

## **REGULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURAS URBANAS: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS FAVELA-BAIRRO E MORAR CARIOCA NO RIO DE JANEIRO**

### **REGULATION AND PUBLIC POLICIES FOR URBAN INFRASTRUCTURE: AN ANALYSIS OF THE FAVELA-BAIRRO AND MORAR CARIOCA PROGRAMS IN RIO DE JANEIRO**

**José Carlos Buzanello<sup>1</sup>**  
**Pedro Henrique Barbosa Rocha<sup>2</sup>**

**RESUMO:** O artigo analisa o papel da regulação nas políticas públicas de infraestrutura urbana, com foco nos programas Favela-Bairro e Morar Carioca implementados na cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa visa identificar o panorama normativo, os instrumentos disponíveis e os desafios enfrentados por essas políticas. Para tanto, em nível teórico apresenta a função regulatória dos municípios, discute sob a perspectiva jurídica a regulação urbana associada ao desenvolvimento das infraestruturas no Brasil e relaciona a regulação às políticas de infraestrutura urbana. Além disso, examina criticamente os programas mencionados, identificando obstáculos na regulação das políticas de infraestrutura urbana. Embora reconheça a importância da regulação para a eficiência e sustentabilidade dessas iniciativas, o estudo destaca lacunas e desafios, especialmente a fragilidade da institucionalização por meio de decretos municipais e a falta de instrumentos específicos e diretrizes normativas consistentes.

**PALAVRAS-CHAVES:** Regulação, políticas públicas, infraestrutura urbana, Favela-Bairro, Morar Carioca.

**ABSTRACT:** This article examines the role of regulation in public policies regarding urban infrastructure, focusing on the Favela-Bairro and Morar Carioca programs implemented in the city of Rio de Janeiro. The research aims to identify the normative landscape, available instruments, and challenges faced by these policies. To do so, it theoretically presents the regulatory function of municipalities, discusses urban regulation from a legal perspective associated with infrastructure development in Brazil, and relates regulation to urban infrastructure policies. Additionally, it critically examines the mentioned programs, identifying obstacles in regulating urban infrastructure policies. While acknowledging the importance of regulation for the efficiency and sustainability of these initiatives, the study highlights gaps and

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Titular de Direito Administrativo e Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e Política Pública da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Coordenador do Grupo de Pesquisa de Regulação de Infraestrutura da UNIRIO (PRO-REG/UNIRIO). Advogado.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, na linha de pesquisa em Direito da Cidade. Assessor do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Pesquisador do Grupo de Pesquisa de Regulação de Infraestrutura da UNIRIO (PRO-REG/UNIRIO) e do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade da UERJ (NEPEC/UERJ). Advogado.

challenges, especially the fragility of institutionalization through municipal decrees and the lack of specific instruments and consistent regulatory guidelines.

**KEYWORDS:** Regulation, public policies, urban infrastructure, Favela-Bairro, Morar Carioca.

## 1. Introdução

A boa regulação de políticas públicas de infraestrutura urbana possibilita perceber a realidade do planejamento urbano, ambiental, social, econômicos, e ao mesmo tempo, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturando o processo regulatório. A qualidade do planejamento municipal ancorado numa boa regulação constitui-se assim como um dos instrumentos que auxiliam na eficiência dos equipamentos urbanos de serviços públicos. Sendo, portanto, essa regulação das políticas públicas de infraestrutura urbana o lado formal da elaboração da política pública setorial que escolhe e indica as ações político-administrativa de infraestrutura urbana.

O presente artigo é resultado de uma pesquisa realizada no Grupo de Pesquisa de Regulação de Infraestrutura da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, dentro da linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas na mesma instituição. O objetivo é identificar o papel específico da regulação nas políticas públicas de infraestrutura urbana, considerando a interação entre a política de desenvolvimento urbano e a regulação. Nesse sentido, busca-se identificar o panorama normativo, os instrumentos disponíveis e os desafios, mediante a avaliação de variáveis passíveis de análise teórica.

Para tanto, o artigo inicia apresentando um panorama sobre a função regulatória desempenhada pelo Município e discutindo a intersecção entre políticas públicas e direito, contextualizando o posicionamento das políticas de infraestrutura urbana no processo de desenvolvimento das infraestruturas nacionais. Em seguida, é realizada uma análise das políticas de infraestrutura urbana adotadas pelo Município do Rio de Janeiro, com destaque para o programa Favela-Bairro inserido no PRONAPAR e o programa Morar Carioca.

Devido à amplitude dessa ação governamental e à inviabilidade de analisar todos os seus aspectos nas limitações de um artigo, optamos por enfrentar a análise apenas no que diz respeito à construção de infraestruturas urbanas pelos programas Favela Bairro e Morar Carioca. Para tanto, nossa pesquisa consiste primeiramente em revisitar a literatura para descrever o percurso

dos programas Favela-Bairro e Morar Carioca e identificar as críticas lançadas contra eles. Em seguida, revisaremos a norma municipal da legislação que trata do atual programa "Morar Carioca", a fim de apontar os gargalos da regulação dessa política que contribuíram para as críticas identificadas.

A partir dessa análise, são identificados os obstáculos enfrentados pelas políticas de infraestrutura urbana do Rio de Janeiro em relação à sua regulação, além de delineados parâmetros para a regulação nas políticas de infraestruturas urbanas a nível municipal.

## 2. A função regulatória do Município

É recente o fenômeno da regulação jurídica no Brasil por órgãos técnicos, fora do Poder Legislativo. Conceituamos Regulação, como a intervenção estatal em setores estratégicos econômicos ou de serviços, para normatizar, controlar e fiscalizar tendo em vista ao planejamento, sendo determinante para os setores público e privado, além de induzir comportamentos e restringir a liberdade dos agentes econômicos nos seus objetivos e instrumentos operacionais.<sup>3</sup> Essa discussão teve maior relevo como uma inovação do chamado direito administrativo econômico, o qual, na crítica de Maria Sylvia Di Pietro é “retrógrada, porque prega a volta de princípios do liberalismo, quando se protegia apenas a burguesia, inexistindo preocupação com o bem comum, com o interesse público”<sup>4</sup>.

Além das leis municipais, para que a Administração seja eficiente são necessários regulamentos que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços de competência municipal. O município é o responsável pelos serviços de mercados, feiras, matadouros, cemitérios, manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, iluminação pública, transporte coletivo urbano, táxis e outros, atuando na prestação do serviço público das Cidades. Em qualquer caso da atuação direta ou indireta, os regulamentos são necessários para assegurar as condições de operação dos aludidos serviços e de sua qualidade. Esses serviços públicos, quando delegados, podem assumir as modalidades de concessão, permissão e autorização, impondo-se ainda a regulação entre os usuários, os prestadores e a Administração dos serviços públicos.

Essa dinâmica se enquadra no contexto do novo paradigma de intervenção estatal que emergiu a partir da década de 1990 no Brasil, a partir de um movimento de privatização das

---

<sup>3</sup> BUZANELLO, José Carlos. Sobre o Estatuto da Regulação no Brasil. In: Maria Teresinha Pereira Silva e Maurício Zanutelli. (Org.). **Direito e Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 181.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, pg. 28.

empresas estatais de infraestrutura, que proliferaram nas décadas de 1960 e 1970, e a concessão de novos serviços públicos. A dinâmica se justifica sob uma necessidade de cumprir as metas de ajuste fiscal impostas por organismos internacionais e resultou na transição do Estado de um papel predominantemente provedor para regulação dos serviços e das atividades econômicas<sup>5</sup>.

