



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Seguridade Social, Política Social e Proteção Social)

Entre a política de Assistência Social e a habitacional: o Aluguel Social no estado do Rio de Janeiro

Stephanie de Azevedo Barreto¹

RESUMO

Este artigo analisa o Programa Aluguel Social no Rio de Janeiro, investigando sua localização ambígua entre as políticas de Assistência Social e habitacional. O objetivo é compreender os deslocamentos institucionais do benefício frente ao direito à moradia. Realizou-se pesquisa qualitativa documental de decretos e resoluções vigentes entre 2010 e 2026. Os resultados indicam que arranjos institucionais deslocam demandas habitacionais estruturais para a assistência social, gerando desafios à gestão. Conclui-se que, embora essencial em emergências, o programa possui limites estruturais que exigem maior articulação com políticas habitacionais definitivas para superar a precariedade.

Palavras-chave: Aluguel Social; Política Social; Política Habitacional; Assistência Social.

ABSTRACT

This article analyzes the Social Rent Program in Rio de Janeiro, investigating its ambiguous positioning between social assistance and housing policies. The objective is to understand the institutional shifts of this benefit regarding the right to housing. Qualitative documentary research was conducted on decrees and resolutions in force between 2010 and 2026. Results indicate that institutional arrangements shift structural housing demands to social assistance, generating municipal management challenges. It concludes that, while essential in emergencies, the program has structural limits requiring greater articulation with permanent housing policies to overcome precariousness.]

Keywords: Social Rent; Social Policy; Housing Policy; Social Assistance; Social Protection.

1. INTRODUÇÃO

A garantia do direito à moradia ocupa lugar central no debate contemporâneo sobre políticas sociais no Brasil, especialmente em contextos marcados por desigualdades territoriais, precariedade urbana e recorrência de eventos climáticos extremos. No entanto, a materialização desse direito tem se dado, frequentemente, por meio de instrumentos que não se configuram como políticas habitacionais estruturantes, mas como respostas emergenciais

¹ Superintendente da Proteção Social Básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH). Mestre em Política Social pelo PPG/UFF. E-mail: stephanie.socialrj@gmail.com.



destinadas à mitigação imediata da vulnerabilidade social. Entre esses instrumentos, destaca-se o Aluguel Social, amplamente utilizado por estados e municípios como alternativa provisória para famílias que tiveram suas moradias interditadas ou destruídas em situações de risco e desastre.

No estado do Rio de Janeiro, o Aluguel Social estadual apresenta uma trajetória normativa complexa, marcada por sucessivas reformulações, revogações e reordenamentos institucionais ao longo da última década. Originalmente concebido no âmbito de uma política emergencial, o benefício passou a ocupar posição ambígua no interior do sistema de proteção social, sendo operacionalizado majoritariamente pela política de assistência social, ao mesmo tempo em que se articula, de forma indireta e limitada, com a política habitacional. Essa configuração tem produzido tensões institucionais relevantes, sobretudo no que diz respeito à definição de responsabilidades entre estado e municípios, à natureza do benefício e aos seus limites frente ao direito à moradia.

Esse cenário se insere em um contexto marcado por um déficit habitacional estrutural e persistente. Dados da Fundação João Pinheiro (FJP), com base na atualização do Déficit Habitacional do Brasil referente ao ano de 2022, indicam que o estado do Rio de Janeiro apresentava déficit de 544.275 domicílios, concentrado majoritariamente na Região Metropolitana, associado sobretudo ao ônus excessivo com aluguel e à coabitação.

Ao mesmo tempo, informações do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam a existência de milhões de domicílios vagos no país, evidenciando o caráter estrutural e contraditório da questão habitacional brasileira. Esse contexto contribui para compreender por que instrumentos de caráter emergencial, como o Aluguel Social, tendem a se prolongar no tempo e a assumir centralidade na resposta estatal à vulnerabilidade habitacional.

Embora frequentemente associado ao campo da habitação, o Aluguel Social não se constitui como política habitacional estruturante. Sua natureza temporária, seu desenho assistencial e sua vinculação a situações de emergência e risco o posicionam como instrumento de proteção social imediata, e não como resposta estrutural ao déficit habitacional. Tal ambiguidade, longe de ser apenas conceitual, tem implicações diretas para a gestão do benefício, para o trabalho das equipes estadual e municipais e para as expectativas das famílias atendidas.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o Aluguel Social estadual do Rio de Janeiro como um instrumento híbrido de política pública, situado entre a política de assistência social e a política habitacional. A partir da reconstrução de sua trajetória normativa entre 2010 e 2026, busca-se compreender os deslocamentos institucionais do benefício e as tensões decorrentes de sua implementação em um arranjo federativo marcado por assimetrias de capacidade estatal e por desafios de coordenação intersetorial.

