

URBANISMO SOCIAL NO TERRITÓRIO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A INTEGRAÇÃO URBANA DE ÁREAS VULNERÁVEIS

SOCIAL URBANISM IN THE TERRITORY OF RIO DE JANEIRO: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR THE URBAN INTEGRATION OF VULNERABLE AREAS

Nathalia Rodrigues Cordeiro

 <https://orcid.org/0009-0004-3346-1169>

Correspondência: nathalia.cordeiro@gmail.com

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Rio de Janeiro, Brasil.

Lucianna Souza Costa

 <https://orcid.org/0009-0005-5849-188X>

Correspondência: lucianna.costa@gmail.com

Secretaria de Estado de Segurança Pública, Rio de Janeiro, Brasil.

DOI: 10.12957/cdf.2026.96802

Recebido em: 10 fev. 2026 | **Aceito em:** 30 abr. 2026

RESUMO

Este estudo busca examinar o urbanismo social enquanto estratégia de reordenamento físico, social e econômico em territórios vulnerabilizados do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa, de caráter descritivo e propósito exploratório, baseia-se em revisão bibliográfica e documental, incluindo estudos acadêmicos e relatórios institucionais. Será realizado, ainda, mapeamento de políticas públicas de segurança implementadas no estado do Rio de Janeiro voltadas ao território. A partir desta investigação, pretende-se reconhecer experiências bem-sucedidas e práticas passíveis de replicação no contexto fluminense, sob a ótica da segurança pública, além de mapear barreiras institucionais, políticas e sociais que dificultam a adoção de estratégias de urbanismo social. A partir desse diagnóstico, objetiva-se identificar estratégias voltadas à integração urbana de áreas precarizadas, com vistas a orientar políticas públicas intersetoriais.

Palavras-chave: urbanismo social; políticas públicas; segurança cidadã; governança; gestão pública.

ABSTRACT

This study seeks to examine social urbanism as a strategy for physical, social, and economic reorganization in vulnerable territories of the State of Rio de Janeiro. The research adopts a descriptive approach with an exploratory purpose and is based on bibliographic and documentary review, including academic studies and institutional



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

reports. Additionally, a mapping of public security policies implemented in the State of Rio de Janeiro with a territorial focus will be conducted. Based on this investigation, the study aims to identify successful experiences and practices with potential for replication in the context of the state of Rio de Janeiro, from a public security perspective, as well as to map institutional, political, and social barriers that hinder the adoption of social urbanism strategies. From this diagnostic analysis, the objective is to identify strategies aimed at the urban integration of precarious areas, with a view to informing intersectoral public policies

Keywords: social urbanism; public policies; citizen security; governance; public administration.

1 INTRODUÇÃO

No imaginário social sobre o Estado do Rio de Janeiro, convivem dois cenários contrastantes: de um lado, a imagem da sua capital como a “cidade maravilhosa”, de outro, a realidade das favelas, com precariedade de serviços públicos e infraestrutura, atuação estatal fragmentada, insegurança e controle territorial por grupos armados. Diante dessas desigualdades, o presente artigo tem como objetivo analisar a aplicação do urbanismo social em áreas vulneráveis do território fluminense.

O urbanismo social propõe, em linhas gerais, uma perspectiva que incorpora as políticas sociais às intervenções urbanísticas. Segundo esse conceito, transformar territórios exige mais do que obras de infraestrutura, demandando, também, coordenação intersetorial, presença estatal efetiva e participação social ativa. Embora o urbanismo social ofereça potencial para transformar esses espaços, promovendo integração física, social e econômica, no contexto estadual, a sua aplicação enfrenta um conjunto de desafios culturais e estruturais.

A literatura (Leite, 2023; Kalili *et al.*, 2021) destaca que o urbanismo social se sustenta em três pilares: (i) infraestrutura urbana qualificada e conectada, (ii) políticas públicas estruturantes e contínuas e (iii) participação cidadã. Adicionalmente, se relaciona com o conceito de “direito à cidade” (Lefebvre, 1968), que reivindica a primazia do uso coletivo e social do espaço urbano.

No campo de estudos sobre segurança pública, tal concepção apresenta pontos de intersecção com modelos de prevenção situacional (Clarke, 1997) e comunitária (Bayley; Skolnick, 2001), que reforçam a influência do ambiente urbano nos padrões criminais e percepções de segurança. Partindo do pressuposto que a política de segurança é voltada ao cidadão (Sento-Sé, 2006), a metodologia de Convivência e Segurança Cidadã (PNUD,

2013) corrobora essa perspectiva, ao integrar dimensões territoriais, sociais e econômicas à proteção da vida, como forma de prevenção da violência e promoção do desenvolvimento humano.

Ao longo do tempo, o Governo Estadual vem demonstrando preocupação com os impactos da ocorrência de confrontos e da influência de grupos armados sobre a qualidade de vida das pessoas no território, com o desenvolvimento de inúmeras iniciativas. Atualmente, esta questão foi reconhecida oficialmente no instrumento de planejamento da Constituição do Estado: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), por meio da Missão 9 “Segurança Pública territorial”, inovando ao definir diretrizes e objetivos específicos, com abordagem intersetorial, para os territórios vulneráveis.

Nesse sentido, o trabalho pretende: (i) examinar políticas e programas do governo do estado, sob a ótica da segurança pública, (ii) identificar barreiras institucionais, políticas e sociais para a implementação dos princípios do urbanismo social; bem como (iii) sugerir estratégias para políticas públicas integradas, entendendo o urbanismo social como uma abordagem multidimensional de intervenção.

