

Ilania Barcelos de Souza Venturim  
José Geraldo Ferreira da Silva

# Guia Estratégico de Sustentabilidade Financeira do Programa de Aluguel Social



Ilania Barcelos de Souza Venturim  
José Geraldo Ferreira da Silva

# Guia Estratégico de Sustentabilidade Financeira do Programa de Aluguel Social

1ª Edição

Diálogo Comunicação e Marketing

São Mateus

2026

Guia Estratégico de Sustentabilidade Financeira do Programa de Aluguel Social © 2026, Ilania Barcelos de Souza Venturim e José Geraldo Ferreira da Silva.

**Orientador:** Prof. Doutor José Geraldo Ferreira da Silva.

**Curso:** Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação.

**Instituição:** Centro Universitário Vale do Cricaré – UNIVC.

**Edição:** Ivana Esteves Passos de Oliveira.

**Projeto gráfico e editoração:** Diálogo Comunicação e Marketing.

**Diagramação:** Ilvan Filho.

**DOI:** 10.29327/5851170

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V469g Venturim, Ilania Barcelos de Souza.  
Guia Estratégico de Sustentabilidade Financeira do Programa de Aluguel Social / Ilania Barcelos de Souza Venturim, José Geraldo Ferreira da Silva.

São Mateus, ES : Diálogo Comunicação e Marketing, 2026.

40 p. : il. foto. color. ; 21 cm.

ISBN 978-65-6013-206-1

1. Gestão pública – Gestão financeira. 2. Programas sociais. 3. Programa Aluguel Social. I. Silva, José Geraldo Ferreira da. II. Título.

CDD – 351



# Sumário

Apresentação .....	05
Capítulo 1: Sustentabilidade financeira dos programas habitacionais: um olhar para o aluguel social .....	07
Capítulo 2: Diretrizes estratégicas para a sustentabilidade financeira .....	11
Diretriz 1 – Planejamento financeiro do programa .....	11
Diretriz 2 – Monitoramento e controle dos gastos .....	14
Diretriz 3 – Utilização estratégica dos recursos provenientes dos royalties do petróleo .....	17
Diretriz 4 – Fortalecimento da arrecadação própria municipal .....	20
Diretriz 5 – Redesenho do programa de aluguel social .....	23
Capítulo 3: Indicadores de monitoramento .....	27
Capítulo 4: Relação com a Agenda 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável .....	32
Considerações finais .....	35
Referências .....	36
Os autores .....	40



## Apresentação

O presente guia estratégico foi elaborado com o propósito de apoiar a gestão pública municipal na condução financeira de programas de aluguel social, especialmente em contextos marcados por instabilidade arrecadatória e elevada dependência de receitas externas. Em muitos municípios brasileiros, a implementação dessa política habitacional tem se consolidado como instrumento relevante de proteção social, porém sua continuidade depende de mecanismos capazes de assegurar equilíbrio fiscal e previsibilidade orçamentária.

A construção deste guia baseia-se nos resultados da pesquisa intitulada “Sustentabilidade Financeira dos Programas de Aluguel Social em Municípios Produtores de Petróleo: um estudo de caso de Presidente Kennedy/ES”, que analisou o comportamento dos gastos com aluguel social e sua relação com a estrutura de receitas municipais.





Os resultados evidenciaram que a estrutura fiscal do município apresenta forte concentração de receitas de natureza volátil, ao mesmo tempo em que os gastos com aluguel social vêm apresentando trajetória de crescimento ao longo do período analisado. Além disso, observou-se que o benefício tende a assumir caráter continuado, em razão da inexistência de delimitação temporal para permanência dos beneficiários e da ausência de mecanismos estruturados voltados à promoção da autonomia habitacional.

Esse cenário evidencia a necessidade de aperfeiçoamento da gestão do programa, de modo a compatibilizar sua função social com a capacidade financeira do município.

Diante dessas constatações, o guia apresenta diretrizes voltadas ao planejamento financeiro, ao monitoramento dos gastos, ao aprimoramento do desenho da política pública municipal e à utilização mais eficiente das receitas próprias. As estratégias propostas buscam oferecer instrumentos que auxiliem os gestores na tomada de decisão e na construção de modelos de financiamento mais sustentáveis.

Embora fundamentado na realidade do município de Presidente Kennedy, o guia apresenta diretrizes que podem ser adaptadas a outros municípios que enfrentem desafios semelhantes, especialmente aqueles que possuem elevada dependência de receitas voláteis e necessidade de garantir maior estabilidade no financiamento de políticas públicas.



# Capítulo 1: Sustentabilidade Financeira dos Programas Habitacionais: um olhar para o aluguel social

A sustentabilidade financeira dos programas de aluguel social tem sido um tema de crescente relevância nas políticas públicas (PAOLINELLI; GIMENEZ, 2023), especialmente em contextos onde a dependência de fontes de financiamento voláteis, como os royalties do petróleo, é significativa. Gomes (2007) destaca que a influência dos royalties nos gastos sociais tem mostrado uma correlação direta com a capacidade dos municípios de financiar programas de assistência, incluindo o aluguel social. No entanto, Costa Filho (2015) e Macedo et al. (2022) ressaltam que a volatilidade dos preços do petróleo impõe desafios consideráveis para a continuidade dessas políticas, uma vez que a receita municipal pode variar significativamente conforme o mercado internacional, comprometendo a estabilidade financeira necessária para a manutenção dessas iniciativas.