Metodologicamente, o artigo baseia-se em pesquisa qualitativa de natureza analítico-documental, fundamentada na análise de decretos, resoluções e normativas estaduais



que regulamentam o Programa Aluguel Social no estado durante esse recorte temporal. Complementarmente, são mobilizados dados administrativos agregados referentes à execução orçamentária do programa, extraídos de documentos oficiais de planejamento e previsão orçamentária. Tais dados são utilizados exclusivamente em nível agregado, sem identificação de beneficiários ou municípios individualizados, com finalidade estritamente analítica, respeitando os princípios éticos da pesquisa em políticas públicas e a legislação vigente sobre proteção de dados.

2. O ALUGUEL SOCIAL NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A persistência do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios urbanos, amplamente documentada por estudos recentes da Fundação João Pinheiro (2022) e do IBGE (2022), contribui para o deslocamento de demandas estruturais de moradia para o campo da assistência social, tensionando os limites de benefícios de caráter temporário como o do Programa Aluguel Social.

O Decreto nº 6.307/2007 define benefícios eventuais como provisões suplementares e provisórias para situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública (art. 1º), o que dialoga com o desenho do Aluguel Social enquanto resposta imediata, ainda que sua execução possa se prolongar por insuficiência de alternativas habitacionais definitivas.

A compreensão do programa exige sua inserção no campo mais amplo das políticas públicas de proteção social, especialmente na interseção entre a política de assistência social e a política habitacional. Essa localização híbrida não é meramente conceitual, mas resulta de escolhas institucionais e normativas que moldaram o benefício ao longo do tempo, conferindo-lhe características assistenciais ao mesmo tempo em que o associam, de forma recorrente, às expectativas de efetivação do direito à moradia.

No âmbito da política social brasileira, a assistência social consolidou-se, a partir da Constituição Federal de 1988, como política pública não contributiva, destinada à proteção de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. Seu desenho institucional, posteriormente materializado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), orienta-se pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, voltados à mitigação de situações de desproteção social. Nesse contexto, os benefícios assistenciais cumprem papel relevante na garantia de renda ou de condições mínimas de sobrevivência, especialmente em situações emergenciais, mas não se destinam a enfrentar, de forma estrutural, desigualdades produzidas no campo da moradia, do trabalho ou da renda.

À luz da LOAS, a assistência social configura-se como política de seguridade social não contributiva voltada ao provimento de mínimos sociais (Lei nº 8.742/1993, art. 1º), o que ajuda



a compreender por que benefícios temporários podem ser acionados para mitigar vulnerabilidades imediatas, sem que isso os transforme em política habitacional estruturante.

A inserção do Aluguel Social no sistema de proteção brasileiro ocorre sob a égide do que Fleury (2017) denomina como uma seguridade social inconclusa ou fragmentada. Para a autora, a dualidade entre direitos universais e benefícios focalizados gera um sistema híbrido, onde programas emergenciais acabam por preencher os vazios deixados por políticas setoriais que não se consolidaram de forma universal, como é o caso da habitação.

A conversão de demandas habitacionais em benefícios assistenciais temporários reflete o que Pereira (2007) define como a tensão entre necessidades humanas e a seletividade das políticas sociais. Para a autora, quando a política social se retrai de seu caráter estruturante, ela passa a operar na lógica do "alívio" imediato, sem enfrentar a raiz da desproteção.

Nesse sentido, o Aluguel Social, ao ser capturado pela lógica da assistência social, exemplifica o que Boschetti (2015) descreve como a funcionalidade da assistência no capitalismo contemporâneo: uma política que acaba por gerir as expressões da questão social de forma fragmentada. Para a autora, a agudização das expropriações sociais empurra para o trabalho das assistentes sociais demandas estruturais que deveriam ser garantidas por políticas universais, transformando o benefício temporário em uma estratégia de contenção de danos em vez de efetivação de direitos.

