

V.21 nº44 (2025)

REVISTA DA

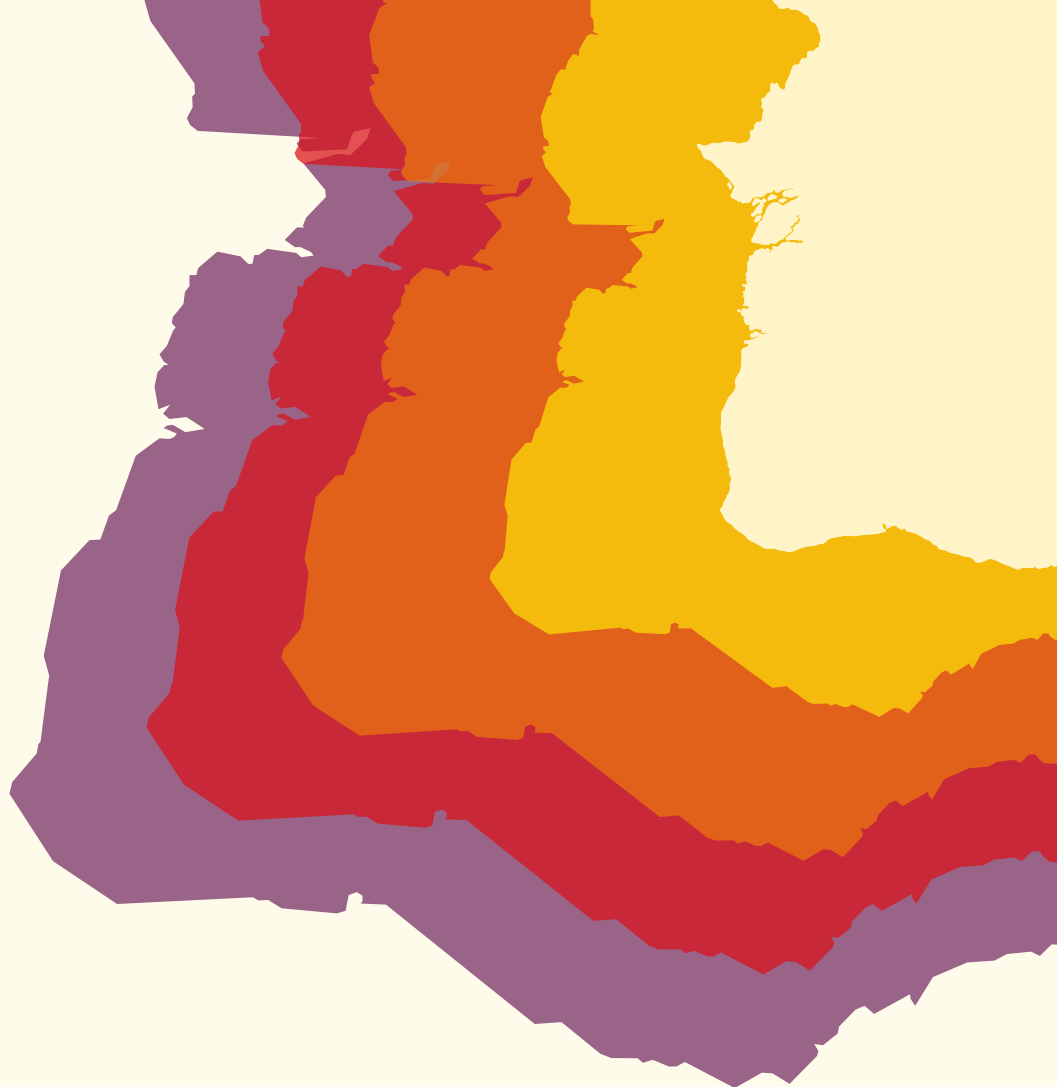
AN PE GE

ISSN 1679-768X

a

ANPEGE

Associação Nacional
de Pós-graduação e
Pesquisa em Geografia



DOSSIÊ GEOGRAFIA BRASILEIRA NA UGI

Gestão hostil: práticas da política habitacional social no Brasil

Hostile management: practices in social housing policy in brazil

Gestión hostil: prácticas en la política de vivienda social en brasil

DOI: 10.5418/ra2025.v21i44.20013

SARA MEDEIROS

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

V.21 n°44 (2025)

e-issn : 1679-768X

RESUMO: A ação pública governamental na política habitacional brasileira não tem garantido significativas melhorias da qualidade de vida das populações vulneráveis, resultando inclusive na ampliação das desigualdades sociais. A implementação dessas ações caracteriza-se o que se denomina aqui de "gestão hostil"¹. Este ensaio tem como objetivo discutir a adequação de uso desse termo, destacando suas ocorrências na política habitacional do Brasil, especialmente em programas voltados para a população de baixa renda. Serão analisados exemplos (resultantes de pesquisas empíricas, no nível local, no Rio Grande do Norte), evidenciando como as soluções adotadas na política habitacional reproduz vulnerabilidades socioeconômicas e limita o acesso pleno à cidade e a uma vida digna. O ensaio argumenta que a "gestão hostil" é fruto de escolhas políticas, econômicas e sociais que mantêm e perpetuam a precariedade urbana, distanciando a política habitacional de seu papel como promotora de direitos e cidadania.

Palavras-chave: gestão hostil; política habitacional; desigualdades sociais; precariedade urbana; habitação social; cidadania.

ABSTRACT: The Brazilian government's public action in housing policy has not guaranteed significant improvements in the quality of life of vulnerable populations, even resulting in the expansion of social inequalities. The implementation of these actions is characterized by what is referred to here as "hostile management." This essay aims to discuss the adequacy of using this term, highlighting its occurrences in Brazil's housing policy, especially in programs aimed at low-income populations. Examples (resulting from empirical research at the local level in Rio Grande do Norte) will be analyzed, showing how the solutions adopted in housing policy reproduce socioeconomic vulnerabilities and

¹ O termo "gestão hostil" foi cunhado a partir de reflexões teóricas e empíricas desenvolvidas no âmbito do grupo de pesquisa Estúdio Conceito - UFRN. Devo meus agradecimentos aos meus orientandos de Iniciação Científica, Mestrado e Doutorado, que, compartilhando minha indignação, contribuíram para a formulação dessa definição, especialmente durante as visitas de campo do Projeto Universal do CNPq. Registro a presente pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, recursos do CNPq: projeto Universal, bolsa de Produtividade e Pesquisa e INCT LABPLAN. Por último, agradeço aos diálogos com Carlos Antônio Brandão, Everaldo Melazzo, João Ferrão, Livramento Clementino, Luiz César de Queiroz Ribeiro, e Márcio Moraes Valença, que muito colaboraram para a elaboração deste texto. Por fim, ressalto que todos os erros e omissões no texto são de minha total responsabilidade.



limit full access to the city and a dignified life. The essay argues that "hostile management" is the result of political, economic, and social choices that maintain and perpetuate urban precariousness, distancing housing policy from its role as a promoter of rights and citizenship.