Essa dependência é discutida por Follain (2009), que argumenta que a distribuição dos royalties e participações especiais sobre os gastos municipais constitui um fator crítico que precisa ser melhor gerido para garantir a sustentabilidade financeira dos programas sociais. O autor destaca que essa alocação de recursos muitas vezes carece de planejamento a longo prazo, o que compromete a sustentabilidade dos programas financiados por essas receitas.

Nesse contexto, a volatilidade das receitas de royalties pode representar um risco significativo, caso não haja mecanismos como reservas financeiras ou fundos que permitam a continuidade dos programas em períodos de baixa arrecadação.

Follain (2009) destaca ainda que, embora os royalties tenham proporcionado um aumento significativo nas receitas municipais, essa disponibilidade financeira nem sempre foi acompanhada por melhorias proporcionais nos indicadores sociais e econômicos. Esses achados corroboram a ideia de que a simples disponibilidade de recursos financeiros não garante a sustentabilidade dos programas sociais, sendo necessária uma gestão eficiente e estratégica desses recursos.

A literatura também sugere que a sustentabilidade financeira de programas sociais depende não apenas da disponibilidade de recursos, mas também da eficiência com que esses recursos são alocados. Vieira (2023) argumenta que a capacidade de gestão local, a eficiência administrativa, o planejamento e a implementação de mecanismos de controle financeiro são fatores determinantes para o sucesso dessas políticas. De forma complementar, Gonçalves (2014) destaca que a dependência de transferências governa-



mentais pode impactar a capacidade dos municípios de financiar programas sociais de forma sustentável, sendo a diversificação das fontes de receita e o fortalecimento das capacidades institucionais elementos essenciais para garantir estabilidade financeira.

No campo das políticas habitacionais, Marins (2022) argumenta que a locação social deve ser considerada uma peça central, especialmente diante das limitações do modelo tradicional de acesso à casa própria. O autor destaca que a locação social pode oferecer maior flexibilidade e acesso à moradia, contribuindo para a redução da segregação socioespacial. No entanto, ressalta que sua sustentabilidade depende da existência de políticas integradas, que não dependam exclusivamente de receitas voláteis, mas que envolvam também cooperação institucional e estratégias de financiamento mais estáveis.

Estudos empíricos reforçam os desafios relacionados à sustentabilidade financeira dessas políticas. Orsi, Gonçalves e Cavalcanti (2021) evidenciam que restrições orçamentárias municipais podem comprometer tanto a expansão quanto a qualidade dos programas habitacionais. De forma semelhante, Muniz e Mendonça (2020) demonstram que o elevado gasto com aluguel provisório, sem geração de soluções habitacionais permanentes, pode comprometer a sustentabilidade financeira das políticas públicas, além de perpetuar a dependência de soluções temporárias.

Oliveira (2022) argumenta que a locação social, quando integrada a uma política habitacional mais ampla, pode não apenas contribuir para a sustentabilidade urbana, mas também evitar os problemas, , pode não apenas contribuir para a sustentabilidade urbana, mas também evitar os problemas obser-



vados no estudo de Muniz e Mendonça (2020), ao garantir que os programas de aluguel social sejam adequadamente planejados e financiados.

Essa integração de políticas habitacionais com outras políticas sociais é vista como essencial para assegurar que as iniciativas de aluguel social possam atender às necessidades da população de forma sustentável e a longo prazo, evitando a armadilha de soluções temporárias que, como demonstrado em Vitória, podem comprometer a eficácia e a sustentabilidade dos programas de habitação social.

Sob uma perspectiva de gestão pública, Bisogno, Cuadrado-Ballesteros e Garcia-Sánchez (2017) enfatizam que a sustentabilidade financeira de programas sociais depende da clareza dos objetivos financeiros e da mensuração rigorosa dos resultados. Reynaldo (2023) complementa essa análise ao destacar que a sustentabilidade desses programas está diretamente relacionada à capacidade dos governos locais de captar e gerir recursos de forma eficiente. Por fim, Silva (2022) argumenta que a sustentabilidade financeira dos programas sociais exige a adoção de mecanismos de gestão que integrem planejamento estratégico, controle financeiro e participação social.

Dessa forma, a literatura evidencia que a sustentabilidade financeira dos programas de aluguel social constitui um desafio complexo, especialmente em municípios dependentes de receitas voláteis. Nesse contexto, torna-se fundamental a adoção de estratégias que articulem planejamento financeiro, diversificação das fontes de receita e aprimoramento da gestão pública, de modo a garantir que esses programas cumpram seu papel social de forma eficaz e duradoura.



## Capítulo 2: Diretrizes estratégicas para a sustentabilidade financeira

### DIRETRIZ 1 – PLANEJAMENTO FINANCEIRO DO PROGRAMA

A presente diretriz está relacionada ao aprimoramento do planejamento financeiro do programa de aluguel social, considerando a necessidade de compatibilizar a expansão da política habitacional com a capacidade fiscal do município. Nesse contexto, o planejamento financeiro assume papel central para a sustentabilidade de políticas públicas de caráter continuado, especialmente em cenários marcados pela dependência de receitas voláteis. Conforme destacado por Giacomoni (2017), a previsibilidade orçamentária é fundamental para garantir a eficiência na alocação de recursos públicos e a continuidade das ações governamentais ao longo do tempo.