A consequência da assunção da função regulatória pelo Estado Brasileiro foi a opção de adotar o modelo regulatório praticado nos Estados Unidos, isto é, a implantação do modelo de agências reguladoras para fornecer segurança jurídica aos investidores e atrair recursos privados para prestação de serviços públicos<sup>6</sup>. Costuma-se apontar que em matéria de regulação de atividades econômicas, no Brasil, vigora, portanto, um sistema duplo: por meio de Agências Reguladoras e por contratos. De um lado, há as funções exercidas por entidades autônomas heterorreguladoras - as agências -, e, de outro, os compromissos, obrigações, comportamentos e condutas consensualmente firmados entre o poder público contratante e o contratado – o contrato administrativo<sup>7</sup>. Salienta-se, contudo, que outros instrumentos como licenças ambientais e urbanísticas também desempenham funções regulatórias<sup>8</sup>.

É importante ressaltar que, apesar das dificuldades em adotar um modelo de agências reguladoras nos municípios brasileiros, especialmente devido às limitações técnicas, financeiras e políticas para estruturar agências reguladoras independentes em âmbito local, já se observa que recente marco regulatório já impõe a regulação de serviços prestados sob a titularidade dos municípios por entidades que se assemelham a esse modelo, como é o caso do novo marco de saneamento básico<sup>9</sup>. Portanto, não se pode ignorar que a função regulatória dos municípios, principalmente em relação aos serviços públicos relacionados à infraestrutura urbana, tenderá a se aproximar do mesmo sistema duplo comumente adotado em âmbito nacional e estadual.

---

<sup>5</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Aspectos gerais de concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas: contratação pública e infraestrutura. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. **Elementos de direito da infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 96.

<sup>6</sup> STRINGARI, Amana Kauling. **Agência reguladora municipal – estrutura única de regulação dos serviços públicos**. Zenit, Doutrina, v. 817, n. 105, abr. 2010. p. 7.

<sup>7</sup> GARCIA, Flávio Amaral. A mutabilidade e incompletude na regulação por contratos e a função integrativa das agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro**, (Edição Especial), 2017. p. 91; VALIATI, Thiago Priess. O sistema duplo de regulação no Brasil: a regulação por contrato complementada pela regulação por agência. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 8/2019, Jan - Mar, 2019. p. 2 *et seq.*

<sup>8</sup> E.g. SEIXA, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. O Licenciamento como Instrumento de Regulação Ambiental: Desafios, Propostas e Perspectivas. In: IPEA. **Texto para discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2022. ISSN 1415-4765.

<sup>9</sup> “Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)”(BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007).

Em suma, a função regulatória do Município se manifesta através da intervenção do poder público local em setores econômicos, tanto na prestação e regulação de serviços públicos quanto na regulação de atividades econômicas, visando normatizar, controlar e fiscalizar em conformidade com o planejamento estabelecido. Isso ocorre por meio da indução de comportamentos ou pela restrição da liberdade de agentes econômicos, alinhando suas atuações aos objetivos delineados neste planejamento.

### **3. Perspectiva jurídica da regulação urbana associada ao desenvolvimento das infraestruturas no Brasil**

O interesse do Direito pelo estudo das infraestruturas é recente, podendo-se afirmar que ainda nos encontramos em uma etapa de formulação do arcabouço teórico jurídico sobre o tema. A proeminência do tema se inicia na Alemanha na década de 1960, no campo da Economia e apresenta tais infraestruturas associadas a um termo operacional, quando a ampliação das infraestruturas era tida como razão do Estado para solução de questões sociais<sup>10</sup>. No cenário brasileiro, os gargalos de infraestrutura têm restringido tanto a expansão da atividade econômica nacional quanto a desconcentração regional, sendo certo que a abordagem para o enfrentamento desses desafios e papel dos setores público e privado para tanto, varia ao longo dos diferentes governos e suas distintas inclinações ideológicas, além das tendências globais de cada período<sup>11</sup>.

O panorama do desenvolvimento das infraestruturas nacionais se relaciona com a preocupação do Estado em regular a vida urbana, tendo ambos os processos de crescimento urbano e de ampliação das infraestruturas nacionais se voltado ao atendimento prioritário de expansão do capital, contribuindo para expansão dos problemas urbanos, dentre os quais os relacionados às infraestruturas locais. O desenvolvimento das infraestruturas nacionais no Brasil evoluiu através de quatro estágios distintos onde nos estágios iniciais, a questão da regulação do espaço urbano e da elaboração de políticas para as cidades não foram objeto da devida atenção do Estado.

---

<sup>10</sup> LAAK, Dirk can. **Infra-Strukturgeschichte. Geschichte und Gesellschaft**, vol. 27, 2001. p. 15-17.

<sup>11</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; FONTES, Julia Castelar. Aspectos institucionais e avanços na infraestrutura brasileira, 2016. In: PEREIRA, Lia Valls; VELOSO, Fernando; FAN, Yongming; PAN, Zhongqi. **Infraestrutura: Perspectivas do Brasil e da China**. p. 45.

No primeiro estágio, iniciado no século XIX e que se estende até o período da República Velha, se caracteriza principalmente pela injeção de investimentos por parte de empresas estrangeiras, em uma realidade na qual o Brasil era majoritariamente dominado por uma oligarquia agrícola, e na qual a economia do país estava centrada principalmente na produção e exportação de matérias-primas. Nesse contexto, as empresas locais e o governo enfrentavam limitações em termos de recursos financeiros e tecnológicos para a construção de infraestruturas essenciais para escoamento da produção agrícola, como sistemas ferroviários, redes elétricas e telecomunicações. A escassez de recursos somados à garantia pelo governo de retornos para investimentos em infraestrutura nas grandes cidades brasileiras, resultou na atração de investimentos estrangeiros.

Na perspectiva urbanística da época, é perceptível que os programas estavam estreitamente ligados às atividades econômicas e focalizavam a dissimulação da pobreza, enquanto preservavam o foco jurídico na propriedade privada. Dessa forma, os significativos investimentos em infraestrutura nas cidades durante o século XIX refletem um comprometimento com as atividades econômicas ao invés de abordar os desafios urbanos. Tomando a cidade do Rio de Janeiro como exemplo, as grandes empreitadas, como a expansão em torno do porto da capital, a implementação da linha telegráfica e a Estrada de Ferro Mauá, foram orientadas para facilitar o transporte da produção cafeeira e financiadas por investidores privados proeminentes, como o Barão de Mauá<sup>12</sup>. Portanto, direciona-se a atenção ao desenvolvimento da economia, sendo negligenciada a atenção para as questões urbanas, como moradia acessível à população ou promover serviços e infraestruturas urbanas na cidade.