2 METODOLOGIA

Com base nesse arcabouço teórico, a pesquisa apresenta caráter descritivo e propósito exploratório, por meio do levantamento de programas e projetos voltados ao território e com algum grau de alinhamento aos princípios do urbanismo social entre 1990 e 2025. A partir de uma avaliação institucional apoiada nos referenciais de controle externo, serão apresentados limites e oportunidades dos programas que apresentam elementos de urbanismo social enquanto estratégia de reordenamento em territórios vulnerabilizados.

O artigo analítico-descritivo se apoia em revisão bibliográfica e análise documental, englobando tanto estudos acadêmicos quanto análise de atos normativos e relatórios institucionais, orientado à análise da eficácia dos programas, entendida como a sua capacidade de produzir resultados sustentáveis e socialmente relevantes.

O dever legal de avaliação e divulgação dos resultados na administração pública só foi incorporado expressamente à Constituição Federal em 2021, por meio da emenda constitucional nº 109/21. A sua inobservância implica responsabilização, cabendo ao

gestor, em atenção ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, justificar os obstáculos e as dificuldades reais vivenciadas.

Seguindo as definições contidas no Referencial de Controle e Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), a avaliação relaciona-se à ideia de mensuração, desempenho e avaliação de impacto, enquanto controle é concebido em quatro perspectivas: social, gerencial, interno e externo (TCU, 2020b).

A perspectiva de controle social pode ser compreendida como a participação ativa da sociedade na fiscalização das ações estatais, relacionando-se ao conceito de Governo aberto, baseado na atuação integrada entre Estado e sociedade, visando objetivos comuns por meio de colaboração, participação e transparência, o que fortalece a legitimidade das decisões públicas (Schommer; Quiñonez, 2024).

Adicionalmente, há o controle interno e externo: o primeiro exerce avaliações objetivas em apoio à boa governança, enquanto o segundo, sem vínculo com órgão responsável pela política, tem por finalidade analisar o desempenho das políticas implementadas (Brasil, 2020). Igualmente importante, o controle gerencial, exercido pelo gestor responsável pela condução das políticas públicas, deve se pautar para alcançar os objetos, com o melhor custo benefício para administração (Brasil, 2020).

Assim, neste artigo, os programas serão analisados sob a perspectiva da eficácia administrativa, entendida como a capacidade do Governo de produzir resultados duradouros e que atendam aos anseios sociais. Essa avaliação terá como base o arcabouço institucional dos programas, por meio de critérios como: a (i) estrutura de governança, (ii) coordenação intersetorial, (iii) sustentabilidade fiscal, e (iv) fortalecimento da accountability. A premissa do estudo é a de que a ausência ou inadequação desses parâmetros, amplamente validados pela literatura, pode implicar em perda da eficiência. De forma integrada, esses critérios permitem avaliar não apenas a adequação formal dos programas, mas sua capacidade de gerar impactos duradouros.

3 DESCRIÇÃO DAS POLÍTICAS MAPEADAS

Nas últimas décadas, o poder público desenvolveu diversas políticas públicas com foco em intervenções territoriais no estado do Rio de Janeiro. Não obstante, os

indicadores sociais e de criminalidade, bem como a percepção e sentimento de segurança¹ nessas áreas, demonstram que os programas tiveram eficácia limitada, restringindo-se a resultados pontuais, sem gerar transformações estruturantes.

Esse quadro se perpetua porque a face visível do cotidiano desses territórios permanece sendo o controle e a influência territorial por grupos armados. De acordo com Hirata e Couto (2025), o controle significa extração econômica, imposição de normas e uso sistemático da força, enquanto a influência corresponde a uma dominação parcial dessas mesmas dimensões.

Conforme estimativas do Mapa dos Grupos Armados, atualizadas em 2023, nos últimos 16 anos, os territórios sob domínio de grupos armados aumentaram de 9% para 18% da área urbana habitada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Instituto Fogo Cruzado, 2023). O mesmo estudo aponta que as milícias integram o grupo que mais cresceu ao longo desse período. Tradicionalmente, as milícias exercem controle territorial impondo cobranças ilegais por serviços essenciais clandestinos (Cano e Duarte, 2012).

Recentemente, entretanto, observou-se que outras facções também passaram a utilizar esses métodos. Além disso, ambos os grupos dominam a vida política, por meio de condutas clientelistas (Lessing, 2008; Soares, 2000). Essa dinâmica, além de naturalizar práticas ilegais, cria um ambiente propício à manutenção de relações marcadas pela violência, pelo medo e restringe o exercício de direitos, comprometendo a efetividade das políticas públicas e a governança do estado.

Uma vez que a maior parte dos programas apurados não se mostrou suficiente para reverter o quadro de vulnerabilidade dos territórios, observa-se a necessidade de uma análise crítica sobre os principais projetos com aderência temática ao objeto de estudo, seus contextos, orientações e aprendizados institucionais, o que se passa a fazer linhas abaixo.

¹GENIAL/QUAEST. Violência é apontada como principal problema do RJ, G1, Rio de Janeiro, 27 abr. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/rj/rio-dejaneiro/eleicoes/2026/noticia/2026/04/27/quaest-violencia-e-apontada-como-principal-problema-do-rj.gh.html>. Acesso em: 29 abr. 2026

3.1 Favela-Bairro

Como uma primeira tentativa de atuação qualificada em territórios vulneráveis, abandonando o foco na remoção de favelas², a prefeitura do Rio de Janeiro implantou o Programa Favela-Bairro (1993-2008), com previsão legal no Decreto Municipal nº 14.332/1995 que cria dois programas de assentamentos populares do Rio de Janeiro (PROAP-RJ). A experiência serviu reconhecidamente de inspiração para Medellín, na Colômbia, cujo programa de urbanismo social se tornaria referência internacional e popularizaria o conceito no início dos anos 2000 (Alvim *et al.*, 2024).