No caso dos programas de aluguel social, essa necessidade torna-se ainda mais evidente, uma vez que tais políticas envolvem despesas recorrentes e tendem a apresentar crescimento progressivo ao longo do tempo, especialmente quando não há mecanismos claros de controle da expansão do número de beneficiários. Conforme discutido por Follain (2009) e Postali (2007), a ausência de planejamento de longo prazo em contextos de dependência de receitas voláteis pode comprometer a sustentabilidade fiscal das políticas públicas.

Nesse sentido, o planejamento financeiro do programa de aluguel social deve considerar não apenas a disponibilidade atual de recursos, mas também a previsibilidade das receitas, os riscos associados à sua volatilidade e a capacidade de o município sustentar a política em cenários adversos.

## **AÇÕES RECOMENDADAS**

Entre as principais ações recomendadas nesta diretriz destacam-se:

- Estabelecimento de limites financeiros para o programa, com definição de percentual máximo do gasto em relação à receita própria ou à receita corrente líquida;
- Vinculação da expansão do número de beneficiários à capacidade arrecadatória do município;
- Elaboração de cenários fiscais, considerando possíveis variações nas receitas, especialmente dos royalties;
- Criação de reserva financeira ou fundo específico para o programa;
- Integração do programa aos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA).



## Matriz estratégica

Problema identificado	Diretriz	Ação prática	Resultado
Crescimento descontrolado da despesa	Definir limite financeiro	Estabelecer teto (% da receita)	Controle da expansão
Dependência de receitas voláteis	Criar reserva financeira	Instituir fundo específico	Garantia de financiamento do programa em períodos de queda de receita
Falta de previsibilidade	Projetar cenários fiscais	Simular queda de arrecadação	Redução de riscos
Expansão sem base financeira	Vincular à arrecadação	Condicionar novos beneficiários	Equilíbrio fiscal
Desalinhamento orçamentário	Integrar ao planejamento	Inserir metas no PPA/LDO/LOA	Coerência na gestão

A adoção dessas medidas permite maior controle sobre a evolução dos gastos com aluguel social, contribuindo para a redução da vulnerabilidade fiscal e para a construção de um modelo de gestão mais sustentável, especialmente em municípios com elevada dependência de receitas voláteis.



## DIRETRIZ 2 – MONITORAMENTO E CONTROLE DOS GASTOS

○ segunda diretriz estratégica está relacionado ao aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e controle dos gastos com o programa de aluguel social, considerando a necessidade de acompanhar de forma contínua a evolução da despesa e seus impactos sobre o orçamento municipal. Em políticas públicas de caráter continuado, o monitoramento sistemático dos gastos constitui elemento essencial para a tomada de decisão e para a manutenção do equilíbrio fiscal.

Conforme destacado por Bisogno, Cuadrado-Ballesteros e Garcia-Sánchez (2017), a sustentabilidade financeira dos programas sociais depende não apenas da disponibilidade de recursos, mas também da capacidade de mensuração, acompanhamento e avaliação dos resultados. Nesse sentido, a ausência de mecanismos de controle pode dificultar a identificação de distorções, comprometer a eficiência na alocação de recursos e ampliar o risco de crescimento desordenado da despesa.





No contexto do programa de aluguel social, o monitoramento assume papel ainda mais relevante, uma vez que a expansão do número de beneficiários e o aumento dos valores pagos tendem a ocorrer de forma gradual e contínua. Sem instrumentos adequados de controle, essa evolução pode ocorrer de maneira desarticulada da capacidade financeira do município, gerando pressões sobre a receita própria e comprometendo a sustentabilidade do programa.

Dessa forma, a implementação de mecanismos de monitoramento e controle permite maior transparência, aprimora a gestão da política pública e contribui para a identificação de ajustes necessários, assegurando maior eficiência na utilização dos recursos públicos.

## **AÇÕES RECOMENDADAS**

Entre as principais ações recomendadas nesta diretriz destacam-se:

- Implantação de indicadores de acompanhamento dos gastos com aluguel social, considerando sua participação na receita própria e na receita total;
- Monitoramento periódico do número de beneficiários ativos e do custo médio por beneficiário;
- Realização de avaliações periódicas da evolução da despesa e sua compatibilidade com a capacidade fiscal do município;
- Implementação de relatórios gerenciais para subsidiar a tomada de decisão;
- Integração das informações do programa aos sistemas de controle financeiro e orçamentário do município.