Por sua vez, o segundo estágio ocorreu nas décadas de 1950 e 1980, caracterizados pelos altos investimentos públicos em substituição do destaque dado às empresas estrangeiras no momento anterior. No governo de Juscelino Kubitschek, houve uma expansão significativa desse processo, uma vez que defendia o desempenho de um papel crucial pelo setor privado no impulso ao desenvolvimento, enquanto ao Estado caberia orientar e auxiliar o setor privado em seus investimentos essenciais em áreas estratégicas<sup>13</sup>. Essa situação é explicada pela baixa lucratividade dos investimentos em infraestrutura, o que desencorajou o interesse de investidores estrangeiros, devido ao ambiente regulatório incerto e à instabilidade

---

<sup>12</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. O direito à moradia digna na regularização fundiária da lei federal 1.977/2009: caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha. *Revista de Direito da Cidade*. vol.07, n. 3. Rio de Janeiro, 2015. p. 1297.

<sup>13</sup> CARDOSO, M. L. *Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

macroeconômica, marcada por altas taxas de inflação e ajustes parciais nas tarifas, ao passo que o aumento da poupança viabilizou os investimentos públicos no setor<sup>14</sup>.

É especialmente na segunda metade do século XX que se observa um crescimento significativo da preocupação do Estado e do Direito em regular o acentuado processo de urbanização nacional que ocorria de maneira desordenada. Entre 1930 e 1980 a economia brasileira cresceu por conta do processo de industrialização, o que resultou no processo de urbanização em razão do fenômeno de migração do campo para cidades<sup>15</sup>. Foi nas décadas de 1960 e 1970 que o governo militar utilizou a malha urbana para articular o território Brasileiro e investir em uma série de infraestruturas. No mesmo período, eclodiu a preocupação do Estado pelo controle do espaço urbano, refletida na promulgação de uma série de legislações voltadas ao controle urbanístico e na produção doutrinária jurídica preocupada com a regulação do espaço urbano.

As reflexões, que adiante resultariam na regulação urbanística enquanto objeto de um ramo independente do Direito – o urbanístico-, começam nos capítulos das obras de Hely Lopes Meirelles, “Direito Municipal Brasileiro” (1957) e “Direito de Construir” (1961), e de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico” (1975), todos autores Administrativistas. As obras desses juristas apontam que a regulação urbanística advém como instrumentos de controle da Administração pública no espaço urbano e se voltavam à ordenação desse território e a limitar o uso da propriedade com objetivo de atendimento do interesse da coletividade. A regulação do espaço urbano pelo direito era, portanto, em seu estágio inicial uma espécie de apêndice do Direito Administrativo com a ideia de imposição de restrições administrativas à propriedade, voltada à contenção da expansão desordenada das cidades e dissociado de qualquer mecanismo de desenvolvimento urbano<sup>16</sup>. A regulação urbana concentra-se na gestão do espaço, através da imposição de restrições administrativas à propriedade, mais uma vez, sem considerar a promoção de políticas de infraestrutura urbana direcionadas para as demandas da vida na cidade.

---

<sup>14</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; FONTES, Julia Castelar. Op. Cit. p. 46.

<sup>15</sup> SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. Urbanização e polarização espacial: o desafio da regulação urbanística no Brasil. In: PEREIRA, Lia Valls; VELOSO, Fernando; FAN, Yongming; PAN, Zhongqi. **Infraestrutura: Perspectivas do Brasil e da China**. p. 182.

<sup>16</sup> FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: 20 anos mais tarde. In: FERNANDES, Edésio (org.). **20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: experiências e reflexões**. Rio de Janeiro: Gaia Cultural, 2020. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20\\_anos\\_do\\_estatuto\\_da\\_cidade-spread.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf). Acesso em 04.11.2023. p. 15.

Já o terceiro estágio de desenvolvimento das infraestruturas nacionais se inicia a partir dos anos 1980, concomitantemente pelo declínio dos investimentos públicos. Nesse período, agravou-se a situação dos investimentos públicos em infraestrutura devido à crise da dívida externa, levando à redução dos gastos governamentais, devido ao aumento da inflação sem ajustes nas tarifas dos serviços, o que prejudicou as receitas das empresas estatais responsáveis pelo desenvolvimento das aludidas infraestruturas, bem como pelo término dos fundos setoriais que anteriormente direcionaram receitas tributárias para investimentos em infraestrutura<sup>17</sup> .

Em simultaneidade a esse contexto de crise fiscal, ocorreu a deterioração das infraestruturas nacionais devido à escassez de investimentos, ao passo que houve uma mudança paradigmática na abordagem do direito em relação ao fenômeno urbano, com a promulgação da atual e vigente constituição. Se nos anos 1950 a 1980 a preocupação da regulação urbanística era a restrição administrativa para ordenação do espaço urbano em face do crescimento urbanístico desordenado das cidades, o fortalecimento do sindicalismo e dos movimentos sociais impulsionaram um processo de reconhecimento de princípios de justiça social na Constituição de 1988.

No texto constitucional foi estabelecida uma política pública voltada ao desenvolvimento urbano e em três pontos inaugura um novo marco para Direito Urbanístico brasileiro: primeiro, a atribuição ao Poder público de promulgar leis que disciplinam o uso do solo e o desenvolvimento urbano, com objetivo de garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar dos cidadãos, além da obrigatoriedade do Plano Diretor como instrumento da política urbana em cidades com mais de 20 mil habitantes; segundo, a delimitação de que a propriedade urbana só cumpre sua função social quando atende aos requisitos de ordenamento do Plano Diretor; e, terceiro, o direito de usucapião em áreas privadas de até 250 m<sup>2</sup>, abrindo oportunidade para regularização de assentamentos informais<sup>18</sup>. Dessa forma, o Estado foi confrontado com o desafio de elaborar uma política urbana e, conseqüentemente, uma política de infraestrutura local que não apenas abarcasse a atividade econômica, mas também englobasse garantias sociais na cidade, tudo isso em um contexto de carência de investimentos em infraestruturas.

---

<sup>17</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; FONTES, Julia Castelar. Op. Cit. p. 46.

<sup>18</sup> FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988. p. 218-219.

O quarto estágio é iniciado após os anos 1990 e perdura até os dias atuais, tendo como marca as privatizações e medidas para atrair o capital privado visando resolver os problemas de infraestruturas<sup>19</sup>. Dentro deste contexto, os serviços públicos, historicamente ligados ao fornecimento de infraestrutura, foram objeto de concessões, justificados pela necessidade de cumprir metas de ajuste fiscal estipuladas por instituições financeiras internacionais<sup>20</sup>.

Como resultado, foram estabelecidos os marcos legais que regulam tanto as concessões convencionais (Lei Federal nº 8.987 de 1995) quanto às parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079 de 2004). De igual modo, foram implementados programas em âmbito nacional para a desestatização e a atração de investimentos privados, notavelmente o Programa Nacional de Desestatização (Lei Federal nº 9.491 de 1997) e o Programa de Parcerias de Investimentos (Lei nº 13.334 de 2016).

A Constituição de 1988 inicia seu título sobre a ordem econômica e financeira estabelecendo que se baseará na valorização do trabalho humano, sendo fundamentada na livre iniciativa e com o objetivo de garantir a dignidade humana conforme os princípios de justiça social. Além disso, atribui ao Estado um papel duplo: o de prestador de serviços públicos, tanto diretamente como por meio de concessão ou permissão (artigo 175), e o de regulador da atividade econômica, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento (artigo 174).