O Favela-Bairro foi um programa de urbanização de favelas, que objetivava, dentre outros aspectos, o saneamento e a democratização de acessos³, partindo das intervenções físicas (infraestrutura urbana/moradia) para catalisar a transformação social do território (Cardoso, 2007). O urbanismo social, por outro lado, é uma estratégia de planejamento e intervenção que combina projetos de infraestrutura física com políticas sociais, culturais e econômicas, visando promover inclusão, reduzir desigualdades e fortalecer vínculos comunitários.

O Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro (1992), instituído pela Lei Complementar nº 16 de 04 de junho de 1992 que dispõe sobre a Política Urbana do Município à época, ao institucionalizar a diretriz da não remoção das favelas, orientou o poder público municipal a incorporá-las ao planejamento urbano da cidade (Brasileiro e Duarte, 2015). Diante desse contexto, o programa foi lançado em 1994 por meio de um concurso público promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB/RJ, que selecionou equipes multidisciplinares, para intervir em 15 favelas de médio porte, com foco em obras de urbanização, criação de equipamentos comunitários e infraestrutura básica, com participação dos moradores.

As avaliações posteriores dão conta de que o programa melhorou a infraestrutura das comunidades, mas não conseguiu conter a expansão territorial das favelas ou consolidar sua integração plena à cidade formal (SMH/PCRJ, 2006; Vial; Cavallieri, 2009). O financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), embora

²Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação informal e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes, enquadrados como núcleo urbano informal consolidado”. art. 29, §5º da Lei Complementar nº 270/2024.

³“Favela-Bairro” que objetiva complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade.” art. 2º, I, do Decreto Municipal nº 14.332/1995.

tenha ampliado o alcance das intervenções, trouxe complexidade administrativa e desigualdade entre as comunidades no que tange à execução das obras. Ademais, a coordenação interinstitucional também representou um desafio (IBAM, 1996). Em síntese, o Favela-Bairro permaneceu limitado por fatores políticos, econômicos e institucionais que restringiram a consolidação e expansão da favela como “bairro” de forma plena, sendo extinto como política pública de urbanização em 2003, embora algumas execuções de obras só tenham sido finalizadas em 2008.

3.2 Unidades de Polícia Pacificadora - UPP

A política de polícia de proximidade já era uma realidade, antes da criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). O estado do Rio de Janeiro havia vivenciado, no âmbito da segurança pública, outras tentativas de policiamento comunitário, como o Grupo de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), criado em 2000, através de um acordo de cooperação com a ONG Viva Rio, orientado a promover a presença permanente da polícia em comunidades de alta vulnerabilidade social.

O modelo foi sucedido em 2009 pelas UPPs, como uma política de governo instituída pelo Decreto Estadual nº 41.650/2009, objetivando executar ações especiais para a pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades do Rio de Janeiro. Segundo Burgos (2014), após mais de três décadas de programas de segurança pública marcados pela descontinuidade e por resultados limitados, as UPPs surgiram como uma proposta inovadora e promissora para enfrentar a violência urbana e redefinir a relação entre Estado e periferia, especialmente na capital fluminense.

De acordo com Silva (2015), os propósitos centrais da política de pacificação foram: (1) desarticular a dominação privada sobre territórios e populações marginalizadas da capital e, posteriormente, da Baixada Fluminense, exercida por grupos armados ilegais; e (2) instituir um aparato permanente de policiamento de proximidade, capaz de assegurar condições mínimas de segurança para a ampliação da oferta de serviços públicos e privados nesses territórios, reduzindo a distância social e simbólica em relação à cidade formal e promovendo a efetivação dos direitos de cidadania.

O Decreto Estadual nº 42.787/2011, que dispõe sobre a estrutura e funcionamento das UPPs, estabeleceu dentre seus objetivos específicos: consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da

cidadania plena, garantindo o desenvolvimento tanto social quanto econômico. Seu modelo de governança, entretanto, foi definido somente em 2015, com a instituição do Conselho Permanente de Avaliação e Deliberação (CPAD), por meio do Decreto Estadual nº 45.186/2015, registrando, na prática, baixa regularidade de funcionamento.

Com o tempo, a política, inicialmente vista como um marco na integração entre segurança e desenvolvimento urbano, revelou limitações estruturais relacionadas à governança, à sustentabilidade financeira e à articulação intersetorial, especialmente com os municípios. Embora a criação da primeira UPP tenha se apoiado no modelo colombiano⁴, possivelmente por não fornecer serviços públicos essenciais, nem evoluir para um policiamento comunitário e horizontal, acabou não tendo o mesmo sucesso de Medellín.

A tentativa de suprir essa lacuna ocorreu com a breve experiência da UPP Social Carioca⁵, instituída pelo Decreto Estadual nº 47.727/2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento social nos territórios submetidos ao processo de pacificação. Entretanto, a iniciativa teve curta permanência na estrutura administrativa da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, sendo transferida, no ano seguinte, para a gestão municipal, através do Decreto Municipal nº 33.347/2011.

