

Revista Transformaciones Territoriales

Centro de Investigaciones Transformaciones Territoriales / Instituto de la Espacialidad Humana
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo / Universidad de Buenos Aires

Año 3 - Núm 4

El alquiler en las políticas de vivienda en América Latina y Brasil: trayectorias, modalidades, experiencias

Carolina Heldt D'Almeida
Débora Ungaretti
Paula Freire Santoro
Felipe Suzuki Ursini

FAUUSP

Septiembre de 2026

Resumen

El contexto global de las políticas habitacionales contemporáneas evidencia un papel preponderante del alquiler, incluso en América Latina, región tradicionalmente anclada en la promoción de la vivienda propia. Este estudio busca identificar las modalidades de alquiler social en Brasil desde una perspectiva latinoamericana, mediante el análisis de seminarios nacionales e internacionales y una exhaustiva revisión bibliográfica, consolidando un cuadro síntesis de dichas modalidades. Este fenómeno coincide con una tendencia creciente de las familias a alquilar, a lo que el mercado inmobiliario responde con nuevos formatos —como construir para alquilar la gestión profesional de alquileres— que se expanden en los sectores formal e informal. Sin embargo, las experiencias analizadas generalmente carecen de una estructura programática que enfrente integralmente las complejidades actuales, no con-

ciben la vivienda como un derecho fundamental —sino como una mercancía— y, en algunos casos, refuerzan la financiarización del sector. La investigación observa la coexistencia de distintas modalidades bajo un mismo gobierno, reflejando un proceso de construcción de diferentes modulaciones estatales: un "Estado de Emergencia", que moviliza modalidades de alquiler emergentes y precarias; un "Estado Proveedor", que busca preservar y mejorar el parque público mediante experiencias piloto de alquiler social bajo gestión estatal; y un "Estado Concedente", que mediante Asociaciones Público-Privadas cede a entidades privadas la construcción y gestión de servicios habitacionales. Esta pluralidad de modulaciones, en un contexto de expansión del alquiler financiarizado, revela un Estado en disputa, donde el alquiler gana centralidad en el debate de las políticas habitacionales.

Palabras clave: Alquiler social;

Política de Vivienda Social; América Latina; Brasil.

Resumen

O contexto contemporâneo das políticas habitacionais no mundo aponta para um papel preponderante do aluguel com reflexo nas políticas habitacionais de aluguel social, inclusive como uma novidade na América Latina, onde as políticas habitacionais historicamente estiveram ancoradas em modelos de casa própria. Buscamos identificar as modalidades de aluguel social no Brasil na perspectiva das políticas habitacionais latinoamericanas, a partir do mapeamento levantado em seminários nacionais e internacionais realizados sobre o tema e pesquisa bibliográfica, consolidando um quadro síntese das modalidades de aluguel social presentes nas políticas habitacionais. Consonante a um movimento recente em que as famílias estão cada vez mais alugando, o mercado imobiliário está incorporando novos formatos (construir para alugar, multifamiliar) e a gestão profissional de aluguéis, que se disseminam nos mercados formal e informal. Ao passo que as inúmeras experiências analisadas não possuem uma estrutura programática vinculada à política de habitação com enfrentamento das complexidades e necessidades atuais, tampouco demonstram alçar a moradia como direito e não como mercadoria, e em algumas modalidades encontradas, pelo contrário, há o reforço da produção da moradia fomentando o crescimento da financeirização do imobiliário. Observamos a coexistência de modalidades diferentes em um mesmo governo, obedecendo a um processo em construção de diferentes modulações do Estado: "Estado Emergencial" que mobiliza extensivamente modalidades emergenciais "precárias" de aluguel; "Estado Provedor", que busca resistir às transformações no parque público de experiências piloto de aluguel social sob gestão pública visando aprimorá-la; "Estado Concedente", que está baseado na estratégia de Parceria Público-Privada que concede a entidades privadas o direito de construir novas unidades e administrar serviços habitacionais. A presença dessas modulações em torno das políticas de aluguel, face ao crescimento do aluguel no con-

texto imobiliário financeiro da atualidade, demonstra um Estado em disputa, e o aluguel ganhado centralidade no debate das políticas habitacionais em curso.

Palavras-chave: Aluguel social; Política de Habitação Social; América Latina; Brasil

Abstract

The contemporary context of global housing policies points to a pre-eminent role for rental housing, reflected in social rental policies, a novelty in Latin America where housing policy has historically been anchored in homeownership models. This study identifies modalities of social rent in Brazil from the perspective of Latin American housing policies, based on mapping from national and international seminars and bibliographic research, consolidating a summary framework of these modalities. This trend aligns with a recent shift where families are increasingly renting, and the real estate market is incorporating new formats—such as "build-to-rent" and multi-family units—and professional rental management, which are spreading in formal and informal markets. However, the numerous experiences analyzed lack a programmatic structure linked to a housing policy that confronts current complexities and needs. They also fail to elevate housing to a right rather than a commodity; conversely, some modalities reinforce housing production that fosters the financialization of real estate. We observe the coexistence of different modalities within the same government, following an ongoing process of different state modulations: an "Emergency State," which extensively mobilizes precarious, emergency rental modalities; a "Provider State," which seeks to resist transformations in the public housing stock through pilot social rent experiences under public management aimed at improving it; and a "Conceding State," based on a Public-Private Partnership strategy that grants private entities the right to build new units and administer housing services. The presence of these modulations in rental policies, amid the growth of renting in the current financialized real estate context, demonstrates a state in dispute, with rental housing gaining

centrality in the ongoing housing policy debate.

Keywords: Social Rental; Social Housing Policy; Latin America; Brazil.

1. Introdução

O contexto contemporâneo das políticas habitacionais no mundo aponta para um papel preponderante do aluguel. Nos Estados Unidos e na Europa as políticas de habitação social impulsionadas no entre guerras e a partir do New Deal na década de 1930 já contavam com a presença da modalidade de aluguel social, tendo havido transformações nos arranjos dessas políticas ao longo do século. Na América Latina, diferentemente, a crescente relevância do aluguel reflete também nas políticas habitacionais de aluguel social ainda como novidade nas políticas habitacionais, que historicamente estiveram ancoradas em modelos de casa própria (Rolnik, 2015; Rolnik et al., 2024).

Observando nas trajetórias de política habitacional no mundo as modalidades das políticas de aluguel social implementadas, buscamos identificar as recorrências e compreender o papel do aluguel nessas políticas habitacionais em curso no panorama contemporâneo na América Latina e, principalmente, no Brasil.

As análises combinaram dois métodos. O primeiro deles consiste no mapeamento de experiências de políticas de aluguel social identificadas a partir de Seminários sobre Políticas habitacionais de aluguel social, um primeiro internacional em novembro de 2024 e um segundo nacional, em junho de 2025. Na sequência, foi feita uma pesquisa bibliográfica, além do desenvolvimento aprofundado de alguns estudos de caso nacionais, consolidando um quadro síntese das modalidades de aluguel social presentes nas políticas habitacionais de diferentes localidades, com enfoque no Brasil.

Os seminários e as análises apresentadas aqui compõem a pesquisa em políticas públicas “Habitação como serviço: insumos para formulação, gestão e implementação de uma política habitacional de aluguel social em São Paulo”, do Programa de Políticas Públicas da FAPESP (Processo n. 23/10276-5), desenvolvida pelo LabCidade - Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo (FAU-USP) em parceria com a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo (Sehab) desde abril de 2024.