## Matriz estratégica

Problema identificado	Diretriz	Ação prática	Resultado esperado
Falta de acompanhamento dos gastos	Criar indicadores	Medir % sobre receita	Maior controle fiscal
Crescimento do número de beneficiários	Monitorar beneficiários	Acompanhar evolução mensal	Controle da expansão
Desconhecimento do custo do programa	Medir custo médio	Calcular gasto por beneficiário	Melhor gestão da despesa
Falta de informação para decisão	Gerar relatórios	Elaborar relatórios periódicos	Decisões mais eficientes
Fragmentação das informações	Integrar sistemas	Unificar dados financeiros	Maior transparência

Esse conjunto de medidas contribui para o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento da política pública, permitindo maior transparência na gestão dos recursos, melhoria na tomada de decisão e maior alinhamento entre a execução do programa e a capacidade fiscal do município. Em contextos de dependência de receitas voláteis, o monitoramento contínuo torna-se instrumento fundamental para prevenir desequilíbrios e assegurar a sustentabilidade financeira do programa de aluguel social.



## DIRETRIZ 3 – UTILIZAÇÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS PROVENIENTES DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

A presente diretriz está relacionada à utilização estratégica dos recursos provenientes dos royalties do petróleo, considerando a necessidade de reduzir a vulnerabilidade fiscal associada à dependência dessas receitas e garantir maior estabilidade no financiamento de políticas públicas continuadas. Em municípios produtores de petróleo, os royalties representam parcela significativa da arrecadação, porém são caracterizados por elevada volatilidade, estando sujeitos a fatores externos como variações no preço internacional do petróleo e no volume de produção.

Nesse contexto, a literatura aponta que a abundância de receitas provenientes da exploração de recursos naturais pode, em determinados casos, reduzir os incentivos ao fortalecimento da arrecadação própria e comprometer o planejamento fiscal de longo prazo (POSTALI, 2007; COSTA FILHO, 2015). Além disso, Follain (2009) destaca que a ausência de uma gestão estratégica desses recursos pode resultar em sua utilização para financiamento de despesas contínuas, sem a devida consideração quanto à sua sustentabilidade.





No caso do programa de aluguel social, a utilização dos royalties como principal fonte de financiamento exige atenção redobrada, uma vez que se trata de uma política de caráter continuado. A vinculação direta dessa despesa a uma receita volátil pode expor o programa a riscos fiscais, especialmente em períodos de retração das receitas petrolíferas.

Dessa forma, torna-se fundamental adotar estratégias que promovam o uso mais eficiente e sustentável dos royalties, evitando sua utilização exclusiva no financiamento de despesas permanentes e assegurando maior previsibilidade na gestão dos recursos públicos.

## **AÇÕES RECOMENDADAS**

Entre as principais ações recomendadas destacam-se:

- Redução da dependência direta dos royalties no financiamento do programa de aluguel social, buscando diversificar as fontes de custeio;
- Destinação de parte dos recursos provenientes dos royalties para a constituição de reservas financeiras ou fundos de estabilização;
- Priorizar a aplicação dos royalties em investimentos estruturantes, como programas habitacionais permanentes e infraestrutura urbana, de modo a reduzir a necessidade de gastos contínuos com políticas assistenciais, como o aluguel social;
- Estabelecimento de critérios para utilização dos royalties no financiamento do programa, considerando limites e condições fiscais;
- Implementação de mecanismos de planejamento que considerem a volatilidade dessas receitas na definição das políticas públicas.



## Matriz estratégica

Problema identificado	Diretriz	Ação prática	Resultado esperado
Dependência excessiva dos royalties	Diversificar financiamento	Ampliar uso de receita própria	Redução da vulnerabilidade
Uso em despesas contínuas	Criar reserva financeira	Instituir fundo de estabilização	Maior segurança fiscal
Falta de planejamento do uso dos recursos	Definir critérios de uso	Estabelecer regras para aplicação	Uso mais eficiente
Volatilidade das receitas	Planejar com base em cenários	Considerar variações de receita	Redução de riscos
Baixa sustentabilidade fiscal	Priorizar investimentos	Direcionar royalties para ações estruturantes	Maior equilíbrio fiscal

A incorporação dessas medidas favorece uma gestão mais estratégica dos recursos provenientes dos royalties do petróleo, contribuindo para a redução da vulnerabilidade fiscal e para o fortalecimento da estabilidade no financiamento das políticas públicas. Em cenários marcados pela elevada dependência dessas receitas, o aprimoramento dos instrumentos de planejamento e gestão revela-se essencial para evitar a consolidação de despesas desalinhadas à dinâmica arrecadatória e garantir a continuidade do programa de aluguel social no longo prazo.



## DIRETRIZ 4 – FORTALECIMENTO DA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA MUNICIPAL

A quarta diretriz estratégica refere-se ao fortalecimento da arrecadação própria municipal, considerando a necessidade de reduzir a dependência de receitas voláteis e ampliar a autonomia financeira do município. Em contextos de elevada participação de receitas provenientes de royalties do petróleo, a ampliação da base arrecadatória própria assume papel fundamental para garantir maior estabilidade fiscal e previsibilidade orçamentária.

No âmbito do federalismo fiscal, Prado (2007) e Rezende (2006) destacam que a capacidade de arrecadação própria constitui elemento fundamental para a autonomia financeira dos entes subnacionais, influenciando diretamente sua capacidade de planejar, executar e sustentar políticas públicas ao longo do tempo. Municípios com maior capacidade de arrecadação própria tendem a apresentar maior estabilidade fiscal e maior capacidade de planejamento, reduzindo a exposição a oscilações externas.