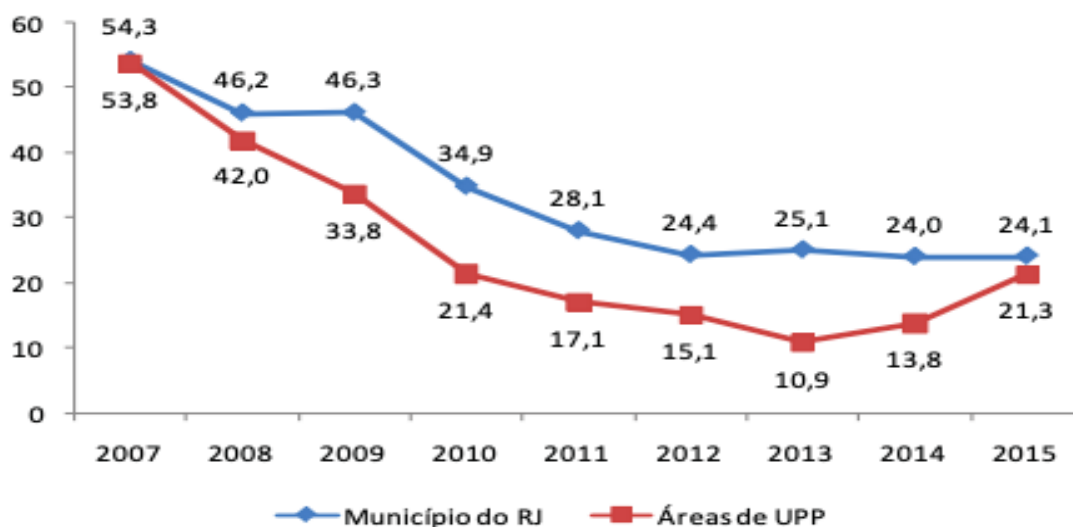
Ainda que não seja possível estabelecer relação causal direta, a presença estatal permanente contribuiu para a redução da violência no período. Ao analisar os dados de letalidade violenta, disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública, entre 2007 e 2015, observa-se que houve uma redução do indicador que agrega homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, especialmente em áreas com Unidades de Polícia Pacificadora, conforme evidenciado pela comparação da evolução da taxa nas áreas de UPP e no município do Rio de Janeiro.

O gráfico 1 indica queda em ambas, mais acentuada nas áreas de UPP, a partir de 2009. Como reflexo do esvaziamento do programa, nos dois últimos anos, a taxa nas áreas de UPP cresceu e, em 2015, voltou a se aproximar da taxa do município.

⁴No Brasil, diversas iniciativas materializam princípios do urbanismo social, por exemplo: Territórios pela Paz (TerPaz) e Usinas da Paz (UsiPaz) em Belém; Areninhas em Fortaleza e Compaz em Recife, este último premiado pelo Programa Cidades Sustentáveis e Oxfam

⁵Monteiro (2014) observa que a adoção da sigla UPP se deveu ao valor de marca no período de seu auge, não se tratando de uma “Unidade de Polícia Pacificadora Social”, mas de um projeto social da Prefeitura do Rio de Janeiro condicionado pela existência de uma UPP nas comunidades atendidas. O nome do projeto foi posteriormente substituído por Rio+Social, ainda que mantendo o mesmo escopo.

Gráfico 1 - Taxa de letalidade violenta em áreas com UPP e no município do Rio de Janeiro (Vítimas por 100 mil habitantes)



Fonte: Instituto de Segurança Pública do ERJ (2015).

De acordo com o estudo produzido pelo ISP (2015), o maior efeito da política de pacificação foi a redução expressiva no indicador de Morte por Intervenção de Agente do Estado (MIAE), à época denominado homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial. Outrossim, os reflexos se estenderam aos demais territórios: com valorização imobiliária em regiões próximas às áreas com Unidades de Polícia Pacificadora instaladas, evidenciando melhora geral no sentimento de segurança.⁶

Entretanto, a crise fiscal, decretada através do Decreto Estadual nº 45.692/2016, em junho de 2016, levou ao esvaziamento dessas políticas, com redução expressiva do número de Unidades, estruturas precárias e perda da legitimidade junto às comunidades (MPRJ, 2019).

3.3 Cidade Integrada

Em 2022, na perspectiva de promover a entrada do Estado nas comunidades por meio da oferta de serviços públicos, o governo estadual instituiu o Programa Cidade Integrada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto Estadual nº 47.928 de 19 de janeiro de 2022, posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 48.148 de 01 de julho de 2022. Quando anunciado, em novembro de 2021, o planejamento previa a

⁶Efeito UPP na valorização de imóveis chega a 15%. O Globo, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/efeito-upp-na-valorizacao-de-imoveis-chega-15-11021226>. Acesso em: 24 abr. 2026.

atuação em seis comunidades no estado: Jacarezinho; Muzema/Tijuquinha/Morro do Banco; Cesarão; Pavão-Pavãozinho; Maré; e Rio das Pedras⁷, porém, passados quatro anos de sua divulgação, parte dessas localidades permanece na fase de planejamento, possivelmente em razão de limitações orçamentário-financeiras.

Sob a condução da Secretaria de Estado da Casa Civil, a implementação só ocorreu, de fato, nas comunidades do Jacarezinho (Zona Norte) e da Muzema (Zona Oeste), locais onde foi empreendido o projeto-piloto sendo posteriormente ampliada para Pavão-Pavãozinho/Cantagalo⁸ (Zona Sul) e Manguinhos⁹ (Zona Norte), todas no município do Rio de Janeiro.

Em que pese haver previsão legal para o desenvolvimento de diversos eixos programáticos (social, desenvolvimento econômico e infraestrutura) e de atrelar o urbanismo social ao eixo da infraestrutura, na prática, o Cidade Integrada revelou-se centrado na ocupação policial, reproduzindo a retórica de “retomada de território”, já utilizada nas UPPs, mas em menor escala e sem o contexto de grandes investimentos públicos e privados. Na Muzema, lideranças comunitárias e a prefeitura não participaram do desenho inicial, o que fragilizou a legitimidade da proposta.

Quanto à estrutura de governança do programa, formalmente instituída em seu decreto de criação, observa-se uma centralização das decisões na Casa Civil e, embora haja uma ampla intersetorialidade, esta é pouco vinculante. A participação social é contemplada, mas apresenta caráter predominantemente consultivo.