2. A agenda do aluguel nas políticas habitacionais das experiências internacionais e latino-americanas

As experiências europeias de aluguel social são certamente as mais disseminadas em artigos científicos e pelos manuais que orientam os modelos de políticas habitacionais no mundo. Não à toa: suas políticas massivas de habitação foram impulsionadas pelo esforço de reconstrução após a Primeira Guerra Mundial, quando parques de habitação públicos destinados à locação social, bem como subsídios para locação em imóveis privados foram implementados em diferentes países europeus, muitos com estoque habitacional bastante significativo (Chiavone & Santoro, 2018; Rolnik, 2019).

O aluguel foi uma opção frente a um mercado com alta demanda e pouca oferta de habitação em condições de moradia, sendo necessário torná-la acessível habilitando imóveis e controlando preços. Posteriormente, o Estado de bem-estar social (welfare state) colaborou com o desenho de políticas de aluguéis acessíveis, conformando experiências diversas utilizando parque público de habitação, ou vouchers sobre parque privado, regulando o preço do aluguel (Harloe, 1995; Kempen et al., 2005; Czischke, 2009; Oxley, Smith, 2012; Ronald, 2013).

A partir da década de 1970, no entanto, houve uma transformação no papel dos governos de provedores para “facilitadores”, impulsionando processos de redução e privatização dos parques públicos (Wijburg et al., 2018; Aalbers, Holm, 2008). Esses processos significaram a ampliação de modalidades de política habitacionais que promoviam o acesso à propriedade, e das faixas de renda atendidas pelas políticas de locação, com regras de acesso mais rígidas - até então, os empreendimentos de locação social, voltados para rendas mais baixas, eram alternativa habitacional para a população imigrante, e passaram, nesse momento, a ser fortemente estigmatizados (Patitucci, 2017).

Já o caso dos Estados Unidos da América (EUA) é muito disseminado a partir de sua política habitacional de aluguel social em parque privado, da década de 1970, pro-

movida por privados e voltada para rendas mistas. Nos anos 1990 o programa de vouchers se tornou o principal instrumento federal da política habitacional, chegando a 52% das unidades habitacionais do país vinculadas a políticas de locação social - enquanto os conjuntos habitacionais privados correspondem a 29% das unidades e os conjuntos públicos a 18% das unidades. Já na década de 2000 havia uma grande injeção de capital financeiro neste mercado (Downs, 2008), mas a expansão das políticas de estímulo à casa própria têm crescido, diminuindo o apoio à locação via vouchers do Programa Section 8, por exemplo.

Muitos trabalhos observam a longevidade e os desgastes das políticas de bem-estar social desenvolvidas nos pós-guerra na Europa e América do Norte, onde políticas de regulação e de produção habitacional em parque público seguem em declínio.

Rolnik (2019) expõe como o processo global de financeirização da moradia, na esteira da hegemonia das finanças a partir dos anos 1970, promove mudanças estruturais no mundo do trabalho e na concepção do papel do Estado. A garantia de direitos - nos contextos em que de fato existiu, mas também no imaginário político - deixa de ser uma missão coletiva e estatal com a conversão de serviços tradicionalmente públicos e de caráter universal em mercadorias. Abrem-se novos mercados para o setor privado, cabendo ao Estado fomentar a capacidade de compra e endividamento da população que deve conquistar seu bem-estar individualmente. Estes novos mercados representam possibilidades de aplicação dos excedentes de capital globais, cada vez mais concentrados no mercado financeiro sob a tutela de gigantescas organizações de gestão de ativos. Sempre à procura das oportunidades mais lucrativas para aterrissar, esses excedentes avistam no espaço construído - e na moradia, especialmente a partir da crise de 2008 - uma pista de pouso (Rolnik, 2019).

Neste contexto, na América Latina, o aluguel se expande, na contramão da história das políticas de habitação que, até então, estiveram historicamente ancoradas em modelos de casa própria, com políticas habitacionais voltadas para a produção de novas unidades para a compra e venda (Bonduki, 1998; Cardoso, 2013; Maricato, 2015; Rolnik, 2019), e agora tem no aluguel uma nova fronteira para a acumulação

de capital (Guerreiro et al., 2022; Rolnik et al. 2024). O modelo da política baseada na produção de novas unidades para compra e venda a preços acessíveis - para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos - geram moradia frequentemente inacessível para os mais pobres, que não conseguem comprovar renda, por terem trabalhos temporários ou porque, quando acessam o financiamento, muitas vezes não dão conta de manter-se no processo de formalização (pagamento de impostos, serviços, etc.) e de endividamento habitacional, incorrendo em despejos e remoções. A massiva produção de unidades, muitas vezes mal localizadas, reacende questões de acesso à moradia como entrada para o acesso aos demais direitos à cidade, à mobilidade urbana, empregos, infraestrutura, equipamentos públicos. O modelo da casa própria como política habitacional contém contradições, cada vez mais tem mostrado sinais de esgotamento, especialmente quanto se dissemina como modelo único de produção de unidades novas pelo mercado, em propriedade privada, de acesso via financiamento à demanda, modelo frequentemente inacessível e insuficiente para o enfrentamento de um quadro de necessidades habitacionais amplo e diverso (Santoro, 2019).

No período mais recente, no entanto, assistimos a um crescimento da presença do aluguel como forma de acesso à moradia, com ampliação das famílias vivendo em aluguel, ainda que com gasto excessivo com o seu pagamento, especialmente mulheres e mães solo. O aluguel aparece como alternativa ao mercado quando: o estoque de unidades produzidas não tem tido a liquidez esperada e as empresas criam gestoras de aluguel associadas; se articula com o modelo de "comprar para arrendar" (Aalbers et al., 2021), ofertado para investidores individuais que se aproveitam dos financiamentos públicos para comprar imóveis, que colocam para alugar; se assiste a construção de edifícios inteiros para alugar, multifamily no Chile, Brasil e México (Marín-Toro, 2024); as unidades são reunidas em gestoras profissionais de aluguéis e plataformas, muitas vezes associadas à expansão dos aluguéis temporários. Essa "nova fronteira" estrutura-se sobre mercados que independem de sua formalidade (Rolnik et al., 2024). Parte do mercado imobiliário financeirizado já vem ofertando modelos de políticas aos governos locais e nacionais, com destaque a políticas focaliza-

das em público alvo de atendimento exclusivo a jovens, idosos, famílias unipessoais, etc., que preferem a flexibilidade do aluguel (Secovi, 2018, p. 4).

O debate na América Latina em torno da modalidade de locação social como forma alternativa de política habitacional é mais recente, tendo sido provocado em especial por prescrições para formulação de políticas em torno do aluguel por parte de agências e órgãos multilaterais internacionais. É o caso, por exemplo, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que fez estudos sobre arranjos para a moradia de aluguel na região. Dentre eles estão o trabalho de Blanco, Cibils e Muñoz (2014), de Gilbert (2004) e UN-Habitat (2003) que defendem políticas habitacionais de aluguel voltadas ao desenvolvimento do mercado privado de aluguel residencial, evitando medidas de controle de aluguel e recomendando o desmonte, reforma e até mesmo prevenção de políticas de locação social em parque público (Chiavone e Santoro, 2018).

Esses e outros estudos do BID atualizam um certo consenso no campo da política habitacional promovido pelo Banco Mundial nas décadas de 1980 e 1990, no qual pressupõem que o investimento público deva ser concebido como um investimento privado, ou seja, tendo sustentabilidade financeira independente do orçamento público, por vezes até mirando o retorno financeiro dessas políticas. Esta doutrina implica em modelos de políticas públicas pautados pelas lógicas do mercado, com o Estado não mais provedor, ou quando for, que atue como uma empresa que ao fornecer moradia e serviços desenhe operações que gerem retornos para cobrir seus custos – a chamada sustentabilidade financeira. Assim, “as cidades passaram a ser geridas não apenas like a business, mas for business” (Arantes, 2006), onde à mercantilização dos direitos e serviços públicos se soma a prática de formulação de oportunidades de investimento para atores privados.