Esse fenômeno dialoga com as reflexões de Sposati (2016) sobre as incompletudes da proteção social brasileira. A autora argumenta que o sistema muitas vezes opera paradoxalmente, criando barreiras de acesso em vez de garantir direitos plenos. No caso do Rio de Janeiro, o Aluguel Social exemplifica essa proteção fragmentada ao assumir o papel de gestora de carências habitacionais que o Estado não soluciona estruturalmente. A assistência social acaba por "gerenciar a precariedade", desfigurando o caráter preventivo e restaurativo da seguridade social e mantendo os usuários num "trapézio" de insegurança jurídica e social.

A política habitacional, por sua vez, historicamente marcada por descontinuidades e baixa capacidade de resposta frente ao déficit habitacional brasileiro, orienta-se por uma lógica distinta, voltada à produção ou provisão de unidades habitacionais e à promoção de soluções permanentes de moradia. Ainda que reconhecida como direito social, a moradia tem sido operacionalizada, em grande medida, por meio de programas específicos e de caráter focalizado, frequentemente sujeitos a restrições orçamentárias e a ciclos políticos. Essa fragilidade estrutural contribui para que demandas habitacionais urgentes sejam absorvidas por outras políticas, em especial pela assistência social.

O déficit habitacional no Rio de Janeiro, que atinge centenas de milhares de domicílios, não é um dado meramente estatístico, mas, como argumenta Maricato (2014), o resultado de um modelo de urbanismo espoliativo que empurra as massas para as franjas da legalidade e áreas de risco. O Aluguel Social surge como paliativo para essa exclusão territorial. Contudo, conforme adverte Rolnik (2017), a transitoriedade desse benefício sem uma porta de saída para a moradia definitiva reforça a insegurança da posse. Para a autora, a ausência de uma



política habitacional de interesse social robusta faz com que o Estado apenas gerencie a precariedade.

É nesse deslocamento de responsabilidades que o Aluguel Social se insere. Embora frequentemente apresentado como resposta à violação do direito à moradia, o benefício não se configura como política habitacional. Sua natureza temporária, sua forma de concessão individualizada e sua vinculação a situações de emergência, risco ou calamidade o aproximam do campo da assistência social, tanto do ponto de vista normativo quanto operacional. Ao mesmo tempo, o fato de se destinar ao custeio de despesas relacionadas à moradia projeta sobre o benefício expectativas que extrapolam suas possibilidades institucionais, gerando ambiguidades quanto à sua finalidade e aos seus efeitos sociais.

Essa distinção é reafirmada pela normatização recente da política habitacional estadual. Os *considerandos* do Decreto nº 48.695/2023, que institui o Programa HABITA+, reconhecem expressamente a moradia como direito social fundamental, nos termos do art. 6º da Constituição Federal, e destacam o déficit habitacional da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica no estado do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, o decreto explicita que o aluguel social constitui benefício assistencial não definitivo, em consonância com o Decreto nº 44.052/2013, reforçando sua natureza provisória e distinta das políticas habitacionais estruturantes.

Esse reordenamento é aprofundado com a edição da Lei Estadual nº 10.761/2025, que institui o Programa Morar Seguro, voltado especificamente à redução da vulnerabilidade de moradias situadas em áreas de risco geológico e ambiental. Ao prever ações estruturais de mapeamento, monitoramento, obras de contenção e melhorias habitacionais, a lei reforça a compreensão da moradia segura como responsabilidade da política habitacional, e não como atribuição da política socioassistencial. Nesse sentido, a permanência do Aluguel Social como principal resposta à vulnerabilidade habitacional evidencia o deslocamento de demandas estruturais para um benefício assistencial temporário.

A literatura sobre políticas públicas aponta que instrumentos híbridos tendem a emergir em contextos de baixa coordenação intersetorial e de assimetrias de capacidade estatal, nos quais determinadas políticas assumem funções que não lhes são originalmente atribuídas. No caso do Aluguel Social, observa-se um processo de deslocamento pelo qual a política de assistência social passa a gerir, de forma provisória, demandas decorrentes da ausência ou insuficiência de respostas habitacionais definitivas. Esse deslocamento não ocorre sem custos: ele tensiona os limites da proteção socioassistencial, sobrecarrega a gestão municipal e produz insegurança quanto à duração do benefício e às possibilidades de saída das famílias atendidas.

