

# A Cidade da Gestão: institucionalização da política urbana federal

*Leda Buonfiglio*

✉ ledabuonfiglio@yahoo.com.br

## Resumo

No Brasil da última década, a cidade saiu da análise teórica para a prática política, tornando-se um discurso inteligível, institucionalizado num aparelho de Estado. A institucionalização da política urbana federal com o Ministério das Cidades à frente, veio acompanhada da institucionalização de um saber técnico e de um saber político sobre a cidade, evocando um tipo de planejamento, atrelado, por sua vez a uma forma de gestão e finalmente a um tipo de discurso. O presente artigo analisa os limites, contradições e alcance da gestão urbana brasileira apoiando-se na análise crítica da urbanização capitalista, das escalas prioritárias da política urbana; das formas de gestão e por fim, da visão técnica do *deficit* habitacional combinado à leitura espacial das tipologias urbanas.

\* \* \*

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão urbana, Ministério das Cidades, deficit habitacional, PlanHab, municípios.

## Introdução: a cidade da teoria e a cidade da gestão

Para as Ciências Humanas, em especial entre as últimas décadas do século XX e início do século XXI, a cidade situa-se como campo do conhecimento quase autônomo, divisando fronteiras do pensamento entre ciências parcelares (Geografia, Urbanismo, Sociologia e Filosofia). Como campo do conhecimento, a cidade tornou-se tanto objeto da teoria como objeto da política fornecendo ferramentas analíticas, conceituais e metodológicas capazes de interpor noções de escalas, níveis de análise e mediações para tentar alcançar a totalidade, atuar e transformar a realidade. A cidade é um produto da invenção e criação humana, bem universal, base material da vida cotidiana e campo de lutas (CORREA, 1989; LEFEBVRE, 2013; CASTRO, 2005). Sua história antiga precede à urbanização permanecendo, contudo em sua atual forma contemporânea, que abriga hoje grande parte da população mundial. O urbano, por sua vez é um processo em curso que se generaliza e dá forma e conteúdo às cidades contemporâneas. Não é um objeto nem um espaço concreto, como a cidade, ou sua forma institucional, o município. É, antes, uma ideia geral que, contudo, exprime o principal modo de vida da atualidade. O município é o contorno administrativo, jurídico, formal, abstrato das cidades concretas que demarca os limites no território do país. Poder-se-ia sistematizar as três noções da seguinte forma: “O município contém a cidade que, por sua vez, é o centro da decisão política do urbano” (RODRIGUES, 1988), ou: a cidade é a sede do governo municipal e está contida no urbano, no entanto, o urbano não se detém nos limites da cidade nem do município, extrapolando-os.

O município é um ente federado e como tal, representa uma das três escalas do complexo regime federalista trinitário brasileiro<sup>1</sup>, funcionando junto aos demais entes (estadual e nacional) como níveis de regulação da política. Não se pode escapar das três escalas geográficas como marco regulatório revelando estratégias de dominação e poder, já que são o “resultado e instrumento de territorializações dos grupos dominantes” (NASCIMENTO DOS SANTOS, 2011, p. 130) ainda que possam ser concebidas como arenas de lutas constituindo o espaço em que outros agentes sociais não estatais têm se inserido.

---

1 Iná E. de Castro (2005) recorda que o arranjo federativo que definiu as três esferas político-administrativas (federal, estadual e municipal) foi o fundador do Estado Republicano Brasileiro como mecanismo de descentralização do poder imperial. Contudo, é na Constituição de 1988 que ocorre um longo processo de descentralização fiscal (por meio de transferências da União aos entes municipais) e de políticas sociais (ARRETICHE, 2004). A especificidade do federalismo brasileiro apontada por Brandão é “a construção de uma escala nacional em contexto de divisão tripartite de poderes republicanos e de estruturação de um complexo regime de federalismo trinitário, em que todos os entes têm autonomia” (BRANDÃO, 2014, p. 214).

Há mais de uma década, assiste-se a uma reorientação da política urbana (e habitacional) com a redefinição de atribuições dos entes federados e nova articulação das esferas de poder. Essa reorientação reforçou o peso político das escalas federal e municipal, enfraquecendo a escala estadual que oscila entre uma instância intermediária, dentro de uma relação polarizada pelas duas esferas supracitadas. A instância municipal tem sido aquela que rebate e replica a política federal (BUONFIGLIO, 2015) diferente de outros períodos históricos onde atuou como produtora e incubadora de programas e políticas urbanas (BONDUKI, 2014). Compete à administração municipal, portanto, coordenar a política federal<sup>2</sup>, isto é, o quadro de políticos e técnicos municipais assume o papel de gestores de Programas Federais. Para tanto, mais do que pleitear recursos, acessar ou se habilitar aos programas desenhados em aparelhos estatais da escala federal, devem adequar normativa e institucionalmente o órgão administrativo e propiciar condições técnicas, jurídicas, urbanísticas e fundiárias (que não estão dadas e que historicamente se impõe como limitações reais) para que as políticas aterrissem em seu território (BUONFIGLIO, 2015).

Sendo assim, o município brasileiro tem representado o espaço por excelência da intervenção política urbana, onde a gestão emerge na forma de um “governo territorializado” (na acepção de Harvey, 2009) enquanto, a escala federal segue sendo “arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses e um construto histórico, sociopolítico e econômico de alinhamento político mínimo dos projetos em disputa” (Nascimento DOS SANTOS, 2011). Já a instância estadual interfere na produção da política de forma indireta, não engendra nem promove diretamente processos, mas replica uma rede de apoio como uma “esfera intermediária de poder” (BRANDÃO, 2014, p. 221) como a exemplo da complementação do aporte de recursos para municípios em algumas modalidades dentro de programas federais.

Não se trata de eleger uma escala geográfica em detrimento da outra como locus da gestão indefinida ou ahistoricamente, sob o risco de não se compreender justamente a dimensão transescalar dos processos políticos e econômicos ou substituir a análise dos processos pela análise das escalas (VAINER, 2002) mas tão

---

2 A tese da descentralização plena no sentido de que os governos locais – com autonomia política e fiscal dada pelas garantias constitucionais do Estado federativo – estivessem estabelecendo sua própria agenda na área urbana independentemente ou de forma paralela à agenda do Executivo Federal não se comprovou. Pelo contrário, em que pesem os limites nas alianças político-partidárias dadas pelo alinhamento ou desalinhamento dos entes federados, conclui-se que há uma política urbana federal indutora há mais de uma década em funcionamento no país, reativando uma nova configuração de esferas de poder (BUONFIGLIO, 2015).

somente evidenciar o atual processo de indução federal da política urbana sobre a gestão local municipal.

Se existe gestão da cidade (da forma), pela alocação e administração de políticas públicas, de recursos, de aparelhos estatais, de seus limites territoriais e perímetros, o mesmo não se pode concluir da plena e efetiva gestão da urbanização capitalista isto é, a gestão de uma política espacial no que a ampla bibliografia convencionou chamar de produção do espaço.

A cidade é conteúdo e continente para a intervenção do Estado e, da mesma forma, é o meio no qual se realizam os processos moleculares de acumulação do capital e de uma máquina de urbanização capitalista cada vez mais potente (Harvey, 2009; 2011). A cidade objeto da política estatal, aquela da alocação de recursos e rebatimento de políticas públicas está atrelada ao amplo processo de produção do espaço onde se encontram os mecanismos de geração e apropriação da riqueza; detenção da propriedade fundiária bem como os projetos do capital corporativo engendrados por uma miríade de agentes sociais modeladores desse espaço.

A cidade a ser gerida não é “uma massa passivamente modelável” nem “uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado” (ainda que o Estado jogue de forma crucial nas modernas sociedades capitalistas), e, portanto, jamais plenamente previsível ou manipulável (SOUZA, 2013, p. 52). O urbano se apresenta como espaço privilegiado e propenso às crises periódicas do capitalismo, o que dificulta, sobremaneira, a possibilidade e capacidade da gestão urbana. Como pode se dar a gestão do espaço urbano? Seria necessária a gestão do capitalismo, portanto, a urbanização escapa à gestão municipal com todas suas complexas articulações, afinal:

Dado o dinamismo a que o capitalismo está propenso, verificamos que “essas coisas” [cidades] estão sempre em transformação, que as atividades estão constantemente escapando dos limites das formas fixas, que as qualidades objetivadas do urbano são cronicamente instáveis. A condição capitalista é tão universal, que a concepção do urbano e da “cidade” também se torna instável, não por causa de alguma definição conceitual deficiente, mas exatamente porque o próprio conceito tem de refletir as relações mutáveis entre forma e processo, entre atividade e coisa entre sujeitos e objetos. (HARVEY, 2005, p. 168).