Se até os anos 2000 as políticas de habitação latino-americanas se pautavam na produção de habitação para acesso via transferência de propriedade com financiamento subsidiado (Santoro, 2019), nestas duas últimas décadas as políticas de aluguel passaram a ser pensadas como alternativas e complementares, embora concre-

tamente tenha sido implementada de forma bastante pontual e principalmente no modelo de locação via mercado (Herling, 2018). Estas se deram por meio de aluguel social, vouchers ou incentivos à produção de empreendimentos para locação, voltados principalmente a pessoas removidas por obras públicas, encontrados em diferentes formatos no Brasil, na Argentina, no Chile e na Colômbia (Guerreiro, 2020).

A literatura internacional voltada a compreender as políticas de Estado nas quais essas modalidades estão relacionadas se baseia majoritariamente nas trajetórias das políticas habitacionais dos Estados Unidos e da Europa, não dando conta de explicar as transformações recentes nas políticas habitacionais em países da América Latina que passaram a incorporar o aluguel social em suas agendas. Isso particularmente interessa para poder refletir as especificidades da política de aluguel social no Brasil e, fundamentalmente, reconhecer nas modalidades que estão em debate o papel do aluguel nessas políticas habitacionais. Uma das interpretações é proposta por Anitta Blessing (2015), que busca atualizar os modelos e ferramentas analíticas de interpretação da política de locação social propostas por autores como Kemeny (1995) e Harloe (1995) a partir da caracterização das políticas contemporâneas de locação social nos Estados Unidos, na Austrália e no Reino Unido. Com uma estratégia metodológica similar, buscando compreender o modelo de políticas de aluguel social estão sendo propostos na América Latina, situadas a partir do Brasil, nos propomos a mapear os arranjos dessas políticas, desenvolvendo uma leitura analítica a partir do diálogo com a literatura internacional, com a trajetória da política habitacional e com as necessidades habitacionais na América Latina.

3. Modalidades das políticas de aluguel no Brasil na perspectiva dos casos latino-americanos

A grande maioria das experiências de políticas de aluguel implementadas na América Latina são municipais, locais, pontuais, às vezes até ensimesmadas, sem articulações interestaduais. Governos locais na Colômbia

bia, no México, na Costa Rica, na Venezuela e no Brasil, dentre outros países, apresentam, em grande maioria, políticas de aluguel na forma de auxílio precário. Estes auxílios financeiros e temporários à moradia são tematizados junto a iniciativas complementares de políticas públicas para estruturação da renda – de transferência ou complementação de renda, geralmente temporários, mas podem durar muitos anos –, e podem ser observados como políticas emergenciais, fruto de desastres naturais derivado das mudanças do clima, re-

moções de ocupações em áreas de risco ou de áreas valorizadas devido a intervenção de obra pública.

Ainda assim, é possível encontrar uma variedade de tentativas e projetos piloto de políticas de locação social, a maioria pouco consolidada e, muitas vezes, com seus desenhos e significados em disputa. Assim, o panorama das políticas de aluguel social levantadas revela um conjunto variado de modalidades em curso na atualidade, que pode ser sintetizado conforme Quadro 1 abaixo:

Modalidades	Tipos
Regulação do aluguel	Regulação das relações locatícias
	Regulação dos preços e do aumento dos aluguéis
	Regulação do aluguel temporário
Auxílio ou bolsa aluguel	
Voucher	
Locação social	Em parque público com gestão pública
	Em parque privado com gestão pública
	Em parque público com gestão em parcerias público-privadas
	Em parque privado com gestão compartilhada governo com empresas
	Em parque privado com gestão compartilhada com a sociedade civil
Aluguel com possibilidade de compra	

Quadro 1: Modalidades de políticas habitacionais de aluguel encontradas no Brasil.

Fonte : Autores, 2025.

3.1. Regulação do aluguel

A regulação do aluguel pode ser considerada uma política de regulação das relações de locação privadas, e/ou controle do aumento dos valores de aluguel e/ou estabelecimento de um teto no valor destes, para que possam ser pagos com subsídios públicos ou não.

A regulação das relações de locação privadas envolve regras que determinam deveres e responsabilidades de locadores e inquilinos, como a duração dos contratos de locação, os níveis de aluguel (de curta ou longa duração, p. ex.) e a segurança dos locatários. Em países com forte regulamentação, procuram proteger o inquilino, pois presume-se que haja um desequilíbrio de poder entre as partes. Onde há fraca ou on-

de não existe regulamentação, é o contrato entre o locador e o inquilino que determina as condições da relação de locação, podendo reproduzir e reforçar desigualdades.

Um exemplo recente é o da desregulação do aluguel na Argentina, que desprotegeu inquilinos. Argumentos neoliberais que apoiaram as medidas eram que as regulamentações seriam desnecessárias, sufocavam o dinamismo do mercado, desencorajaram investimentos, criando escassez de moradias e preços inflacionados. A situação após o mercado ditar as regras foi de uma importante crise da moradia de aluguel: 25% dos inquilinos que responderam à pesquisa tiveram que se mudar por não conseguirem pagar aluguel, somente 10% dos imóveis manteve os índices de contra-

to de locação, o ônus excessivo com aluguel corresponde em média a 43% da renda familiar, menos de 10% dos contratos tem prazo até 3 anos, crescendo os aluguéis mais curtos, 70% dos respondentes tiveram aumentos mensais ou a cada 3 ou 4 meses e 64% dos respondentes estão endividados (Inquilinos Agrupados, 2024), gerando um movimento ativista em torno da volta de sua regulação.

A regulação dos preços ou do aumento do aluguel privado pode ser feita por órgão governamental que pode incidir em uma regição específica ou sobre um grupo de imóveis.

Esta modalidade foi encontrada principalmente nas experiências europeias e norte-americanas geridas nos períodos pós-Guerra, quando foi opção frente a um mercado com alta demanda e pouca oferta de habitação em condições de moradia (Harloe, 1995; Kempen et al., 2005; Ronald, 2013). A partir dos 1970, foram impulsioneados processos de redução e privatização dos parques públicos (Wijvlieg et al., 2018; Aalbers, Holm, 2008), mas até hoje os estoques de habitação de locação social pública seguem relevantes proporcionalmente ao total das residências, em países como Holanda, Reino Unido, Áustria, Suécia; bem como preços regulados ou controlados de imóveis privados, e cerca de 33 países europeus ainda possuíam regulação de aluguel em 2021 (Kettunen, Ruonavaara, 2021).

No Brasil, houve um ensaio sem sucesso da implementação desta regulação quando da aprovação da Lei do Inquilinato de 1942, uma tentativa de congelamento do preço do aluguel (Bonduki, 1998). Outra ação que tenta regular o valor de aluguel deu-se recentemente, em maio de 2025, quando a Prefeitura de São Paulo aprovou novas regras como teto de valores de aluguéis e de comprometimento de no máximo 30% da renda familiar no pagamento, em imóveis aprovados como habitação de interesse social (HIS) ou de mercado popular (HMP) que foram aprovados e construídos com incentivos urbanísticos e fiscais para estas tipologias. A Prefeitura não vinha fiscalizando se as unidades incentivadas recebiam famílias com renda de 0 a 6 salários mínimos (s.m.) no caso de HIS e de 6 a 10 no caso de HMP. A medida soou como resposta às denúncias e processos na Justiça, mas críticos vêem a manutenção de brechas na fis-

calização, como o fato dela se aplicar apenas aos empreendimentos aprovados protocolados depois de 2023; ou a possibilidade de a Prefeitura poder simplesmente não fiscalizar os cartórios, onde estas informações seriam declaradas (Rodrigues et al., 2025).

