Falsas promessas
neoliberalismo e a reforma da habitação pública na América do Norte, 1990-2007

Sean Purdy

Professor do Departamento de História, Universidade de São Paulo.

Agradecimentos especiais a Juliana Andrade Oliveira.

Falsas promessas: neoliberalismo e a reforma da habitação pública na América do Norte, 1990-2007

Os governos federais, estaduais e municipais no Canadá e nos Estados Unidos iniciaram, nos anos 1990, projetos de reforma significativa da habitação pública, demolindo muitos conjuntos habitacionais e substituindo-os por novas "comunidades" de menor tamanho e com densidade populacional mais baixa, caracterizadas por uma mistura de apartamentos subsidiados pelo Estado e apartamentos alugados ou comprados no mercado privado. Os governos argumentaram que os novos moradores de classe média serviriam como "modelo" positivo de comportamento para os pobres e ajudariam a desenvolver "capital social" para melhorar a educação e as oportunidades de trabalho dos pobres, bem como a "limpar" os bairros da criminalidade e do comportamento antissocial. Baseando-nos na literatura sobre o neoliberalismo e o estado de bem-estar e na recente literatura de estudos urbanos, analisamos estas reformas, argumentando que elas ofereceram promessas falsas para um crescente número de famílias pobres à procura de habitação nas cidades.

Palavras-chave: neoliberalismo, habitação pública, Estados Unidos, Canadá

False promises: Neoliberalism and the Reform of Public Housing in the United States, 1990-2007

Federal, state and local governments in Canada and the United States undertook significant public housing reforms in the 1990s, demolishing many housing projects and substituting them with substantially smaller lower density, mixed-income communities that have both subsidized units and private market rentals or owned condominium units. Governments and their supporters argue that more affluent middle-class tenants will provide positive role models for behavior and help develop social capital for the poor to improve their education and job situations as well as "clean up" problems of crime and anti-social behavior in the housing projects. Based on the recent literature on neoliberalism in urban studies, I argue that these reforms offer false promises to the growing number of low-income families in need of affordable housing.

Keywords: neoliberalism, public housing, United States, Canada.

"*Finalmente varremos a habitação pública de Nova Orleans. Nós não pudemos fazê-lo, mas Deus fez.*" (Deputado Federal de Louisiana, Richard Baker, depois do furacão Katrina.)

Em agosto de 2005, o furacão Katrina devastou a cidade de Nova Orleans, matando aproximadamente 1,5 mil pessoas e destruindo grande parte da infraestrutura física da cidade. Mais de 302 mil casas foram destruídas ou altamente danificadas pela tempestade em toda a Costa do Golfo e 142 mil somente na cidade de Nova Orleans. Os pobres, em grande parte negros, sofreram a maioria das mortes e foram as principais vítimas da devastação do ambiente residencial. Em Nova Orleans, 79% das casas destruídas ou danificadas pertenciam a pessoas de baixa renda, atingindo 40% do estoque habitacional para esta camada social na cidade (NCLIH, 2005).

Como vários comentadores têm notado (Davis, 2005; Lipsitz, 2006), nada revelou de forma mais contundente a continuidade das acentuadas divisões de classe e raça nos Estados Unidos que a ausência na cidade, há décadas, de infraestrutura adequada contra enchentes nos bairros pobres e negros e as respostas discriminatórias do governo americano ao furacão. Atualmente, cerca de 330 mil pessoas pobres ainda permanecem desabrigadas na região metropolitana de Nova Orleans; a maioria vivendo temporariamente em abrigos em outras cidades e estados. Algumas foram colocadas em habitações públicas em outras cidades, aumentando os déficits locais de habitação (Katz *et. al.* citado em Popkin *et. al*, 2006, p. 5). Espantosamente, a proporção de negros na população da cidade, 67% antes do furacão, ficou