Harvey analisa como as crises do capitalismo se revelaram como crises urbanas, desde pelo menos, a década de 1970. Tais crises (resultado do processo de financeirização) estão associadas intimamente com mercados imobiliários e desenvolvimento urbano, porque há um investimento lucrativo no espaço

construído, dependente, contudo, de crédito de alto risco e de retorno demorado. É no espaço urbano que o capital investe de forma lucrativa e, da mesma forma, o capital superacumulado se desvaloriza, gerando crises (HARVEY, 2011).

Os desafios estruturais à cidade da gestão são nítidos e imensos, sobretudo quando postos à luz da dinâmica capitalista cabendo ao governo e à administração da cidade a gestão política de um processo muito mais amplo que lhe escapa; a saber, a condução arbitrária de processos mercantis de produção do espaço engendrados por uma miríade de agentes sociais (mecanismos de geração e apropriação da riqueza; detenção da propriedade fundiária) alheios à instância do planejamento urbano e/ou apoiados e incentivados por gestores a partir de ideologias capturadas por discursos que se amoldam e justificam determinadas práticas socioespaciais que subjazem à gestão.

### Os discursos e as formas de gestão urbana

Atrelada à produção da política espacial urbana, há a produção de um discurso ou, em realidade, diversos discursos sobre a cidade, que disputam uma legitimidade, um consenso e uma centralidade da questão sobre o que vem a ser ou o que deve ser a política da cidade.

Como analisou Harvey (2005), tem sido sintomática a reorientação de posturas dos governos urbanos nas últimas duas décadas (a partir da década de 1980). A abordagem administrativa deu lugar à ascensão do empreendedorismo urbano que se apoia na parceria público-privada e apresenta diversas opções de criação da exploração de vantagens específicas, num quadro de competição em que dada região urbana demarca uma posição dentro da divisão internacional do trabalho, seja para a produção de bens e serviços, consumo (cultural, turísticos, atrações diversas), atividades de controle e comando, de financeiro, informacional, de produção de conhecimento, serviços operacionais de apoio ou transporte e comunicações.

O autor defende, inclusive, o termo “governança”, para precisar o poder real de reorganização da vida urbana a partir de uma “coalizão de forças mais ampla” (alianças de classe) que governo e administração urbana, já que esses passam a desempenhar tão somente um papel de facilitador e coordenador (HARVEY, 2005, p. 169).

De modo análogo ao que ocorre na governança, surge na linguagem técnica, política e acadêmica o termo gestão, tomado de empréstimo do ambiente profissional ligado à administração de empresas, migrando sintomaticamente à gestão urbana, mas não exclusivamente: gestão territorial, ambiental, etc. (SOUZA, 2013).

Para aclarar o significado de gestão: “(...) gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2013, p. 46).

Enquanto o significado de planejamento é: “tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios” (SOUZA, 2013, p. 46).

O autor discorre sobre o conceito de gestão articulado ao de planejamento (situando-o cada qual a seu referencial temporal), libertando-os cada qual de seu viés conservador e reacionário ou, ao contrário, progressista. De fato, no Brasil, o termo planejamento, que evocava uma ideia autoritária e conservadora, tem sido (re)apropriado pela esquerda progressista, enquanto a gestão soa mais maleável, muito embora não se possa ignorar que sua adoção ocorre na esteira do empreendedorismo, no qual “cada vez mais o Estado abre mão de seu papel regulatório, substituindo largamente o planejamento por um imediatismo mercadófilo” (SOUZA, 2013, p. 55).

Há uma convergência em ambos os autores quanto à advertência dos perigos da sintomática tendência de “aplicação da lógica gerencial privada para o espaço urbano, esvaziando a dimensão política ou subsumindo-a perante uma racionalidade empresarial” (SOUZA, 2013, p. 55). A transição ao empreendedorismo urbano tem como objetivo imediato o investimento e o desenvolvimento econômico “por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico” (HARVEY, 2005, p. 172).

Souza (2013) aponta para uma tipologia que sintetiza perspectivas e horizontes de planejamento e gestão, dos quais aqui apenas dois serão citados brevemente: o “mercadófilo” e “planejamento e gestão urbanos social-reformistas”. No primeiro tipo de planejamento, de perspectiva mercadófila, a ideia-força central é de modernização da cidade, tornando-a economicamente mais competitiva; o grau de abertura para com a participação popular é pequeno; a atitude em face do mercado é acrítica; e o referencial político-filosófico é neoliberal. Pode haver nuances e variações de versões que, ao menos no plano discursivo e retórico, incluam o social ou a preocupação com a qualidade de vida dos cidadãos, muito embora seja de forma vaga, e, por fim, para além do plano do discurso e da linguagem, as articulações e alianças estabelecidas em torno desse horizonte acabam por deixar evidente o privilégio do setor empresarial, atendendo, de modo geral, à demanda dos agentes capitalistas e dos segmentos privilegiados (SOUZA, 2013).

A perspectiva “mercadófila” vai ao encontro da “gestão empresarial”, já analisada por Carlos Vainer (2000) como escopo da “cidade-mercadoria”, dando forma às variadas intervenções urbanas, de pequeno a grande porte, nas cidades brasileiras, com diversos produtos arquitetônicos e imobiliários que beneficiam cada vez menos pessoas.

O planejamento e a gestão urbana social-reformista apregoam a justiça social, tendo na questão da abertura adiante da participação popular, uma ambiguidade, pois não se assume um questionamento claro com a democracia representativa, podendo, por outro lado, alcançar uma atitude francamente crítica em face do mercado. A crítica do autor, nesse tipo de planejamento e gestão, reside na transição do enfoque de uma espécie de “socialismo democrático” (eventualmente por eleições) para uma forma de social-democracia “mais ou menos participativa” (SOUZA, 2013, p. 212).

De forma semelhante, Martins (2006) analisou pelo menos dois modelos de gestão urbana concomitantes e em disputa: ‘cidade-mercado’ e ‘direito à cidade’ tratando-se, portanto, de uma luta política e cognitiva pelo controle do processo de produção do espaço, realizada por diversos agentes sociais e instituições numa correlação de forças que dependerá da “capacidade institucional-cognitiva para produzir modelos de realidade urbana” (MARTINS, 2006, p.123). São colocados em choque dois projetos radicalmente opostos: a gestão democrática versus a gestão empresarial produzindo um conflito e uma luta pelo monopólio do espaço urbano.

De fato, a política urbana e habitacional contemporânea tem um forte apelo no discurso voltado ao direito à cidade, muito embora se valha de práticas e mecanismos típicos da gestão empresarial quando a política urbana local é reduzida a produtos técnicos de planos setorializados, cuja metodologia tem eficiência para mensurar, diagnosticar e projetar a realidade cria uma enorme distância da eficiência que se esperaria para a resolução do conflito e, frequentemente, esgota a comunidade que é mobilizada para pactuar os tais planos e não para ver seus problemas resolvidos. As empresas de consultoria, salvo exceções, criam uma mediação entre a prefeitura e a população, obscurecendo os papéis, os canais e os espaços de participação direta que o modelo de gestão urbana, inspirado no direito à cidade, justamente lutou por implantar. O discurso do direito à cidade se assemelha ao do planejamento e gestão urbano social-reformista no escopo/enquadramento da política contemporânea compatível com o modelo social capitalista, muito embora, sua potência e sua própria elaboração como paradigma, calcada numa sociedade para além desta, seja voltada para o planejamento e gestão urbanos autonomistas.

Cabe enfatizar o componente social nos discursos acima mencionados. Nesse sentido, vale ressaltar que a construção de um discurso político em nome do social, ainda que vago e banalizado de forma recorrente, é ainda custoso já que o social pressupõe tanto uma participação efetiva em instâncias de decisão quanto as intervenções propriamente ditas sejam voltadas de fato à coletividade, isto é, o almejado social pressupõe todo o roteiro estratégico da política pública; é o ponto de partida, o ponto de chegada e o método que envolva a comunidade. No nível do discurso, ele é mais difícil de convencimento e é facilmente desconstruído quando as alianças e articulações resultam em práticas espaciais nada sociais.

### Os discursos e as formas de gestão urbana

No Brasil, nos últimos anos, a cidade saiu da análise teórica para a prática política, tornando-se um discurso inteligível, institucionalizado num aparelho de Estado.

A União reassumiu a centralidade da questão urbana e habitacional com a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Após dezessete anos (contados a partir da extinção do BNH em 1986), sem uma estratégia ou direção nacional, e diante de um quadro de crise fiscal do Estado e de vácuo meramente institucional, uma nova configuração determinou um novo arranjo de escalas para a política habitacional. O Ministério das Cidades, portanto, alçou a escala federal novamente à esfera institucional, ao nível de regulação da política habitacional e urbana. Historicamente, contudo, foram algumas experiências municipais de êxito, acumuladas durante o período de democratização até a instituição do Ministério das Cidades, que desembocaram no órgão (BONDUKI, 2014).