No caso fluminense, essa ambiguidade entre habitação e assistência social delega aos técnicos municipais a tarefa de gerir as expectativas das famílias, transformando o cotidiano da assistência social no principal local de mediação de um conflito que é, na origem, habitacional e urbano. Além disso, a normatização e o financiamento do benefício, em geral concentrados no



nível estadual, contrastam com a responsabilidade municipal pela identificação, cadastramento, acompanhamento e recadastramento das famílias beneficiárias.

Essa divisão de responsabilidades, embora coerente com o desenho federativo brasileiro, evidencia desafios relacionados à capacidade administrativa dos municípios, especialmente aqueles com menor estrutura técnica e financeira. Nesse cenário, o Aluguel Social tende a se prolongar para além do caráter emergencial inicialmente previsto, transformando-se, na prática, em solução de médio prazo para situações que demandam políticas habitacionais estruturantes.

Assim, ao situar o Aluguel Social no campo das políticas públicas, torna-se evidente que sua ambiguidade não decorre apenas de lacunas normativas ou de problemas de implementação, mas de um arranjo institucional que o posiciona entre a assistência social e a habitação, sem que se constitua plenamente como uma ou outra.

Essa condição híbrida permite compreender tanto a relevância do benefício na mitigação imediata da vulnerabilidade habitacional quanto seus limites estruturais, que se expressam na dificuldade de articulação com políticas habitacionais definitivas e na produção de expectativas que não podem ser plenamente atendidas por um benefício assistencial temporário.

3. TRAJETÓRIA NORMATIVA DO ALUGUEL SOCIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2010–2026)

Diferentemente de estudos que abordam a implementação do Aluguel Social em contextos municipais específicos, este artigo privilegia a análise da trajetória normativa e institucional do benefício em âmbito estadual, buscando compreender os deslocamentos de responsabilidade e as tensões produzidas no interior da política de proteção social.

A trajetória normativa do programa no estado do Rio de Janeiro revela um processo marcado por reconfigurações sucessivas, deslocamentos institucionais e tentativas de reorganização de um instrumento originalmente concebido para responder a situações emergenciais de risco habitacional.

A análise desse percurso permite compreender como o benefício se consolidou como política assistencial temporária, ao mesmo tempo em que passou a ocupar lugar estratégico, e ambíguo, no interior da política habitacional estadual. O marco inicial do Aluguel Social no estado remonta ao início da década de 2010, quando o benefício foi instituído no contexto do “Programa Morar Seguro”, em um cenário de recorrentes desastres naturais, especialmente associados a chuvas intensas e deslizamentos em áreas urbanas precarizadas.

A própria regulamentação federal dos benefícios eventuais inclui a falta de domicílio e os desastres entre as situações que configuram vulnerabilidade temporária (Decreto nº



6.307/2007, art. 7º, parágrafo único), o que ajuda a compreender a incorporação de respostas de moradia provisória no âmbito da proteção socioassistencial.

Nesse período, o Aluguel Social foi concebido como resposta emergencial destinada a famílias que tiveram suas moradias interditadas pela Defesa Civil, assumindo caráter provisório e fortemente vinculado à lógica da urgência. A normatização inicial privilegiava a mitigação imediata da vulnerabilidade, sem maior detalhamento quanto a critérios de permanência, mecanismos de acompanhamento ou estratégias de articulação com políticas habitacionais definitivas.

A partir de 2011 e, sobretudo, com a edição do Decreto nº 44.052, de 2013, observa-se um esforço de reorganização normativa do benefício. Esse decreto representa um ponto de inflexão importante, ao redefinir o Aluguel Social como benefício assistencial não definitivo, estabelecer prazos de concessão, explicitar critérios de elegibilidade e delimitar responsabilidades entre estado e municípios.

Ao deslocar o benefício da vinculação exclusiva ao contexto emergencial e inseri-lo de forma mais estruturada no campo da assistência social, a norma de 2013 contribuiu para sua consolidação institucional, ainda que sem resolver as tensões relacionadas à sua articulação com a política habitacional.

Esse processo de consolidação, entretanto, não ocorreu de forma linear. Em 2016, a edição de decreto que previa a extinção do Aluguel Social evidenciou a instabilidade normativa que historicamente acompanha o benefício. Embora os efeitos desse ato tenham sido sustados por decisão do Poder Legislativo, o episódio revelou disputas em torno da permanência do programa e reforçou a fragilidade institucional de um instrumento que, apesar de amplamente demandado, permanece sujeito a revisões abruptas e a incertezas quanto à sua continuidade.