em dezembro de 2006 em apenas 47%. (Cass e Whoriskey, 2006). Metade das casas na cidade ainda não tem eletricidade. Apesar de estarem entre os edifícios menos atingidos pelo furacão devido à sua estrutura resistente, como confirma um estudo do arquiteto do mit, John Fernandez (Fernandez, 2006), mais de 80% dos 5 mil apartamentos dos conjuntos habitacionais da cidade ainda permaneciam fechados dezoito meses depois da passagem do furacão (Quigley, 2007). Somando-se a isso, os governos federal e municipal pretendem eliminar outros 4,5 mil apartamentos de habitação pública na cidade, em grande parte ocupados por negros pobres, substituindo-os por novos conjuntos habitacionais de menor tamanho e reduzindo significativamente o número total de apartamentos subsidiados pelo estado. Uma ocupação feita pelos moradores do primeiro conjunto a ser eliminado foi reprimida pela polícia e mais de 40 pessoas foram presas (Price, 2007). A crise de moradia para pessoas de baixa renda e as políticas abertamente discriminatórias contra os pobres e negros em Nova Orleans continuam sendo alarmantes (Quigley, 2007).

O exemplo de Nova Orleans mostra a selvageria atual do capitalismo nos Estados Unidos na área de habitação urbana e nas relações de raça e classe. De fato, as ações do poder público na cidade refletem uma política habitacional dos governos em todos os níveis – adotada por políticos dos dois partidos principais, inclusive políticos negros – que há duas décadas está desmantelando o sistema de habitação pública na América do Norte. Esta política tem levado à demolição de muitos conjuntos habitacionais e sua substituição por novas "comunidades" de menor tamanho e com densidade populacional mais baixa, caracterizadas por uma mistura de apartamentos subsidiados pelo estado e apartamentos alugados ou comprados no mercado privado. Os governos têm argumentado que os novos moradores de classe média serviriam como "modelos" positivos de comportamento para os pobres e ajudariam a desenvolver "capital social" para melhorar a educação

e as oportunidades de trabalho dos pobres, bem como a "limpar" os bairros da criminalidade e do comportamento antissocial. De fato, na própria Nova Orleans, que tinha 14 mil apartamentos de habitação pública em 1980, as reformas feitas pelos governos federal e local, liderados pelos Democratas, gradualmente reduziram a oferta de habitação pública a 5 mil unidades na década *anterior* à chegada do furacão (Arena, 2005).

Neste trabalho, analisamos estas reformas no nível nacional nos Estados Unidos e no Canadá, argumentando que elas ofereceram falsas promessas para um crescente número de famílias pobres urbanas à procura de habitação. Com efeito, exacerbaram a crise da falta de habitação para moradores de baixa renda e fizeram parte do projeto neoliberal de eliminar a proteção social do estado de bem-estar e disciplinar a classe trabalhadora no mercado de trabalho. Baseando-nos na literatura marxista sobre neoliberalismo e o estado de bem-estar e na recente literatura de estudos urbanos, argumentamos que a crise da habitação pública foi exagerada e os moradores dos conjuntos habitacionais foram estigmatizados, frequentemente por meio de racismo, para que os governos pudessem justificar as reformas. De acordo com o discurso político vigente, os moradores deveriam ser salvos de si mesmos.

Essas reformas também foram orientadas a disciplinar a classe trabalhadora no mercado de trabalho, diminuíram a quantidade total de vagas na habitação pública, causaram muito deslocamento social e econômico, forçaram muitas famílias mais pobres a procurarem moradia no dispendioso mercado privado, e não se engajaram com problemas mais profundos tais como racismo, baixa qualidade de ensino, escassez de recursos para a educação, desemprego, e má distribuição de renda. Além disso, foram ao encontro dos interesses das empresas de construção civil e financeiras, favoráveis à desocupação das terras altamente valorizadas dos conjuntos habitacionais no centro das cidades. Concluímos que essas reformas fazem parte do *assalto neoliberal* ao estado de

bem-estar e que sua lógica tem que ser rigorosamente contestada pelos moradores, movimentos sociais e o movimento sindical.