Keywords: hostile management; housing policy; social inequalities; urban precariousness; social housing; citizenship.

RESUMEN: La acción pública gubernamental en la política de vivienda brasileña no ha logrado garantizar mejoras significativas en la calidad de vida de las poblaciones vulnerables y, en muchos casos, ha contribuido al agravamiento de las desigualdades sociales. La implementación de estas acciones se caracteriza por lo que aquí se denomina "gestión hostil". Este ensayo tiene como objetivo discutir la pertinencia del uso de este término, destacando sus manifestaciones en la política habitacional en Brasil, especialmente en los programas dirigidos a la población de bajos ingresos. Se analizan ejemplos derivados de investigaciones empíricas realizadas a nivel local en el estado de Rio Grande do Norte, evidenciando cómo las soluciones adoptadas en materia de vivienda reproducen vulnerabilidades socioeconómicas y limitan el acceso pleno a la ciudad y a una vida digna. El ensayo sostiene que la "gestión hostil" es resultado de decisiones políticas, económicas y sociales que mantienen y perpetúan la precariedad urbana, alejando a la política habitacional de su función como promotora de derechos y ciudadanía.

Palabras clave: gestión hostil; política de vivienda; desigualdades sociales; precariedad urbana; vivienda social; ciudadanía.

Introdução

O título deste ensaio leva o leitor à seguinte pergunta: “O que é gestão hostil?”. É importante esclarecer que gestão hostil não é um termo usual, como segregação, gentrificação, marginalização, exclusão e outros fenômenos socioespaciais, relacionados ao indivíduo e sua interação com a cidade. Esses são conceitos importantes que envolvem tanto a ação do mercado quanto a do Estado (Marcuse, 2013; Medeiros, 2018; Maricato, 2000; Rolnik, 2014 e outros). As críticas às ingerências do mercado sobre o território e à atuação ou omissão do Estado são devidamente destacadas nesses processos. Como perspectiva de avanço, pesquisas interdisciplinares — especialmente as voltadas à política habitacional — têm evidenciado que diversas intervenções estatais no território acabam gerando efeitos adversos justamente onde deveriam mitigar os problemas da população. Ao examinar o momento da implementação dessas políticas, propõe-se o conceito de “gestão hostil” para nomear esse conjunto de práticas que intensificam a exclusão social em vez de reduzi-la.

A ação pública governamental, especialmente no que se refere à política habitacional, é um dos pilares fundamentais para a construção de uma sociedade mais equitativa. No entanto, quando essa ação se baseia em soluções que negligenciam as necessidades básicas das populações vulneráveis, transformando o que deveria ser um suporte em uma ferramenta que amplia as desigualdades, estamos diante da hostilidade. Na literatura internacional que discute sobre ações públicas de políticas habitacionais para população mais pobre, essas hostilidades são evidenciadas nas denúncias que perpassam pela postura mercantilista e/ou rentista do Estado. No contexto da habitação, o gerencialismo e as mudanças inspiradas no mercado podem levar a políticas que marginalizam as vozes dissidentes e priorizam a eficiência em detrimento da inclusão (Marcuse, 2013). Dessa forma, as políticas habitacionais voltadas para grupos vulneráveis geralmente falham em abordar as causas profundas da insegurança habitacional, como desequilíbrios de mercado e segregação, levando a intervenções ineficazes (Ambrose, 1994). No Brasil, essa dinâmica é particularmente evidente em políticas habitacionais que, ao invés de promover a melhoria da qualidade de vida, reproduzem e amplificam as vulnerabilidades sociais.

Este ensaio tem como objetivo discutir a ação pública no nível da gestão (do fazer), enquadrando o termo “gestão hostil” em diálogos conceituais e em soluções adotadas na política habitacional brasileira, trazendo à tona exemplos empíricos que evidenciem sua ocorrência. A abordagem é sobre a política pública. Trata-se de um exercício de revisão conceitual, levantamento documental e acúmulo de dados empíricos. O texto destaca que, longe de serem erros ou falhas isoladas, a “gestão hostil” reflete escolhas políticas e econômicas, que perpetuam a desigualdade e a precariedade nas cidades. Por fim, defende-se que a política habitacional precisa ser repensada, tratando a habitação não como um bem de mercado (Medeiros, 2013), mas como um direito fundamental, garantindo à população o acesso pleno à cidade e a uma vida digna.

Para sustentar essa análise, o ensaio dialoga com autores nacionais e internacionais que discutem criticamente os limites da política habitacional como instrumento de justiça social. São especialmente mobilizadas as contribuições de Peter Marcuse (2013), Henri Lefebvre (1996), David Harvey (1996), Rubén Katzman (2021) e Peter Ambrose (1994), que permitem compreender como a ação pública, ao invés de garantir direitos, pode operar por meio de mecanismos sutis ou explícitos de exclusão. Esses autores contribuem para a construção teórica do conceito de “gestão hostil”, ao evidenciar o papel ativo do Estado na reprodução de desigualdades por meio de instrumentos técnicos, jurídicos, territoriais e simbólicos.