Nos anos seguintes, especialmente a partir de 2021, o Aluguel Social voltou a ser acionado de forma intensiva em razão de eventos climáticos extremos e calamidades públicas, o que resultou na edição de normas emergenciais voltadas à ampliação temporária de valores e à flexibilização de critérios. Essas medidas, embora necessárias diante da gravidade das situações enfrentadas, reforçaram a centralidade do benefício como resposta imediata à vulnerabilidade habitacional, ao mesmo tempo em que ampliaram a distância entre sua função assistencial e as expectativas de reassentamento definitivo das famílias beneficiárias.

O ano de 2023 marca um novo reordenamento normativo, com a instituição do Programa HABITA+ como marco da Política Estadual de Habitação de Interesse Social. A revogação formal do “Programa Morar Seguro” e a reorganização da política habitacional estadual não implicaram a extinção do Aluguel Social, que permaneceu vigente com base no decreto de 2013 e em regulamentações infralegais atualizadas.

Esse movimento evidencia, por um lado, o reconhecimento da importância do benefício como instrumento de proteção social; por outro, explicita sua condição de política auxiliar, que subsiste paralelamente às tentativas de fortalecimento da política habitacional. Posteriormente, a edição da Lei nº 10.761/2025, ao instituir o Programa “Morar Seguro”, aprofunda esse



reordenamento ao direcionar a política habitacional estadual para a prevenção de riscos geológicos e ambientais, sem, contudo, alterar a posição do Aluguel Social como benefício assistencial não definitivo.

Os *considerandos* do Decreto nº 48.695/2023 são particularmente elucidativos quanto à racionalidade que orienta esse reordenamento. Neles, o Estado do Rio de Janeiro reconhece explicitamente a moradia como direito social fundamental, afirma a competência comum dos entes federativos na promoção de políticas habitacionais e destaca a necessidade de reassentamento de populações residentes em áreas de risco. Ao mesmo tempo, reafirma o caráter assistencial e não definitivo do aluguel social, delimitando-o como instrumento complementar e transitório no interior de uma política habitacional que se pretende estruturante.

Nesse contexto, a edição da Resolução SEDSODH nº 792, de 2023, pode ser compreendida como esforço de racionalização e padronização da execução do Aluguel Social. Ao detalhar procedimentos de cadastro, recadastramento, documentação e prazos, a norma busca conferir maior segurança administrativa e controle à gestão do benefício, especialmente no que se refere à atuação municipal. Contudo, ao reforçar mecanismos de monitoramento e permanência, a resolução também evidencia a tendência de prolongamento do Aluguel Social para além de sua função emergencial, transformando-o, na prática, em solução de médio prazo para situações de vulnerabilidade habitacional persistente.

Assim, a trajetória normativa do Aluguel Social no estado revela um movimento contínuo de adaptação institucional frente a demandas estruturais não resolvidas no campo da habitação. De instrumento emergencial vinculado a situações de desastre, o benefício passa a ocupar lugar relativamente estável no sistema de proteção social, ainda que marcado por ambiguidades quanto à sua finalidade e por tensões relacionadas à sua articulação com políticas habitacionais definitivas. Essa trajetória não apenas ilumina os limites do Aluguel Social enquanto política pública, mas também evidencia os desafios mais amplos da coordenação intersetorial e da capacidade estatal em contextos de profunda desigualdade urbana.

4. TENSÕES INSTITUCIONAIS E DESAFIOS DE GESTÃO

A permanência de elevados níveis de déficit e inadequação habitacional, especialmente em regiões metropolitanas, contribui para que o Aluguel Social se prolongue para além de sua função emergencial, reforçando sua utilização como resposta contínua à vulnerabilidade habitacional.

A análise da trajetória normativa do Aluguel Social no Rio de Janeiro evidencia que os principais desafios associados ao benefício não se restringem a aspectos operacionais ou



administrativos, mas decorrem de tensões institucionais mais amplas, relacionadas à sua localização ambígua entre a política socioassistencial e a política habitacional. Essas tensões manifestam-se de forma particular no desenho federativo da política, na divisão de responsabilidades entre os entes governamentais e na relação entre temporalidade do benefício e permanência das situações de vulnerabilidade habitacional.

A diretriz de descentralização político-administrativa e comando único por esfera (Lei nº 8.742/1993, art. 5º) ajuda a explicar por que a execução cotidiana do Aluguel Social recai fortemente sobre a gestão municipal, ainda que a normatização e o financiamento estejam concentrados no nível estadual.