Neoliberalismo e habitação pública

O mercado privado de terras e de habitação no capitalismo tem perpetuado uma crise permanente para famílias de baixa renda nas cidades (Engels, 1935 [1872]; Harvey, 1978). Pagar aluguel ou prestação da casa própria foi e continua sendo uma das mais onerosas despesas da classe trabalhadora devido, entre outros fatores, à desconexão entre as taxas de crescimento de renda e o crescente custo de moradia (Belsky, Calder e Drew, 2004; Joint Center For Housing Studies Of Harvard University, 2006). No entanto, o *boom* econômico do período 1945-1970, que garantiu baixas taxas de desemprego e crescente renda, e a luta dos movimentos sociais e do movimento operário para a construção do estado do bem-estar testemunharam várias melhorias na área de moradia nas cidades da América do Norte (Dreir, 1984 e 2000; Marcuse, 1995 e 1999). Governos providenciaram vários programas de ajuda financeira para a compra de imóveis, resultando em aumento significativo da proporção de pessoas que possuíam casa própria, chegando a 64,2% das famílias nos Estados Unidos em 1970 (U.S. Census Bureau, 2005) e 60% no Canadá no mesmo ano (Statistics Canada, 1971). Muito menos dinheiro foi gasto pelos governos em habitação pública para os pobres, mas mesmo assim, no Canadá até 1988 existiram aproximadamente 5 mil conjuntos habitacionais, abrigando mais de 400 mil pessoas (Sewell, 1994, p. 138). Nos Estados Unidos, havia 1,39 milhão de apartamentos para habitação pública em 1994 (Burchall e Listokin, 1995, p. 598). Moradores da habitação pública economicamente ativos nos dois países geralmente pagam aluguel de 30% da sua renda mensal e os desempregados recebem da previdência social um benefício para moradia. Cabe ao governo federal providenciar recursos financeiros e estabelecer

leis e regulamentos, enquanto a administração dos conjuntos habitacionais é feita pelas autoridades locais.

Contudo, a habitação pública ainda estava longe de ser adequada. Nos Estados Unidos, minorias raciais, especialmente negros e latino-americanos, eram formal ou informalmente proibidas de usufruir de financiamento para compra da casa própria e os conjuntos habitacionais eram explicitamente segregados racialmente (Burchell e Listokin, 1995, p. 584-586; Websdale, 2001; Hirsch, 1998). Além disso, a decisão de não construir um número suficiente de apartamentos subsidiados pelo Estado resultou no isolamento dos cidadãos mais pobres, das minorias, dos desempregados e das mães solteiras nos conjuntos habitacionais, frequentemente localizados distante das indústrias empregadoras e dos serviços sociais (Williams, 2004; Venkatesh, 2000; Purdy, 2003a; Murdie, 1994a e 1994b). Apesar disso, havia pelo menos um *compromisso mínimo* de apoio à habitação pública até os anos 1970, devido ao balanço de forças de classe e o engajamento da classe dominante e do estado com o projeto *keynesiano* de emprego pleno, crescimento econômico e previdência social.

Em meados da década de 1970, porém, a classe dominante e o estado nos países desenvolvidos adotaram o projeto neoliberal, que se tornou dominante nas décadas de 1980 e 1990. De acordo com David Harvey, o neoliberalismo pode ser definido como "uma teoria de práticas econômicas e políticas que propõe que o bem-estar humano pode avançar melhor pela liberação das liberdades individuais empreendedoras e habilidades dentro de um arcabouço institucional caracterizado por direitos à propriedade privada, mercados livres, e livre comércio." (Harvey, 2005, p. 2.) Na esfera da previdência social, significou principalmente a implementação de: 1) cortes aos gastos públicos na previdência social e/ou eliminação de programas sociais; 2) privatização e/ou comodificação de serviços públicos, tais como educação, saúde e habitação social; e 3) a "transferência de responsabilidade pelo bem-estar ao indi-

viduo" (idem, p. 76). Sobretudo, o modelo neoliberal foi adotado para *restaurar* o poder da classe dominante, enfraquecendo as exigências dos cidadãos para uma rede de segurança social decente e dar fim a centros alternativos de poder na sociedade civil para majorar os lucros e competir com outros estados.