A estrutura do artigo está organizada em quatro partes. Após esta introdução, a seção seguinte apresenta os diálogos conceituais que embasam o uso do termo “gestão hostil”, articulando-o a conceitos como direito à cidade, arquitetura hostil, sobreposição de desvantagens e racionalidade neoliberal na gestão pública. Na terceira seção, são discutidas as ocorrências da hostilidade na política habitacional brasileira, com ênfase nos modelos promovidos pelo BNH e pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Em seguida, a quarta seção apresenta exemplos empíricos de gestão hostil observados no estado do Rio Grande do Norte, ilustrando como a política habitacional concretiza exclusões no plano territorial. Por fim, nas considerações finais, são discutidas as implicações políticas e sociais do conceito, defendendo-se a urgência de repensar a política habitacional como instrumento de cidadania.

1. Diálogos conceituais

A “gestão hostil” oferece a leitura de diálogos conceituais com a “arquitetura hostil” (Davis, 2017; Petty, 2016), a “sobreposição de desvantagens” (Katzman, 2022) e o “direito à cidade” (Lefebvre, 1996; Rolnik, 2014). No caso da arquitetura hostil, discute-se como algumas estratégias adotadas criam dificuldades para as populações mais pobres, frequentemente promovendo uma imagem de inovação ou beleza, mas evidenciando a falta de acolhimento à população vulnerável (Rosenberger, 2023). Não se trata de discutir a arquitetura defensiva, mas o design que intencionalmente inviabiliza os espaços públicos e ambientes de sociabilização. A classificação proposta por Rosenberger (2023)² contribui para compreender como o design hostil opera não apenas como estética urbana, mas como dispositivo político e pedagógico, que ensina onde é permitido estar e quem tem direito à permanência. Embora o autor trate prioritariamente do mobiliário e da configuração física dos espaços, é possível transpor essa lógica para o campo das políticas públicas: a gestão hostil seria, nesse sentido, uma forma de design institucional hostil, onde os arranjos legais, operacionais e territoriais são moldados para excluir, restringir ou dificultar o uso pleno da cidade por populações específicas. A hostilidade, portanto, não se resume à forma física, mas envolve intencionalidades e estruturas que regulam a experiência urbana.

² São “seis mecanismos hostis: imposição física, interferência sensorial, ocultamento, conluio, auto-coerção e ausência” (Rosenberger, 2023, p. 57 – tradução nossa).

sobreposição de desvantagens ocorre quando novas barreiras são impostas às famílias atendidas por políticas públicas, agravando as fragilidades preexistentes. Em relação ao direito à cidade, é crucial assegurar que ele não se limite a uma peça jurídica ou regulamentar; o direito à cidade deve ser vivenciado na prática, com o usufruto de infraestrutura, serviços e equipamentos. A gestão hostil desafia justamente a efetivação do direito à cidade como valor de uso. Lefebvre (1996) propõe que o direito à cidade implica não apenas o acesso aos bens materiais urbanos, mas também o direito de produzir e transformar o espaço urbano, com base nas necessidades e desejos da coletividade. Quando o Estado impõe estruturas inflexíveis, com baixa capacidade de adaptação aos modos de vida locais, compromete essa dimensão criativa e política do espaço urbano. A cidade torna-se, assim, um artefato fechado, que responde à lógica do controle e da exclusão, e não à da convivência. Vale destacar que, embora o foco aqui seja a ação pública, a hostilidade do mercado permanece pressuposta ou subjacente.

A discussão aqui apresentada também se conecta às várias reflexões sobre os processos sociais e espaciais nas cidades. A definição de “gestão hostil” permite ampliar a compreensão de certas ações do Estado, em nível de implementação, que desencadeiam, aceleram e dão gatilhos a outros processos, como exclusão, marginalização, periferação e segregação. Nesse contexto, perpetuam-se situações de exclusão e violência simbólica, como a criminalização das populações mais pobres (Caldeira, 2003). Ribeiro (2005), ao discutir a segregação racial no Brasil, denuncia práticas discriminatórias racializadas, que se manifestam através de “mecanismos estruturais de discriminação no acesso a recursos que geram bem-estar social e oportunidades”. Esses mecanismos revelam que a gestão hostil opera como uma tecnologia política de controle dos corpos e do espaço. A precariedade, nesse caso, não é consequência, mas estratégia.

Ao desresponsabilizar o Estado e transferir os riscos à população, institucionaliza-se uma governamentalidade que naturaliza a escassez. Como observa Rolnik (2014), os modos de habitar das populações de baixa renda são sistematicamente deslegitimados, sendo substituídos por projetos que não reconhecem saberes e práticas locais. A política habitacional, então, atua mais como disciplinamento do território do que como promoção de direitos. Para Marcuse (2013), a provisão de moradia para os pobres jamais foi o objetivo principal da política habitacional, sempre servindo a uma multiplicidade de funções, sendo o suporte à acumulação de capital uma das mais recorrentes. Segundo o autor, “A ação governamental tem sido usada com mais frequência para apoiar valores imobiliários, indústrias de construção e subsídios à classe média do que para beneficiar os pobres” (Marcuse, 2013, p. 38).

Há, portanto, uma necessidade de ampliar o escopo das definições, identificando-se a responsabilidade do Estado na perpetuação desses processos e as implicações destes no cotidiano das famílias. Projetos habitacionais frutos da “gestão hostil” são caracterizados pela falta de receptividade e cooperação, combinada com práticas agressivas e negligentes na implementação das políticas. Não se trata de um elemento isolado dentro de um projeto, mas de um conjunto de ações coordenadas. É importante compreender que a hostilidade não é direcionada a toda a população, mas especificamente às populações

vulneráveis. Como observa Rosenberger (2023), a eficácia da hostilidade reside, muitas vezes, em sua invisibilidade para quem não é diretamente afetado — o que naturaliza o processo de exclusão. Há, portanto, um rebatimento direto entre a racionalidade institucional da política habitacional e a forma urbana que ela produz. Como destaca Harvey (1996), o urbanismo no capitalismo avançado passa a ser regido por princípios empresariais, nos quais eficiência, retorno financeiro e redução de custos suplantam valores como justiça social e função pública. A gestão hostil é um reflexo direto dessa lógica, operando como gestão de escassez planejada, onde o mínimo é naturalizado, e o desconforto é uma política não assumida. Essa orientação, embora apoiada em instrumentos estatais, reproduz, segundo Arretche (1990, p. 30), uma lógica “claramente privatista”, na qual o Estado opera como indutor e regulador de um mercado que prioriza a lógica do retorno sobre o interesse social.