Na avaliação de Jaqueline Muniz¹⁰ (2023), as iniciativas sociais eram pulverizadas e não configuravam um programa estruturado de redução da violência, além de carecerem de participação efetiva dos moradores. Ignacio Cano¹¹ (2022) destacou que o Cidade Integrada constitui uma releitura superficial das UPPs, lançada às pressas, “de cima para

⁷Cidade Integrada: novo projeto de ocupação de comunidades prevê início por Muzema e Jacarezinho. *GI*, Rio de Janeiro, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/11/10/cidade-integrada-novo-projeto-de-ocupacao-comunidades-preve-inicio-por-muzema-e-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2026

⁸Cidade Integrada: balanço de um ano do programa detalha as ações realizadas. EMOP-RJ, Rio de Janeiro, 23 jan. 2023. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/emop/balanco-cidade-integrada>. Acesso em: 22 jan. 2026

⁹Cidade Integrada completa um ano e entrega obras e serviços no Jacarezinho, Manguinhos e Muzema. *O Dia*, Rio de Janeiro, 21 jan. 2023. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/01/6560374-cidade-integrada-completa-um-ano-e-entrega-obras-e-servicos-no-jacarezinho-manguinhos-e-muzema.html>. Acesso em: 10 jan. 2026

¹⁰Cidade Integrada: um ano depois, moradores de Muzema e Jacarezinho contam que vivem acuados pela criminalidade. *GI*, Rio de Janeiro, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/01/25/cidade-integrada-um-ano-depois-moradores-de-muzema-e-jacarezinho-contam-que-vivem-acuados-pela-criminalidade.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2026

¹¹<https://youtu.be/jDI970zUqZU>. Acesso em: 12 jan. 2026.

baixo”, sem transparência nem participação comunitária, além de forte viés eleitoral. Assim como ocorreu com as UPPs, a tendência foi de limitar-se à fase inicial de ocupação, sem avançar para um policiamento comunitário e horizontal.

O Observatório do Cidade Integrada, iniciativa da sociedade civil, conduziu uma pesquisa¹² no Jacarezinho sobre os primeiros meses de implementação do programa, que apontou um alto percentual de descontentamento por parte dos 387 moradores entrevistados: 62% manifestaram o desejo de que o programa fosse encerrado, 19% defenderam sua reformulação e apenas 1% declarou-se satisfeito.

Contudo, os dados são insuficientes para uma avaliação mais robusta do programa, uma vez que a disponibilização de informações no sítio eletrônico do Governo é limitada, assim como há escassez de estudos acadêmicos aprofundados sobre a iniciativa, ainda em execução, o que dificulta a análise de seus resultados e impactos.

3.4 Perspectivas para o futuro: Plano de Reocupação Territorial

O tema da atuação estatal em territórios vulneráveis ressurge de forma mais intensa no debate público com o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 pelo STF em 2020. A ação conhecida como “ADFP das favelas” foi proposta em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro com o objetivo de conter a letalidade policial nas comunidades do estado, sob alegação de grave violação aos direitos fundamentais.

Ao julgar a ação em 03 de abril de 2025, o STF impôs ao poder público diretrizes para elaboração de um plano de “retomada”, com a citação expressa do Urbanismo Social, para orientar essa construção¹³. A supracitada decisão apresentou-se como uma oportunidade para fomentar novas formas de atuação estatal, ensejando a construção de políticas mais integradas e orientadas pela proteção de direitos fundamentais.

¹²Observatório Cidade Integrada. Observatório Cidade Integrada – bairro do Jacarezinho (relatório). Rio de Janeiro, 2022. Disponível em:

[https://wikifavelas.com.br/index.php/Observat%C3%B3rio_Cidade_Integrada_-_bairro_do_Jacarezinho_\(relat%C3%B3rio\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/Observat%C3%B3rio_Cidade_Integrada_-_bairro_do_Jacarezinho_(relat%C3%B3rio)). Acesso em: 10 jan. 2026

¹³“Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas (ADPF, 635)”.

No entanto, a obrigação imposta ao governo estadual de “elaborar um plano de reocupação territorial” desvela um desafio: como realizar um projeto que não seja “mais do mesmo”? O Guia de Urbanismo Social, elaborado pelo Insper (2023), aponta que muitas iniciativas de transformação urbana fracassam devido a problemas estruturais de governança, entre eles: baixa responsividade às demandas locais, baixo nível de participação comunitária, falta de articulação entre os agentes envolvidos, pouca integração entre políticas setoriais e descontinuidade político-administrativa.

Esses fatores comprometem a sustentabilidade das ações e enfraquecem o vínculo entre Estado e comunidade. Por isso, a literatura e as experiências nacionais e internacionais convergem na necessidade de consolidar modelos de governança cooperativa e planejamento integrado, baseados em diagnósticos participativos, coordenação interinstitucional e continuidade das políticas ao longo do tempo.

Sob essa perspectiva, o Plano Estratégico de Reocupação Territorial apresentado pelo estado nos autos da ADPF 635 representa um marco de reorientação metodológica da atuação estatal. O Plano é um documento de longo prazo, elaborado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão¹⁴, que estabelece diretrizes gerais para orientar os Planos Táticos de Reocupação Territorial de cada território a ser contemplado com o programa, com a finalidade de guiar ações integradas a serem concebidas a partir de diagnóstico e escuta ativa da população local.

O Plano Estratégico de Reocupação Territorial, protocolado em 22 de dezembro de 2025, teve a indicação de 5 objetivos estratégicos, organizados em eixos temáticos: Segurança Pública e Justiça; Desenvolvimento Social; Urbanismo e Infraestrutura; Desenvolvimento Econômico e Governança e Sustentabilidade. Assim que homologado pelo Supremo, o estado do Rio de Janeiro almeja implementar o primeiro Plano Tático com um viés mais operacional¹⁵, em territórios da área denominada “Cinturão de Jacarepaguá”, na Zona Sudoeste do município do Rio de Janeiro, com especial atenção para Gardênia Azul, Rio das Pedras e Muzema.