Na área de habitação pública, políticas neoliberais resultaram em um corte drástico no orçamento do governo federal nos Estados Unidos que diminuiu por 60% entre 1980 e 1990, de US$ 25 bilhões a US$ 10 bilhões (Birchell e Listokin, 1995, p. 559). A partir do governo do presidente republicano Ronald Reagan, a construção de novos conjuntos habitacionais foi congelada e o uso de chamados "*Section 8 vouchers*" ("cupons" dados pelo governo federal para subsidiar o aluguel no mercado privado e dispersar a concentração de moradores pobres) aumentou até ultrapassar a quantidade de pessoas vivendo em conjuntos habitacionais com aluguel subsidiado (Birchell e Listokin, 1995, p. 598-599). Sob o governo do presidente democrata Bill Clinton, o ataque contra a habitação pública se intensificou. Em 1992, o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (em inglês, HUD), órgão federal que administra políticas habitacionais nacionais, estabeleceu o programa HOPE VI, cuja abreviatura significa em inglês, "*Housing Opportunities for People Everywhere*" (Oportunidades de Habitação para Pessoas em Todo Lugar). A própria palavra *hope* significa "esperança." O programa permite aos órgãos municipais obter recursos para demolição de conjuntos habitacionais que estejam "severamente deteriorados" e sua substituição por novos conjuntos, menores e de composição mista – com uma parte dos apartamentos subsidiados pelo estado e outra parte privada (para aluguel ou compra). Em 1995, Clinton também sancionou uma lei abolindo a antiga obrigatoriedade de que cada apartamento demolido fosse substituído por uma nova unidade. No ano seguinte, o governo federal sancionou outra lei que permitiu o estabelecimento de parcerias entre o governo local e empresas privadas para construção

de novos conjuntos habitacionais mistos. Desenvolvimentos menos severos, mas seguindo a mesma lógica, também aconteceram no Canadá (Purdy, 2003b, Conclusão; Sewell, 1994). O resultado é a crescente integração dos mecanismos do mercado na área de habitação pública e uma redução planejada de pelo menos 15% do estoque total de habitação pública nos Estados Unidos, um número preocupante quando o próprio Hud estimou que, no ano 2000, mais de 5 milhões de famílias estavam numa situação de emergência por moradia, muitas das quais não se qualificariam para moradia nos novos conjuntos habitacionais (Smith, 2001, p. 3).

Ao contrário dos pronunciamentos dos seus defensores intelectuais e políticos, o projeto neoliberal não foi uma resposta neutra à crescente globalização da economia e às exigências do mercado. Como Jamie Peck argumenta: "a ascendência do neoliberalismo tem sido associada à *construção política* de mercados, e relacionada com a extensão deliberada das lógicas competitivas e gerência privatizada em áreas anteriormente caracterizadas como esferas sociais" (Peck, 2002, p. 395). Peck e outros estudiosos do neoliberalismo corretamente apontam a necessidade de traçar em detalhes como o acordo neoliberal foi *construído* em tempo e espaço por meio de "formas explícitas de gerenciamento e intervenção política e novos modos de construção das instituições desenhadas para estender o projeto neoliberal, gerenciar suas contradições e assegurar a sua legitimidade contínua." (Peck, 2002, p. 396; Crump, 2002 e 2003). O restante desse artigo parte desse objetivo em relação à habitação pública na América do Norte e suas consequências para a moradia de famílias de baixa renda, concentrando-se na estigmatização territorial dos conjuntos habitacionais e na criminalização dos moradores, na conexão de reformas da habitação pública com o projeto maior de disciplinar os trabalhadores no mercado de trabalho através de reformas da previdência social, e as principais modalidades da comodificação da habitação pública.

A estigmatização territorial da habitação pública

Desde o fim dos anos 1960, conjuntos habitacionais na América do Norte têm sido caracterizados no imaginário público como fisicamente decadentes, além de espaços párias com altos índices de pobreza, criminalidade, drogas, minorias raciais e imigrantes. Pesquisas consideráveis têm sido conduzidas sobre a construção de tais espaços "marginais", mostrando que sua substância e retórica revelavam mais sobre noções distintamente brancas e de classe média do que deveria ser um bairro e o comportamento requerido de seus habitantes do que o real ambiente cultural, social e físico da população pobre (Mayne, 1993; Mooney, 2000; Purdy, 2003a; Williams, 2005; Venkatesh, 2000). Esses estudos disseminaram a noção de desorganização e isolamento social dos pobres nas cidades e de sua posição como "objetos" passivos da história. Contudo, teorias da "cultura da pobreza", e suas contrapartes modernas – a tese da "subclasse" na América do Norte, por exemplo – se difundiram amplamente e são continuadamente adotadas pela mídia e pela representação popular, atraindo novos adeptos a cada geração de estudiosos (Gans, 1991; Bauder, 2002). Pesquisadores têm explorado a forma com que a mídia e os políticos conseguiram construir "pânicos morais", caracterizando áreas pobres da cidade, como conjuntos habitacionais desproporcionalmente habitados por minorias negras, como "ameaçadores", problemáticos à ordem social e responsáveis por uma série de males sociais, como o crime e a imoralidade social e cultural. Como Steve Macek argumenta (2006, p. 14-15), a mídia providencia para os políticos e as elites "a influência e o peso social" de políticas urbanas baseadas na repressão dos "marginais", a descrição de problemas sociais e econômicos como "naturais" e "imutáveis" e, portanto, a culpabilidade das próprias vítimas da exclusão social e do racismo e não dos problemas inerentes ao sistema econômico. Tal estigmatização territorial dos bairros pobres por observadores externos não foi uma