O Município enquanto ente Estatal no federalismo brasileiro não ficou de fora no papel de regulador da atividade econômica. A Constituição Federal estabelece nos artigos 24, I e V, e 30, I e II as competências dos Municípios para suplementar a legislação federal e estadual sobre questões relacionadas ao Direito econômico, produção e consumo. Isso significa que os Municípios têm autorização para atuar no campo da regulação econômica, respeitando as limitações impostas pela Constituição. Além disso, como já asseverado, é observado que o artigo 174 da Constituição Federal, ao tratar da regulação econômica emprega o termo "Estado", abrangendo, portanto, os Municípios.

Indo além, a Constituição inaugurou um novo paradigma para a regulação urbanística, colocando o desenvolvimento da política urbana sob a competência municipal. Outrora nascido dos seios de um regime administrativo autoritário e privatista, a partir da nova ordem constitucional a regulação do espaço urbano passou a se voltar ao atendimento das funções

---

<sup>19</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; FONTES, Julia Castelar. Op. Cit. p. 46.

<sup>20</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Op. Cit. p. 96.

sociais da cidade. Enaltece-se uma percepção de que a norma urbanística além de instrumento de controle, é um instrumento de planejamento, devendo proporcionar instrumentos de direitos, obrigações e responsabilidades para agentes públicos e privados no processo de uso e de desenvolvimento urbano<sup>21</sup>.

Assim, o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, inserido no título que trata da ordem econômica e financeira, estabelece que a política de desenvolvimento urbano será implementada pelo Poder Municipal, seguindo diretrizes definidas em lei, com o objetivo de promover as funções sociais e o bem-estar dos cidadãos. Por sua vez, a Lei Federal nº 10.257, de 2001 que institui o Estatuto da Cidade, estipula como uma das diretrizes da política urbana a garantia do direito à infraestrutura urbana e ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da organização espacial das atividades econômicas municipais de forma a evitar os problemas decorrentes do crescimento urbano desordenado e potenciais danos ao meio ambiente.

Nesse contexto, é evidente que a função regulatória dos municípios deve estar obrigatoriamente alinhada com os objetivos estabelecidos nessas políticas, conforme delineadas no Estatuto da Cidade. Como resultado, a regulação econômica, que usualmente se baseia em valores de eficiência e concorrência para corrigir falhas ou imperfeições de mercado<sup>22</sup>, no âmbito municipal passa também a ser instrumento de cumprimento das diretrizes da política urbana abaixo destacados:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

---

<sup>21</sup> FERNANDES, Edésio. **Direito...** Op. Cit. p. 222-223.

<sup>22</sup> WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **RDA. Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 13-56, set./dez. 2013. p. 26

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas

construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população.<sup>23</sup>

Além disso, a Constituição Federal ao estruturar o edifício da organização do Estado Federal exige vários documentos legais das municipalidades, sendo o mais importante a Lei Orgânica do Município (LOM), dentre outras. A Administração municipal precisa ter regras claras no que tange a aplicação de suas políticas públicas de infraestrutura urbana, associada ao desenvolvimento de sua política urbana. Desta forma, torna-se imperativo que o marco legal setorial de cada infraestrutura urbana – saneamento básico, transporte, mobilidade - estabeleça regras claras de atribuições dos órgãos reguladores ou equivalentes e as respectivas relações intergovernamentais entre a agência reguladora com o Poder Executivo e Legislativo. O administrador público só é lícito fazer o que a lei determina, enquanto o gestor privado pode fazer tudo o que não for contrário à legislação.

A Lei Orgânica Municipal é elaborada pela Câmara Municipal, com observância dos princípios enumerados na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Nessa lei, encontram-se dispositivos sobre atribuições dos poderes Legislativo e Executivo municipal, competências e procedimentos administrativos, entre outros temas relevantes, quais sejam: 1) prestar serviços públicos de interesse local; 2) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural. Desta forma, cabe ao Município dispor sobre a regulação de políticas públicas de infraestrutura urbana.

Depreende-se que ao Município é atribuído um papel regulatório na economia local voltado à promoção das funções sociais da cidade, bem como de estabelecer os marcos normativos que tratam das políticas de infraestrutura urbana. Isso significa que o Município tem a responsabilidade de corrigir possíveis falhas no mercado local, ao mesmo tempo em que exerce controle sobre os problemas oriundos do crescimento desordenado das cidades, bem como o planejamento, as políticas públicas e a regulação para o desenvolvimento da política urbana. Portanto, a regulação e a formulação de políticas de infraestrutura urbana pelo Município devem estar alinhadas a essa atribuição específica conferida a ele. As ações do

---

<sup>23</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 11 nov. 2023.

Município em matéria de infraestrutura, nesse âmbito, devem ser direcionadas pela responsabilidade e objetivo de equilibrar a atividade econômica local aos fins sociais da política urbana.

#### 4. Regulação e políticas públicas de infraestrutura urbana

De modo geral, as infraestruturas exigem investimentos intensivos com retorno a longo prazo e se relacionam com o dever de prestação de serviços públicos realizada por meio de tais estruturas ou ainda como instrumento imprescindível para o desenvolvimento das atividades econômicas. As infraestruturas também se aproximam da definição econômica de bens públicos ou de monopólio natural, isto é, tendem a ser providas por poucos ou por um único fornecedor em detrimento de uma disposição de mercado de ampla competição.

O ambiente regulatório das infraestruturas perpassa por entraves relacionados à falta de convencimento dos grupos regulados, dúvidas na aplicação e interpretação de normas, falhas de monitoramento, dúvidas quanto ao processo regulatório, carência de participação social, dentre outros. Além disso, as constantes mudanças em marcos regulatórios nos setores de infraestrutura vão em desencontro da segurança jurídica e resultam na desconfiança de empresas e de investidores. Pretendemos aqui pontuar as políticas públicas de infraestrutura urbana e discutir o papel dos Municípios enquanto regulador dessas políticas.

Para compreender as políticas públicas como uma categoria jurídica, Bucci busca identificar qual o seu objeto do estudo, adota uma metodologia pautada na ampla verificação das políticas públicas em normas infraconstitucionais e constitucionais (“suporte jurídicos”) para, por fim, concluir que, apesar da identificação de determinados padrões, a exteriorização jurídica das políticas públicas está distante de um modelo fechado, adotando caráter multiforme<sup>24</sup>. No mesmo sentido, Moura adota o sentido de política pública como programas, planos e diretrizes de ação governamental ressaltando que tal política alcança não só a alocação de recursos para prestação de serviço público, mas também a atuação normativa, reguladora e de fomento pelo Estado para dirigir as ações públicas e privadas para as finalidades da Constituição e da sociedade<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: Bucci, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1 ss.

<sup>25</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. As Políticas Públicas Urbanas Brasileiras e a Gestão Democrática: O Controle Social na Efetivação do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, nº 3. 2016. p. 1066.

As políticas públicas detêm em sua conformação normas de caráter cogente que direcionam a atuação pública e privada para uma finalidade específica, restringindo inclusive a discricionariedade da Administração pública que, no que toca a determinada política, deve dirigir seus atos a persecução dos objetivos de tal política e do direito que ela pretende efetivar<sup>26</sup>. Assim, as políticas públicas pretendem atender a algum direito ou objetivo, normativamente disposto.