Há um acúmulo histórico e político que não pode ser ignorado, nas últimas décadas, marcando-as com uma expressiva luta e intensa mobilização de movimentos populares, trabalhadores, sindicatos, Universidades e outros setores da sociedade brasileira, cujos esforços puseram em movimento engrenagens poderosas para uma nova política urbana, levando à constituição de marcos regulatórios nacionais (em particular, o Estatuto da Cidade, em 2001) e a adoção de medidas legislativas que foram determinantes para o desenvolvimento das políticas públicas urbanas atuais no país (VALENÇA, 2014; SOUZA, 2013; BONDUKI, 2014).

Esse acúmulo político e social culmina no ideário da Reforma Urbana, autêntico e genuinamente brasileiro, que, de fato, nada mais é que a “apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico” (SOUZA, 2013, p. 155), a partir de uma “síntese intelectual que se operou no Brasil nos anos 80 e 90, fruto da sinergia de décadas de acúmulo de importantes análises com a reflexão



técnica sobre planejamento e a experiência dos movimentos sociais” (SOUZA, 2013, p. 156).

A Reforma Urbana passa a ser compreendida como uma “agenda pública” que vem à tona para o debate público, justamente por meio da difusão e do reconhecimento dos problemas urbanos. Como um mecanismo da esfera pública, essa agenda está livre de uma determinação exclusivamente estatal, agregando interesses divergentes, institucionalizando conflitos e possibilitando diferentes alternativas (MELAZZO, 2010).

Sua concepção, que deve ser “progressista e crítica para fazer valer os princípios básicos de justiça social na cidade” (VALENÇA, 2014, p.346), pode ser caracterizada como um “conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para (...)” o objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (SOUZA, 2013, p. 158).

Com a renascente democracia brasileira, surgiram governos populares municipais de partidos de esquerda que experimentaram orçamentos participativos, conselhos, debates e audiências públicas, enfim, práticas relacionadas à democracia participativa e cidadã. É desse período denso politicamente (década de 1990) a formulação de propostas e programas, como a urbanização de favelas, a construção de moradias por autogestão, intervenções em cortiços nas áreas centrais, assistência técnica e jurídica à moradia, programas de recuperação urbana (BONDUKI, 2014; VALENÇA, 2014; SOUZA, 2013).

A criação e o formato do Ministério das Cidades buscaram romper a visão setorial da urbanização e explicitaram as várias faces do espaço urbano articuladas por diversas agendas políticas. Essas agendas políticas pautaram a estrutura administrativa do Ministério das Cidades, que se materializou em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento, Programas Urbanos, Transporte e Mobilidade.

Desde a 1ª Conferência Nacional das Cidades, inúmeras reivindicações populares foram apresentadas, apontando para a urgente necessidade de políticas integradas e programas nas áreas de habitação popular, a partir da criação e do fortalecimento de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que contemplasse, além da moradia digna, do saneamento ambiental, do transporte e da mobilidade, a regularização fundiária. Dessa forma, visando a superar o setorialismo, coordenar e integrar as ações nas cidades brasileiras, o Ministério das Cidades estabeleceu, de acordo com o que foi aprovado na 1ª Conferência das

Cidades, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em conjunto com o Conselho das Cidades, em 2004.

No entanto, a configuração institucional em um único aparelho guardou em si uma heterogeneidade política<sup>3</sup> de ações, programas e recursos setorializados para cada grande tema objeto de política urbana. Ainda que o Ministério das Cidades tenha inovado no formato administrativo, as políticas setoriais não foram rompidas e permanecem representadas por legislações específicas federais x municipais (legislação de uso do solo, habitação, saneamento, acessibilidade e transporte coletivo) que não estabelecem vínculos sequer com o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (Rodrigues, 2011).

Contraditoriamente, cada política urbana (conduzida por cada Secretaria dentro do Ministério das Cidades) fatiou e recortou o que outrora havia reunido, tornando o espaço urbano municipal uma colcha de retalhos impossível de integrar, pela quantidade de planos setoriais, imprimindo uma leitura pragmática da cidade que fragilizou as prefeituras, em vez de fortalecê-las, tornando-as verdadeiras “caixas-fortes” (receptoras de recursos federais) para a elaboração de uma infinidade de planos por empresas prestadoras de consultoria.

A disputa por recursos públicos não se dá apenas no nível da competição entre os agentes federados, como atestou Ismael (2014) anteriormente, mas entre os agentes privados e agentes públicos, o que inclui a iniciativa privada, as Universidades, os centros de pesquisa, etc., tanto no âmbito da produção da política como no da produção do espaço.

Cumprе salientar que os Planos Municipais não são articulados na escala municipal, dado o recorte setorial da própria estrutura administrativa do município. Para cada Plano, criaram-se Conselhos Municipais fatiando de vez a política urbana como se esperaria de um planejamento integral do território.

Como atesta Dias Martins (2006), um urbanismo inspirado na Reforma Urbana foi se alojando na aparelhagem do Estado Brasileiro como

último passo para que o ideário da Reforma Urbana e do direito à cidade se transforme em um tipo de urbanismo institucional e ideológico que se aloja na burocracia do Estado, gerando práticas de dominação e controle do processo de produção do espaço que se distanciam do ideário que lhe deu origem”. (MARTINS, 2006, p. 161).

---

3 Cita-se, *en passant*, que disputas político-partidárias tiveram lugar no interior do aparelho, desarticulando a política urbana concebida de maneira integral. De sua formação original, manteve-se tão somente a Secretaria de Habitação (BONDUKI, 2014).

Nesse processo há a constituição de um arcabouço institucional complexo, para além do próprio órgão governamental ministerial, com centros e instituições de pesquisa para subsidiar conceitos e metodologias; bancos estatais para financiar programas; agentes públicos e privados do setor produtivo e financeiro com atuações bem distintas. Na escala do planejamento, esse aparelho estatal forneceu uma visão técnica e uma leitura espacial de rede urbana, elaborando para isso o PLHANAB, que será analisado a seguir.

O primeiro ano da gestão do Ministério das Cidades se encerra com a 1ª Conferência Nacional das Cidades, fórum deliberativo e marco histórico na luta da Reforma Urbana, quando representantes de entidades de classe, profissionais, movimentos sociais, ONGs, universidades, empresários, governos e parlamentares de todas as esferas da Federação, totalizando 2.510 delegados, apresentaram propostas relacionadas à construção coletiva de uma política nacional urbana. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006a). Nessa 1ª Conferência ocorreu a eleição do Conselho Nacional das Cidades<sup>4</sup>, outro importante espaço político constituído por um órgão colegiado que integra a estrutura do Ministério das Cidades. Dessa maneira, segue o tipo de arranjo político considerado uma inovação na mediação Estado/Sociedade no processo de formulação e implementação de políticas públicas com o que se denomina controle social (MARTINS, 2006).

À luz do modelo do direito à cidade, vai tomando forma uma gestão urbana mais democrática com base no controle social e popular por meio de novas instâncias de deliberação da política urbana e habitacional:

A gestão democrática está calcada no modelo do “direito à cidade” aplicável e não utópico: é a ideia de uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social. (MARTINS, 2006, p. 134).

A democratização cada vez maior da ação coordenadora do Estado, abrindo-se para incorporar elementos de democracia participativa tanto na gestão como no planejamento, é uma alternativa à submissão acrítica ao mercado. (SOUZA, 2013, p. 53).

Como centro institucional da produção da política habitacional, o Ministério das Cidades inscreve conteúdos programáticos no marco da Habitação de Interesse Social (HIS), operando numa síntese contraditória e ambígua a habitação como necessidade, como demanda, como mercadoria, como deficit, como política pública.

---

4 Instituído pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, com posse em 15/04/2004.

## Visão Técnica e a Leitura Espacial das Tipologias Urbanas

Como a política pública não pode pairar apenas como diretriz da instituição que a formula, para que ela possa “aterrissar” de fato em algum lugar, é necessário construir uma ponte entre o abstrato, idealizado e concebido (a cidade da teoria) para o plano do concreto, justamente naquele espaço onde se dá a reprodução da vida e a gestão da política: a cidade, representada em 5.570 municípios brasileiros. O Ministério das Cidades trouxe a institucionalização de um saber técnico e se empenhou no esforço de compreensão de tamanho espaço urbano brasileiro em um discurso que fosse suficientemente abrangente e, por isso mesmo, genérico, para que abarcasse todo o país. Desse esforço empreendido, recorreu-se a uma generalização de cidades brasileiras. Do contrário, como representar os 5.561 municípios brasileiros? Focando nas capitais? Focando nas Regiões Metropolitanas? Por tipo de atividade econômica predominante, a exemplo das cidades portuárias e/ou cidades macropolos?

Metodologicamente, recorreu-se a uma abstração, generalização e construção de categorias, chegando-se a hierarquizações e tipologias de cidades que retratassem o espaço urbano do país. Dois estudos, de certa forma complementares, merecem destaque nesse intento: “Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos” (RIBEIRO, 2009) e “Tipologia das Cidades Brasileiras” (BITOUN; MIRANDA, 2009), que subsidiaram a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR/2005) do Ministério de Integração Nacional que acabou por subsidiar o próprio PlanHab para o Ministério das Cidades.