Essa articulação entre forma e norma é essencial para entender como o Estado, mesmo sem declarar explicitamente, produz políticas públicas orientadas à contenção social. Assim como o banco com divisória impede o repouso prolongado, a burocracia excessiva, a localização periférica ou as cláusulas contratuais rígidas cumprem o mesmo papel: desestimular usos autônomos e controlar a presença dos sujeitos no espaço urbano. A partir de Rosenberger (2023), podemos compreender a gestão hostil como parte de um continuum de hostilidade — que se move do concreto ao abstrato, do físico ao normativo —, reafirmando a importância de se desvelar as intenções por trás das estruturas “neutras”.

Quando falamos de “gestão hostil”, tem-se como ponto central a política pública direcionada a populações vulneráveis, que falha em priorizar a geração de impactos positivos. Aqui, enfatizamos o papel do Estado, cuja atuação deveria ir além de simplesmente “minimizar os danos”. Para além das avaliações de políticas públicas, que geralmente buscam medir eficácia, eficiência e efetividade, é necessário considerar os impactos socioeconômicos mais amplos, incluindo a criação de oportunidades de trabalho, o atendimento de necessidades educacionais, de saúde, de lazer, de mobilidade e todo o conjunto de fatores que compõem a qualidade de vida geral dos moradores (Katzman, 2021). A negação desses direitos e a falta de diálogo entre a política habitacional e uma visão mais ampla de cidadania resultam de escolhas, decisões e alianças que, frequentemente, estão alinhadas à mercantilização da habitação.

Ao observarmos o papel do Estado enquanto agente produtor do espaço urbano, é importante compreender que sua atuação vai além da regulação. O Estado, ao operacionalizar políticas públicas sob orientação tecnocrática, frequentemente transforma o território em objeto de intervenção puramente funcional. Essa perspectiva ignora a historicidade e a heterogeneidade dos espaços, como bem pontua Santos (1996), ao destacar que o território é sempre território usado. Tem-se o que Ambrose (1994) discute teoricamente como uma erosão democrática, em que o ambiente construído é cada vez mais moldado por interesses privados e não pelo controle democrático. No recorte da América Latina, Katzman (2021) alerta para o aprofundamento da vulnerabilidade social, uma vez que falta o papel integrador do Estado:

Muitas das reformas sociais que estão a ser implementadas na região visam reduzir os poderes do Estado, através da transferência para o mercado e para a sociedade civil de grande parte das funções de integração, protecção e cobertura da segurança social. [...] nem o mercado nem os formatos organizacionais das instituições primárias têm condições para cumprir eficientemente o seu papel integrador. (Katzman, 2021, p. 19)

Katzman (2021, p. 37) alerta que o mercado vem exercendo um domínio crescente sobre os demais sistemas institucionais, moldando as estruturas de oportunidade de forma excludente. Com isso, os sujeitos que não conseguem acessar ou aproveitar essas estruturas ficam relegados a uma condição de vulnerabilidade estrutural, intensificada pela lógica mercantil. No caso da habitação social, a imposição de soluções padronizadas, descoladas das práticas cotidianas, nega o espaço como instância de construção de vínculos, redes e modos de vida. A gestão hostil, nesse sentido, não apenas desorganiza o tecido urbano, mas produz formas de vida precarizadas.

2. A hostilidade presente na política habitacional brasileira

Este ensaio não pretende realizar uma revisão exaustiva da política habitacional brasileira ao longo de sua história. Em vez disso, concentra-se em dois grandes momentos que moldaram a política habitacional em larga escala no país, permitindo uma análise das estratégias e ações associadas a essa política. Esses momentos protagonizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), representam modelos distintos de implementação (Medeiros, 2022), mas compartilham características que evidenciam elementos de hostilidade. A escolha por destacar essas iniciativas se deve ao seu impacto significativo na produção habitacional e nas implicações para as populações mais vulneráveis.

No Brasil, a estratégia mais comum da política habitacional pública é a provisão da casa própria. Marcuse (2013) alerta sobre o fato de que "os programas habitacionais alinhados à mercantilização da moradia não apenas abordam de forma inadequada as questões existentes, mas também introduzem desafios adicionais para a população". Nesse contexto de mercantilização, o desenho da política pública reflete o ápice da hostilidade presente na ação pública governamental, com políticas *top-down*, compartimentadas e repletas de exigências e condicionalidades rigorosas. Nesse sentido, Valença (2014) discute as inúmeras regras e aprovações necessárias à execução da política pública, apontando uma estrutura de gestão com canais de participação burocráticos e ineficientes.

A política habitacional brasileira passou por dois grandes ciclos de produção em larga escala. O primeiro, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como proponente e financiador, criado em 1964 e extinto em 1986, operou durante a ditadura militar e foi dissolvido no processo de redemocratização. Esse modelo, centralizado e cego para as especificidades locais, beneficiava famílias de maior poder econômico (Arretche, 1990; 2004; Cardoso, 2001) e apresentava projetos de baixa qualidade. O segundo ciclo, a partir

2009, com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), foi após a Constituição Federal de 1988, trouxe um desenho mais descentralizado repassando obrigações aos municípios (Cardoso; Aragão, 2013; Medeiros, 2022). Dentre essas obrigações estão: promover programas de construção de moradias e melhorias habitacionais (Art. 23, IX – CF 1988); elaborar e implementar o Plano Diretor com foco em habitação de interesse social (Art. 182– CF 1988); e garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana (Art. 182, §2º– CF 1988). Todos esses dispositivos foram previstos de modo a ocorrerem com a participação social. No entanto, mesmo com instrumentos de participação aprovados, o mercado tem a maior influência na decisão sobre a localização das habitações, mantendo a ênfase em grandes números e negligenciando, em muitos casos, a qualidade das moradias (Ferreira, 2012; Medeiros, 2013). Arretche (1990), ao analisar a atuação do Banco Nacional da Habitação, aponta que essas ações levam à “privatização do Estado”.