Diante da discussão sobre a interconexão da política pública e direito, adota-se a definição de política pública como programa de ação governamental, que tem por consequência um conjunto de procedimentos ou processos regulados e voltados para coordenar os instrumentos do Estado e da iniciativa privada para realização de objetivos importantes do ponto de vista coletivo<sup>27</sup>. O caráter de interesse coletivo das políticas deve ser enaltecido, ainda que operado por meio de cooperação com a iniciativa privada, ou seja, as políticas públicas se voltam para as inclinações sociais e não para interesses privados. Assim, as políticas públicas no prisma jurídico se voltam a um fim último, na efetivação de direitos sociais, isto é, para direitos considerados além de sua dimensão unitária, para ser considerado na sua dimensão comunitária e social.

No âmbito do desenvolvimento das infraestruturas urbanas, a insuficiência de tais estruturas impedem a efetivação de outros direitos e recursos a serem por meio delas prestados nas cidades, tais como a saúde, o trabalho, o lazer e a segurança que dependem em maior ou menor grau de infraestruturas de água, energia, saneamento, transporte, dentre outras, além, por óbvio, de promover uma ordem econômica guiada pelos princípios da justiça social. Em sentido técnico, as infraestruturas urbanas são apresentadas como espécie de infraestruturas gerais (gênero) enquanto “conjunto dos sistemas sociotécnicos incorporados ao meio urbano para o qual oferecem serviços fundamentais para o seu funcionamento, como energia, água, comunicações ou transporte”<sup>28</sup>. Em outras palavras, as infraestruturas urbanas são o sistema pelo qual se dá o funcionamento do próprio meio urbano.

Urbanistas classificam os sistemas de infraestrutura urbana em subsistemas para fins de estudo e projeção, classificando os sistemas a partir de sua função desempenhada, da localização ou nível que está no espaço urbano e ainda segundo o seu princípio de

---

<sup>26</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. *As Políticas...* Op. Cit. p. 1070.

<sup>27</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 39.

<sup>28</sup> FREIRA, Rodrigo Argenton. **Infraestrutura urbana**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017. p. 25.

funcionamento<sup>29</sup>. Segundo a sua função os sistemas de infraestrutura urbana compreendem o sistema viário, o sistema sanitário, o sistema energético e o sistema de telecomunicação. Do ponto de vista da localização no espaço urbano, as infraestruturas podem estar situadas no nível aéreo, no nível da superfície do terreno ou no nível subterrâneo. Já a classificação segundo o princípio de funcionamento é a partir da dependência da infraestrutura urbana da força da gravidade, podendo ser sistemas totalmente independentes, como a rede elétrica e de gás, até sistemas totalmente dependentes, como as redes de esgoto, drenagem pluvial e pavimentação.

As definições técnicas revelam que as infraestruturas urbanas constituem uma rede de sistemas vitais para o funcionamento eficiente da cidade, abrangendo sua economia, serviços públicos e o acesso da população a funções básicas, como mobilidade, trabalho, lazer, entre outras. A deficiência nesses sistemas pode comprometer a garantia de direitos fundamentais, tais como saúde, segurança, saneamento e emprego. Não por acaso, o direito à infraestrutura urbana é reconhecido como um elemento do direito à cidade sustentável<sup>30</sup>.

Nesse mesmo contexto, a Lei 13.465/2017 reconhece os sistemas de infraestrutura urbana, como os de abastecimento de água, de esgoto, de energia e de drenagem, como essenciais para a regularização fundiária urbana<sup>31</sup>. Essas infraestruturas compõem a própria estrutura urbana, e, em razão disso, sua presença é requisito para a estipulação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em áreas urbanas. O Código Tributário Nacional exige a presença de infraestrutura urbana básica, como calçamento, abastecimento de água, sistema de esgoto e iluminação pública para instituição desse tributo<sup>32</sup>.

As políticas públicas de infraestrutura urbana, portanto, consistem em programas de ação governamental, incluindo a função regulatória do Estado, com foco na implementação, manutenção e expansão das infraestruturas urbanas, visando alcançar a entrega dos direitos e objetivos previstos na Constituição e que são finalidades da sociedade. Alinham-se aos ditames da justiça social, conforme estabelecido nos objetivos da República no artigo 3º da Constituição, e com o desenvolvimento da política urbana, voltada para a promoção das funções sociais da

---

<sup>29</sup> Mascaró, Juan Luis; Yoshinaga, Mário. Porto Alegre, 2005. p. 13 ss.

<sup>30</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Op. Cit. Art. 2º, I.

<sup>31</sup> BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em 11 nov. 2023. Art. 36.

<sup>32</sup> BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 11 nov. 2023. Art. 36, § 1º.

cidade e do bem-estar dos cidadãos, previsto no capítulo da política urbana também da Carta constitucional.

## **5. Do Favela-Bairro ao Morar Carioca: breve discussão sobre a política pública de infraestrutura urbana do Município do Rio de Janeiro**

O programa Favela-Bairro começou a ser desenvolvido na cidade do Rio de Janeiro em 1993 com o objetivo de urbanizar as favelas cariocas e integrá-las ao tecido urbano, principalmente por meio de obras de infraestrutura. Iniciado com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o programa Favela-Bairro é considerado pela literatura como uma ação bem-sucedida na cidade do Rio de Janeiro<sup>33</sup>. Após remodelações, em 2010, o programa foi substituído pelo Morar Carioca até ser interrompido em 2020. Em 2022 o "Morar Carioca" é restabelecido como o programa de urbanização da cidade do Rio de Janeiro.

A origem do programa Favela-Bairro remonta a uma mudança paradigmática ocorrida na década de 80 em relação à abordagem do Estado em relação às favelas cariocas. Nesse período, houve uma substituição da prática de remoção como solução para os problemas dos assentamentos informais na cidade, dando lugar a estratégias de urbanização promovidas pelos órgãos do governo estadual, especialmente no que diz respeito à luz, saneamento e intervenções da prefeitura municipal. Isso incluiu obras de infraestrutura, melhorias na acessibilidade, circulação, remoção de resíduos e instalação de equipamentos de lazer. Apesar da irregularidade da ocupação do solo, o poder público assumiu a responsabilidade pela implantação de infraestrutura urbana nesses locais<sup>34</sup>.

Já sob a vigência da Constituição de 1988 e dos influxos dos movimentos sociais da reforma urbana, o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992, previa como princípio e objetivos do uso e ocupação do solo a não remoção de favelas e sua inclusão ao planejamento da cidade por meio de transformação em bairros ou integração aos bairros que se situam<sup>35</sup>. O plano previu ainda que a urbanização e

---

<sup>33</sup> CARDOSO, Aduino Lucio. O Programa Favela-Bairro: uma avaliação. In: ZENHA, Ros Mari; FREITAS, Carlos Geraldo Luz de. **Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT em Habitação e Meio Ambiente: assentamentos urbanos precários**. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia / Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Habitare - Programa de Tecnologia de Habitação, 2005. p. 36.

<sup>34</sup> CARDOSO, Aduino Lucio. Op. Cit. p. 40.