O primeiro estudo objetiva uma classificação a partir de uma hierarquização dos grandes espaços urbanos brasileiros, partindo das 26 Regiões Metropolitanas (RMs) oficialmente instituídas, de 2 (duas) Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), de 9 (nove) Aglomerações Urbanas (AUs), polarizadas por capitais de estados e pelas próprias capitais estaduais, totalizando um universo de 37 unidades regionais, as quais foram discriminadas em seis categorias que se baseiam e se distinguem em dois universos: (4) tipos de espaços urbanos que configuram aglomerados e têm caráter metropolitano; e (2) tipos de espaços urbanos que não formam aglomerações entre os municípios e, portanto, têm caráter não metropolitano. A hierarquização se deu quanto à dinâmica e em níveis de integração e interdependência do município-sede (núcleo) com os demais municípios da aglomeração (periferia), podendo constituir uma rede de cidades densa ou pouco densa, quando “um único núcleo urbano congrega todos os conteúdos funcionais e sociais”. Pressupõe-se a presença ou ausência de uma relação de centralidade que transcende a região: “definida por indicadores do grau de importância, aferindo a complexidade e diversidade de funções e sua

abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades de maior complexidade”<sup>5</sup>. Vale destacar que o estudo conceitua metrópole como: “a cidade principal de uma aglomeração, destacando-se pelo tamanho populacional e econômico, desempenho de funções complexas e diversificadas, e relações econômicas com várias outras aglomerações, funcionando como centro de comando e coordenação de uma rede urbana”. Grosso modo, poder-se-ia resumir, por meio dos resultados obtidos da análise, que nem toda capital estadual é metrópole (Rio Branco, Campo Grande, João Pessoa) nem toda metrópole é capital estadual (Campinas). Dessa forma, o estudo se distancia da abordagem político-administrativa, uma vez que buscam no espaço urbano metropolitano especificidades e centralidades que o distinguem da Região Metropolitana instituída oficialmente, sobretudo aquelas em torno das capitais estaduais. Muito embora se parta de premissas distintas, e se chegue a resultados que não correspondem às categorias dadas e reconhecidas institucionalmente, a ênfase dada à aglomeração urbana<sup>6</sup>, para enquadrar unidades metropolitanas, é semelhante às utilizadas nas unidades reconhecidas oficialmente<sup>7</sup>. Para a geografia urbana crítica contemporânea, a ênfase sobre a metrópole recai mais em seus conteúdos, nos processos que lhe dão forma, mais do que em sua morfologia ou aparência “caótica”. A metrópole, diferentemente das demais cidades, é um “entreposto” especializado da economia global, com conexões de fluxos econômicos internacionais que mobilizam recursos materiais e infraestruturais, capital, recursos humanos, processos sociais, políticos e culturais (a exemplo da vanguarda de modismos estéticos, desde o consumo de objetos até o consumo de espaços), do contrário, na ausência desses elementos nem toda capital nacional brasileira poderia sustentar. Assim, nem toda grande cidade ou aglomerado de cidades é uma metrópole nem toda metrópole é desmedida de tamanho (apenas para ficar com o exemplo das metrópoles europeias). O objetivo do segundo estudo foi construir uma tipologia urbana que tomasse como ponto de partida a tipologia regional

---

5 Para o estudo foi utilizado um conjunto de indicadores tais como: população total estimada (IBGE, 2004); número de agências bancárias (BC, 2003), volume total de operações bancárias/financeiras (BC, 2003) e massa de rendimento mensal; movimento aeroportuário de passageiros (DAC, 2003); número de empregos formais em atividades de ponta (MTE, 2002); o número de sedes de empresas classificadas entre as 500 maiores do país, localizadas nos municípios que compõem os espaços urbanos, segundo o balanço anual publicado pela Revista Exame de 04/ 2004.

6 O conceito de aglomeração urbana corresponde: “às unidades que compõem uma mancha contínua de ocupação sobre mais de uma unidade municipal, envolvendo fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração socioeconômica”.

7 A exemplo das áreas conurbadas, de extensão contínua no entorno das grandes cidades como a Grande Porto Alegre, o “ABC” em São Paulo, etc.

(PNDR), definida por microrregiões, levando em conta aspectos demográficos e econômicos e a diversidade regional<sup>8</sup>. A escala geográfica microrregional escolhida tinha como pressuposto “superar a tradicional abordagem” que parte das macrorregiões brasileiras estabelecidas, de modo a poder captar as diferenças internas presentes no território. Assim, optou-se por “um recorte territorial mais amplo que o município, mas não tão grande quanto a macrorregião”. Para tanto, o documento utilizou abordagens acerca de estudos urbanos como a Rede de Cidades (IPEA, CEDEPLAR). Trata-se de uma categorização abrangente e macro, que chega a 19 tipologias urbanas, conforme Quadro 01.

**Quadro 01. Tipologia das Cidades Brasileiras — PlanHab e PNDR.**

| PlanHab | Tipologia das cidades Brasileiras — PNDR |  |
|---------|--|--|
| A       | Tipo 1                                   | Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul (somente RMSP; RMRJ)  |
| B       | Tipo 1                                   | Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul (exceto RMSP e RMRJ)  |
| C       | Tipo 2                                   | Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do Norte e Nordeste.   |
| D       | Tipo 3                                   | Espaços urbanos aglomerados e capitais e centros regionais do Centro-Sul.  |
| E       | Tipo 4                                   | Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste.   |
| F       | Tipo 5                                   | Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social.  |
|         | Tipo 6                                   | Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social.   |
| G       | Tipo 7                                   | Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social.           |
|         | Tipo 9                                   | Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul. |
| H       | Tipo 8                                   | Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social.         |
|         | Tipo 10                                  | Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com ele-   |

8 Delimitando-as segundo a riqueza instalada (ou estoque de riqueza acumulada) e as perspectivas de expansão dessa riqueza a partir de dados, como o Produto Interno Bruto (PIB) municipal (estimado pelo IPEA para 1990 e 1998), combinado com a dinâmica de crescimento populacional e o rendimento domiciliar médio (cuja fonte é o Censo 2000 do IBGE). O resultado são quatro tipos microrregionais variando entre alta e baixa renda; elevado a pouco dinamismo do PIB.

|   |         |  |
|---|---------|--|
|   |         | vada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola.   |
|   | Tipo 11 | Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana. |
|   | Tipo 12 | Centros urbanos em espaços rurais pobres, de ocupação antiga e de alta desigualdade populacional, próximos de grandes centros.                       |
|   | Tipo 13 | Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados.  |
| I | Tipo 14 | Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos.  |
|   | Tipo 15 | Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos.  |
| J | Tipo 16 | Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.                                  |
|   | Tipo 17 | Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.                                      |
| K | Tipo 18 | Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.   |
|   | Tipo 19 | Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.   |

Fonte: Buonfiglio (2015). Adaptado do PlanHab (2008).

Com o intuito de facilitar a leitura e de se apropriar geograficamente das categorias espaciais que originaram as tipologias municipais do PlanHab, elaborou-se o Quadro 02, exposto a seguir.

**Quadro 2. Categorias Espaciais, Atributos e Correspondência Geográfica.**

| Categorias espaciais                            | Atributos      | Correspondência geográfica |                    |
|---|----------------|----------------------------|--------------------|
|   |                | Centro-Sul                 |                    |
| Espaços urbanos aglomerados (tipos A; B)        | Mais prósperos | Somente RMSP e RMRJ        | Exceto RMSP e RMRJ |
| Espaços urbanos aglomerados e capitais (tipo C) | Mais prósperos | Norte/NE                   |                    |

|  |                              |                           |                           |                              |                    |
|--|------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|--------------------|
| Espaços urbanos aglomerados e centros regionais (tipos D; E) |                              |                           |                           | Centro-Sul                   | Norte/NE           |
|  | Prósperos                    |                           |                           |                              |                    |
|  | Moderada desig.              | Elevada desigualdade      |                           |                              |                    |
|  | Consolidados                 |                           |                           |                              |                    |
|  | Moderada desig.              | Elevada desig.            | Frágil dinam. recente     | Sertão nordestino e Amazônia |                    |
| Centros urbanos em espaços rurais (tipos G; H)               | Que vêm enriquecendo         |                           |                           | Predom. Centro-Sul           | Fronteira agrícola |
|  | Moderada desigualdade        |                           | Elevada desig.            |                              |                    |
|  | Com algum dinamismo recente  |                           |                           | Sertão nordestino e Amazônia |                    |
|  | Pobres                       |                           |                           |                              |                    |
|  | Ocup. antiga                 | Alta dens. pop            | Média e baixa dens. pop.  | Proxim. grandes centros      | Relat. isolados    |
|  | Prósperos                    |                           |                           |                              |                    |
|  | Relev. atividade urbana      |                           | Poucas atividades urbanas |                              |                    |
| Pequenas cidades em espaços rurais (tipos I; J; K)           | Consolidados                 |                           |                           |                              |                    |
|  | Relev. atividades urbana     | Poucas atividades urbanas | Frágil dinam.             |                              |                    |
|  | De pouca densidade econômica |                           |                           |                              |                    |
|  | Relevante atividade urbana   |                           | Poucas atividades urbanas |                              |                    |

Fonte: Buonfiglio (2015). Adaptado do PlanHab (2008).