Na verdade, no caso brasileiro, o caráter privatista da atuação estatal no setor não decorreu apenas da lógica que regeu suas operações no mercado, mas também pela inserção de interesses de segmentos produtivos privados no interior do sistema, fenômeno conhecido como “privatização do Estado” (Arretche, 1990, p. 34)

Essas distorções do Estado democrático não se limitam ao afastamento da população dos processos decisórios, mas atinge diretamente a forma urbana. Como argumenta Lefebvre (2000), a cidade é cada vez mais moldada como espaço abstrato — homogeneizado, funcional e subordinado à lógica do capital. No caso da habitação social, a ausência de mediações entre o projeto técnico e os territórios vividos aprofunda a desconexão entre moradia e urbanidade. Ao escolher implantar moradias em áreas desconectadas das dinâmicas urbanas, o Estado realiza um gesto que vai além da técnica: trata-se de uma operação política que define quem tem direito à centralidade, ao transporte, aos serviços, à mobilidade e ao tempo urbano. A gestão hostil, nesse sentido, é uma forma de gestão territorial da desigualdade.³

Para ilustrar melhor essa discussão sobre “gestão hostil”, serão apresentados, a seguir, resultados de uma pesquisa empírica realizada no Rio Grande do Norte, nordeste do Brasil, demonstrando que essa abordagem não se limitou ao período da ditadura, mas também está presente em tempos mais recentes, no contexto democrático – implementados via PMCMV.

³ Essas experiências mostram que a maioria dos grandes projetos habitacionais sofre de problemas recorrentes e resultados insatisfatórios. Contudo, existem exceções nessa logística de gestão, casos minoritários, como o programa Minha Casa Minha Vida Entidades, que prioriza a gestão comunitária – sem, no entanto, ser garantia absoluta de qualidade (D’Ottaviano; 2021; Rizek, Amore & Camargo, 2014).

3. A hostilidade em exemplos empíricos

Esta seção tem um caráter mais ilustrativo de como a “gestão hostil” se manifesta. Há diversos componentes que caracterizam essa hostilidade: a inserção urbana precária; a localização dos imóveis em espaços residuais⁴ (Maricato, 2000); o tamanho inadequado dos lotes, em casas geminadas; a imposição de uso residencial; a adoção equivocada de tipologias habitacionais, como apartamentos; e, por fim, o processo de refavelização. A responsabilidade do poder público e especificamente da gestão está presente nas estratégias adotadas e na permissividade nos processos licitatórios, seja pelas aprovações de projetos, alvarás, autorizações e licenças.

A *inserção urbana precária* dos empreendimentos habitacionais, nega a direito à moradia como um ticket de acesso à cidade (Ribeiro, 1996). Essa localização ilustra como tais habitações estão desconectadas do contexto urbano. Katzman (2021, p. 41) evidencia que a segregação espacial aprofunda desigualdades ao restringir a convivência entre diferentes classes sociais, o que reduz drasticamente as oportunidades de acesso a redes e recursos para crianças e jovens de famílias vulneráveis. No meio do nada, existem edifícios e unidades habitacionais sem qualquer consideração pelas necessidades das famílias. Na imagem 01, o nome do empreendimento é sugestivo: Terras de Engenho, localizado no município de Parnamirim, Rio Grande do Norte.

No âmbito do poder legislativo e executivo, a hostilidade se reproduz com manobras que frequentemente caracterizam, como áreas urbanas, locais sem infraestrutura básica, totalmente desconectados do tecido urbano consolidado, apenas para atender às exigências dos programas habitacionais mais recentes. Tal prática revela a persistência de uma lógica de uso do território baseada na desvalorização espacial. Conforme analisa Maricato (2000), a periferização da moradia popular é uma política de Estado historicamente consolidada, que naturaliza a exclusão territorial sob o argumento da disponibilidade de terras. A gestão hostil, nesse contexto, combina dispositivos normativos e técnicas de planejamento que, sob aparência legal e formal, operam uma urbanização excludente.

⁴ Ambrose (1994) contribui com essa discussão ao afirmar que a oferta de espaços construídos muitas vezes se organiza de forma social e economicamente inadequada “A ‘mistura’ de espaço construído disponível em uma área é frequentemente social e economicamente inapropriada. Grandes quantidades de espaço de varejo e escritórios que não podem ser alugados ou vendidos frequentemente coexistem com uma escassez aguda de moradias de qualidade aceitável” (Ambrose, 1994, p. 4 – tradução nossa)



Imagem 1 – Localização precária, Terras de Engenho (2013), Parnamirim/RN

Fonte: Google Earth Pro, 2024.

Há mais do que isso! Existem empreendimentos construídos em *espaços residuais*, aqueles que o mercado imobiliário não quer e não demanda. E é justamente nesses locais que o poder público escolhe construir moradias para famílias de baixa renda (Maricato, 2000). Esses terrenos frequentemente incluem encostas (imagem 2), mesmo em cidades que ainda possuem muitos terrenos disponíveis em áreas menos problemáticas — uma prática observada desde os anos 1970. É também comum encontrar conjuntos habitacionais do Promorar⁵ próximos a áreas nas quais há centrais de distribuição de alta tensão (imagem 3). Em alguns casos, os conjuntos habitacionais vieram primeiro; em outros, a instalação das torres de alta tensão precedeu as habitações. Em ambas as situações, o espaço menos atraente da cidade é reservado aos mais vulneráveis. A persistência dessas escolhas territoriais revela que o território não é neutro nas políticas públicas. Como aponta Maricato (2000), a periferia é um artefato político, não apenas geográfico. A ocupação de terrenos residuais, muitas vezes ambientalmente frágeis ou socialmente desconectados, reproduz o modelo histórico de urbanização desigual das cidades brasileiras, onde o território é alocado segundo critérios de descartabilidade. A gestão hostil institucionaliza essa lógica, atribuindo à população de baixa renda os espaços que não interessam ao capital.

⁵ O PROMORAR original, criado pelo BNH em 1979, foi a primeira política federal a financiar urbanização in situ e regularização fundiária de favelas. Ao longo das demais políticas de habitação, “ProMorar” designa programas federais dirigidos a reduzir o déficit qualitativo de moradias populares, ora por obras de infraestrutura, ora por crédito e capacitação institucional.



Imagem 2 – Empreendimento em área de encosta, Promorar Currais Novos/RN

Fonte: Coleta direta de dados do Grupo Estúdio Conceito (NAPP-IPP/UFRN), 2023.