Ainda, o tema da regulação atualmente envolve várias iniciativas de políticas de regulação do aluguel temporário, um mercado que cresce nas cidades latino americanas. São de três tipos: a primeira não corresponde a uma regulamentação concreta do aluguel, mas alguns governos locais conseguiram estabelecer impostos sobre as transações na plataforma, não deixando clandestinos os alugueis temporários; outra seria a permissão com certas restrições, que podem ser (i) quantitativas (limitação da quantidade de acomodações, de visitantes, dias permitidos para aluguel e vezes que uma habitação pode ser alugada por ano); (ii) de densidade, que limitam o número de unidades para aluguel temporário em determinados bairros; ou (iii) qualitativas, que definem o tipo de acomodação, requisitos de segurança (como a instalação de um detector de fumaça, p. ex.), etc. As restrições são combinadas com a obrigação de os anfitriões obterem uma licença para alugar. Uma terceira seria a proibição total da atividade temporária (Nieuwaland, Melik, 2020). A cidade de Barcelona pretende eliminar gradualmente as licenças de aluguel temporário até 2028; Berlim proibiu em 2014 e retomou com restrições em 2018; Nova York em 2023 permite apenas se o proprietário estiver no imóvel quando ele for alugado.

Dentre os impasses regulatórios para o compartilhamento de moradia, é preciso: compreender o que é “serviço de moradia” (vide a tentativa do Airbnb no Brasil argumentar que presta um serviço e não aluga, portanto, não deveria se enquadrar na lei do inquilinato); definir o papel e responsabilidades das plataformas, hóspedes e anfitriões (p. ex. quem recolhe taxas e impostos?); como seria o controle público; distinguir usos comerciais e residenciais na regulação urbana, ou via zoneamento ou em tipologias de uso de edifícios que impedem o aluguel temporário (como existe em Nova York); e distinguir usuários esporádicos, geralmente pessoas físicas, e empresas ou proprietários de um número grande de unidades ofertadas na plataforma (Tavola-

ri, 2017).

O estudo dos efeitos urbanos do aluguel de curta duração sobre o de longa são ora lidos como positivos, como a possibilidade dos moradores obterem renda extra; ora negativos, como aumento de aluguéis nos bairros turísticos ou centrais, deslocamento forçado dos que não conseguem pagar, ou um aumento das rescisões de contrato de aluguel permanente para migrar para o temporário.

Os efeitos urbanos são concentrados: poucos bairros concentram grande parte das unidades ofertadas – o caso de Nova York é exemplar, apenas três bairros foram responsáveis por um terço de toda a hospedagem via Airbnb (Tavolari, 2017, p. 265-266), enquanto que unidades em periferias mesmo que ofertadas, raramente são alugadas, mostrando que a localização importa. Os incômodos são generalizados, em relação à qualidade de vida e à disponibilidade de moradias em Berlim e Barcelona (Cócola-Gant, 2016).

Ainda, o tema tem sido mobilizado por ativismos e lutas em prol de regulações do mercado de aluguel. Pautas associadas são as pela ampliação do parque imobiliário para locação; pela estruturação de garantias aos inquilinos; e pela manutenção (contrárias ao desmonte) dos parques de imóveis com preços regulados; além de medidas de resistência aos despejos; e busca de alternativas e políticas dirigidas à população com rendas mais baixas ou sem renda. A Federación de Inquilinos Nacional (Inquilinos Agrupados) e a Unión Argentina de Inquilinos na Argentina; o Movimiento de Inquilinas e Inquilinos de Caracas na Venezuela; a Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) e o Sindicat de Llogateres (SL) em Barcelona e na Catalunha; a organização dos inquilinos em Nova York; ou mesmo a resistência presente na Vila dos Idosos em São Paulo, são exemplos que evidenciam conquistas recentes ainda que pontuais na regulação dos aluguéis, bem como representam o fortalecimento da mobilização social de inquilinos.

3.2. Auxílio aluguel ou bolsa aluguel

O auxílio aluguel é considerado um auxílio financeiro mensal sem ter sua aplicação condicionada à locação de um imóvel ou

com a aplicação em moradia, ou seja, pode ser usado livremente pelo beneficiário, geralmente não vinculado a um programa habitacional ou parque de imóveis geridos, vistoriados ou aprovados pelo poder público, em uma modalidade não assistida. É voltado para pessoas ou famílias em diferentes situações, muitas das quais emergenciais; e pode estar limitado a um período de tempo, renovável. Pode ser lido como uma política de transferência de renda, abono pecuniário, e não propriamente uma política habitacional.

Considerado uma forma de “gestão neoliberal da precariedade” (Guerreiro, 2020; Ximenes, 2023), ao ser utilizada em processos de remoção promovidos pelo Estado, quando funciona para gerir a “fila habitacional”, atualizada violentamente em ‘cortes’ abruptos” (Guerreiro, 2020). Seria uma “anti-política de insegurança habitacional” (idem), onde a solução de necessidades não está colocada, mas sim o controle sobre a renovação da transitoriedade habitacional, mantendo a “instabilidade, irresolução e temporariedade” (Rolnik, 2015); e também porque sustenta a inépcia crônica do Estado em ofertar soluções permanentes e adequadas para os mais vulneráveis.

No Brasil, essa é a anti-política mais utilizada pelos municípios, cerca de 55,2 % deles em 2020 (Ximenes, “no prelo”). É de fácil implementação, no entanto, geralmente desestruturada e desarticulada de demais políticas setoriais e objetivos habitacionais.

Em grandes cidades, chega a ser maior modalidade, atingindo cerca de 33 mil famílias no Rio de Janeiro (idem) e 30 mil em São Paulo (Guerreiro, 2020) onde, criado como provisório aos removidos, tornou-se “rotina e estratégia” para gestão das remoções, crescendo exponencialmente (idem).

Um efeito do uso dos auxílios em grande quantidade é a maior procura por imóveis, a ampliação de capacidade de pagamento das famílias, traduzidos por uma maior oferta e pelo aumento de preços dos aluguéis. O mercado ofertante de moradia de aluguel em áreas e momentos de alta procura (em proximidade de remoções, no período pós-remoção, por exemplo) tende a ajustar seus preços para capturar os valores dos abonos, tornando os valores pagos insuficientes para acessar o mercado. Cria-se uma “nova fronteira” sobre mercados informais (Rolnik et al., 2024), com expansão

da produção imobiliária para aluguel, como já comentado.

Esse crescimento da utilização do auxílio aluguel aponta algumas tendências. Uma primeira seria a utilização destes benefícios para situações de vulnerabilidade social, disseminando-se como uma política de complementação de renda, em uma aproximação deste dispositivo como um benefício eventual, no campo da assistência social, com forte uso político. Alinha-se com a financeirização das políticas públicas e, especialmente, do sistema de proteção social, que promoveu a monetarização e privatização dos benefícios, além de inserir práticas financeiras na gestão pública (Lavinias; Gentil, 2018).