No plano federativo, observa-se uma distribuição de atribuições que concentra no nível estadual a normatização, o financiamento e a supervisão do Aluguel Social, ao passo que transfere aos municípios a execução direta do benefício, incluindo a identificação das famílias, o cadastramento, o acompanhamento socioassistencial e o recadastramento periódico.

A centralidade do município na execução do benefício também revela tensões no interior da própria política de assistência social. Ao assumir a gestão cotidiana do Aluguel Social, os serviços socioassistenciais passam a lidar com demandas que extrapolam o escopo tradicional da proteção social básica e especial, aproximando-se de problemáticas estruturais relacionadas à habitação, ao uso do solo urbano e à produção social de risco. Esse deslocamento de responsabilidades contribui para a sobreposição de funções e para a ampliação das expectativas dirigidas à assistência social, frequentemente percebida pelas famílias como instância responsável por garantir soluções permanentes de moradia, ainda que tal atribuição não lhe caiba institucionalmente.

Outro elemento central de tensão diz respeito à temporalidade do benefício. Embora o Aluguel Social seja formalmente definido como benefício temporário, sua execução ocorre em contextos nos quais as alternativas habitacionais definitivas são escassas ou inexistentes. A ausência de programas de reassentamento em ritmo compatível com a demanda faz com que o benefício se prolongue no tempo, transformando-se, na prática, em solução de médio ou longo prazo para famílias que permanecem em situação de vulnerabilidade habitacional. Esse prolongamento tensiona a própria lógica do benefício, ao mesmo tempo em que reforça mecanismos de controle e monitoramento, como o recadastramento periódico e a exigência contínua de comprovação da necessidade.

A intensificação de exigências documentais e recadastramentos sucessivos tensiona princípios da política de assistência social, que veda comprovação vexatória de necessidade e afirma a dignidade do usuário (Lei nº 8.742/1993, art. 4º, III).

A articulação entre o Aluguel Social e a política habitacional também se apresenta como desafio persistente. Embora o benefício seja frequentemente acionado em situações que demandariam soluções habitacionais estruturantes, os mecanismos de integração entre as duas políticas permanecem frágeis. A ausência de fluxos institucionais claros que garantam a transição das famílias beneficiárias para programas habitacionais definitivos contribui para a



naturalização do Aluguel Social como resposta prolongada à precariedade habitacional, deslocando o foco do enfrentamento estrutural do déficit de moradia para a gestão contínua da emergência.

O desenho normativo da assistência social pressupõe integração às políticas setoriais (Lei nº 8.742/1993, art. 2º, parágrafo único). No caso do Aluguel Social, entretanto, a transição para soluções habitacionais definitivas tende a ocorrer de forma frágil e descontínua, reforçando a permanência de uma resposta provisória.

Esse tensionamento torna-se ainda mais evidente quando confrontado com o conteúdo normativo do Decreto nº 48.695/2023. Embora seus *considerandos* afirmem a centralidade do direito à moradia digna e a necessidade de políticas estruturantes voltadas à redução do déficit habitacional, a permanência do Aluguel Social como principal resposta estatal à vulnerabilidade habitacional revela um descompasso entre a racionalidade normativa e a prática institucional.

Adicionalmente, a instabilidade normativa que historicamente acompanha o Aluguel Social produz efeitos relevantes sobre sua gestão. As sucessivas reformulações legais, tentativas de extinção e reordenamentos institucionais geram insegurança tanto para os gestores públicos quanto para as famílias atendidas, dificultando a construção de expectativas claras quanto à duração do benefício e às possibilidades de saída. Essa instabilidade tende a reforçar práticas administrativas defensivas, voltadas ao controle e à comprovação permanente da elegibilidade, em detrimento de estratégias mais articuladas de acompanhamento e encaminhamento intersetorial.

A análise da execução orçamentária do Programa Aluguel Social no Estado do Rio de Janeiro evidencia, além das tensões normativas e institucionais já discutidas, desafios relevantes relacionados à judicialização do benefício. A previsão orçamentária referente a janeiro de 2026 revela que o pagamento do Aluguel Social abrange diferentes origens de inclusão, incluindo situações de calamidade pública formalizadas por decreto, determinações judiciais e reassentamentos vinculados a intervenções urbanas estruturadas, como aquelas decorrentes do Programa Rio Cidade Integrada, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em termos quantitativos, os benefícios judicializados concentram-se em um número reduzido de municípios, muitos dos quais acumulam, simultaneamente, inclusões administrativas decorrentes de calamidade pública e inclusões judiciais, exigindo controles paralelos por parte da gestão estadual e municipal. Essa duplicidade reforça a complexidade administrativa do programa e demanda mecanismos específicos de acompanhamento e registro, sob pena de fragilizar o controle e a transparência da política pública.