Imagem 3 – Fios de alta tensão, Promorar São Gonçalo do Amarante/RN e Mossoró/RN.

Fonte: Coleta direta de dados do Grupo Estúdio Conceito (NAPP-IPP/UFRN), 2023 e Google Earth Pro, 2024.

A aprovação de projetos com *imóveis e terrenos tamanhos reduzidos*. O tamanho costuma ser justificado pelo mercado como uma medida para baratear a construção. No entanto, que não se confunda essas estratégias com as dos projetos embriões, que previam a disposição de terrenos com espaço para

ampliação. Atualmente, os lotes dispõem de dimensões mínimas de 15mx15m, com casas geminadas. Mesmo em áreas onde há abundância de terrenos, os lotes e os imóveis estão cada vez mais compactos. Os terrenos são tão pequenos que, uma vez construída a casa – mesmo que diminuta –, já não sobra terreno para mais nada. Aqui falta um diálogo mais rigoroso do poder público com as construtoras. Como resultado, tem-se um desenho urbano a serviço das expansões imobiliárias, com ruas que avançam sobre os terrenos, criando oportunidades para a venda dos loteamentos vizinhos. Nesse contexto, a política habitacional revela-se como uma engrenagem do circuito imobiliário, como apontado por Medeiros (2013). A função pública da moradia é capturada por dinâmicas privadas de valorização fundiária, em que o projeto urbano serve de alavanca para novos mercados. O loteamento vizinho, imediatamente ofertado após a entrega das unidades habitacionais, evidencia como o acesso à moradia se converte em oportunidade de negócio para agentes privados — com anuência da gestão pública. Não por acaso, logo após a entrega das unidades, frequentemente é instalado um estande de vendas para comercializar os novos loteamentos (imagem 4). A ausência de uma postura mais rigorosa na liberação e aprovação desses projetos demarca a hostilidade da gestão municipal.



Imagem 4 – Lotes 15x15, casas geminadas, lotes à venda, Residencial Maestro Cristóvão Dantas, Assu- RN

Fonte: Coleta direta de dados do Grupo Estúdio Conceito (NAPP-IPP/UFRN), 2023.

A *Imposição de uso residencial*, com a persistência do uso monofuncional. Na imagem 5, observa-se uma transformação para uso misto, destacado em vermelho. Esse exemplo é de um pequeno complexo residencial que passou por várias modificações. Inicialmente, o projeto habitacional não incluía serviços, comércio ou outras comodidades. Paradoxalmente, quando os moradores começam a introduzir

serviços e comércio para complementar sua renda, passam a encontrar-se em situação irregular, já que o contrato elaborado pela Caixa Econômica Federal, banco público responsável pelo financiamento, proíbe a alteração do uso residencial. Como consequência, a família que realiza essa mudança pode ser penalizada com o vencimento antecipado da dívida, o que permite que o credor exija o pagamento integral da obrigação. As cláusulas gerais do contrato — Contratação PMCMV faixa 1 – Recurso FAR da Caixa Econômica Federal — preveem o vencimento antecipado da dívida em caso de "destinação do imóvel alienado para fins que não sejam a residência do beneficiário e de sua família".

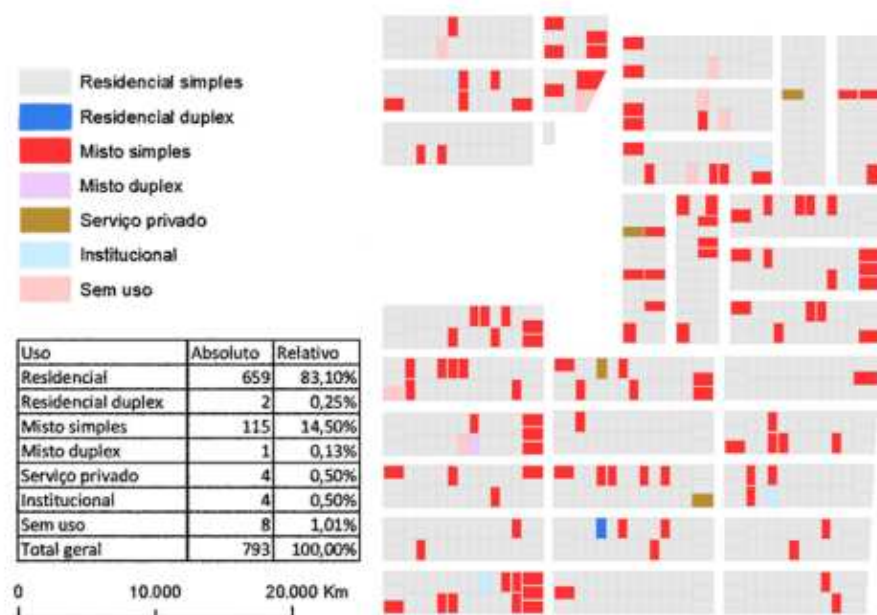


Imagem 5 – Mudança de uso, Jardim de Extremoz, RN

Fonte: Coleta direta de dados do Grupo Estúdio Conceito (NAPP-IPP/UFRN), 2021.

A ausência de diretrizes públicas, em vários níveis, quanto à inadequação das tipologias habitacionais, especialmente por meio da *adoção de apartamentos*. Essa tipologia é mais comum em grandes e médias cidades, onde os governantes justificam a escassez de terras como um obstáculo para a produção de habitação social. No entanto, essa prática tem sido adotada em municípios que ainda possuem grandes áreas vazias, uma atitude que desconsidera o fato de que essa tipologia está desconectada da realidade das famílias. Os apartamentos são impostos às famílias que necessitam de mais espaço, seja por terem uma família numerosa, seja por precisarem de áreas adicionais ou para depósitos de equipamentos para complementar sua subsistência. O que se observa, nos últimos anos, é a construção disseminada de prédios nas periferias, negligenciando o fato de que essa solução deveria ser aplicada em áreas com boa infraestrutura, onde a otimização do espaço é necessária.