Outra seria sua crescente utilização como resposta a remoções provocadas não apenas pelo Estado, mas pelos impactos de mudanças climáticas e por desastres ambientais, em números muito alargados. O caso das enchentes no Rio Grande do Sul (RS) de 2024 foi emblemático pela dimensão dos afetados – mais de 80 mil desabrigados – e pela criação de medidas emergenciais nas três esferas de governo. O auxílio foi mobilizado com recursos federais mediante decretação de estado de calamidade pública, que abriu exceções às regras de destinação orçamentária. Já no rompimento da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, em 2019, foram mobilizados auxílios por empresas como parte de um processo judicial de reparação formulado nas negociações entre a Vale S.A. e a Associação Comunitária de Moradores.

3.3. Voucher

Voucher ou vale-moradia é considerado um auxílio financeiro mensal vinculado à locação social em um parque imobiliário privado ou público, assistido pelo poder público. Esses imóveis geralmente compõem um parque privado de locação, imóveis selecionados com critérios e vistorias definidos pelo poder público, vinculados a um programa habitacional, podendo o poder público vir a garantir os contratos bem como instituir regras para a relação locatícia, como o controle de preços.

Vouchers combinados com a locação social em parque privado são usuais na Europa e América do Norte onde geralmente são “vales baseados em inquilinos”, que permitem que os beneficiários escolham qual-

quer unidade habitacional qualificada que atenda aos padrões do programa de habitabilidade, tamanho e preço; ou seriam os “vales baseados em projetos”, que são anexados a unidades habitacionais ou edifícios específicos.

No Brasil encontramos formulações em curso na cidade de Recife/PE, e em implementação em Campo Grande/MS, e Belo Horizonte/MG, todos os casos incluindo programas de concessão de vouchers para locação em parque privado.

O caso mais antigo é o de Belo Horizonte, que combina voucher ou subsídio ao locatário com o programa de locação social em parque privado (Paolinelli, 2023; Paolinelli; Gimenez, 2023). Reflexões atuais a partir da formulação da política de Contagem/MG, também baseada em parque privado, aponta para estratégias de utilização de imóveis dos mercados informais combinando políticas de aluguel com de regularização fundiária (Paolinelli et al., “no prelo”).

O Programa Bom de Morar no Recife/PE possui um voucher regulamentado, mas ainda não implementado. Prevê um valor de aluguel limitado a R\$ 1.000,00, com subsídio máximo de R\$ 600,00 pago ao locador, complementado por até 25% da renda da família, em imóvel ofertado por privados, ou indicados pelos locatários ou mediante convocação em editais públicos, com comprovação de posse, que pode ser via inclusão em programa de regularização (REURB-S). A gestão – gerenciamento, supervisão, monitoramento, acompanhamento técnico social e prestação de serviço imobiliário – será feita por entidade privada, a Diagonal Urbana.

Já o Programa de Locação Social em Campo Grande/MS, em operação desde 2023, faz a gestão de 600 vouchers associados à locação social em parque privado com gestão compartilhada por empresas imobiliárias.

3.4. Locação social

A locação social é compreendida como sendo a destinação de estoque de imóveis, públicos ou privados, para moradia da população de baixa renda, sem que haja transferência de propriedade do imóvel ao beneficiário, com aluguel, que pode ou não ser subsidiado. Pode se dar sobre parque imobiliário público ou privado, com gestão pública, privada, parcerias público-privadas

(PPPs), compartilhada com empresas e sociedade civil (Quadro 1).

A locação social em parque público com gestão pública no Brasil é o Programa de Locação Social de São Paulo, que administra um parque locatício municipal com 937 unidades. Implementado em 2002, é o primeiro programa de locação social do país e o único com parque de propriedade pública (Rodrigues et al., 2025). Atualmente sofre retração com a desvinculação de dois dos sete empreendimentos.

Apresenta contradições desde sua formulação, uma delas está na incorporação do cost recovery que resultou em diferentes valores de aluguéis pagos no mesmo programa, em empreendimentos produzidos em diferentes gestões, com diferentes valores de custo. Nesta direção, Albrecht et al. (2021) sugerem alguns pontos de “aprimoramento” do programa, que vão pautar a agenda disseminada por órgãos multilaterais, com pontos muito questionáveis ao voltar o desenho para rentabilizar o privado: possibilitar a utilização de imóveis municipais ou da União como contrapartida inicial; buscar outras fontes de financiamento/subsídios; fomentar a participação do setor privado na administração do parque habitacional objeto de aluguel social, gerando-se um nicho de mercado; atuar para reverter as dificuldades em superar a escala de “projeto piloto”; revisar o Valor de Referência do aluguel, composto a partir do Valor do Investimento, porquanto gera valores elevados e consequentes subsídios altos, tendo em vista que este parque é patrimônio público, sendo importante considerar o retorno do investimento (Idem).

É uma política de atendimento contínuo, intersetorial (com políticas de assistência social, emprego e renda, saúde etc.), mais eficaz na garantia da permanência. Viabiliza o acesso e a permanência de populações vulneráveis à moradia digna em áreas bem localizadas, e resiste apesar das críticas e tentativas de sucateamento e desmonte, em uma atuação cotidiana de um corpo técnico engajado que o mantém em operação (Idem).

A locação social em parque privado com gestão pública, consiste em aluguel subsidiado ou controlado de unidades habitacionais em parque privado de imóveis selecionados, vistoriados ou ofertados pelo poder público, geralmente organizados em uma

carteira, em uma espécie de “aluguel assistido”. O caso brasileiro é o Programa de Locação Social em Belo Horizonte de 2019, que envolve o Subsídio ao Locatário e Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (Biplos), composto de imóveis indicados pelas famílias ou proprietários, que a empresa pública Urbel faz a gestão, avalia tecnicamente em um sistema de pontos que resulta no valor máximo de locação, atesta critérios de segurança e habitabilidade. Dentre os objetivos do programa, consta a possibilidade de incidir nos valores dos aluguéis no mercado privado ao estabelecer um sistema de referência dos valores dos aluguéis.

A locação social em parque público com parcerias público-privadas (PPPs) envolve o aluguel subsidiado de unidades habitacionais em parque público, com produção das unidades e gestão por meio de concessionária, por um tempo determinado por edital público, como concessão pública. A concessionária pode explorar o empreendimento, como forma de retorno dos investimentos.

As PPPs no Brasil foram reguladas em 2004 como um tipo de concessão de serviços ou obras públicas que pode ser “patrocinada”, quando tarifas remuneram o concessionário; ou “administrativa”, quando sua remuneração depende integral ou parcialmente de contraprestações pagas pelo poder público (Almeida; Santoro, 2025; D’Almeida, 2019). Mais de três PPPs habitacionais no modelo casa própria foram testadas no Brasil desde 2006, comprometendo recursos majoritariamente originários do fundo público, em recursos financeiros, terras e garantias (Idem).

O modelo da PPP é um estágio avançado na terceirização das funções estatais no qual a política pública é concebida como uma oportunidade de investimento privado, em uma “virada privada” do desenvolvimento que impõe uma agenda de PPPs no mundo, com características regionais (Romero, Waeywnberge, 2020). As PPPs estariam alinhadas com as prescrições das agências e órgãos multilaterais internacionais, que argumentam sobre a limitação de investimento e capacidade estatal, mas as autoras argumentam: que a maior eficiência dos atores privados carece de demonstração, e está relacionada com as capacidades regulatórias do Estado; que são custosas, utilizam o fundo público como garantia

e estímulos, representando um alto risco ao comprometerem receitas futuras; e que as PPPs teriam menor permeabilidade a controles democráticos e maior permeabilidade à corrupção (idem).