¹⁴A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) apoiou a elaboração do Plano por ser o órgão responsável pela coordenação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), assegurando o seu alinhamento às diretrizes estratégicas do Estado, especialmente à Missão 9 - Garantia da Segurança Pública Territorial.

¹⁵Os planos do governo do Rio para retomar territórios de favelas. Veja, Rio de Janeiro, 5 jan. 2026. Disponível: <https://veja.abril.com.br/brasil/os-planos-do-governo-do-rio-para-retomar-territorios-de-favelas/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

A análise do documento permite identificar a presença dos princípios do urbanismo social, integração e articulação governamental como a chave para uma transformação sustentável dos territórios vulneráveis e a presença qualificada do estado. Em que pese ser uma construção oriunda da Secretaria de Estado de Segurança Pública, inova ao propor políticas que não se limitam às ações policiais, o que representa uma mudança expressiva na forma de atuação frente às demais políticas e projetos já implementados. Outrossim, o Plano observa as diretrizes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), instrumento de planejamento previsto na Constituição do Estado, para orientar a ação governamental.

Ademais, outro aspecto que chama atenção é a preocupação com a participação social no diagnóstico da área e na construção e avaliação da política, o que pressupõe observância ao princípio do governo aberto, onde se preza pela participação efetiva da sociedade na construção de políticas (TCU, 2020a)

Ao mesmo tempo que a reocupação territorial se apresenta como um grande desafio, configura-se como uma oportunidade para o fortalecimento da governança pública do estado, melhorias na qualidade de vida dos moradores de áreas sensíveis, além de fomentar o desenvolvimento econômico e social, refletindo positivamente na imagem das instituições e no aprimoramento da governabilidade.

4 RESULTADOS

4.1 Análise comparativa das intervenções territoriais

Ao realizar uma análise comparativa dos programas sob a ótica dos princípios balizadores do urbanismo social, numa perspectiva inspirada nos referenciais teóricos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018; 2020a; 2020b), identificou-se algumas fragilidades no processo de controle e avaliação para as políticas apontadas, que podem ter contribuído, inclusive, para a descontinuidade de algumas delas.

Primeiramente, há que se ressaltar as diferenças dos contextos político e econômico em que os programas foram implementados. O Favela-Bairro surge em um momento em que a desordem urbana e o controle territorial de grupos armados não apresentava os níveis atuais. Segundo o Panorama das favelas, estudo conduzido pelo CEPERJ, o censo mapeou 1.724 favelas no estado, sendo 814 só no Município do Rio de

Janeiro no ano de 2022, realidade distinta à do ano de 1991 em que o Município contava com 545 favelas¹⁶.

As UPPs, além de contarem com incentivo privado e repasses federais para a realização dos denominados Grandes Eventos,¹⁷ não havia restrições orçamentárias quando da sua implementação. Esse cenário se modifica a partir de 2013 com a perda do incentivo¹⁸ e a reversão da tendência de queda dos principais indicadores de criminalidade (ISP, 2015). Diferentemente, o programa Cidade Integrada, lançado em 2022, já inicia sua política num cenário de uma das operações mais letais do estado¹⁹ além de limitações pela grave crise financeira²⁰, que persiste desde 2016²¹, com a tentativa de ser abrandada pela adesão ao Programa Federal de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados - PROPAG em 2025²².

Em relação aos incentivos institucionais, o Favela-bairro incentivava obras de infraestrutura para suscitar a transformação social do território, mas não tinha como objetivo primário a redução da criminalidade. Ao contrário das UPPs que, por meio da saturação de policiais no território, visavam resultados de curto prazo, para atender as demandas de Copa do Mundo e Olimpíadas, ocorridas entre 2014 e 2016, o que justifica sua priorização na zona sul do Rio de Janeiro e a ausência de um planejamento estratégico de implementação de médio e longo prazo. Em relação ao Programa Cidade Integrada, sua formulação associada à resposta a eventos de alta repercussão e baseada em mera realocação territorial de ações já existentes, demonstra limitações estruturais, também revelando incentivos voltados à rápida entrega de respostas visíveis.

Ressalvadas as diferenças de contexto, o que une os programas é a aplicação, em maior ou menor medida, de pressupostos do Urbanismo Social. Não obstante, o presente

¹⁶Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. SABREN – PCRJ. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://sabren-prj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 25 abr. 2026.

¹⁷TCU autoriza governo a repassar recursos para segurança da Rio 2016. Agência Brasil, Brasília, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/tcu-autoriza-governo-repassar-recursos-para-seguranca-da-rio-2016>. Acesso em: 26 abr. 2026

¹⁸Eike Batista cancela R\$ 20 milhões que injetava por ano nas UPPs. *O Dia*, Rio de Janeiro, 10 ago. 2013. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2013-08-10/eike-batista-cancela-r-20-milhoes-que-injetava-por-ano-nas-upps.html>. Acesso em: 26 abr. 2026.

¹⁹Programa Cidade Integrada, lançado há 4 meses pelo governo do RJ, tem poucas mudanças visíveis no Jacarezinho. *GI*, Rio de Janeiro, 31 mai. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/31/programa-cidade-integrada-lancado-ha-4-meses-pelo-governo-do-rj-tem-poucas-mudancas-visiveis-no-jacarezinho.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2026

²⁰Lei Ordinária nº 9517 de 20 de dezembro de 2021.

²¹Lei Ordinária nº 7483 de 08 de novembro de 2016.

²²Lei Estadual nº 11.072 de 23 de dezembro de 2025.

ARTIGO | Urbanismo Social no Território do Rio de Janeiro: Desafios e Oportunidades Para A Integração Urbana de Áreas Vulneráveis

artigo concentra-se no desenho e não nos resultados e impactos dos programas, o que pode ser objeto de novas propostas de estudo.