De modo geral, encontraram-se três categorias espaciais principais, que correspondem às onze tipologias (A a K): “Espaços urbanos aglomerados” (os quais se associam com capitais e centros regionais); “Centros urbanos em espaços rurais”;



e “Pequenas cidades em espaços rurais”. Tais categorias abarcam diversos atributos econômicos e sociais (prosperidade, dinamismo, desigualdade, pobreza, economia consolidada) e se atrelam a localidades específicas ou abrangentes (macrorregiões) do território nacional, configurando uma hierarquia e uma gradação no sentido do tamanho (aglomerados urbanos até pequenas cidades) e da economia (do mais próspero ao mais pobre).

A primeira categoria espacial, Espaços Urbanos Aglomerados, envolve outras duas subcategorias espaciais, como capitais e centros regionais, além dos próprios aglomerados. O primeiro agrupamento evidencia um fenômeno conhecido: o acúmulo histórico de riqueza em grandes centros, obedecendo às disparidades regionais, com ênfase no atributo econômico “prosperidade”. Entre os espaços urbanos aglomerados, destacam-se as Regiões Metropolitanas de SP e RJ, seguidas pelas demais RMs do Centro-Sul e não as nove RMs do país, como consideradas no estudo anterior “Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos”. Portanto, no presente estudo, fica evidente um novo corte latitudinal (Centro-Sul x Norte-Nordeste) e nova distinção tipológica, com a configuração de um espaço polarizado representado, num primeiro momento, apenas por duas Regiões Metropolitanas (SP e RJ, tipo A) e, num segundo momento, apenas pelas demais RMs do Centro-Sul (tipo B). O terceiro tipo (C) é uma categoria bem específica, identificada como as Capitais do Norte e Nordeste e, a seguir, o tipo (D) abrangente para todo o país, com a categoria de centros regionais.

Qual sentido de tal recorte? Não se pode perder de vista que o objetivo central do PlanHab foi desenvolver uma tipologia que pudesse “fornecer parâmetros para a política de desenvolvimento urbano (em sua forte articulação com a política habitacional) e para orientar o investimento público” e definir prioridades (PlanHab, 2008, p. 118). Dessa forma, houve a necessidade de “destacar as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo em função das suas peculiaridades de concentração populacional, restrições com relação à terra urbanizada disponível para produção habitacional, e o alto grau de urbanização” (PlanHab, 2008, p. 119).

O conjunto tipológico abrangido pela categoria espacial Centros Urbanos em Espaços Rurais, diferentemente do conjunto anterior, é menos homogêneo porque abarca um maior universo de realidades municipais dispersas no território, nos interiores da fronteira agrícola, e até mesmo aqueles mais isolados, como o Sertão nordestino e Amazônia, contudo, também aparecem próximos a grandes centros. Há um grande detalhamento de atributos, pelo menos 5 (cinco) tipos principais, são eles: espaços urbanos “prósperos”; “consolidados”; “que vêm enriquecendo”; “com algum dinamismo recente” e “pobres”.

Por meio dessa categoria espacial (centros urbanos em espaços rurais) fica implícito o entendimento quanto ao processo de urbanização, pois não se contrapõe o urbano pelo rural, pelo contrário, é possível notar a dissolução dessa antiga oposição, na qual o núcleo urbano coordena, sobretudo, os espaços onde imperam as atividades econômicas estabelecidas do agronegócio. Da mesma forma, nessa categoria, o atributo “vem enriquecendo” capta um processo econômico em curso (que não é estanque nem taxativo de forma definitiva, como os atributos municipais: “consolidado”, “próspero” ou “pobre”), uma exigência metodológica e conceitual de classificação, provavelmente dadas as situações específicas de novos municípios da fronteira agrícola. Essa categoria espacial também é ampla o suficiente para não se reduzir ao porte de cidades, não correspondendo necessariamente nem às grandes nem às médias cidades de modo que e o recorte de população é menos rigoroso (pode haver municípios com alta, média e baixa densidade populacional).

Já a categoria Pequenas Cidades justamente se encerra na medida de tamanho populacional ligada à economia rural atrelada aos mesmos atributos econômicos e sociais da categoria espacial anteriormente analisada.

Muito embora o estudo tenha como pretensão superar a escala da macrorregião, ao final do processo, o resultado corresponde exatamente aos recortes de macrorregiões, pois as diferenças políticas, econômicas e sociais não puderam ser apagadas entre o elevado dinamismo do Centro-Sul e pouco dinamismo dos demais, Norte-Nordeste. Compreende-se que são diversas variáveis econômicas e sociais existentes para subsidiar uma realidade urbana e, por esse mesmo motivo, sente-se falta de variáveis que superem a questão econômica macro, como o Produto Interno Bruto (PIB), sugerindo, por exemplo, o IDESE<sup>9</sup>.

### Medindo as cidades pelo deficit: uma análise do PlanHab

Foram diversas metodologias concorrentes para anunciar o tamanho e, até certa medida, a natureza do deficit habitacional brasileiro. A metodologia que passou a ser adotada oficialmente, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, e perdura até os dias de hoje (com algumas adaptações) é a da Fundação João

---

9 O Idese (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico) é um índice sintético, inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos, classificados em quatro blocos temáticos: educação; renda; saneamento e domicílios; e saúde. Tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento do Estado, de seus municípios. O Idese varia de zero a um e, assim como o IDH, permite que se classifiquem o Estado, os municípios em três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais a 0,800).

Pinheiro (FJP) que considera aspectos quantitativos e qualitativos; isto é, dimensiona dois universos de situações problemáticas na condição do habitar.

O primeiro universo é computado por domicílios precários<sup>10</sup>, domicílios com coabitação familiar<sup>11</sup>, domicílios com ônus excessivo em aluguel<sup>12</sup> e domicílios alugados com adensamento excessivo<sup>13</sup>. A solução aqui é dupla porque, além da construção de nova moradia, implica necessariamente a aquisição de novos terrenos, ao menos para as famílias conviventes (coabitação ou adensamento excessivo) e/ou as que vivem de aluguel. Apenas no caso de domicílios precários, não implica necessariamente um novo terreno, caso se possa demolir e construir uma nova habitação no mesmo lugar.

No segundo universo estão computados os casos de domicílios com algum tipo de inadequação: fundiária<sup>14</sup>, de serviços de infraestrutura<sup>15</sup> e inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva<sup>16</sup>, adensamento excessivo em imóveis próprios<sup>17</sup> e cobertura inadequada<sup>18</sup>. Aqui os problemas são mais complexos, porque extrapolam o domicílio pontualmente, atingindo o entorno imediato, o bairro, a

---

10 Conceito que contabiliza os domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e aqueles construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc. De acordo com o IBGE, os primeiros correspondem aos domicílios rústicos e os segundos, aos domicílios improvisados.

11 Compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas deficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.

12 Corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários-mínimos, que moram em casa ou apartamento e que dependem mais de 30% de sua renda com aluguel.

13 Quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório e é alugado. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio.

14 Situação na qual pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.

15 Domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

16 Domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo, considerado uma peça independente e completa com pelo menos: chuveiro, pia e vaso, ligados por rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica.

17 Quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório e não é alugado. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio.

18 Domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.

rua, uma vez que a solução não é uma nova construção para substituir uma casa precária, mas a efetivação da regularização fundiária da posse em toda a comunidade, bem como a efetivação do acesso às infraestruturas urbanas básicas em todo o bairro. O deficit qualitativo é o maior deficit urbano brasileiro.

Dos dezenove tipos municipais, o PlanHab redefiniu e adotou onze, unificando e reduzindo os atributos econômicos (próspero; alto dinamismo x baixo dinamismo; pobreza, renda média e elevada desigualdade) e diluindo-os nas categorias espaciais mantidas (regiões metropolitanas; aglomerações/aglomerados; capitais e centros regionais; centros urbanos em espaços rurais e pequenas cidades em espaços rurais), conforme Quadro 03.