No âmbito do financiamento do programa de aluguel social, a ampliação da receita própria representa um elemento estruturante para a gestão fiscal, ao proporcionar maior estabilidade na cobertura de despesas continuadas. Ao reduzir a dependência de fontes sujeitas à volatilidade, a diversificação das receitas municipais contribui para o reequilíbrio da estrutura fiscal e fortalece a capacidade do município de sustentar suas políticas públicas de forma mais consistente ao longo do tempo.

Em municípios com forte dependência de receitas externas, a elevada disponibilidade desses recursos pode, em determinados contextos, reduzir os incen-



tivos ao fortalecimento da arrecadação tributária local, conforme apontado por Costa Filho (2015). Esse cenário pode resultar em menor diversificação da base econômica e em limitações estruturais à sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Dessa forma, o fortalecimento da arrecadação própria deve ser compreendido como estratégia essencial para reduzir a vulnerabilidade fiscal, ampliar a autonomia financeira e assegurar maior capacidade de financiamento de políticas públicas continuadas, como o programa de aluguel social.

## **AÇÕES RECOMENDADAS**

Entre as principais ações recomendadas destacam-se:

- Modernização da administração tributária municipal, com uso de sistemas digitais e integração de dados fiscais;
- Ampliação da base de incidência do ISS, com identificação e fiscalização de atividades econômicas tributáveis;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança e redução da inadimplência tributária;
- Revisão e atualização do cadastro imobiliário para fortalecimento da arrecadação do IPTU;
- Integração entre os setores de fiscalização, arrecadação e planejamento financeiro;
- Implementação de ações de educação fiscal voltadas à conscientização dos contribuintes.



## Matriz estratégica

Problema identificado	Diretriz	Ação prática	Resultado esperado
Baixa arrecadação própria	Modernizar gestão tributária	Implantar sistemas integrados	Aumento da eficiência
Subnotificação de serviços	Ampliar base do ISS	Intensificar fiscalização	Crescimento da arrecadação
Inadimplência tributária	Melhorar cobrança	Implementar ações de recuperação	Redução da inadimplência
Defasagem cadastral	Atualizar cadastro imobiliário	Revisar base do IPTU	Maior arrecadação
Falta de integração administrativa	Integrar setores	Compartilhar informações fiscais	Melhor controle
Baixa cultura fiscal	Educação fiscal	Campanhas de conscientização	Maior conformidade

A implementação dessas medidas tende a ampliar a capacidade arrecadatória municipal, promovendo maior autonomia financeira e diminuindo a dependência de receitas sujeitas à volatilidade. Em contextos marcados pela incerteza quanto às fontes externas, a consolidação de uma base tributária mais consistente favorece o equilíbrio fiscal e sustenta, de forma mais estável, a continuidade de políticas públicas, como o programa de aluguel social.



## DIRETRIZ 5 – REDESENHO DO PROGRAMA DE ALUGUEL SOCIAL

A quinta diretriz estratégica está relacionada ao aprimoramento do desenho institucional do programa de aluguel social, considerando a necessidade de alinhar sua execução aos princípios de sustentabilidade fiscal e efetividade das políticas públicas. Programas dessa natureza, quando estruturados sem mecanismos de controle de permanência e sem estratégias de saída dos beneficiários, tendem a assumir caráter continuado, ampliando a pressão sobre os recursos públicos.

No campo das políticas habitacionais, a literatura destaca que instrumentos de locação social apresentam maior efetividade quando concebidos como soluções transitórias, voltadas à superação de situações emergenciais e articuladas a estratégias que promovam a autonomia habitacional das famílias (MARINS, 2022; OLIVEIRA, 2022). Na ausência desses mecanismos, há o risco de consolidação da política como despesa permanente, sem redução progressiva da demanda.

No contexto analisado, observou-se que o programa de aluguel social apresenta características que favorecem a permanência prolongada dos beneficiários, especialmente em razão da ausência de delimitação temporal clara e da inexistência de instrumentos estruturados voltados à transição para soluções habitacionais mais duradouras. Esse cenário pode comprometer a sustentabilidade do programa no longo prazo, especialmente em municípios com elevada dependência de receitas voláteis. Dessa forma, torna-se fundamental promover o redesenho do programa, incorporando mecanismos que reforcem seu caráter transitório, aprimorem os critérios de concessão e permanência, e estimulem a autonomia das famílias beneficiadas.



## EXPERIÊNCIAS APLICÁVEIS

A análise de experiências municipais evidencia diferentes estratégias adotadas na gestão de programas habitacionais com características semelhantes ao aluguel social, permitindo identificar elementos que podem contribuir para o aprimoramento do desenho da política.

### 1 - BELO HORIZONTE/MG

As iniciativas de locação social têm sido estruturadas com maior definição de critérios de acesso e permanência, associadas ao acompanhamento das famílias beneficiadas. Essa abordagem busca evitar a permanência prolongada no programa e favorecer a transição para soluções habitacionais mais estáveis, reforçando o caráter transitório da política (PAOLINELLI; GIMENEZ, 2023).

### 2 - VITÓRIA/ES

O caso de Vitória/ES evidencia os riscos associados à ausência de articulação entre o aluguel social e políticas habitacionais permanentes. Conforme demonstrado por Muniz e Mendonça (2020), o elevado volume de recursos destinados ao aluguel provisório, sem investimentos proporcionais em moradia definitiva, pode comprometer a sustentabilidade da política, ao perpetuar a dependência de soluções temporárias.