Para agravar a situação, esses apartamentos estão sendo construídos como "condomínios fechados" (imagem 6). O modelo de condomínio fechado foi inicialmente introduzido para famílias ricas, sendo posteriormente expandido para a classe média. Mais recentemente, ele tem sido aplicado à habitação social destinada às famílias vulneráveis. Embora seja vendido como um sonho, na prática pode se tornar um pesadelo. As famílias que antes não tinham um imóvel agora têm um, mas com a responsabilidade de arcar, além da dívida, com as taxas para manter os espaços coletivos e o prédio. Lefebvre (2000), ao discutir a produção do espaço, denuncia a racionalidade técnico-instrumental que transforma o espaço urbano em mercadoria e apaga sua dimensão social. A gestão hostil expressa essa racionalidade ao operar com critérios normativos e operacionais que desconsideram o espaço vivido. Quando a habitação social é reduzida a números de unidades entregues, metros quadrados construídos ou conformidade contratual, perde-se a conexão com o uso real, com os modos de vida e com os sentidos atribuídos pelas populações. O espaço, assim, deixa de ser concebido como instância de liberdade e criação coletiva e passa a ser controlado por critérios abstratos que reforçam desigualdades. A responsabilidade pela limpeza e manutenção das áreas comuns, que antes cabia ao poder público, passa a ser da própria população, que muitas vezes não dispõe de recursos suficientes sequer para a manutenção de seu imóvel.



Imagem 6 – Condomínio Fechado, Terras de Engenho, Parnamirim/RN

Fonte: Coleta direta de dados do Grupo Estúdio Conceito (NAPP-IPP/UFRN), 2019.

Tanto nos condomínios fechados quanto nos de fachada aberta (prédios ou casas), a falta evidente de manutenção dos espaços coletivos e das unidades residenciais leva esses empreendimentos a entrarem em

um processo de deterioração e vulnerabilidade crescente. Além disso, a baixa qualidade da construção dos imóveis, dos equipamentos e das infraestruturas resulta em sua deterioração em poucos anos (imagem 7). Esse processo, já denunciado por Gilberto Gil em 1977, na música *Refavela*, foi apontado por Risério (2019) em sua asserção de que os imóveis do MCMV seriam as favelas de amanhã. A "refavelização" é um ciclo no qual a população pobre, que saiu das favelas, acaba vivendo em novas formas de favelas. Essa é a essência da hostilidade.



Imagem 7 – Precariedades: Maria Odete, Mossoró/RN; Jardim das Palmeiras, Mossoró/RN; Village de Prata, Natal/RN
Fonte: Coleta direta de dados do Grupo Estúdio Conceito (NAPP-IPP/UFRN), 2019-2023.

As políticas de habitação social no Brasil, da forma como são implementadas, reatualizam o mito do leito de Procusto⁶. Se as demandas da população não encontram espaço no imóvel, essas demandas são ignoradas, como se não fossem legítimas, ajustadas à força, tal como as pernas sendo cortadas para caber em uma cama. Essa analogia reflete os padrões inflexíveis, a indiferença em relação às necessidades individuais e a discriminação normativa que geram efeitos adversos, evidenciando a ausência de uma participação legítima da sociedade na formulação de soluções para os problemas habitacionais nas periferias urbanas.

A ausência de participação efetiva na formulação das soluções habitacionais rompe com os preceitos constitucionais do planejamento urbano democrático. Essa sensação de alheamento é, como destaca Ambrose (1994, p. 7 – tradução nossa) “As formas construídas nas quais passamos a maior parte de nossas

⁶ Procusto, um salteador da mitologia grega, oferecia abrigo a viajantes, mas só permitia que dormissem em seu leito de ferro. Se o hóspede fosse menor que a cama, Procusto o esticava; se fosse maior, serrava as partes que sobravam, forçando todos a “caber” no padrão.

horas acordados [...] parecem, no que diz respeito à maioria das pessoas, emergir por meio de algum processo nebuloso realizado por algum ‘eles’ anônimo”. A ideia de função social da cidade, consagrada no Estatuto da Cidade, torna-se letra morta diante de práticas que invisibilizam as vozes populares. Como discutem Cardoso e Aragão (2013), mesmo quando previstos em lei, os canais participativos são esvaziados ou instrumentalizados. A gestão hostil, nesse sentido, é também um sintoma da crise da representação no campo das políticas urbanas.

Essas dinâmicas reforçam a necessidade de se pensar o planejamento urbano a partir da escuta ativa das territorialidades populares. Como já apontaram autores como Maricato (2000) e Medeiros (2018), as resistências cotidianas expressam formas legítimas de planejamento insurgente, que não se enquadram nos marcos institucionais, mas respondem diretamente às demandas reais da população. Assim, práticas como a readequação de usos, a ocupação de vazios urbanos ou a produção coletiva de infraestrutura não devem ser lidas como desvios, mas como expressão de uma racionalidade outra, que propõe um urbano mais justo, plural e vivo.

4. Considerações finais

O uso do termo "gestão hostil", com sua conotação forte, revela a verdadeira natureza de alguns resultados das políticas públicas voltadas para a habitação social. A transparência no uso dos recursos e o cumprimento dos trâmites burocráticos, por si só, não são suficientes para garantir a qualidade da ação pública. Uma política pública deve primar pela justiça social, evitando a perpetuação das desigualdades. Não se pode naturalizar a hostilidade como uma consequência inevitável. A chamada “gestão hostil” não decorre de erros, mas de ações equivocadas que não viabilizam a implementação do necessário à garantia de direitos. Trata-se de um mecanismo que perpetua a pobreza e, em alguns casos, agrava a vulnerabilidade social (Katzman, 2022).

As críticas direcionadas às práticas mercadológicas devem também ser estendidas aos governos que operam sob a mesma lógica de mercado (Ambrose, 1994; Marcuse, 2013), esquecendo suas responsabilidades sobre o cidadão e o bem-estar urbano. A habitação não pode ser reduzida a uma mercadoria, mas deve ser compreendida como valor de uso e tratada como um direito fundamental, assegurado em tratados internacionais e na Constituição Federal do Brasil (1988). É crucial romper com o individualismo metodológico presente nas abordagens de mercado, que privilegia racionalidade econômica em detrimento de políticas públicas que promovam o acesso equitativo aos direitos sociais. A “gestão hostil”, e o que perpassa nos demais níveis da ação pública governamental, está enraizada nas estratégias do estado empreendedor (Harvey, 1996), em que o Estado atua como agente promotor de mercado. Em vez de garantir o bem-estar coletivo, as políticas públicas passam a estruturar o espaço urbano de forma a torná-lo funcional à acumulação de capital. No campo da habitação, isso se traduz na conversão da política social em

plataforma de negócio, onde o valor de troca sobrepõe-se ao valor de uso. Com isso, os direitos sociais tornam-se contingentes e as populações vulneráveis são tratadas como consumidores inadimplentes, e não como sujeitos de direito. Nesse sentido, é urgente a adoção de práticas como as políticas do bem viver, difundidas na América Latina (Wright, 2019). A política habitacional não pode continuar a servir como instrumento para a consolidação de mercados lucrativos que negligenciam as condições de vida das famílias. A hostilidade, nesse contexto, representa uma violação da cidadania, em convivência do Estado e das suas políticas.