**Quadro 3. Tipologias de Municípios Agrupadas por Número de Habitantes.**

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
|                                     | A — Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo.              |
| Mais de<br>100 mil<br>habitantes    | B — Principais aglomerações e capitais ricas.                             |
|                                     | C — Aglomerados e capitais prósperas do Norte e Nordeste.                 |
|                                     | D — Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul.                        |
|                                     | E — Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste.                  |
| Entre 20 e<br>100 mil<br>habitantes | F — Centros urbanos em espaços rurais prósperos.                          |
|                                     | G — Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro-Sul.       |
|                                     | H — Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza. |
| Menos de<br>20 mil<br>habitantes    | I — Pequenas cidades em espaços rurais prósperos.                         |
|                                     | J — Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo.       |
|                                     | K — Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo.        |

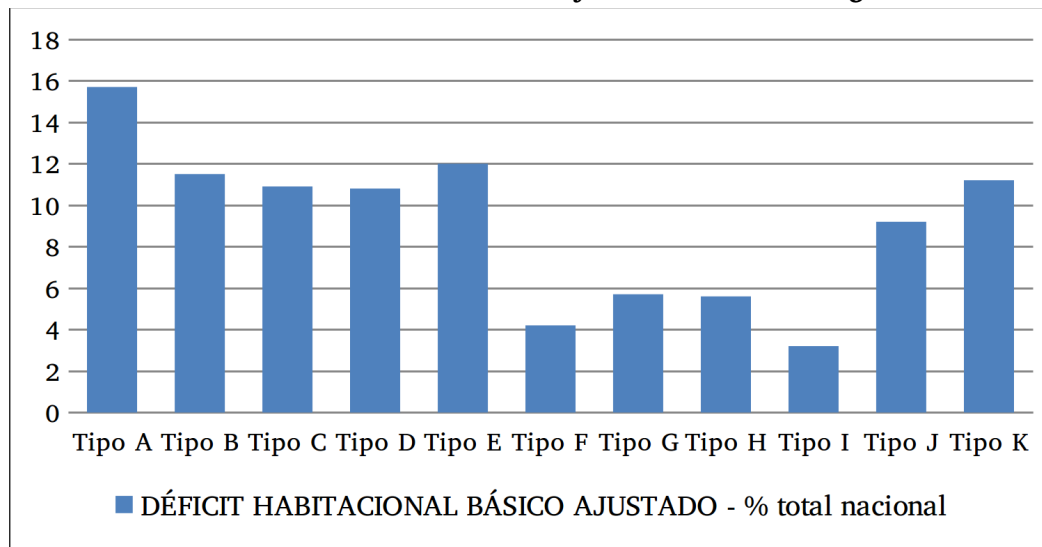
Fonte: Buonfiglio (2015). Adaptado do PlanHab(2008).

Metodologicamente, a leitura do deficit habitacional para os 11 tipos de cidade ficou comprometida porque o banco de dados existentes da FJP (2000 e 2005) utiliza os Estados da Federação e a escala do município, e apenas pode ser desagregado para municípios com população urbana maior do que 20 mil

habitantes; no caso dos demais municípios, com menos de 20 mil habitantes, tendo de recorrer aos dados por microrregião geográfica<sup>19</sup>.

Segundo os cálculos da FJP, o déficit habitacional básico de 2000 era de 5.890.138 habitações, sendo 4.140.087 em áreas urbanas e 1.750.051 em áreas rurais. Com a projeção para 2005, esse déficit ficou em 6.134.582 habitações, sendo 4.677.171 em áreas urbanas e 1.457.411 em áreas rurais. O *deficit habitacional básico ajustado*<sup>20</sup> aponta 4.887.626 habitações; sendo 3.699.565 habitações urbanas e 1.188.060 em áreas rurais. O PlanHab chegou a uma relação, no Gráfico 01 a seguir.

**Gráfico 1. déficit Habitacional Básico Ajustado em Porcentagem – 2005.**



Fonte: Buonfiglio (2015). Adaptado do PlanHab (2008).

O tipo A é o que mais concentra déficit habitacional básico ajustado, ou seja, as duas RMs de SP e RJ se destacam (9,5% e 6,2%, respectivamente) e juntas representam 15,7% do déficit nacional. O segundo tipo que concentra as necessidades habitacionais, ao contrário do que se poderia supor, não corresponde à categoria espacial que vem logo em seguida na hierarquia das principais aglomerações, o Tipo B (com as demais regiões metropolitanas e as capitais ricas), nem o Tipo C (aglomerados e capitais prósperas), nem o Tipo D (centros regionais do Centro-Sul), e sim, o Tipo E (“aglomerados e centros regionais do Norte e

19 O déficit habitacional básico foi calculado para um total de 981 municípios, considerando população igual ou superior a 20 mil habitantes e todos os municípios das regiões metropolitanas (PlanHab).

20 O PlanHab analisou como problemática a necessidade habitacional da coabitação, apontada pelo número de famílias conviventes no DHB da FJP. Assim, um novo cálculo foi feito com a redução de 35% correspondente às famílias conviventes que, supostamente, não integram as demandas atuais por novas moradias.

Nordeste”). O deficit nas cidades dos tipos B, C, D, K apresenta praticamente o mesmo valor (entre 10% a 12%). O deficit nos tipos de cidades F, G, H, I não apresenta elevadas taxas e não ultrapassa os 6%, embora se possa notar que os maiores deficits (tipos G e H) quase se igualam em cidades com padrões de riqueza diferenciados (“média renda do Centro-Sul” e “pobreza e elevada desigualdade” sem correspondência geográfica). E, novamente, as taxas de deficit se elevam na medida em que se atingem os últimos tipos, o Tipo J, despontando com 9%, e o Tipo K com 11%, ambos configurando “cidades pequenas em espaços rurais pobres”. Portanto, da perspectiva tipológica adotada não existe uma lógica decrescente linear do mais populoso, com maior deficit, para o menos populoso, com menor deficit, no interior das categorias espaciais.

Uma vez que se mude a perspectiva de análise adotada, a conclusão para a condução do problema do deficit pode ser completamente distinta. Em que pese todas as particularidades investigadas, os universos pesquisados e tipificados dos estudos que o subsidiaram, o próprio PlanHab acaba por reagrupar a tipologia na classificação populacional dos três conjuntos: “municípios com população de 100 mil e mais habitantes”; “municípios com população entre 20 e 100 mil”; e “municípios com população até 20 mil habitantes”. Ou seja, os cinco primeiros tipos de cidades (A; B; C; D; E) são compostos por cidades com mais de 100 mil habitantes e aglomerações urbanas; os três tipos de cidades (F; G; H) contêm entre 20 e 100 mil habitantes e os outros três tipos de cidades (I; J; K) são aqueles classificados com menos de 20 mil habitantes. Ocorre, por conseguinte, uma redução que empobrece a análise, porque apaga as diferenças que haviam sido sinalizadas do ponto de vista geográfico e de compreensão do espaço urbano. O melhor exemplo, talvez, seja o terceiro grupo que acaba reunindo os atributos que antes eram antagônicos das pequenas cidades em espaços rurais. Da mesma forma, se a análise do deficit recai sobre as 11 tipologias, o PlanHab pode especificar e apontar com melhor escala de análise as situações mais críticas, em vez de generalizar por grandes conjuntos uniformes. O tipo E mereceria atenção especial, porque corresponde a “grandes aglomerados do Norte e Nordeste que apresentam índices mais elevados de pobreza, alto deficit habitacional absoluto e relativo, e menos condições para enfrentamento dos problemas com recursos próprios”. Portanto difere radicalmente de regiões metropolitanas que, em tese, poderiam ter mais condições para enfrentamento, inclusive com consórcios e gestões compartilhadas. O Quadro 04, a seguir, demonstra um novo reagrupamento das tipologias urbanas e atrelamento ao deficit habitacional.

**Quadro 4. Agrupamento das Tipologias por deficit Habitacional Básico.**

|         | <b>Tipos de cidades</b>           | <b>deficit habitacional</b>                    |
|---------|-----------------------------------|--|
| Grupo 1 | A; B; C; D; E<br>(575 municípios) | 61,1% do deficit habitacional básico ajustado. |
| Grupo 2 | F, G, H<br>(1.112 municípios)     | 15,1% do deficit habitacional básico ajustado. |
| Grupo 3 | I; J; K<br>(3.819 municípios)     | 23,8% do deficit habitacional básico ajustado. |

Fonte: Buonfiglio (2015). Adaptado do PlanHab (2008).

De acordo com a nova classificação, o PlanHab aponta a prioridade ao primeiro grupo que reúne os tipos A, B, C, D, E que, juntos, acumulam mais da metade do deficit habitacional básico ajustado nacional (61,1%). O agravamento da situação se dá pelo preço da terra urbanizada que, sendo mais elevado pela maior disputa entre grupos imobiliários e fundiários, resulta em custos mais altos para a produção habitacional. Aqui a análise deve ser extrapolada para além do deficit habitacional (teto). Se, de fato, a solução das necessidades habitacionais é a nova produção e esta não pode estar desvinculada das demais questões urbanas, como toda a sorte de acesso à infraestrutura, desse modo, não restam dúvidas de que as regiões metropolitanas, as capitais, principais aglomerações e centros regionais, com seus elevadíssimos níveis de segregação socioespacial, despontam com uma imensa precariedade e informalidade em assentamentos distribuídos por todo o país. Complementa-se a análise com a inclusão de dados quanto aos domicílios em setores subnormais (dados a partir do Censo Demográfico de 2000 do IBGE) e domicílios em assentamentos precários<sup>21</sup>, onde, de fato, 80,7% e 69,3% se concentram, respectivamente, em apenas nove regiões metropolitanas. Contudo, o cálculo para a carência de infraestrutura apresenta resultados inversos: apenas 5,8% se acumulam nas regiões metropolitanas.