### **3 - ARARAQUARA/SP**

Em Araraquara/SP, a limitação orçamentária do programa habitacional impôs a necessidade de maior controle na expansão da política e na definição de prioridades, evidenciando a importância do planejamento financeiro e da adequação da despesa à capacidade fiscal do município (ORSI; GONÇALVES; CAVALCANTI, 2021).

### **4 - PRESIDENTE KENNEDY/ES**

Comparativamente, no município de Presidente Kennedy, a elevada disponibilidade de recursos provenientes dos royalties do petróleo pode favorecer a expansão do programa de aluguel social sem a implementação de mecanismos estruturados de controle e transição dos beneficiários. Esse cenário reforça a importância de incorporar estratégias que evitem a consolidação do programa como despesa permanente, promovendo maior equilíbrio entre sua função social e sua sustentabilidade fiscal.





## AÇÕES RECOMENDADAS

Entre as principais ações recomendadas nesta diretriz destacam-se:

- Definição de prazo máximo para permanência no programa, com possibilidade de prorrogação mediante reavaliação técnica;
- Realização de avaliações periódicas das condições socioeconômicas dos beneficiários;
- Estabelecimento de critérios claros de entrada, permanência e desligamento do programa;
- Integração do aluguel social com outras políticas públicas, como habitação, assistência social e geração de emprego e renda;
- Desenvolvimento de estratégias que promovam a autonomia habitacional das famílias, reduzindo a dependência do benefício ao longo do tempo;
- Priorização de soluções habitacionais permanentes, como programas de construção ou acesso à moradia definitiva.



## Capítulo 3: Indicadores de monitoramento

O monitoramento contínuo do programa de aluguel social constitui elemento essencial para a avaliação de sua sustentabilidade financeira e efetividade como política pública. A utilização de indicadores permite acompanhar a evolução dos gastos, identificar possíveis distorções e subsidiar a tomada de decisão pelos gestores públicos.

Conforme destacado por Bisogno, Cuadrado-Ballesteros e Garcia-Sánchez (2017), a mensuração de resultados e o acompanhamento sistemático das políticas públicas são fundamentais para garantir maior eficiência na aplicação dos recursos e promover maior transparência na gestão pública. Nesse sentido, a definição de indicadores de monitoramento possibilita avaliar não apenas o comportamento da despesa, mas também sua relação com a capacidade fiscal do município e com os objetivos da política habitacional.

No contexto do programa de aluguel social, os indicadores devem contemplar dimensões financeiras, operacionais e sociais, permitindo uma análise integrada da política e contribuindo para o seu aperfeiçoamento contínuo.





## Indicadores Financeiros

Os indicadores financeiros têm como finalidade mensurar o comportamento da despesa com aluguel social em relação à estrutura orçamentária do município. Esses indicadores permitem avaliar o grau de comprometimento das receitas com o programa, identificar tendências de crescimento da despesa e analisar a dependência de receitas externas, como os royalties do petróleo. Dessa forma, contribuem para a identificação de riscos fiscais e para a adoção de medidas voltadas ao equilíbrio das contas públicas.

Indicador	Fórmula	Objetivo
Participação do gasto com aluguel social na receita própria	$(\text{Despesa com aluguel social} / \text{Receita própria}) \times 100$	Avaliar pressão sobre a autonomia fiscal
Participação do gasto na receita total	$(\text{Despesa com aluguel social} / \text{Receita total}) \times 100$	Medir impacto no orçamento geral
Crescimento anual da despesa	$[(\text{Despesa ano atual} / \text{ano anterior}) - 1] \times 100$	Monitorar expansão do programa
Dependência dos royalties	$(\text{Royalties} / \text{Receita total}) \times 100$	Avaliar vulnerabilidade fiscal



## Indicadores Operacionais

Estes indicadores estão relacionados à execução do programa e ao acompanhamento de sua dinâmica ao longo do tempo. Esses indicadores permitem mensurar o número de beneficiários atendidos, o custo médio por família e o tempo de permanência no programa, oferecendo subsídios para avaliar a eficiência da política e o grau de focalização do benefício. Além disso, possibilitam identificar padrões de expansão ou permanência prolongada, contribuindo para o aperfeiçoamento dos critérios de gestão e controle do programa.

Indicador	Fórmula	Objetivo
Número de beneficiários ativos	Total mensal	Acompanhar dimensão
Custo médio por beneficiário	Despesa total / n° beneficiários	Avaliar eficiência do gasto
Tempo médio de permanência	Soma do tempo no programa / n° beneficiários	Identificar caráter transitório ou permanente
Taxa de entrada de beneficiários	Novos beneficiários / total	Monitorar expansão
Taxa de saída do programa	Beneficiários desligados / total	Avaliar rotatividade



## Indicadores de Sustentabilidade

Os indicadores financeiros têm como finalidade mensurar o comportamento da despesa com aluguel social em relação à estrutura orçamentária do município. Esses indicadores permitem avaliar o grau de comprometimento das receitas com o programa, identificar tendências de crescimento da despesa e analisar a dependência de receitas externas, como os royalties do petróleo. Dessa forma, contribuem para a identificação de riscos fiscais e para a adoção de medidas voltadas ao equilíbrio das contas públicas.