Assim, dentre os desafios comuns apurados, foram identificados pontos de convergência, especialmente no que se refere à fragilidade da avaliação e a limitada participação social no estabelecimento e aperfeiçoamento das políticas, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Avaliação dos Programas (critérios de eficácia administrativa)

Critério	Favela-Bairro (1993-2008)	UPP (2009-2018)	Cidade Integrada (A partir de 2022)	PERT (em formulação)
Abrangência (territorial e setorial)	Municipal; foco em urbanização e infraestrutura	Estadual; atuação predominante em segurança pública, com tentativa posterior de integração social (UPP Social)	Estadual; ações sociais pontuais e não estruturadas, segurança pública centrada na “ocupação”	Estadual, com articulação municipal e federal; proposta intersetorial
Governança	Fragmentada, com elevada complexidade administrativa e baixa coordenação interinstitucional.	Centralizada na lógica policial, com fragilidades institucionais para integração com outras políticas	Decisões centralizadas.	Arranjos cooperativos e planejamento de longo prazo, ainda dependente de institucionalização efetiva
Coordenação intersetorial	Limitada, com predomínio de intervenções físicas	Baixa articulação entre segurança, assistência, urbanismo e municípios	Iniciativas sociais pulverizadas e sem integração programática	Concebida como eixo estruturante, com integração entre políticas e níveis de governo
Sustentabilidade fiscal	Dependência de financiamento externo (BID), gerando desigualdades de execução e vulnerabilidade a mudanças orçamentárias	Impactada pela crise de 2016, resultando em redução de unidades e precarização das estruturas	Baseada majoritariamente na realocação de recursos existentes, sem garantia de continuidade	Desafio de assegurar financiamento contínuo e pactuado entre entes federativos
Accountability	Mecanismos de monitoramento e prestação de contas pouco sistematizados, com resultados concentrados em obras e sem consolidação de impactos estruturais	Queda de legitimidade social e ausência de mecanismos robustos de avaliação de resultados e controle público	Transparência decisória e participação comunitária limitadas, comprometendo controle social e legitimidade	Previsão de monitoramento, pactuação e alinhamento à ADPF nº 635, exigindo mecanismos claros de avaliação, transparência e controle social para evitar reprodução de modelos anteriores

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo (2025).

A escuta ativa e a integração de políticas, além de ser uma recomendação do referencial, são pilares do urbanismo social que preza pela participação social e a articulação intersetorial, principalmente, entre mobilidade, saúde, segurança e educação, como forma de superar ações fragmentadas.

Além da análise dos parâmetros acima, é importante destacar que a precariedade nas avaliações periódicas e nos mecanismos de controle podem impactar no desempenho e na finalidade das políticas de gerar valor para sociedade. Outro fator a ser considerado, na análise da eficácia das políticas, são os meios empregados. Diante do atual cenário de restrição orçamentária e financeira de longo prazo, utilizar os recursos públicos de forma eficiente, por meio de políticas efetivas que gerem benefícios concretos à sociedade, torna-se cada vez mais desafiador, o que reforça a necessidade constante de avaliação e controle para assegurar a eficácia das políticas públicas implementadas.

5 CONCLUSÕES

A abordagem do Urbanismo Social marcou uma ruptura com os modelos tradicionais de intervenção urbana, diferenciando-se daqueles por priorizar o engajamento das comunidades e a valorização da experiência local como eixos centrais do planejamento e da execução de projetos urbanos, bem como por integrar setores como habitação, mobilidade, segurança, educação e cultura em ações coordenadas (Alvim *et. al*, 2024).

Nesse marco analítico, a relevância do artigo residiu em mapear iniciativas realizadas nos territórios vulneráveis do estado do Rio de Janeiro, notadamente, mas não exclusivamente, no âmbito da Segurança Pública. Segundo as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei Federal nº 13.675/2018), o combate à criminalidade não se restringe a políticas isoladas de segurança pública, devendo estar articulado a outros segmentos, de forma interinstitucional e intersetorial²³, o que se alinha aos princípios do urbanismo social.

²³Lei Federal nº 13.675/2018, art. 26. “É instituído, no âmbito do Susp, o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped), com os seguintes objetivos: III - garantir que as políticas de segurança pública e defesa social abranjam, no mínimo, o adequado diagnóstico, a gestão e os resultados das políticas e dos programas de prevenção e de controle da violência, com o objetivo de verificar, e) a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas.”

Não obstante, o maior desafio para os governos consiste em desenvolver políticas integradas, reconhecendo a segurança como direito humano em detrimento de enfoques meramente repressivos (Alvim *et. al*, 2024). Por essa razão, entende-se como adequada a decisão do STF que estabelece diretrizes do urbanismo social para orientar a construção do Plano de Reocupação Territorial, representando um diferencial positivo em relação às demais políticas em territórios sob domínio territorial.

Com efeito, os preceitos advindos do urbanismo social, enquanto estratégia de reordenamento físico, social e econômico em territórios vulnerabilizados do Estado do Rio de Janeiro, poderiam, se efetivamente aplicados, contribuir para o aprimoramento dos processos e políticas já implementadas. Portanto, ao analisar o potencial do urbanismo social como estratégia integrada de requalificação física, social e econômica desses territórios, e seus possíveis impactos positivos na sociedade, a pesquisa pretendeu refletir sobre fatores institucionais que dificultam a implementação de políticas públicas em territórios vulneráveis.

Dessa forma, o presente estudo intencionou evidenciar os aprendizados e lições extraídas de experiências pretéritas, demonstrando como o urbanismo social, como diretriz, poderia atuar como um catalisador de mudanças estruturais no estado.