representação ideológica livre, mas um reflexo e um molde real das divisões sociais com consequências econômicas e sociais concretas para os pobres e minorias nas cidades. De fato, tal estigmatização territorial pavimentou o caminho das reformas neoliberais da habitação pública na década de 1990.

Conjuntos habitacionais foram representados no imaginário público não só como áreas de pobreza, mas como áreas habitadas por populações social e culturalmente desorganizadas, portadoras de uma perigosa patologia social num processo que Lawrence Vale chama da construção da "geopolítica da identidade" na habitação pública. A mídia e os políticos neoliberais, ajudados pela falta de conhecimento do verdadeiro estado da habitação pública por parte do público em geral, tendem a voltar sua atenção apenas para os conjuntos mais problemáticos, de maneira sensacionalista. Criou-se e difundiu-se uma "ligação cognitiva" entre os moradores da habitação pública e os problemas sociais, que "tem refletido negativamente sobre os moradores e os conjuntos habitacionais, mesmo quando não existe uma real ligação" (Vale, 2002, p. 14-16; também ver, Leavitt e Loukaitou-Sideris, 1995 e Wacquant, 1993). Apesar de grande parte dos conjuntos habitacionais sofrer desproporcionalmente com a pobreza e outros problemas sociais, a maioria deles não tem registrado crimes severos, drogas e problemas de segurança pessoal associados a alguns poucos conjuntos habitacionais, que foram altamente sensacionalizados na mídia e no discurso político da direita. Essa reputação injusta tem tido consequências terríveis para os moradores: o fato de morar num conjunto habitacional afeta oportunidades de trabalho e educação, relações com a polícia e o estado e contatos sociais com pessoas de fora do conjunto (Wacquant, 1996, p. 240; Purdy, 2003b, p. 195-196). Não importa que o morador não seja criminoso, violento ou usuário de drogas; morar num conjunto, o torna assim considerado.

A construção desse imaginário negativo envolveu a redução de problemas socioeconômicos complexos a simples metáforas espaciais sobre a concentração da pobreza (Crump, 2002, p. 581-586; Smith, 1998 e 2001; Purdy, 2003b, Conclusão). Os críticos da habitação pública concentram-se no argumento de que conjuntos habitacionais são grandes demais e mal desenhados. De acordo com essa interpretação, prédios de muitos andares, uma porção significativa dos conjuntos habitacionais construídos no período pós-guerra, não são apropriados para famílias com crianças. Argumentam que os conjuntos grandes segregam os moradores do restante do bairro e da cidade como um todo. Nesta visão, a concentração espacial da pobreza exacerba males, tais como crime e a privação sócioeconomica (renda, emprego e educação), pois não providencia modelos positivos de comportamento e a interação necessária com pessoas mais bem-sucedidas. Até os defensores bem-intencionados dos moradores aceitaram esse argumento que, em combinação com os argumentos sobre a necessidade de cortar gastos do estado, resultaram na demolição de muitos conjuntos habitacionais e sua substituição por projetos menores e mistos e/ou a dispersão dos moradores pela oferta de "cupons" de habitação (Crump, 2002, 593; Purdy, 2003b, Conclusão).