Dessa forma, o outro extremo, o grupo de “pequenas cidades em espaços rurais” (que corresponde aos municípios com menos de 20 mil habitantes) também é objeto de atenção do PlanHab e para ele se direciona uma segunda prioridade. Análogo ao fato que apresenta taxa de urbanização menor que as demais tipologias, grande parte do problema habitacional está relacionado às necessidades habitacionais rurais: 70% do deficit habitacional rural total aí está. São situações

21 Para o número de domicílios localizados em assentamentos precários o PlanHab considerou o estudo elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap (2007) para o Ministério das Cidades.

nas quais o custo da terra também é menor. Com exceção da questão do preço da terra que é o que de fato acabou por orientar a política de produção habitacional, encontram-se mais similaridades do que diferenças nos problemas habitacionais das cidades brasileiras, porque não se trata do porte da cidade nem da forma do problema (tipo de deficit), mas do processo que o origina, pela produção espacial capitalista.

A precariedade habitacional, a irregularidade e a carência de infraestrutura se distribuem por todo o território nacional e por toda a rede urbana brasileira. O mesmo pode ser dito da ausência de saneamento básico, uma das maiores tragédias da urbanização contemporânea, fenômeno não apenas nacional, mas mundial.

O próprio PlanHab aponta que os menores municípios, das tipologias I, J e K, enquadrados no grupo de menos de 20 mil habitantes, possuem 45,7% total de domicílios com carência de infraestrutura, enquanto outros 48,5% estão nos municípios com mais de 20 mil habitantes, localizados fora de regiões metropolitanas<sup>22</sup>. Muito embora tais estudos tragam variáveis para dimensionar e reclassificar o espaço urbano, a distribuição geográfica do número de municípios segundo faixas de tamanho populacional ainda é o recorte principal das políticas implantadas.

Não há como negar a disparidade e distância concretas entre espaços urbanos brasileiros, bem como a centralidade e o peso econômico (e também político e cultural), no Brasil, das grandes aglomerações, como São Paulo e Rio de Janeiro, entre outras. No entanto, esse recorte empobrece a análise, já que ao pôr ênfase no tamanho da população, não permite enxergar realidades complexas, seja em cidades grandes, médias ou pequenas. Ou, como já apontava Milton Santos, na década de 1990 (1993):

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem, etc são elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como os de emprego, habitação, transportes, lazer, água, esgotos, educação, saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. (...) A organização interna de nossas cidades, grandes, pequenas e médias revela um problema estrutural, cuja análise sistêmica permite verificar como todos os fatores

---

22 “a prioridade para a realização de investimentos em melhorias habitacionais a partir da instalação ou suplementação de infraestrutura urbana básica com a implantação e adequação encontram-se espalhadas entre os pequenos e médios municípios que não fazem parte das metrópoles. Trata-se de uma prioridade dispersa no território nacional” (PlanHab, 2008).



mutuamente se causam, perpetuando a problemática. (Santos, 1993, p. 95-97).

Obviamente que o tamanho dos problemas se apresenta de forma mais intensa e mais visível em metrópoles ou grandes aglomerações, o que não autoriza, por outro lado, a constatação automática e simplista de que os problemas estejam resolvidos nas cidades menores, como o próprio PlanHab demonstrou.

De uma perspectiva política, à época das primeiras Conferências das Cidades, em 2003, de todos os 3.152 municípios que realizaram suas conferências, quase 70% tinham população inferior a 20 mil habitantes, ou seja, ficou patente o interesse desse universo de municípios em identificar e debater seus problemas, assim como propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e a política nacional (Rodrigues, 2004).

Outra questão relevante, considerada pela mesma autora, é o tamanho do território municipal que, em diversos casos, revela heranças fundiárias históricas, ligadas ao tipo de economia agrária que estabeleceu limites e divisas. Para além de sua origem histórica, no caso de não representarem área de fronteira agrícola, como a gestão urbana atua sobre tais porções do território? Como os perímetros urbanos desses municípios se ampliam e obedecem aos ditames da produção capitalista do espaço, servindo de forma funcional à política habitacional? Há um padrão de crescimento disperso e espraiamento do tecido urbano dos municípios brasileiros. O mau uso das terras urbanas vazias, que atuam como reserva de valor, servindo à especulação imobiliária e fundiária, empurra cada vez mais o perímetro urbano dentro dos limites do território municipal. Os diversos fenômenos associados a esse padrão, como o modelo rodoviário adotado, a fragmentação social do tecido urbano com a segregação socioespacial, a criação mercantil da escassez já foram objeto de variadas pesquisas e investigações geográficas.

Outra questão que deve ser explicitada é a quantidade de municípios causada pela “fragmentação do território em um grande número de municípios que não têm viabilidade econômica, financeira, socioespacial, para comporem o pacto federativo” (Rodrigues, 2004). De fato, em 2000, existiam 5.506 municípios e em 2017 já são 5.570. Os municípios são regidos por Lei Orgânica, como estabelecido pela Constituição Brasileira (cap. IV- dos Municípios – art.19) havendo, portanto, mais de cinco mil Leis Orgânicas Municipais, o que dá uma ideia da dificuldade da atuação do Ministério das Cidades (Rodrigues, 2004). Sabe-se que, pelo sistema de transferências fiscais adotado no país, há a viabilidade de municípios de pequeno porte<sup>23</sup>.

---

23 Gomes e MacDowell (1997) estimaram ser de 91% a participação das receitas de transferência nos municípios de menos de 5.000 habitantes (*apud* Arretche, 2004).

Mas, se ao fim e ao cabo, o PlanHab se orienta por estratégias de combate ao deficit, de acordo com o porte de cidades, por que antes tipificar e hierarquizar as cidades? Por que não tomar como ponto de partida a leitura das cidades pelo deficit para uma política efetiva? Se, de uma perspectiva tipológica, as cidades se apresentavam em contextos socioeconômicos diversos, como reagrupá-los de uma perspectiva que as uniformiza? Passados alguns anos, questiona-se se essa visão se consolidou na prática política da produção do espaço local? Foram as tipologias que balizaram políticas diferenciadas por microrregiões mais pobres ou para municípios menores? E, por que não incluir nesse escopo, o retrato tipológico repercutiu no repasse de recursos das ações e programas diferenciados?

Em que pesem todos os esforços de compreensão para uma nova classificação tipológica da rede urbana, ficou-se restrito à questão do porte populacional municipal, aliado ao “critério de regionalização para o cálculo e análises do deficit habitacional urbano acumulado”. Portanto, não são 19 ou 11 tipos de cidades que dialogam com o deficit habitacional, mas, para orientação da política pública em curso, são apenas 3 (três) conjuntos: acima de 100 mil habitantes; entre 20 e 100 mil habitantes; e menos de 20 mil habitantes. A classificação e hierarquização das cidades, e sobretudo a leitura das cidades pelo deficit serviu funcionalmente à justificação do Programa Minha Casa, Minha Vida, dando-lhe o sentido político, discursivo (e ideológico) necessário. Entre a leitura do deficit quantitativo e a produção habitacional em escala pelo Programa MCMV houve a crise financeira de 2009 e obviamente não se trata de uma relação mecanicista. A análise detida desse processo será matéria de pesquisa futura. Além do porte ou peso municipal (medido pelo tamanho da população ou pela importância da economia) poder-se-ia pensar em outras formas de classificação e caracterização tipológica de uma perspectiva política, por meio de formas de participação, por meio de enfrentamento da gestão, condução das práticas políticas e efetivação de políticas públicas sociais, por vanguardas de experiências públicas. É preciso dar conta de tentar capturar o processo urbano em curso, do contrário, ele nos escapa e torna-se um processo “em fuga”, não compreendido em sua totalidade nem na cidade da teoria nem na cidade da gestão.