Do ponto de vista orçamentário, observa-se que os benefícios decorrentes de processos judiciais tendem a apresentar valores unitários superiores à média praticada nos casos administrativos, o que contribui para um aumento proporcional do dispêndio mensal associado à judicialização. Os pagamentos judiciais introduzem elevado grau de imprevisibilidade fiscal, limitando a capacidade de planejamento da política.



Do ponto de vista orçamentário-financeiro, a trajetória do Programa no estado também revela sua condição híbrida no interior das políticas públicas. Embora operacionalizado no âmbito da SEDSODH, não está vinculado ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), mas integra o orçamento geral da Secretaria, conforme definido anualmente pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

A fonte de financiamento do Aluguel Social tem variado ao longo dos exercícios, alternando entre recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECPS), a depender da disponibilidade financeira em cada período. Essa flexibilidade orçamentária, embora permita a continuidade do pagamento do benefício em contextos de restrição fiscal, evidencia a ausência de um arranjo financeiro estável e permanente para o programa.

Tal configuração reforça a ambiguidade institucional do Aluguel Social, que transita entre a política habitacional e a política socioassistencial sem se consolidar plenamente em nenhuma delas, inclusive no que se refere ao seu financiamento. A dependência de diferentes fontes orçamentárias, definidas anualmente, contribui para a imprevisibilidade fiscal do programa e limita sua capacidade de planejamento de médio e longo prazo, sobretudo em contextos de ampliação da demanda decorrente de calamidades públicas e judicialização.

Esse cenário reforça a compreensão do Aluguel Social como um instrumento tensionado entre a resposta emergencial e a judicialização do direito à moradia. A crescente intervenção do Poder Judiciário na concessão do benefício evidencia, por um lado, a insuficiência de respostas habitacionais estruturantes e, por outro, a ampliação das expectativas sociais em relação a um benefício concebido como temporário e assistencial. Assim, a judicialização do Aluguel Social não deve ser compreendida apenas como um fenômeno externo à política, mas como expressão das lacunas históricas da política habitacional e das limitações institucionais do arranjo intersetorial que sustenta o programa.

O Judiciário é provocado a suprir falhas de planejamento ou insuficiência de respostas estruturantes, o que, simultaneamente, demanda o que Minayo (2015) aponta como a necessidade urgente de uma intersetorialidade real. Para a autora, problemas complexos como o risco geológico e a exclusão habitacional não podem ser resolvidos por setores isolados; a judicialização é um sintoma da dificuldade de articulação entre os diferentes braços do Estado.

Assim, as tensões institucionais e os desafios de gestão do Aluguel Social não podem ser compreendidos apenas como problemas de desenho ou de implementação, mas como expressão de limites mais amplos da política social brasileira frente às desigualdades urbanas e habitacionais. O Aluguel Social revela, nesse sentido, tanto a capacidade do Estado de oferecer respostas imediatas à vulnerabilidade quanto às dificuldades de articular políticas setoriais em um contexto marcado por restrições orçamentárias, fragmentação institucional e persistência do déficit habitacional. Essa condição reforça a compreensão do benefício como instrumento híbrido, cuja eficácia depende menos de ajustes pontuais e mais da articulação



com políticas estruturantes capazes de enfrentar, de forma duradoura, as causas da vulnerabilidade habitacional.

Ao mesmo tempo, o Decreto nº 6.307/2007 estabelece que provisões diretamente vinculadas a políticas setoriais não se incluem como benefícios eventuais (art. 9º), reforçando que respostas assistenciais podem mitigar contingências, mas não substituem a obrigação estatal de oferta estruturante no campo habitacional.

5. CONCLUSÃO

A análise do Aluguel Social no Estado do Rio de Janeiro, a partir de sua trajetória normativa e institucional, permite compreender o benefício como um instrumento híbrido de política pública, situado na fronteira entre a política socioassistencial e a política habitacional. Longe de representar uma política habitacional *stricto sensu*, o Aluguel Social consolidou-se como resposta estatal de caráter temporário, orientada à mitigação imediata da vulnerabilidade habitacional em contextos de risco, desastre e emergência, assumindo papel relevante no interior do sistema de proteção social.