Nesse prisma recomenda-se, de maneira concreta: (i) **constituição de colegiado intersetorial estratégico**, como instância formal de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas, a fim de mitigar solução de continuidade, aperfeiçoar processos e promover uma utilização mais eficiente dos recursos; (ii) **fortalecimento da participação social**, por meio da obrigatoriedade de realização de pesquisas periódicas e a constituição de um observatório, visando a produção de dados e um sistema de indicadores para orientar o monitoramento e avaliação das políticas públicas; (iii) **planejamento de longo prazo**: definição prévia de um planejamento estratégico que explicita diretrizes e objetivos, permitindo um alinhamento aos demais instrumentos de planejamento e orçamento; e (iv) **transparência ativa**: disponibilização de dados atualizados no sítio eletrônico do Governo do estado, em linguagem simples, para que a população e o meio acadêmico possam fiscalizar e participar ativamente da política.

Esses mecanismos, se incorporados ao desenho de qualquer política pública voltada a territórios, poderão deslocar os programas de uma lógica de respostas reativas influenciadas por eventos de grande repercussão. O STF, ao determinar um plano de Reocupação Territorial, nas áreas sob o domínio de Organizações Criminosas, seguindo as diretrizes do urbanismo social, buscou garantir a presença permanente do poder público

trazendo uma importante inflexão de como o urbanismo social pode contribuir para as políticas públicas territoriais no Estado do Rio de Janeiro, em especial na área de segurança pública.

REFERÊNCIAS

ALVIM, T.; SALLES, M. M.; BALESTRERI, R.; SILVA, E. S. **Guia prático de urbanismo social**. São Paulo: Bei, 2024.

BAYLEY, D. H.; SKOLNICK, J. H. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 2001.

BRASILEIRO, A.; DUARTE, C. O Favela-Bairro no Rio de Janeiro, início dos anos 90: o contexto de uma política habitacional municipal, os espaços de uso comunitário e a integração das favelas à cidade. In: DICKMAN, Ivo; DICKMAN, Ivanio. **A questão da habitação popular**. Curitiba: Base Editorial, IBEP, 2015, p. 79-97.

BURGOS, Marcelo Baumann. **UPP: O que foi e o que sobrou**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2014.

CANO, I.; DUARTE, T. **No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008–2011)**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; LAV-UERJ, 2012.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 9, n. 18, p. 239-260, 2007.

CLARKE, R. V. (ed.). **Situational crime prevention: successful case studies**. 2. ed. Albany: Harrow and Heston, 1997.

FINEP; IBAM. **Avaliação institucional do Programa Favela-Bairro: a vertente do poder público**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

FOGO CRUZADO. **Mapa histórico dos grupos armados do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/mapa-historico-dos-grupos-armados-rio-de-janeiro-2023>. Acesso em: 16 ago. 2025.

FUNDAÇÃO CEPERJ. **Panorama das favelas do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2024. Disponível em: https://www.rj.gov.br/ceperj/sites/default/files/arquivos-paginas/Panorama%20das%20Favelas%20RJ_0.pdf. Acesso em: 26 abr. 2026

GENIAL/QUAEST. **Pesquisa Genial/Quaest – Rio de Janeiro (abril/2026)**. Rio de Janeiro: Quaest Consultoria e Pesquisa, 2026. Disponível em: <https://quaest.com.br/wp-content/uploads/2026/04/GENIALQUAESTRIOABR26.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026

GOVERNO RJ. **Balanco de Indicadores da Política de Pacificação (2007 - 2015)**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2022-05/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2026.

HIRATA, D.; COUTO, I. (Org). **Mapa dos grupos armados 2025**. Rio de Janeiro: ed. dos autores, 2025.

INSPER. **Guia de Urbanismo Social: Princípios, Diretrizes e Ferramentas para a Transformação de Territórios Vulneráveis**. São Paulo: Insper, 2023. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/urbansocial>. Acesso em: 16 out. 2025.

KALILI, R. *et al.* **Urbanismo social no Brasil: experiências e desafios**. Brasília: Ipea, 2021.

LEITE, C. (Org.). **Guia de urbanismo social**. 1. ed. São Paulo: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq. Futuro de Cidades do Insper; Diagonal, 2023.

LESSING, B. As facções cariocas em perspectiva comparativa. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 80, p. 43–62, mar. 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Termo de Ajustamento de Conduta n.º 01/2019 – UPPs**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2019.

MONTEIRO, L. C. do R. Rio de Janeiro “tipo Colômbia”: jogo de escalas, controle territorial e segurança urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 117, 2014. DOI: 10.22296/2317-1529.2014v16n2p117. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4794>. Acesso em: 15 jan. 2026.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Segurança cidadã com rosto humano: diagnóstico e propostas para a América Latina**. Nova York: PNUD, 2013. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/Resumen-IDH-portugues_completo_.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011. Institui o Programa Estadual de Polícia Pacificadora. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 7 jan. 2011.

SCHOMMER, Paula Chies; QUIÑONEZ, Andrés Hernández. Accountability, equitable public services, and open government. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/k5gjTv7hLNHBkMzW79PgWFr/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. (Coleção Segurança e Cidadania, 3).

SILVA, Luiz Antônio Machado da. **Violência urbana, sociabilidade violenta e pacificação: entre políticas e práticas sociais**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2015.

SMH/PCRJ. **Síntese da avaliação do Programa Favela-Bairro: primeira fase (1995–2000)**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos, 2006.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general**: quinhentos dias no front da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas>. Acesso em: 14 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança organizacional**. 3. ed. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional>. Acesso em: 14 jan. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade-e-seguranca/outros-documentos-externos/tcu_referencial_gestao_riscos.pdf/view. Acesso em: 14 jan. 2026.

VIAL, A.; CAVALLIERI, F. **O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro**: os Pousos e o Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro: PCRJ/IPP, 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, aos nossos familiares e amigos, pelo suporte para realização desta pesquisa e a todos que colaboraram direta ou indiretamente para sua concretização.

O artigo assinado é de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.