Tecnicamente estamos “em dia com o deficit” a partir de um certo “pragmatismo técnico” (Valença, 2014) e, sob essa perspectiva, a *habitação como deficit* fora suficientemente diagnosticada (BUONFIGLIO, 2015). Para enxergar o problema é preciso dimensioná-lo, diagnosticá-lo e assim, quantificá-lo. Tal saber técnico redundante na aplicação de números que quantificam e estimam o problema habitacional no presente e no futuro. São ferramentas indispensáveis à leitura crítica da realidade e essenciais à formulação de políticas públicas, para a cidade da

gestão. Apenas se constata a produção e circulação de um conhecimento cada vez mais técnico e especializado sobre as condições da moradia. Nessa “cientificização” do problema habitacional perde-se a visão do todo, a saber, o tecido social; perde-se a perspectiva de que a habitação é, antes de mais nada, um problema social urbano, como F. Engels (1984) já havia sinalizado, parte estrutural e intrínseca da urbanização capitalista, também debatido criticamente para o caso brasileiro (BOLAFFI, 1992). De toda forma, como questionou Valença (2014, 351), em quanto a “obsessão, nas últimas duas décadas, em conhecer a natureza e, mais ainda, os números do problema habitacional no país” serviram de fato para balizar as ações de políticas públicas habitacionais? Afinal, medir as cidades pelo deficit significava construir um roteiro de estratégias de intervenção e soluções locais que fossem muito além da construção nova em poucos modelos construtivos de unidades habitacionais até perder de vista o horizonte.

### Considerações Finais

No Brasil, a política urbana, como demais políticas sociais são determinadas pelos contornos cambiantes e flexíveis de escalas de poder, passíveis de serem rearticuladas e justapostas, ao sabor de conjunturas históricas. O jogo de determinações oscilantes e alternâncias de escalas de poder que, para a Geografia Política, traduzem-se em embates centrais do poder territorializado são o pano de fundo para o atual período histórico, onde uma nova combinação das escalas de poder se materializou demarcando não apenas duas escalas administrativas, mas também duas escalas políticas; uma de planejamento e outra da gestão, culminando no percurso da produção da política espacial urbana contemporânea.

De fato, um saber técnico se institucionalizou nos últimos anos no Brasil a partir de um aparelho estatal federal, o Ministério das Cidades, mobilizado para criar uma política ampla e genérica que abarcasse as particularidades dos mais de cinco mil municípios brasileiros. Houve um empenho instrumental para estabelecer uma visão de cidade a fim de nortear o planejamento e a gestão da política urbana. Uma visão da rede urbana brasileira composta de uma malha político-administrativa se consolidou para intervenção estatal.

Não se pode negar o esforço empenhado para dar conta da diversidade urbana contida nesse exercício de sistematização tipológica. Trata-se, como mencionado anteriormente, da institucionalização de um saber técnico e político advindo do acúmulo do conhecimento nas Universidades, institutos de pesquisa e das ruas levantado por acadêmicos e teóricos da cidade e também por militantes de movimentos sociais urbanos que imprimiram uma visão, orientação, um *modus operandis* para a cidade da gestão. Nessa prática, o deficit habitacional brasileiro

tornou-se o dado primordial, passível de ser lido, interpretado e manipulável para todo o território nacional. Essa leitura pragmática produziu uma série de documentos, publicações, fardos materiais que subsidiam políticas públicas, alojando-se na tecnocracia das repartições públicas. Não se ignora a relevância desses resultados, desse avanço e desse acúmulo que positivamente endossam a perspectiva do planejamento e gestão urbanos social-reformistas e atualizam o próprio discurso do direito à cidade pela bandeira da Reforma Urbana. Podemos dizer que há de fato, no Brasil, a combinação de dois tipos de discurso que moldam ideologicamente formas de gestão urbana visões – ou ao menos fragmentos de, pelo menos, duas vertentes, pairando e se alojando na aparelhagem estatal federal e municipal; a “mercadófila” e a social-reformista. Cada tipo de planejamento e gestão pautam um modelo de cidade — e cada qual tenta sobrepor-se aos demais contribuindo contraditoriamente para a agenda pública da cidade da gestão.

Os desafios estruturais à cidade da gestão são nítidos e imensos, afinal a cidade da teoria e a cidade da gestão nem sempre coincidem; a cidade do planejamento federal dista da cidade da concreta que deve ser gerida e mais importante ainda, há um descolamento da produção da política com a produção do espaço que não se pode ignorar. Contudo, cremos na potência da produção da política, capaz de alterar parte do quadro da vida social urbana.

## Referências

- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil — problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BITOUN, Jan; MIRANDA, Lívia. *Tipologia das cidades brasileiras*. (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2009.
- BOLAFFI, Gabriel. O problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil*. São Paulo: MFA-Ômega, 1992.
- BONDUKI, Nabil. Avanços, Limitações e Desafios da Política Habitacional do Governo Lula – Direito à Habitação em oposição ao direito à cidade. In: Fernandes, Edésio; Alfonsin, Betânia. (Coords.). *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 293-316.
- BRANDÃO, Carlos. Sobre Desenvolvimento, Planejamento e Desafios para a Pactuação Multiescalar no Federalismo Brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (Org.). *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro*. Capacidades e Limitações Governativas em Debate. Brasília: IPEA, 2014. p. 213-232.
- BRASIL. *Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*. Brasília: MIN, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Plano Nacional de Habitação – PlanHab*. Brasília: MC/SNH, 14.12.2010.
- BUONFIGLIO, L.V. *Da política urbana federal à produção do espaço municipal: a gestão habitacional no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Geografia) Campinas: Unicamp, 2015.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Crise Urbana*. São Paulo: Contexto, 2015
- CASTRO, Iná Elias. *Geografia e Política. Territórios, Escalas de Ação e Instituição*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005.
- CORREA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. Rio de Janeiro: Ed. Ática, 1989.
- ENGELS, Friedrich. *Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2011.

- HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O Enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2009.
- ISMAEL, Ricardo. Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado pela Constituição Federal de 1988: Aspectos Políticos e Institucionais de uma Atuação Constrangida. In: IPEA. *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro. Capacidades e Limitações Governativas em Debate*. Brasília: IPEA, 2014.
- LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.
- MARTINS, J. Dias. *As regras da metrópole: campo urbanístico e ordem social na região metropolitana de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia) — Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2006.
- NASCIMENTO DOS SANTOS, Renato Emerson. *Movimentos Sociais e Geografia: Sobre a(s) espacialidade(s) da ação social*. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Nota técnica sobre conceito de cidade*. Brasília: Ministério das Cidades; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, julho e outubro de 2004.
- \_\_\_\_\_. *Na Procura do Lugar o Encontro da Identidade: um Estudo do Processo de Ocupação Coletiva da Terra: Osasco*. Tese (Doutorado em Geografia Urbana) — Universidade de São Paulo. São Paulo: FFLCH/USP, 1988.
- \_\_\_\_\_. A Política Urbana no Governo Lula. Simpósio de Geografia Urbana, Belo Horizonte, 2011. *Idéias*, Campinas, n. 3, nova série, p.61-80, 2º semestre, 2011.
- SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos Planejamento e Território — ensaios sobre a desigualdade*, IPPUR/UFRJ/UFRJ, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, jan./abr. 1986. (versão digital: Cadernos IPPUR, ano XV, n. 2, p. 13-32, jan.-jul. 2002).
- VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações Críticas acerca da política Habitacional Brasileira. In: Fernandes, Edésio; Alfonsin, Betânia. (Coords.). *Direito à Moradia Adequada — o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.341-354

## Sobre os autores

*Leda Buonfiglio*: possui graduação em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP), mestrado em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorado em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Desenvolve pesquisas especialmente em geografia urbana, com temas relacionados às políticas públicas de planejamento urbano e reestruturação e morfologia do espaço urbano.

\* \* \*

### ABSTRACT

#### City of the management: federal urban policies institutionalized

The city moved from the theoretical analysis to the political practice and became an intelligible discourse, which was institutionalized by the State, in the last decade in Brazil. The institutionalization of the federal urban policy led by the Ministry of Cities has been followed by the institutionalization of technical and political knowledge about the city. It evokes some kind of planning which is connected to a form of management and, finally, to a type of discourse. This paper aims at analyzing the limits, contradictions and the scope of Brazilian urban management in the light of the critical analysis of the capitalist urbanization, the priority scales of urban policies, the management forms and the technical view of housing deficit intertwined with the spatial understanding of urban typologies.

**KEYWORDS:** Urban management, Ministry of Cities, housing deficit, PlanHab, municipality.

### RESUMEN

#### La ciudad de la gestión: institucionalización de la política urbana federal

A lo largo de la última década en Brasil, el concepto de ciudad salió del análisis teórico para la práctica política, convirtiéndose en un discurso inteligible y institucionalizado en el aparato de Estado. La institucionalización de la política urbana federal con el Ministerio de las Ciudades, vino acompañada de la institucionalización de un conocimiento técnico y de un saber político sobre la ciudad, donde un tipo de planificación es rememorado, conectado ello a una forma de gestión y por fin a un proceso. Este artículo analiza los límites, contradicciones y al alcance de la gestión urbana brasileña, teniendo como apoyo el análisis crítico de la urbanización capitalista, de las escalas prioritarias de la política urbana; de las formas de gestión y de la visión del déficit habitacional conjunto a la lectura espacial de las tipologías urbanas.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión urbana, Ministerio de las Ciudades, déficit habitacional, PlanHab, municipio.

 **BCG:** <http://agbcampinas.com.br/bcg>