Indicador	Fórmula	Objetivo
Cobertura do programa pela receita própria	$\frac{\text{Receita própria}}{\text{Despesa com aluguel social}}$	Avaliar capacidade de financiamento
Índice de comprometimento fiscal	$\frac{\text{Despesa aluguel social}}{\text{Receita corrente líquida}}$	Medir impacto fiscal
Relação despesa x royalties	$\frac{\text{Despesa aluguel social}}{\text{Royalties}}$	Avaliar grau de dependência indireta



## Diretrizes para utilização dos indicadores

Realizar o acompanhamento periódico (mensal ou trimestral) dos indicadores;

Estabelecer limites de referência para os principais indicadores, especialmente aqueles relacionados ao comprometimento fiscal;

Utilizar os indicadores como instrumento de apoio à tomada de decisão, especialmente na expansão ou revisão do programa;

Integrar os indicadores aos relatórios gerenciais da administração municipal;

Promover transparência na divulgação das informações, fortalecendo o controle social.

**A utilização de indicadores de monitoramento permite aprimorar a gestão do programa de aluguel social, oferecendo suporte técnico para a tomada de decisões e contribuindo para maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.**



## Capítulo 4: Relação com a Agenda 2030 e os objetivos de desenvolvimento sustentável

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelece uma visão global voltada à erradicação da pobreza, à proteção do planeta e à promoção de condições de vida dignas para toda a população. Nesse contexto, o ODS 11 destaca-se por tratar especificamente da construção de cidades e comunidades sustentáveis, enfatizando a necessidade de garantir o acesso universal à habitação segura, adequada e a preços acessíveis, bem como de promover a urbanização inclusiva e sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2015).





Nesse sentido, o programa de aluguel social, ao subsidiar parcial ou integralmente os custos de locação para famílias em situação de vulnerabilidade, contribui diretamente para o alcance das metas do ODS 11, especialmente aquelas relacionadas ao acesso à habitação adequada e à inclusão urbana. Ao possibilitar que famílias de baixa renda permaneçam em áreas com acesso a infraestrutura, serviços públicos e oportunidades de trabalho, essa política pública também dialoga com a redução das desigualdades socioespaciais.

A Nova Agenda Urbana, que complementa a Agenda 2030, reforça essa perspectiva ao destacar a importância da diversificação das soluções habitacionais, incluindo a locação social como alternativa viável para garantir o direito à moradia e promover cidades mais inclusivas (NAÇÕES UNIDAS, 2017).

De acordo com Paolinelli e Gimenez (2023), a locação social está alinhada aos princípios de inclusão social e econômica, na medida em que amplia o acesso à moradia em áreas urbanas consolidadas, evitando processos de segregação territorial.

Entretanto, conforme evidenciado ao longo desta pesquisa, a contribuição do aluguel social para os objetivos da Agenda 2030 está diretamente condicionada à sua sustentabilidade financeira. Em municípios com elevada dependência de receitas voláteis, como os royalties do petróleo, a continuidade dessa política pública pode ser comprometida caso não sejam adotados mecanismos de planejamento, controle e diversificação das fontes de financiamento. Nesse contexto, a promoção do direito à moradia, conforme preconizado pelo ODS 11, deve estar associada à construção de modelos de gestão que garantam a viabilidade fiscal da política no longo prazo.



Assim, as diretrizes e estratégias propostas neste guia contribuem não apenas para o aprimoramento da gestão financeira do programa de aluguel social, mas também para o alinhamento da política habitacional aos princípios da Agenda 2030, ao buscar conciliar a ampliação do acesso à moradia com a necessidade de assegurar maior estabilidade fiscal e eficiência na utilização dos recursos públicos.



## Considerações finais

O presente guia foi elaborado com o objetivo de oferecer diretrizes práticas para a gestão financeira de programas de aluguel social, especialmente em municípios que apresentam elevada dependência de receitas voláteis, como aquelas provenientes da exploração de recursos naturais. As estratégias propostas buscam auxiliar os gestores públicos na construção de modelos mais equilibrados, capazes de conciliar a manutenção da política social com a sustentabilidade fiscal.

A organização do guia em eixos estratégicos evidencia que a sustentabilidade do programa depende da atuação integrada em diferentes dimensões, incluindo o planejamento financeiro, o monitoramento dos gastos, a gestão das receitas, o fortalecimento da arrecadação própria e o aprimoramento do desenho da política pública. A ausência desses mecanismos pode resultar na expansão desordenada da despesa e no aumento da vulnerabilidade fiscal.

Destaca-se, ainda, a importância de tratar o aluguel social como política de caráter transitório, associada a estratégias que promovam a autonomia dos beneficiários e a redução da dependência do benefício ao longo do tempo. A inexistência de critérios claros de permanência e de mecanismos de transição pode comprometer a efetividade e a sustentabilidade da política.



## Referências

BISOGNO, M.; CUADRADO-BALLESTEROS, B.; GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M. Financial sustainability in local governments: Definition, measurement and determinants. *Financial sustainability in public administration: Exploring the concept of financial health*, p. 57-83, 2017. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-57962-7\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-57962-7_3). Acesso em: 23 jul. 2024.