Ao reconstruir o percurso normativo do benefício entre 2010 e 2026, o artigo evidenciou que a ambiguidade que marca o Aluguel Social não decorre apenas de lacunas regulatórias ou de problemas de implementação, mas de escolhas institucionais que deslocam para a política de assistência social a gestão de demandas estruturais relacionadas à moradia. Esse deslocamento produz tensões persistentes, especialmente no âmbito da coordenação intersetorial, da definição de responsabilidades entre Estado e municípios e da temporalidade do benefício frente à permanência das situações de vulnerabilidade habitacional nos territórios.

Nesse sentido, o Aluguel Social revela tanto a capacidade do Estado de responder de forma relativamente ágil a situações emergenciais quanto os limites da proteção socioassistencial diante da insuficiência de políticas habitacionais definitivas. A execução do benefício, fortemente ancorada na atuação municipal, expõe assimetrias de capacidade estatal e contribui para a naturalização de respostas provisórias a problemas de natureza estrutural, reforçando a condição de permanência da emergência no campo da política social.

Ao situar o Aluguel Social no debate mais amplo sobre política social e proteção social, o artigo contribui para a reflexão crítica acerca dos limites e possibilidades de instrumentos assistenciais frente às desigualdades urbanas e habitacionais. A experiência do Estado do Rio de Janeiro evidencia que a eficácia do Aluguel Social não pode ser analisada isoladamente, mas deve ser compreendida em relação aos arranjos institucionais que o sustentam e à capacidade de articulação com políticas setoriais voltadas à garantia do direito à moradia.

Em suma, a análise do Aluguel Social à luz da trajetória normativa fluminense revela os limites da proteção social em um cenário de seguridade fragmentada. Como apontado por Sposati (2016) e Fleury (2017), a persistência de instrumentos híbridos e temporários para problemas de natureza estrutural reforça a seletividade e a focalização, marcas de um Estado



que prioriza a gestão da crise em detrimento da universalidade dos direitos. A superação desse impasse exige que o Aluguel Social deixe de ser uma "eterna emergência" e passe a atuar como uma ponte real para o direito à cidade.

Por fim, a análise reforça a importância de compreender o Aluguel Social como expressão das tensões contemporâneas da política social brasileira, marcada pela necessidade de respostas imediatas à vulnerabilidade e pela dificuldade de enfrentamento estrutural das desigualdades. Ao explicitar essas tensões, o estudo busca contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico e para a produção de conhecimento crítico sobre os desafios da proteção social em contextos de crise e desigualdade persistente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/>. Acesso em: 02 fev. 2026.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11995>. Acesso em: 02 fev. 2026.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 jan. 2026..

BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 02 fev. 2026.

FLEURY, Sonia. Seguridade Social Inconclusa e Fragmentada. In: _____. (Org.). **Estado sem Cidadãos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017. Disponível em: <https://editora.fgv.br/produto/estado-sem-cidadaos-seguridade-social-na-america-latina-3343>. Acesso em: 10 fev. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 05 fev. 2026.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: Panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 22 jan. 2026..

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

PEREIRA, Potyara A. P. **A Necessidade Humana como Categoria Central da Política Social**. In: _____. *A Política Social Relativizada*. São Paulo: Cortez, 2007.



RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 44.052, de 31 de janeiro de 2013**. Reorganiza o Aluguel Social. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:
https://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/estadual/decretos/2013/DECRETO%20N%C2%BA%2044.052%20DE%2031%20DE%20JANEIRO%20DE%202013.htm. Acesso em: 02 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 48.695, de 01 de setembro de 2023**. Institui o Programa HABITA+. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:
<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTY0Mzg%2C>. Acesso em: 02 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 10.761, de 14 de janeiro de 2025**. Institui o Programa Morar Seguro. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em:
<http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus/consultas/index.htm> (Consulta via Sistema Legislativo). Acesso em: 02 fev. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Resolução SEDSODH nº 792, de 04 de outubro de 2023**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:
https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php. Acesso em: 02 fev. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2017.

SANTOS, Lenir. **Direito à saúde**: judicialização e gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 125, p. 7-29, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282013000400005>. Acesso em: 02 fev. 2026.