As modalidades de neoliberalismo na esfera da habitação pública

Desde os anos 1990, as discussões políticas sobre habitação pública têm sido dominadas pela necessidade de demolir muitos dos conjuntos habitacionais existentes, especialmente aqueles com prédios de muitos andares, substituindo-os por novos conjuntos habitacionais menores e com baixa densidade populacional, construídos em parceria com empresas privadas. Houve precedentes a esta política de dispersão da pobreza: os "cupons" para habitação pública foram amplamente disseminados na década de 1980 (Bur-

CHELL e LISTOKIN, 1995, p. 598-599). Além disso, uma decisão judicial nos anos 1970 obrigando a desagregação racial na habitação pública em Chicago resultou em alguns programas de dispersão de seus moradores negros para bairros menos pobres nos subúrbios brancos (HOFFMAN, 1996, p. 440). No entanto, foi o programa HOPE VI de 1993 e uma série de leis associadas, sancionadas na década de 1990, que firmemente institucionalizaram os ataques contra a habitação pública. No Canadá, mesmo com um arcabouço legal diferente, houve mudanças semelhantes, modeladas a partir da experiência dos Estados Unidos.

O HOPE VI introduziu três reformas principais: 1) eliminou a preferência à admissão na habitação pública das famílias mais pobres, facilitando a redução da concentração da pobreza e a admissão de moradores com maior renda; 2) eliminou o requerimento de substituição plena de todos os apartamentos demolidos, o que anteriormente tinha bloqueado potenciais reformas; 3) e autorizou o uso de dinheiro do governo federal para habitação pública para financiar novos conjuntos habitacionais com a participação de empresas privadas (SALAMA, 1999, p. 95-96).

Em 1998, estabeleceu-se o *Quality Housing and Work Responsibility Act*, que facilitou ainda mais o uso de recursos governamentais em novos projetos em parceria com empresas privadas. O Ato concedeu incentivos para que famílias permanecessem na habitação pública mesmo quando sua renda ultrapassasse os limites estabelecidos, vinculou o benefício da moradia pública à comprovação de estar empregado, além de ter instituído vários projetos-piloto coordenando reformas de previdência com as da habitação pública (CRUMP, 2003, p. 177-178). Também deu poderes às autoridades municipais de delimitar o número de famílias extremamente pobres (com renda abaixo de 30% da renda média da municipalidade) a 40% das novas vagas. Além disso, as novas leis estabeleceram preferência para admissão de alguns grupos, tais como idosos, trabalhadores empregados em tempo integral,

vítimas de violência doméstica ou sem teto. Apesar do Hope VI permitir o uso de recursos governamentais na renovação dos conjuntos existentes, a vasta maioria do dinheiro tem sido usada para demolição e construção de novos esquemas em parceria com empresas privadas. Até o fim de 2002, o HUD já havia financiado e aprovado a demolição de 140 mil apartamentos (Expectmore.Com, 2003). Várias mudanças nos regulamentos acompanharam essas reformas, reduzindo os direitos legais dos moradores e impondo condicionantes, como por exemplo, a remoção de famílias inteiras da habitação pública, caso algum de seus membros fosse condenado por um crime grave (NPHLP, 2000).

Falsas promessas: as consequências das reformas da habitação pública

As consequencias principais do HOPE VI e das leis a ele relacionadas foram reforçar a austeridade fiscal, privatizar a habitação pública, desconcentrar a pobreza, criminalizar os mais pobres e disciplinar os trabalhadores no mercado de trabalho. Os apoiadores do programa argumentam que os novos conjuntos habitacionais oferecem mais mobilidade residencial e auto-suficiência, bem como reduzem os problemas sociais resultantes da concentração da pobreza. As autoridades locais e o HUD têm orgulhosamente anunciado o sucesso do HOPE VI: a demolição de conjuntos habitacionais "problemáticos" e a construção dos novos conjuntos habitacionais têm figurado proeminentemente na promoção da imagem das cidades onde as reformas foram implantadas.

Porém, as reformas da habitação pública não cumpriram suas promessas de melhorar a moradia dos pobres nos Estados Unidos e no Canadá. Como Jeff Crump argumenta:

> A retórica da mobilidade residencial e da autossuficiência, que caracterizam a política federal de habitação pública, mascara a realidade

> dura das pessoas removidas da habitação pública: moradia insegura em guetos privatizados, pobreza devido a empregos mal remunerados, e o espectro constante do desabrigo e do desemprego em mercados de trabalho desregulados" (Crump, 2003, p. 177).