<sup>35</sup> "Art. 44 - O uso e ocupação do solo urbano respeitarão os seguintes princípios e objetivos:

regularização fundiária progressiva das favelas cariocas seriam um programa que integraria a política habitacional do município<sup>36</sup>. Nesse sentido, à garantia de acesso e a melhoria da infraestrutura urbana é posto com um objetivo da política habitacional<sup>37</sup>.

Após elaboração do desenho da política, o programa Favela-Bairro começou a ser desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação em 1994, e seu objetivo era construir infraestruturas urbanas básicas de modo que as favelas passassem a ser lidas como bairros da cidade do Rio de Janeiro. O programa não contempla, portanto, a construção de novas moradias, excetuando-se os casos necessários em razão de riscos.

O Decreto municipal nº 14.133, de 7 de novembro de 1995, institucionaliza a política pública por meio da instituição do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro, PROAP-RIO, o qual é desenvolvido por meio de dois programas. O "Favela-Bairro" voltado a “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de Leitura da favela como bairro da cidade”<sup>38</sup> e o de Regularização de Loteamentos destinada à “regularização urbanística e fundiária e complementar ou construir a infraestrutura para alcançar padrões de salubridade e de desenvolvimento sustentável nos loteamentos irregulares de baixa renda”<sup>39</sup>.

O arranjo institucional da política compreende uma Coordenação interinstitucional do PROAP- RIO exercida pela Secretaria Municipal de Habitação através do Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP). Para constituir o GEAP foi inicialmente previsto a Procuradoria Geral do Município, a Secretaria Municipal de Urbanismo, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços, a Secretaria Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal de Fazenda, a Secretaria Municipal de Meio ambiente, além das Empresas públicas de informática, IPLANRIO, e de urbanização, RIO-URBE. Em 1997, a Secretaria Municipal de Educação, a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) e a Companhia Municipal de Energia e Iluminação (RIOLUZ) passaram a integrar o grupo. A inclusão do

---

(...) III - não remoção das favelas; IV - inserção das favelas e loteamentos irregulares no planejamento da Cidade com vista à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situam;” (Município do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992).

<sup>36</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992. Op. Cit. Art. 146 et. seq.

<sup>37</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992. Op. Cit. Art. 138, I e V.

<sup>38</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 14.332, de 07 de novembro de 1995. Cria o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO), aprova o seu Regulamento Operacional e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1995/14332/14332/decreto-n-14332-1995-cria-o-programa-de-urbanizacao-de-assentamentos-populares-do-rio-de-janeiro-proap-rio-aprova-o-seu-regulamento-operacional-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 nov. 2023. Art. 2º, I.

<sup>39</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 14.332, de 07 de novembro de 1995. Op. Cit. Art. 2º, II.

quadro técnico da administração no grupo que acumula experiências anteriores é destacada como um grande ponto positivo, na medida que se incorpora o aprendizado institucional essencial para o êxito da intervenção realizada pelo programa<sup>40</sup>.

O PROAP é realizado por meio dos seguimentos das etapas de elaboração dos projetos, sua aprovação, execução de obras e serviços, operação e manutenção, execução financeira e operação e manutenção<sup>41</sup>. Segundo o Decreto nº 14.133/1995 o critério de escolha das favelas beneficiadas pelo programa seriam aqueles aprovados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Na prática, o critério de seleção foi baseado na possibilidade de resultados em curto prazo visando a obtenção de resultados imediatos a partir de matriz de classificação de favelas elaborada por órgãos técnicos municipais, beneficiando sobretudo as favelas de porte médio que já haviam recebido algum tipo de investimento em urbanização<sup>42</sup>.

No desenho da política, os projetos do Favela-Bairro e a execução das obras de infraestruturas seriam realizadas a partir de contratações públicas precedidas de licitação e não diretamente pelas empresas públicas do Município. O modelo acarretou problemas nos projetos e na execução das obras, uma vez que as empresas contratadas não possuíam expertise na realização de obras em situações tão específicas como as das favelas, resultando em conflitos com a administração e em mudanças nos projetos que distorceram as intenções originais visando aumentar os lucros<sup>43</sup>.

Um instrumento de regulamentação do programa foi o estabelecimento de um regulamento operacional disposto no anexo do Decreto municipal nº 14.133/1995 e voltado a “ordenar o processo de execução do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO), estabelecendo responsabilidades e procedimentos”<sup>44</sup>. O regulamento prevê o monitoramento e a avaliação do programa nas favelas no momento pretérito à sua execução, seis meses depois do término de cada projeto para avaliar a satisfação da comunidade com os serviços e em um terceiro momento para avaliar as condições de acesso aos serviço de infraestrutura alguns anos depois da conclusão do programa, a partir dos dados do Censo demográfico de 2000. Também estipula os critérios técnicos que as infraestruturas e serviços urbanos de água, esgoto, drenagem, coleta de resíduos e sistema viário devem atender.

---

<sup>40</sup> CARDOSO, Aduino Lucio. Op. Cit. p. 49.

<sup>41</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 14.332, de 07 de novembro de 1995. Op. Cit. Art. 7º.

<sup>42</sup> CARDOSO, Aduino Lucio. Op. Cit. p. 46.

<sup>43</sup> CARDOSO, Aduino Lucio. Op. Cit. p. 44.

<sup>44</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 14.332, de 07 de novembro de 1995. Op. Cit. Anexo I.

Além disso, dispõe sobre as etapas a serem seguidas e define a responsabilidade de cada entidade durante o desenvolvimento do programa. Prevê, ainda, a participação popular no processo, sem especificar como, e prevê a realização de auditoria externa financeira por empresa de auditoria independente da administração pública.

O programa Favela-Bairro reflete o consenso em reconhecer que o direito à moradia inclui também a integração da população à infraestrutura urbana, incumbência do Estado, e preconiza que os investimentos públicos em unidades habitacionais devem ser realizados somente quando necessários para melhorar o ambiente urbano, sua infraestrutura ou para lidar com situações de risco<sup>45</sup>.

O relatório produzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento que avaliou o impacto do Favela-Bairro 10 anos após o encerramento da segunda fase do programa (2000-2008), revela melhorias alcançadas no padrão de vida dos moradores imediatamente após as melhorias do programa<sup>46</sup>. Contudo, o mesmo relatório aponta que os locais possuem problemas recorrentes com esgotos, eletricidade, iluminação pública e ruas, isto é, deterioramento das infraestruturas urbanas construídas<sup>47</sup>. Observa-se que apesar do êxito em conseguir levar infraestrutura urbana para as favelas beneficiadas com a política pública, o Favela-Bairro apresentou problema de continuidade da ação, resultando na degradação dos equipamentos urbanos construídos.

Nesse sentido, as críticas ao programa Favela-Bairro incluem a visão de que os objetivos de integração são abordados principalmente do ponto de vista físico-urbanístico, dificultando a integração social das comunidades, de que a valorização imobiliária resultante do investimento público pode levar à expulsão de moradores de baixa renda do local, de que houve baixa participação popular, bem como de que a escolha das favelas atendidas parece ser mais estratégia de marketing do que baseada em necessidades reais, favorecendo áreas já beneficiadas anteriormente<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> LEITÃO, Gerônimo; BARBOZA, Silvia; DELECAVE, Jonas. Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva**. São Paulo, 2014. p. 6.