No Brasil algumas delas estão sendo desenhadas com o aluguel, como a de Recife/PE e Campo Grande/MS, concebidas como projetos piloto de uma articulação nacional estruturada a partir da cooperação entre governo federal e o BID já apresentada. As modelagens se deram no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Casa Civil, com financiamento do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP – Caixa). Ou seja, a construção de uma política de locação foi submetida a uma política de concessões, com estrutura institucional e de financiamento próprias. A escolha de Recife e Campo Grande para realização de experiências piloto foi pautada não por qualquer análise de demandas habitacionais específicas: era preciso que os municípios tivessem corpo técnico com expertise na implementação de parcerias e espaço fiscal para comprometimento com PPPs (limitado a 5 % da Receita Corrente Líquida pela lei brasileira). Mais recentemente, anunciaram a ampliação das iniciativas de PPPs de locação social para outros cinco municípios: Santo André/SP, São José dos Campos/SP e Maceió/AL.

Nestas o Estado fornece antecipadamente a modelagem da política (enquanto oportunidade de investimento); terras e imóveis públicos cedidos sem custos (não apenas para a implementação de empreendimentos sociais, mas também para os de mercado popular); estrutura fundos garantidores; e arca com contraprestações mensais, cuja definição do valor é o principal objeto do processo licitatório.

O processo mais avançado é a PPP Morar no Centro, em Recife, que seria a primeira PPP de locação social do país. Delega ao ente privado a construção de seis empreendimentos de habitação social e a prestação de serviços habitacionais de gestão e manutenção ao longo de 25 anos. Das 1.128 unidades habitacionais previstas, 631 (56 %) serão destinadas à locação social e as 497 (44 %) restantes serão alienadas, sendo que todos os terrenos envolvidos são públicos, localizados em área central e cedidos sem

custos (Santoro; Ursini, “no prelo”).

A locação em parque privado com gestão compartilhada entre Estado e empresas, como imobiliárias, por exemplo. Seria o Programa de Locação Social em Campo Grande/MS, gestão compartilhada na qual a Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários (EMHA) indica a demanda, faz acompanhamento social e vistoria dos imóveis; já as imobiliárias locais habilitadas após chamamento público são responsáveis pela seleção e gestão dos imóveis e gestão dos contratos locatícios. O programa teve mais de 7 mil famílias inscritas em seu primeiro chamamento, sendo 4.311 habilitadas de acordo com os critérios de elegibilidade. Hoje, aproximadamente 350 famílias estão sendo atendidas.

A locação social com gestão compartilhada com organizações da sociedade civil e beneficiários consiste na gestão do parque imobiliário e/ou dos contratos de aluguel realizada por organizações da sociedade civil organizada ou não, como através de OSCs contratadas (não representantes dos beneficiários), ou de movimento social, associação ou cooperativa. Pode ser combinada com aluguel subsidiado de unidades habitacionais em parque público, privado ou sobre parque de propriedade da associação ou OSCs, ou no modelo de propriedade compartilhada. As associações podem visar lucro ou não. Alguns casos internacionais muito disseminados, e associados a políticas de aluguel, são as housing associations em Londres/Inglaterra ou os imóveis em aluguel do Community Land Trust de Nova York/EUA.

No Brasil as experiências principalmente são de duas ordens. Há uma experiência de aluguel em ocupações de edifícios. E outra gama de experiências relativamente recentes, pilotos, articulam recursos da filantropia com negócios de impacto social, como: do SOMA, projeto da Magik JC que emitiu Certificado de Recebíveis para financiar a produção de unidades para aluguel; do Projeto +Lapenna Habitar, da Fundação Tide Setubal, que usa recursos filantrópicos para produzir moradia de aluguel social em bairros periféricos; ou do Fundo FICA (que administra 12 imóveis ou 53 unidades), com o projeto Compartilha (fundo de investimento de impacto social), e que foi incubador do Fundo Haja em Campinas/SP.

3.5. Leasing ou aluguel com possibilidade de compra

A modalidade de leasing, dá-se através de um contrato entre arrendador e arrendatário, o qual ao final do prazo, pode optar por comprar o bem por um valor anteriormente estipulado, devolvê-lo ou contratar novo período de arrendamento. No Brasil é o “arrendamento mercantil”, uma operação de financiamento num contrato de locação. Durante o arrendamento a propriedade é da arrendante, e a posse da arrendatária; fornece vantagens fiscais à arrendatária; o aluguel é considerado amortização; em inadimplência ou desistência, a retomada da posse é simplificada; e é obrigatória a cláusula que dá opção de compra ao arrendatário, geralmente pelo valor residual.

No Brasil, o leasing possuía normativas desde 1970, mas apenas em 1999 é estruturado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal (Abramo, 2010). Consistia, inicialmente, na produção de empreendimentos em áreas infraestruturadas, para famílias com renda até 6 s.m. que pagavam um arrendamento mensal de 0,7% do valor do imóvel por 15 anos, com opção de aquisição ao final, mediante pagamento ou financiamento do saldo devedor (Bonates, 2008). As unidades são de titularidade do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), órgão financiador do programa, com gestão da CAIXA, proprietária fiduciária dos imóveis. Para garantir atingir a população de baixa renda, foi feita a redução da taxa de arrendamento mensal para 0,5% do valor do imóvel e a reserva de 50% dos recursos do programa para famílias com renda de até quatro salários mínimos. Essas alterações impactaram no padrão de produção das unidades habitacionais, afastando-as da localização em áreas infraestruturadas, em uma reprodução do padrão de expansão periférica (Ibidem). Com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, a expansão do PAR foi interrompida.

Outro modelo que também articula aluguel com compra é a propriedade compartilhada em Londres/Inglaterra (em inglês, *shared ownership*), um programa que permite que as pessoas comprem uma fração ideal de uma propriedade, e paguem aluguel da diferença, com opção de compra (Whitehead, 2010). Essa articulação entre compra e aluguel, parece crescer e inclusive tomar o for-

mato de política pública.

4. Considerações Finais: o papel do aluguel nas modulações de Estado em curso

A partir do quadro de modalidades levantados nas experiências em curso no Brasil, em diálogo com os casos internacionais em particular no contexto da América Latina, é importante destacar que na América Latina e no Brasil, onde o modelo de casa própria historicamente prevaleceu nas políticas habitacionais, é fundamental atualizar e examinar o movimento recente em que as famílias estão cada vez mais alugando, seja no mercado formal ou informal, o mercado imobiliário está incorporando novos formatos (construir para alugar, multifamiliar) e a gestão profissional de aluguéis está se disseminando nos mercados formal e informal.

Nesse contexto, a possibilidade de estruturar políticas de aluguel pode significar testar alternativas ao modelo de política habitacional direcionada apenas ou principalmente à produção habitacional para o mercado, para compra e venda, com propriedade privada, para quem tem renda ou acesso a financiamento. Essas mobilizaram terra, mercado, em tese para enfrentar o déficit habitacional, focando no perfil de renda da população. Já as políticas de aluguel, potencialmente podem ser desenhadas visando respostas às dimensões sociais do uso da moradia (e não da mercadoria), além de responder a situações de emergência, vulnerabilidade e focalização. Mobilizar as políticas de aluguel, como na modalidade de locação social, possui a virtualidade de incorporar garantias da permanência, gestão da habitação no tempo, e gestão da vida e dos modos de vida que se transformam no tempo.