De fato, é bastante evidente que as oportunidades de moradia pioraram para os mais pobres. Em muitas cidades há longas filas de espera para habitação e a moradia para famílias de baixa renda permanece em estado de crise (Joint Center For Housing Studies Of Harvard University, 2006).

Devido a um mau gerenciamento, corrupção, falta de recursos e cortes no orçamento para manutenção, desde os anos 1970, é fato que muitos conjuntos habitacionais sofrem de problemas estruturais. Instalações tais como centros comunitários e de recreação, quando existentes, terminaram desmanteladas durante o período de austeridade iniciado nos anos 1970. Combinado ao forte imaginário público da marginalidade, um retrato alarmante foi pintado sobre o estado da habitação pública no discurso político e midiático.

Apesar da reputação horrível de muitos conjuntos habitacionais, um estudo conduzido pelo HUD no fim dos anos 1980 revelou que em realidade apenas 6% dos apartamentos dos conjuntos habitacionais estavam "severamente deteriorados", o que equivale a um total de 86 mil apartamentos. Porém, as autoridades municipais planejaram demolir, até o fim do ano de 2002, 140 mil unidades. Muitos desses conjuntos habitacionais não figuravam entre os mais decadentes, ou entre os que tinham o maior número de andares – atributo tão enfatizado nos argumentos sobre a pobreza concentrada. Eram, sim, localizados em terras altamente valorizadas no centro das cidades. Entre os 34 primeiros projetos de demolição, apenas sete eram constituídos de edifícios com muitos pavimentos (nphlp, 2002).

Seguindo a lógica neoliberal de competição com outras cidades pela instalação de novos empreendimentos industriais e postos de trabalho (Harvey, 2005), a maioria dos novos conjuntos habitacionais foi desenvolvida com o objetivo de "limpar" o centro da cidade, como parte da construção de uma nova imagem urbana, resultando na *gentrificação* dessas áreas (Lyderson, 1999; Kelly, 2005). Nos lotes em que havia antigos conjuntos habitacionais, em cidades de pequeno e grande porte, tais como Baltimore, Boston, Filadélfia, Atlanta, Los Angeles, Tucson e Seattle encontram-se agora, além de novos conjuntos habitacionais de pequeno porte, estádios de esporte e luxuosos condomínios fechados de casas (Venketesh e Celemli, 2004). Como parte dos preparativos para as Olimpíadas de Atlanta de 1996, um dos mais antigos conjuntos habitacionais no país, chamado *Techwood Homes*, e localizado no centro da cidade, foi demolido e deu lugar a um condomínio da classe média, com alguns apartamentos subsidiados. O único prédio que sobreviveu a essa demolição, um edifício de importância histórica e arquitetônica, foi apropriadamente reformado e transformado em um escritório para executivos de grandes empresas (Hoffman, 2003, p. 187-190). Em Chicago, o próprio prefeito, o Democrata Richard Daly comprou um apartamento no valor de 500 mil dólares próximo a um novo conjunto habitacional, para demonstrar a viabilidade das reformas. Muitos moradores pobres foram, porém, forçados a deixar a região devido ao crescente custo de aluguel resultante de gentrificação (Lyderson, 1999).

Nos primeiros anos do hope vi, não havia consultas nem discussão com os moradores. Quando um projeto era aprovado, os moradores não tinham direito a nenhum recurso. Protestos de moradores e movimentos sociais forçaram, entretanto, as autoridades a elaborar consultas públicas. Em alguns casos, como o do conjunto East Lake em Atlanta, os moradores lutaram para garantir um maior número de vagas subsidiadas, após a demolição do seu conjunto habitacional antigo e sua substituição por

um campo de golfe e um novo conjunto misto (Hoffman, 2003, p. 190). Em Chicago, associações de moradores processaram a cidade e ganharam o direito de ser consultados mais amplamente (Smith, 2003, p. 13). Já em Toronto, foram utilizadas sofisticadas técnicas de consulta e participação com os moradores, em sete idiomas diferentes, devido ao grande contingente de imigrantes entre os residentes (Toronto Community Housing, 2002). Em Houston, Nova Orleans e Chicago, ocupações dos conjuntos habitacionais foram fortemente reprimidas pela polícia, mas algumas lutas de associações de moradores e aliados conseguiram prevenir ataques mais drásticos (Shelterforce Online, 1994-2007).