Para além das políticas públicas específicas, é necessário compreender a gestão hostil como expressão de uma epistemologia da dominação urbana, na qual o saber técnico é privilegiado em detrimento do saber vivido. Essa assimetria epistemológica resulta em diagnósticos incompletos e soluções que reforçam a invisibilização das práticas territoriais dos grupos populares. A cidade deixa de ser pensada como um organismo vivo e plural para se tornar um diagrama funcional, reproduzido a partir de métricas, planilhas e indicadores que não capturam a complexidade da vida urbana.

Contudo, é importante destacar que, apesar da atuação estatal marcada por lógicas excludentes e mercantis, os territórios populares não se configuram apenas como espaços de passividade ou submissão. Ao contrário, são espaços de produção de territorialidades específicas, nas quais emergem estratégias cotidianas de resistência e ressignificação do espaço urbano. As populações moradoras de conjuntos habitacionais precários — embora alvo da gestão hostil — articulam formas de organização e solidariedade que tensionam as imposições institucionais e moldam novas relações com o território. São exemplos disso a transformação de espaços residenciais em usos mistos, a criação de hortas comunitárias, a apropriação de áreas comuns para atividades culturais ou religiosas, e a organização coletiva para melhorias estruturais. Tais ações ampliam o conceito de direito à cidade (Lefebvre, 1996; Rolnik, 2014), pois não se limitam à presença física nos espaços urbanos, mas reivindicam o protagonismo na produção e uso do território.

Ao se considerar essas territorialidades como formas legítimas de ação política, rompe-se com a ideia de que a política urbana é monopólio do Estado ou do mercado. Retoma-se, assim, a leitura crítica sobre o espaço como construção social (Santos, 1996; Lefebvre, 2000), afirmando que o urbano é também resultado das práticas de resistência, apropriação e reinvenção do cotidiano.

Portanto, a gestão hostil não deve ser compreendida como totalizante. Há fissuras nas formas de dominação territorial que revelam a potência das ações coletivas e o papel ativo das populações vulnerabilizadas na disputa pela cidade. Essas experiências, embora frequentemente invisibilizadas ou criminalizadas, expressam um projeto de cidade que vai além da lógica da habitação como mercadoria. Elas apontam para caminhos possíveis de reconstrução da política habitacional a partir das demandas reais dos sujeitos que habitam, resistem e produzem o espaço urbano diariamente.

Referências

AMBROSE, P. J. *Urban process and power*. London: Psychology Press, 1994.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 31, p. 21-36, 1990.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. (Ed.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

CALDEIRA, T. P. D. R.; DE MUROS, C. *Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34, 2003.

GIL, G. *Refavela* [Álbum]. Lagos, Nigéria: 1977.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.

KATZMAN, R. *Vulnerabilidad social: su persistencia en las ciudades de América Latina*. Montevideo: CEPAL, 2022.

LEFEBVRE, Henri. *Writings on cities*. Cambridge, Mass, 1996.

LEFEBVRE, H. *A produção do espaço*. São Paulo: Editora da UNESP, 2000.

MARCUSE, P. Housing policy and the myth of the benevolent state. In: MUELLER, E.; TIGHE, J.. *The affordable housing reader*. New York: Routledge, 2013.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MEDEIROS, S. Política habitacional e segregação: o Estado reproduzindo as ações do mercado. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, Lisboa, n. 4, p. 153-176, 2013.

MEDEIROS, S. R. F. Q. D. *Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal*. Natal: EDUFRN, 2018.

MEDEIROS, S. R. F. Q.; FREITAS, M. F.; OLIVEIRA CRUZ, F. D. Dois períodos, mesmo protagonismo?: a inserção da cidade de Mossoró na agenda estadual de habitação. *Revista Geotemas*, Natal, v. 12, e02210, 2022.

PETTY, J. The London spikes controversy: homelessness, urban securitisation and the question of 'hostile architecture'. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*. Queensland, v. 5, n. 1, p. 67-81, 2016.

RIBEIRO, L. C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Record, 1996.

RISÉRIO, A. *A casa no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2019.

RIZEK, C. S.; AMORE, C. S.; CAMARGO, C. M. D. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida "Entidades". *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, p. 531-546, 2014.

ROLNIK, R. Place, inhabitation and citizenship: the right to housing and the right to the city in the contemporary urban world. *International Journal of Housing Policy*, London, v. 14, n. 3, p. 293-300, 2014.


ROSENBERGER, R. A classification scheme for hostile design. *Philosophy of the City Journal*, v. 1, n. 1, p. 49-70, 2023.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.

VALENÇA, M. M. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 341-354.

WRIGHT, E. O. *Como ser anticapitalista no século XXI?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

SOBRE A AUTORA

Sara Medeiros  - Graduada em Geografia, mestre em Ciências Sociais e doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora do Instituto de Políticas Públicas (IPP) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da UFRN. Atuou na Associação de Pós-graduação e pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), como coordenadora adjunta do XIX Enanpur (2019). Secretária Executiva da ANPUR (2019-2021) e Diretora da ANPUR (2021-2023). Coordenadora do PPEUR-UFRN (2020 - 2024). Líder do Grupo de Pesquisa Estúdio Conceito. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal. É Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq Conselho Nacional de Pesquisa

E-mail: sara.medeiros@ufrn.br

Data de submissão: 26 de dezembro de 2024

Aceito para publicação: 16 de abril de 2025

Data de publicação: 14 de maio de 2025