COSTA FILHO, N. A maldição do petróleo: a difícil sincronia entre recursos de royalties, participação especial e desenvolvimento no município de Presidente Kennedy/ES. *Rev. Ambiente Acadêmico, Cachoeiro de Itapemirim*, v. 1, n. 1, p. 6-21, 2015. Disponível em: <https://multivix.edu.br/wp-content/uploads/2018/04/revista-ambiente-academico-edicao-1-artigo-1.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

FOLLAIN, D. M. Os impactos da distribuição dos royalties e participações especiais do petróleo sobre os gastos dos municípios brasileiros. 67 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Econômicas, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/7642>. Acesso em: 10 ago. 2024.

GOMES, R. S. A influência dos royalties de petróleo no gasto social: o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Artigo\\_Rosana\\_Gomes.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Artigo_Rosana_Gomes.pdf). Acesso em: 24 ago. 2024.



MACEDO, S. V. et al. Participação dos royalties da mineração no orçamento dos municípios de Minas Gerais. *Teoria e Prática em Administração*, v. 12, n. 1, 2022. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/6fec/1cc0c8c726fde-9cec8625342-ab5cd227848c.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

MARINS, B. C. Locação social como uma alternativa de política habitacional: a necessidade da diversificação de modalidades habitacionais para provimento de moradia digna no Brasil. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Arquitetura e Urbanismo, Niterói, 2022.

MUNIZ, A. F.; MENDONÇA, E. M. S. Política Pública em Habitação Social pós Estatuto da Cidade: análise da provisão da moradia do município de Vitória/ES, Brasil. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 8, n. 55, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/62404893/2121-4663-1-PB20200318-34882-2rxnmn.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Nova Agenda Urbana. Habitat III. 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ORSI, R. A.; GONÇALVES, J. C.; CAVALCANTI, M. P. Política municipal de habitação popular: um panorama do programa “Minha Morada” em Araraquara/SP. In: *Anais do 9º Congresso luso-brasileiro para o planejamento urbano, regional, integrado e sustentável (Pluris 2021 digital): Pequenas cidades, grandes desafios, múltiplas oportunidades*. 2021. Disponível em: <https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper1034.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.



OLIVEIRA, Samuel Silva. O “desfavelamento” em Belo Horizonte: política urbana, habitação popular e assistência social no âmbito municipal (1940-1959). *Revista de História Regional*, v. 27, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/20067/209209216735>. Acesso em: 12 mar. 2026.

PAOLINELLI, M. S.; GIMENEZ, A. T. Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte. *Cadernos Metr pole*, v. 25, p. 663-686, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/LmggTjdcYHQBrZcpPBmSK8z/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

POSTALI, F. A.S. Efeitos da distribui o de royalties do petróleo sobre o crescimento dos municípios no Brasil: utilizando a lei do petróleo como um experimento natural. *Encontro Nacional de Economia*, v. 35, 2007. Disponível em: [https://www.portalabpg.org.br/site\\_portugues/anais/anais4/resumos/4PDPETRO\\_8\\_1\\_0094-1.pdf](https://www.portalabpg.org.br/site_portugues/anais/anais4/resumos/4PDPETRO_8_1_0094-1.pdf). Acesso em: 10 jul. 2024.

PRADO, S. A questão fiscal na federa o brasileira: diagnóstico e alternativas. Naciones Unidas Comisión Econ mica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

REYNALDO, M. O. A regra e o padrão: o acesso dos Municípios   Política Pública Urbana Federal Brasileira. Sistema Nacional de Habita o de Interesse Social (2005 a 2016). 206 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunica o. Programa de Pós-Gradua o em Desenvolvimento Urbano, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/51992>. Acesso em: 15 ago. 224.

REZENDE, F. Desafios do federalismo fiscal. Rio de Janeiro: FGV, 2006.



SILVA, T. B. A política municipal de economia solidária em Maricá: avanços e desafios. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Desenvolvimento Social, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia para o Desenvolvimento Social, 2022. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/22695>. Acesso em: 20 ago. 2024.



## Os autores



Ilania Barcelos de Souza Venturim

Graduação: Licenciatura em Matemática.

Pós Graduação: Lato Sensu Gestão Pública.



José Geraldo Ferreira da Silva

Possui graduação em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Viçosa (1981), mestrado em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Viçosa (1984) e doutorado em Engenharia Agrícola pela Universidade Federal de Viçosa (1999). Pesquisador aposentado do Instituto Capixaba de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural. Atualmente é professor e pesquisador do Mestrado do Centro Universitário Vale do Cricaré e Pesquisador voluntário no Instituto Capixaba de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural. Tem experiência na área de Engenharia Agrícola, com ênfase em Irrigação e Drenagem, atuando principalmente nos seguintes temas: irrigação, manejo de irrigação, recursos hídricos, climatologia, meteorologia agrícola, gestão ambiental e desenvolvimento sustentável, educação ambiental. Autor e coautor de diversos livros e capítulos de livros. Possui diversos artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais.

ISBN: 978-65-6013-206-1

DIÁLOGO  
EDITORIAL