<sup>46</sup> LIBERTUN DE DUREN, NORA; OSORIO, Rene. **Bairro: dez anos depois**. Inter-American Development Bank, 2020. p. 8

<sup>47</sup> LIBERTUN DE DUREN, NORA; OSORIO, Rene. Op. Cit. p. 8.

<sup>48</sup> CARDOSO, Aduino Lucio. Op. Cit. p.49-50

Após a conclusão das obras de urbanização, cada favela recebeu uma estrutura descentralizada da Secretaria de Urbanismo, chamada Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO). O POUSO contava com equipes de arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, agentes comunitários, entre outros, tinham como principais objetivos a conservação dos equipamentos instalados, a manutenção das melhorias urbanas implementadas e a assistência técnica à população residente para elaborar projetos de melhorias em suas casas. Nos termos do Decreto nº 15.259, de 14 de novembro de 1996, cabe aos POUSOs orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados e exercer fiscalização urbanística e edilícia<sup>49</sup>.

Na realidade, os POUSOs exerceram função regulatória do Município sobre as infraestruturas urbanas construídas no âmbito do programa Favela-Bairro. No entanto, apesar da previsão em decreto municipal, gradualmente esses postos foram sendo desativados, resultando em um vácuo regulatório sobre os equipamentos urbanos entregues por meio da referida política. Sérgio Magalhães observa que houve uma redução na manutenção dos serviços públicos de infraestrutura, como água, esgoto, drenagem e iluminação, fornecidos pelo Favela-Bairro, levando à sua precarização<sup>50</sup>. Além disso, destaca que nessas áreas, a presença do Estado foi enfraquecida, assim como a fiscalização das construções ilegais, o que contribuiu para o surgimento de forças paralelas nos locais atendidos pelo programa de urbanização<sup>51</sup>.

Em 2010, a prefeitura do Rio de Janeiro anunciou o Morar Carioca como o programa substitutivo do Favela-Bairro no que tange a tratativa de infraestrutura urbana em favelas cariocas. A política pública veio a ser institucionalizada por meio do Decreto municipal nº 36.388, de 18 de outubro de 2012, sob a égide do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011. O novo volta a trazer a urbanização de favelas como diretriz da política urbana do município do Rio de Janeiro, prevendo que a urbanização de favelas compreende a implantação ou ampliação da infraestrutura, dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 15259, de 14 de novembro de 1996. Institui os Postos de Orientação Urbanística e Social nos Novos Bairros. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1996/1526/15259/decreto-n-15259-1996-institui-os-postos-de-orientacao-urbanistica-e-social-nos-novos-bairros>. Acesso em: 22 de nov. de 2023. Art. 1º.

<sup>50</sup> MAGALHÃES, Sergio. Favela-Bairro, 25 anos: conversa com o arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães. Entrevistadores: James Miyamoto, Stephen Buckman. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo IAU-USP*, v. 18, 2020. p. 4.

<sup>51</sup> MAGALHÃES, Sergio. Op. Cit. p. 4.

<sup>52</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n.º 111, de 1º de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de

De modo mais amplo que o PROAP-Rio, o programa Morar Carioca se propôs não só a cuidar dos eixos de infraestrutura urbana e regularização fundiária, mas também a tratar da construção de unidades habitacionais, controlar a expansão de ocupações irregulares e a eliminação de áreas de risco. Vejamos:

Art. 2º Constituem diretrizes do Morar Carioca:

I - Implantação de infraestrutura urbana e acesso a equipamentos públicos em assentamentos consolidados, reconhecidos e mapeados pelo Instituto Municipal de Planejamento Pereira Passos - IPP;

II - Produção de unidades habitacionais dentro ou no entorno da área dos assentamentos;

III - Eliminação das áreas de risco com o reassentamento dos moradores, quando necessário, de acordo com o disposto no inciso VI do art. 429 da [Lei Orgânica Municipal](#), tendo como alternativa a produção de unidades habitacionais, a indenização ou a compra assistida;

IV - Regularização urbanística e fundiária de todos os assentamentos urbanizados;

V - Implementação de programa de monitoramento e controle da expansão de ocupações irregulares;

VI - Elaboração de subsídios para o reconhecimento dos logradouros inseridos nos assentamentos do programa, em apoio às atividades do Posto de Orientação Urbanística e Social - POUSSO.

VII - Acompanhamento dos programas de financiamento, tais como o PROAP 3 e outros com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesses Social ou de outras fontes, de acordo com as ações definidas no Regulamento Operacional, e que venham a compor os recursos do Morar Carioca.<sup>53</sup>

O Decreto municipal nº 36.388/2012 exclui os assentamentos urbanizados pelo programa Favela-Bairro do escopo do Morar Carioca, com a previsão de que a conservação e recuperação de suas infraestruturas urbanas sejam abrangidas por outros programas e ações

---

Janeiro e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3678296/4353007/PlanoDiretorLC111\\_2011.PDF](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3678296/4353007/PlanoDiretorLC111_2011.PDF). Acesso em: 24 nov. 2023. Art. 3º, V, e art. 210.

<sup>53</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais - Morar Carioca. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2012/3639/36388/decreto-n-36388-2012-institui-o-programa-municipal-de-integracao-de-assentamentos-precarios-informais-morar-carioca?q=Morar%20Carioca>. Acesso em: 25 nov. 2023.

setoriais mantidos pela prefeitura do Rio de Janeiro<sup>54</sup>. Além disso, definiu os parâmetros de urbanização total e de urbanização parcial para os assentamentos urbanizáveis, prevendo como um de seus instrumentos o programa de Monitoramento e Controle. Esse programa abrange a delimitação das áreas dos assentamentos, visando a negociação com os moradores e associações locais para estabelecer limites máximos de ocupação, a instalação de marcos e limites físicos (Eco limites), o monitoramento regular das áreas ocupadas, a elaboração de legislação sobre uso e ocupação do solo e a designação de logradouros para cada assentamento urbanizado, além da criação de Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSO) na área ou nas proximidades<sup>55</sup>.

No âmbito dessa política a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), firmaram em 2010 o “Convênio Morar Carioca” e realizaram o “Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas”. O objetivo foi selecionar equipes multidisciplinares para elaborar projetos de urbanização em favelas do Rio de Janeiro. Em contraste com as intervenções do Favela-Bairro, a maioria dos projetos apresentados no concurso aborda a questão da sustentabilidade ambiental e visa realizar intervenções urbanas mais significativas, que incluem demolições e construções para além das estritamente necessárias.<sup>56</sup>

Uma análise do Morar Carioca, a partir do Decreto municipal nº 36.388/2012, revela lacunas na política pública. Embora o decreto estabeleça claramente as diretrizes da política e os critérios para assentamentos urbanizados e urbanizáveis, não são definidos instrumentos específicos para o desenvolvimento do programa, responsabilidades claras dos envolvidos ou diretrizes regulatórias consistentes. A ausência desses elementos dificulta a implementação das ações necessárias para as infraestruturas urbanas nas favelas, bem como o funcionamento adequado da atuação normativa, administrativa e reguladora para alcançar os objetivos da política. Ademais, a falta de definição de responsabilidades pode gerar ambiguidades e confusões quanto ao papel dos diversos atores envolvidos, prejudicando a coordenação e a colaboração necessárias.

