Parque Madureira. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

XIMENES, L. A. **Ocupações na zona portuária do Rio de Janeiro**: soluções de moradia e ações de resistência no contexto de implementação do Projeto Porto Maravilha. 2017. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

XIMENES, L. A.; SANTANNA, M. J. G. A luta pela moradia popular na Zona Portuária do Rio de Janeiro: ocupações, remoções, permanências e novos arranjos pós-megaeventos esportivos. **Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 473-496, 2018.

APÊNDICE A

Quadro de marcos normativos municipais, analisados sobre a cidade do Rio de Janeiro.

Gestão	Atos normativos	Número	Ano	Principais medidas
Cesar Maia (1993-1996)	Decreto Municipal	14.332	1995	O Programa **Favela Bairro** passa a constar como parte do Proap-Rio
Luiz Paulo Conde (1997-2000)	Decreto Municipal	16.709	1998	Trata da concessão de **auxílio-habitação**
	Decreto Municipal	17.308	1999	Trata do **auxílio-habitação** (revogando o anterior)
	Decreto Municipal	18.667	2000	Institui o **Proap II**, com atualizações suscintas em relação às alternativas habitacionais às famílias removidas
	Decreto Municipal	20.454	2001	Estabelece **diretrizes de relocação** de edificações em assentamentos populares, dando origem ao **aluguel provisório**
Cesar Maia (2005-2008)	Decreto Municipal	26.784	2006	Institui o **Proap III**
	Decreto Municipal	28.983	2008	Altera o **valor do aluguel provisório** de R$200 para R$250 mensais
Eduardo Paes (2009-2012)	Decreto Municipal	32.115	2010	Altera o **valor do aluguel provisório** de R$250 para R$400 mensais
	Decreto Municipal	33.017	2010	Altera as **diretrizes de relocação** de edificações em assentamentos populares, atualizando-as com o PMCMV
	Decreto Municipal	33.277	2010	Regulamenta o decreto sobre o **Proap III**
	Decreto Municipal	34.522	2011	Revoga as diretrizes de relocação e estabelece as **diretrizes para a demolição de edificações e relocação de moradores** em assentamentos populares, não mais restritas à SMH
Eduardo Paes (2013-2016)	Decreto Municipal	38.197	2013	Cria o **Auxílio Habitacional Temporário (AHT)**
Marcelo Crivella (2017-2020)	Decreto Municipal	44.637	2018	Trata dos procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão **AHT**; prevê que beneficiários em decorrência de catástrofes naturais tem **prazo máximo** de atendimento de 12 meses, sem prorrogação
	Decreto Municipal	46.199	2019	Revoga as **diretrizes de demolição de edificações e relocação de moradores**, estabelecendo novas; acrescenta a possibilidade da compra assistida e exclui a menção a alternativas habitacionais definitivas para situações de risco e catástrofes naturais
	Decreto Municipal	46.498	2019	Altera as **diretrizes** anteriores, atualizando a tabela de avaliação de benfeitorias
Eduardo Paes (2021-2024)	*Decreto Legislativo*	1.504	2021	**Susta os efeitos** do decreto de 2018 quanto ao **prazo máximo** de atendimento para beneficiários atingidos por catástrofes
	Decreto Municipal	48.455	2021	Determina a **inclusão no AHT** de famílias afetadas por eventos não previstos nas normativas vigentes
	Decreto Municipal	48.721	2021	Determina a **inclusão no AHT** de famílias afetadas por eventos não previstos nas normativas vigentes
	Decreto Municipal	49.091	2021	Determina a **inclusão no AHT** de famílias afetadas por eventos não previstos nas normativas vigentes
	Decreto Municipal	49.359	2021	Determina a **inclusão no AHT** de famílias afetadas por eventos não previstos nas normativas vigentes
	Decreto Municipal	49.591	2021	Revoga as **diretrizes de demolição de edificações e relocação de moradores**, estabelecendo novas; acrescenta pequenas alterações nas alternativas habitacionais.

APÊNDICE B

Quadro de marcos normativos estaduais, analisados sobre o estado do Rio de Janeiro.

Gestão	Atos normativos	Número	Ano	Principais medidas
Sérgio Cabral (2007-2010)	Decreto Estadual	41.148	2008	Estabelece **diretrizes de relocação de edificações** de assentamentos populares para projetos executados no âmbito da Secretaria de Estado de Habitação (SEH), aplicadas também às situações de emergenciais como incêndios, enchentes, desabamentos e despejos; prevê o pagamento de **aluguel provisório**
	Decreto Estadual	41.219	2008	Altera **diretrizes** quanto aos **agentes** envolvidos e suas atribuições
	Decreto Estadual	41.294	2008	Altera **diretrizes** quanto aos **agentes** envolvidos e suas atribuições
	Decreto Estadual	41.395	2008	Altera **diretrizes** quanto aos **agentes** envolvidos e suas atribuições
	Decreto Estadual	41.767	2009	Altera **diretrizes** quanto aos **agentes** envolvidos e suas atribuições
	Decreto Estadual	42.406	2010	Institui o **Programa Morar Seguro**; prevê o pagamento de **Aluguel Social** de R$500 mensais
Sérgio Cabral / Luiz F. Pezão (2011-2014)	Decreto Estadual	43.091	2011	**Regulamenta** os procedimentos para concessão, fiscalização e supervisão do **Aluguel Social**
	Decreto Estadual	43.415	2012	Revoga as **diretrizes** para demolição de edificações e realocação de moradores e define novas; mantém o conteúdo, incorporando menções ao Programa Morar Seguro e ao PMCMV; inclui catástrofes naturais e deslizamentos dentre as hipóteses de motivos da perda da moradia às quais se aplicam; altera o **valor do auxílio ao aluguel** às famílias realocadas de R$250 para R$400 mensais
	Decreto Estadual	44.052	2013	Altera a regulamentação, prevendo a possibilidade de **prorrogação por período** indeterminado de recebimento do **Aluguel Social**
Luiz F. Pezão (2015-2018)	Decreto Estadual	45.806	2016	**Extingue o pagamento do Aluguel Social** sob alegação de incertezas sobre as receitas estaduais
	Decreto Legislativo	01	2016	**Susta os efeitos** do decreto anterior, **mantendo o atendimento** às famílias beneficiárias do "Aluguel Social"
	Decreto Estadual	45.945	2017	Exclui a possibilidade da **compra assistida** para famílias removidas em decorrência de intervenções da SEA ou do Inea.