Muito embora, de modo geral, as inúmeras experiências analisadas não demonstram estratégias políticas mais robustas e integradas a uma política habitacional para alçar a moradia como direito e não como mercadoria, e em algumas modalidades encontradas, pelo contrário, há o reforço da produção da moradia fomentando o crescimento da financeirização do imobiliário. A mercantilização e a financeiri-

zação da moradia transitam entre as modalidades, inseridas nas estratégias de produção, gestão e financiamento de negócios imobiliários, cujas lógicas levam o tema do aluguel para suas versões mais rentáveis, como a dos aluguéis temporários, ou das PPPs, por exemplo, submetendo paulatinamente o desenho (ainda não a implementação) das políticas às lógicas da financeirização. O Estado, suas terras, recursos e fundo público, tem sido mobilizado para estas políticas, em parcerias que podem vir a mudar as premissas de uma política pública habitacional, que é atender aos que mais precisam, para a utilização de modelos de mistura de rendas, usos, renovação do território, onde a moradia social é produzida residualmente. Assiste-se a uma "virada privada" na gestão e financiamento público que impõe uma agenda de PPPs ainda em fase piloto, testando experiências regionais, como apontado por Romero e Waeynberge (2020) as formulações recentes de PPPs para moradias de aluguel estão alinhadas à agenda de entidades internacionais e avançam no paradigma de políticas habitacionais inclusivas, nas quais a moradia é vista como um serviço, e os ativos públicos são mobilizados para promover oportunidades de investimento, não necessariamente com resultados de inclusão.

Ao mesmo tempo em que essas experiências piloto são ensaiadas como modelo, os auxílios aluguel se expandem extensivamente como solução precária e instável, que apoia e reforça remoções e situações de transitoriedade permanente. Os auxílios implementados para responder urgentemente a crises e desastres, tornam-se uma política de transferência de renda e carecem de filiações institucionais ou programáticas, ou de uma gestão assistida pelo poder público. E são aprofundadas também as experiências de uma política de vouchers sem regulação de preços que pode fazer crescer os preços da terra tornando-a menos acessível, podendo ainda, se não estiver associada a um parque imobiliário assistido, reiterar situações de precariedade. Já o locação social em parque público ou gestão compartilhada com a sociedade civil se mostra como modalidade mais associada à garantia de acesso e permanência; podendo ainda ser produzida e gerida em parceria, ou em cooperação com a sociedade civil e movimentos sociais, embora não pareça haver ainda um ecossistema de instituições deste tipo para o escalonamen-

to das políticas.

É possível considerar que apesar das inúmeras modalidades em curso, no contexto em que o aluguel ganha relevância na América Latina, as experiências em aluguel social não possuem uma estrutura programática vinculada à política de habitação com enfrentamento das complexidades e necessidades atuais. Podem, inclusive, coexistir modalidades diferentes em um mesmo governo, obedecendo às diferentes modulações do Estado.

As políticas e suas modalidades não correspondem a um modelo de Estado e sua permanência no tempo, em diferentes governos e agendas políticas, sinaliza para uma possível trajetória incremental – nada radical ou disruptiva, como propõe Lotta (2019) característica do processo político (que exigiria uma análise de política pública, com foco nos graus de incremento de mudança), ou mesmo para uma dependência desta trajetória (em inglês, path dependency) (Pierson, 1997) que poderia ajudar a explicar, por exemplo, a articulação do modelo da casa própria com o aluguel na concepção de algumas destas modalidades, mas também na conformação da produção habitacional via mercado imobiliário atual.

Então, ao tratarmos de experiências de políticas de aluguel considerando-as ainda minoritárias ou até mesmo residuais em relação à política habitacional brasileira, a análise está atenta à identificação de debates, agendas e tendências que possam incidir de forma incremental sobre um projeto de Estado em disputa. Parece haver uma modulação do Estado, compreendido aqui como processo, em constante alteração, onde podem coexistir modulações de Estado estruturalmente distintas na política habitacional de uma localidade. Por exemplo, na cidade de São Paulo é possível encontrar na política habitacional municipal a modalidade do auxílio aluguel extensivamente adotada por diferentes gestões; e também a permanência (e resistência) de um programa de locação social em parque público com gestão pública típico de um desenho de Estado de bem estar social coexistindo com programas centrados no modelo de PPP Habitacional em voga no Estado regulador. Alguns casos encontram-se mais institucionalizados e/ou extensivamente aplicados, outros estão em fase de estruturação na gestão local. Estão presentes ou revelaram tendências em curso e

enunciam sentidos políticos diferentes em disputa no contexto atual do panorama do aluguel social no Brasil. De um modo geral, interpretamos haver várias modulações de Estado que exigiram investigações futuras sobre como tais experiências e as modalidades são conformadas em modulações de Estado de diferentes naturezas e modelos. Um "Estado Emergencial" que mobiliza continuamente modalidades emergenciais de aluguel mais amplamente implementadas, "precárias", não programáticas. Um "Estado Provedor", que busca resistir às transformações no parque público de experiências piloto de aluguel social sob gestão pública visando aprimorá-la. Um "Estado Concedente", que está baseado na estratégia de Parceria Público-Privada proposta em casos piloto que concedem a entidades privadas o direito de construir novas unidades e administrar serviços habitacionais por décadas. A presença dessas modulações em torno das políticas de aluguel, face ao crescimento do aluguel no contexto imobiliário financeiro da atualidade, demonstra um Estado em disputa e com o papel do aluguel nas políticas habitacionais no centro do debate.

Assim, todas as modalidades encontradas, apesar de estruturalmente distintas, fazem parte de uma mesma agenda de política habitacional sem revelar suas ambiguidades e nem as diferentes modulações de Estado

que estão a conformar tais políticas, muitas vezes, nomeadas sob o mesmo título. De todo modo, nenhum deles a princípio parece responder à efetiva demanda de acesso à habitação social. Um, terceiriza a gestão pública em projetos piloto que interessam ao mercado, mas não atendem aos mais necessitados. Outro, resiste ao desmonte do parque habitacional público e se esforça para superar os desafios dos atuais programas de locação social, admitindo que somente o aluguel subsidiado atende efetivamente às famílias mais vulneráveis de forma permanente. O terceiro tem como principal preocupação a política da urgência, oferecendo benefícios precários e constantes sem qualquer controle da política pública sobre se esses benefícios estão sendo utilizados para o efetivo acesso à moradia.

Os casos em que a sociedade civil ou movimentos sociais são responsáveis pela gestão habitacional se limitam a poucos edifícios ou unidades, geralmente voltados para um público-alvo específico. Poderiam engendrar um modelo mais diverso socialmente, envolvendo a sociedade civil e os movimentos sociais na constituição de políticas públicas estruturadas e não especulativas que visem testar a desmercantilização da moradia, mas essa alternativa não está em desenho ou implementação nas experiências observadas.