---

<sup>54</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Op. Cit. Art. 4º, I.

<sup>55</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Op. Cit. Art. 8º.

<sup>56</sup> LEITÃO, Gerônimo; ICLEA BAGNATORI, Maura. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? **O Social em Questão**, n. 29, jan-jun, 2013. p. 275-278.

Outro ponto relevante é que tanto o Favela-Bairro quanto o Morar Carioca foram estabelecidos como políticas públicas por meio de decretos municipais, ao invés de leis, o que os torna sujeitos à vontade política das administrações municipais e da gestão em curso. A menor rigidez normativa própria dos decretos torna as políticas de infraestrutura urbana suscetíveis à falta de continuidade, o que compromete sua eficácia e impacto a longo prazo.. Não por acaso, o Morar Carioca foi interrompido durante a gestão do prefeito Marcello Crivella, que em 2017 optou por abandonar o nome do programa instituído na administração anterior, optando por retomar o Favela-Bairro para as obras de infraestrutura em andamento nas favelas na época. Em 2022, na gestão do prefeito Eduardo Paes, o Morar Carioca foi reintegrado, destacando mais uma vez a questão da descontinuidade das políticas públicas de infraestrutura urbana, vulneráveis às oscilações do cenário político na cidade.

### **Considerações finais**

Em síntese, a análise das políticas públicas de infraestrutura urbana, com foco nos programas Favela-Bairro e Morar Carioca no contexto da cidade do Rio de Janeiro, evidencia a importância da regulação para o sucesso e a sustentabilidade dessas iniciativas. A boa regulação não apenas orienta a implementação eficiente das políticas, mas também garante a continuidade das ações, mitigando os impactos das mudanças políticas e administrativas.

Através da regulação, é possível estabelecer parâmetros claros, definir responsabilidades, garantir a participação popular e promover a transparência e prestação de contas. No entanto, apesar dos seus benefícios na entrega de infraestrutura urbana, tanto o Favela-Bairro quanto o Morar Carioca revelam lacunas e desafios na regulação das políticas de infraestrutura urbana para as favelas do Rio de Janeiro. A falta de instrumentos específicos, responsabilidades claras e diretrizes consistentes dificulta a implementação eficaz das ações propostas, levando à precarização e à descontinuidade das melhorias urbanas.

Além disso, a institucionalização por meio de decretos municipais para instituir essas políticas as torna vulneráveis à volatilidade política, comprometendo sua continuidade e efetividade a longo prazo. A oscilação entre diferentes programas e a falta de uma base normativa sólida contribuem para a fragmentação e a ineficiência das políticas públicas de infraestrutura urbana. Portanto, investir na melhoria da regulação dessas políticas, com a definição de instrumentos, entidades reguladoras e responsabilidades, é essencial para a

continuidade das ações de provisão de infraestrutura urbanas, bem como para a prestação dos serviços urbanos, funcionamento das atividades econômicas e direitos efetivados por meio delas.

## LEGISLAÇÃO

Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em 17 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 16 nov. 2023.

Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 17 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em 11 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 11 nov. 2023. Art. 36, § 1º.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 12.994, de 16 de junho de 1994. Revoga o disposto no Decreto nº 12.205, de 13 de agosto de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1994/1299/12994/decreto-n-12994-1994-revoga-o-disposto-no-decreto-n-12205-de-13-de-agosto-de-1993-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 36.388, de 29 de outubro de 2012. Institui o Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais - Morar Carioca. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2012/3639/36388/decreto-n-36388-2012-institui-o-programa-municipal-de-integracao-de-assentamentos-precarios-informais-morar-carioca?q=Morar%20Carioca>. Acesso em: 24 nov. 2023.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n.º 111, de 1º de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: [https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3678296/4353007/PlanoDiretorLC111\\_2011.PDF](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3678296/4353007/PlanoDiretorLC111_2011.PDF). Acesso em: 24 nov. 2023.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992. Dispõe sobre a política urbana do município, institui o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/1992/2/16/lei-complementar-n-16-1992-dispoe-sobre-a-politica-urbana-do-municipio-institui-o-plano-diretor-decenal-da-cidade-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio anuncia a volta do Morar Carioca. Publicado em 29/03/2022. Disponível em: <https://prefeitura.rio/habitacao/prefeitura-do-rio-anuncia-a-volta-do-morar-carioca/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: Bucci, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexão sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUZANELLO, José Carlos. Sobre o Estatuto da Regulação no Brasil. In: Maria Teresinha Pereira Silva e Maurício Zanutelli. (Org.). **Direito e Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2011.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CLARK, Giovani. **O município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade: 20 anos mais tarde**, 2020.

FREIRA, Rodrigo Argenton. **Infraestrutura urbana**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2017.

GARCIA, Flávio Amaral. A mutabilidade e incompletude na regulação por contratos e a função integrativa das agências. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, (Edição Especial), 2017.

LAACK, Dirk can. **Infra-Strukturgeschichte. Geschichte und Gesellschaft**, vol. 27, 2001. p. 15-17.

LEITÃO, Gerônimo; BARBOZA, Silvia; DELECAVE, Jonas. Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva**. São Paulo, 2014.

LEITÃO, Gerônimo; ICLEA BAGNATORI, Maura. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? **O Social em Questão**. Rio de Janeiro: n. 29, jan-jun, 2013.

LIBERTUN DE DUREN, NORA; OSORIO, Rene. **Bairro: dez anos depois**. Inter-American Development Bank, 2020.

MAGALHÃES, Sergio. Favela-Bairro, 25 anos: conversa com o arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães. Entrevistadores: James Miyamoto, Stephen Buckman. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo IAU-USP**, v. 18, 2020.

MASCARÓ, Juan Luis; YOSHINAGA, Mário. **Infraestrutura urbana**. Porto Alegre: Masquatro, 2004.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**. Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev., 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. As Políticas Públicas Urbanas Brasileiras e a Gestão Democrática: O Controle Social na Efetivação do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, nº 3. ISSN 2317-772, 2016.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. O direito à moradia digna na regularização fundiária da lei federal nº 1.977/2009: O caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha. **Revista de Direito da Cidade**. vol.07, no 03. Rio de Janeiro, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. Aspectos gerais de concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas: contratação pública e infraestrutura. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael. **Elementos de direito da infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

Observatório das Metrôpoles. Os programas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro. Publicado em 05/12/2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/os-programas-de-urbanizacao-de-favelas-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

PINHEIRO, Armando Castelar Pinheiro; FONTES, Julia Castelar. **Aspectos institucionais e avanços na infraestrutura brasileira**, 2016.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Urbanização e polarização espacial: o desafio da regulação urbanística no Brasil**, 2016.

SEIXA, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. O Licenciamento como Instrumento de Regulação Ambiental: Desafios, Propostas e Perspectivas. In: IPEA. **Texto para discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2022. ISSN 1415-4765.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STRINGARI, Amana Kauling. **Agência reguladora municipal – estrutura única de regulação dos serviços públicos**. Zenit, Doutrina, v. 817, n. 105, abr. 2010.

VALIATI, Thiago Priess. O sistema duplo de regulação no Brasil: a regulação por contrato complementada pela regulação por agência. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 8/2019, Jan - Mar, 2019.

WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 13-56, set./dez. 2013.