5. Bibliografia

- Aalbers, M. B., Hochstenbach, C., Bosma, J., & Fernandez, R. (2021). The death and life of private landlordism: How financialized homeownership gave birth to the buy-to-let market. *Housing, Theory and Society*, 38(5), 541-563.
- Aalbers, M. B., & Holm, A. (2008). Privatising social housing in Europe: The cases of Amsterdam and Berlin. *Urban trends in Berlin and Amsterdam*, 110, 12-23.
- Abramo, P. (2010). Mercado informal de alquiler: nueva puerta de acceso a los asentamientos populares. Escallón, C. (coord.). *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional*. Bogotá, Universidad de los Andes, 53-79.
- Albrecht, D., Eloy, C. M., Ruiz Hernández, F. d. J., Guerrero Espinosa, J. A., Cervantes Bautista, J. J., Torcida Armero, L. I. J., Nardoni, R. & Tribouillard, C. (2021) *Habitación de interesse social no Brasil: propostas sobre locação social*. Silva de Anzorena, M. P. (Ed.). *Nota Técnica do BID*, n. 2179.
- ALMEIDA, I. M. de; SANTORO, P. F. (2025). Projeto urbano: uma trajetória nas políticas de reestruturação urbana em São Paulo-SP. *Óculum Ensaios*, v.23.
- Arantes, P. F.. (2006). O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *PósFAUUSP*, n. 20, 60-75.
- Blanco, A. G.; Cibils, V. F.; & Muñoz, A. (2014). Procura-se casa para alugar: opções de política para a América Latina e Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Blessing, Anita. (2015) Repackaging the poor: Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing. In *Housing Studies*.
- Bonates, M. F. (2008). O Programa de Arrendamento Residencial - PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo* (Online), 7, 147-164.
- Bonduki, N. (1998). Origens da habitação social no Brasil. *Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP.
- Cardoso, A. L. (Ed.). (2013). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- Chiavone, J. de A., & Santoro, P. F. (2018). Propostas de políticas habitacionais de locação social de mercado em São Paulo: o desafio de atender a quem precisa. *Anais: Arquitetura e Urbanismo no Brasil: crises, impasses e desafios*. Enanparq, Salvador.
- Cocola-Gant, A. (2016). Holiday rentals: The new gentrification battlefield. *Sociological Research Online*, 21(3), 112-120.
- Czischke, D. (2009). "Managing social rental housing in the EU: A comparative study", *European Journal of Housing Policy*, 8(2): 121-151.
- D'Almeida, C. H. (2019). *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Downs, A. (2008). *Revisiting rental housing: policies, programs, and priorities*. Brookings Institution Press.
- Gilbert, A. (2004) *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*. Nairobi: UN-Habitat.
- Guerreiro, I. de A. (2020) O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrôpole*, v. 22, p. 729-756.
- Guerreiro, I. A., Rolnik, R., & Marín-Toro, A. (2022). Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrôpole*, 24(54), 451-476.
- Harloe, M. (1995) *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America* (Oxford: Blackwell).
- Herling, T. (2018). *Diálogo internacional outras propriedades: função social das cidades e modelos alternativos de propriedade imobiliária - Relatório de registro*. São Paulo.
- Inquilinos Agrupados (2024). *Alquilar en la Era Milei: un año donde el mercado inmobiliario fija las reglas. Informe socioeconómico de la Encuesta Nacional Inquilina*. Argentina; Buenos Aires: Inquilinos Agrupados, Ni una a Menos.
- Kemeny, J. (1995) *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective* (London:

Routledge).

Kempen, R. V.; Dekker, K.; Hall, S.; & Totsics, I. (Ed.s) (2005) *Restructuring Large Housing Estates in Europe* (pp 85–103). Bristol: Policy Press.

Kettunen, H. e Ruonavaara, H. (2021). Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives. *Housing Studies*, v. 36, n. 9, p. 1446-1468.

Lavinas, L.; Gentil, D. L. (2018). Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 191-211, 2018.

Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, p.11-38.

Maricato, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Editora Expressão popular.

Marín-Toro, A. (2024). *Financiarización de la vivienda en arriendo: construcción de un nuevo activo de acumulación inmobiliario-financiero en Santiago de Chile y São Paulo, Brasil*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP.

Nieuwland, S. e Melik, R. (2020). Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals. *Current Issues in Tourism*, v. 23, n. 7, pp. 811-825.

Oxley, M., & Smith, J. (2012). *Housing policy and rented housing in Europe*. Routledge.

Paolinelli, M. S. (2023). *Alugar, ocupar, alugar: rentismo de baixo e organização popular na produção da cidade*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Paolinelli, M. S.; Gimenez, A. T. (2023). Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte. *Cadernos Metrôpole*, v. 25, p. 663-686.

Paolinelli, M. S.; Silva, C. F.; Lages, S. S. (NO PRELO). *Locação social nos municípios de Belo Horizonte e Contagem, Minas Gerais: avanços e desafios*. In: Santoro, P. F.; D'Almeida, C. H.; Iamanishi, R.; Ximenes, L. A. (Orgs). *Políticas Habitacionais de Aluguel: contextos, institucionalidades*

e modalidades em curso, ed.1. Rio de Janeiro: IPEA.

Patitucci, G. P. (2017). *A locação social como política habitacional no Brasil: desafios e possibilidades a partir da experiência paulistana*. Trabalho Final de Graduação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Pierson, P. (1997). *Path dependence, increasing returns, and the study of politics*. Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.

Rodrigues, D. P.; Ungaretti, D.; Ursini, F. S.; Bleich, A. S. e D'Almeida, C. H. (2025). *A trajetória do programa de locação social do município de São Paulo: entre a lógica de retorno do investimento e a garantia de acesso e permanência*. *Anais do XXI ENANPUR*, v. 21, n. 1.

Rolnik, R. (2015). *Guerra dos Lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo.

Rolnik, R. (2019). *Urban warfare: Housing under the empire of finance*. Verso Books.

Rolnik, R., Guerreiro, I. e Santoro, P.F. (2024). *A moradia entre o extrativismo financeiro, a necessidade e o direito*. In: Lavinas, L. et al. (Org.). *Financeirização: crise, estagnação e desigualdade*. São Paulo: Editora Contracorrente, p. 779-816.

Romero, M. J.; Waeywnberge, E. Van (2020). *Más allá de las tipologías. Qué es una Asociación Público Privada?* Cuaderno de Trabajo n. 59. Lima: PUC Peru, Depto. Académico de Ciencias Sociales, Octubre.

Ronald, R. (2013) *Housing and welfare in Western Europe: Transformations and challenges for the social rented sector*, *LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs*, 4, pp. 1–13. UN-Habitat (2003). *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi: UN-Habitat.

Santoro, P. F. (2019). *Inclusionary housing policies in Latin America: sao paulo, Brazil in dialogue with Bogota, Colombia*. *International Journal of Housing Policy*, 19(3), 385-410.

SECOVI (2018). *Locação Acessível Residencial é alternativa para falta de moradia*. Site Secovi-SP, 23 de Maio de 2018. Disponível em: <http://old.secovi.com.br/files/Downloads/lar>

locacao-acessivel-residencial2016pdf.pdf. Acesso em: 02/07/2023.

Tavolari, B. (2017). Airbnb e os impasses regulatórios para o compartilhamento de moradia: notas para uma agenda de pesquisa em direito. In Zanatta, R. A. F.; De Paula, P. C. B.; Kira, B. (orgs.). *Economias do Compartilhamento e o Direito*. São Paulo: Editora Juruá, 2017, p. 259-278.

Whitehead, D. C. (2010). *Shared ownership and shared equity: Reducing the risks of home-ownership?*. New York, NY: Joseph Rowntree Foundation.

Wijburg, G., Aalbers, M. B., & Heeg, S. (2018). *The financialisation of rental housing 2.0: Releasing housing into the privatised mainstream of capital accumulation*.

Antipode, 50(4), 1098-1119.

Ximenes, L. A. (2023). Políticas de Aluguel Social: a concessão de auxílios temporários ao aluguel e remoções forçadas em grandes cidades brasileiras. XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Anais [...] Belém.

Ximenes, L. A. (NO PRELO). O uso crescente do auxílio aluguel nos municípios brasileiros: de resposta às remoções forçadas a uma resposta a eventos extremos. In: Santoro, P. F.; D'Almeida, C. H.; Iamanishi, R.; Ximenes, L. A. (Orgs). *Políticas Habitacionais de Aluguel: contextos, institucionalidades e modalidades em curso*, ed.1. Rio de Janeiro: IPEA.