Contudo, apesar da consulta aos moradores, a porcentagem de apartamentos subsidiados nos novos conjuntos habitacionais e o custo de aluguel ou compra têm sido predeterminados, em grande parte, pela própria lógica da privatização permitida pelas reformas nacionais e as pressões das construtoras privadas (Smith, 2001, p. 17-18). O hope vi e as novas leis de habitação pública incentivaram as autoridades municipais a reduzir o número de apartamentos subsidiados e deram às empresas privadas a oportunidade de oferecer moradia para famílias de maior renda para assegurar a viabilidade econômica dos novos conjuntos. Portanto, a população de menor renda está sendo impedida de morar nos novos projetos, forçada a aceitar "cupons" da *Section 8*, permanecer na fila de espera dos conjuntos habitacionais existentes, ou desistir da habitação pública e procurar vagas no mercado privado. No caso da reforma do conjunto habitacional *Regent Park* em Toronto, quando a proposta de reforma foi inicialmente lançada em 2002, 40% dos apartamentos seriam subsidiados. Devido à pressão das empresas, o número agora é 26,5%. Os moradores antigos mantêm o direito à vaga na habitação pública, porém, a maioria terá que deixar o bairro no qual viu os filhos crescerem. O controle real sobre o próprio futuro ocorre somente quando existe transferência de poder do governo aos cidadãos (Smith, 2001, p. 4). O uso de técnicas

sofisticadas de participação funciona apenas como uma máscara para aliviar críticas e prevenir a hostilidade dos moradores.

A demanda por moradia para famílias de baixa renda está continuadamente crescendo, porém, para cada 11 mil apartamentos subsidiados demolidos desde 1993 sob o HOPE VI, apenas 4 mil novas unidades foram construídas (NPHLP, 2002, p. 3). Segundo estudos mais detalhados dos resultados do HOPE VI, a vasta maioria dos moradores que perderam seus apartamentos tinham uma renda menor que 30% da renda média na área e os que tiveram acesso às vagas nos novos conjuntos habitacionais vieram desproporcionalmente de famílias com maior renda, que conseguiram atingir os novos e mais restritos requerimentos para admissão. Apesar de a maioria ter interesse expresso em morar nos novos conjuntos, apenas 11,4% dos ex-moradores realmente conseguiu vaga nas novas habitações; 30% receberam "cupons"; e quase 50% foram transferidos para conjuntos já existentes. Pesquisadores acham que o restante, 9% dos ex-moradores, perderam-se no processo, ficando sem teto ou sendo empurrados para o mercado privado, o que exacerbou ainda mais a crise de moradia para os pobres (NPHLP, 2002, p. 3-4; CLAMPET-LUNDQUIST, 2004). Como resultado dos novos requerimentos bem mais restritos, apenas moradores com renda mais alta estão conseguindo permanecer em vagas subsidiadas. Como argumenta o pesquisador Larry Keating: os problemas dos mais pobres "não foram resolvidos. O que houve foi a substituição de uma classe por outra mais favorecida" (DURYEA, 2003). Vários estudos mostraram que o deslocamento econômico e social das pessoas forçadas a mudar, especialmente carecendo de ajuda e infraestrutura social do estado, foi alarmante. Os estudos mostram, de fato, que os supostos benefícios não superaram as consequências negativas (CLAMPET-LUNDQUIST, 2004; POPKIN *et. al.*, 2004, p. 404-407).

Segundo o *National Housing Law Project* (NHLP, 2002), não é claro que todos os sucessos e fracassos dos novos conjuntos sejam

conhecidos, pois o HUD não tem divulgado plenamente as estatísticas. Entretanto, o sucesso tem sido medido pelas autoridades municipais não em termos da disponibilidade de moradia para os pobres, que foram dispersos e esquecidos, mas do impacto na mídia dos novos conjuntos habitacionais sobre imagem urbana (WOLMAN, HILL e FURDELL, 2004). Além disso, existe evidência de que os supostos sucessos, amplamente divulgados, resultaram não dos novos conjuntos, nem da mistura com moradores de classe média, mas sim de melhorias em serviços tais como creches, treinamento vocacional e aumento de recursos para as escolas. É possível também que os sucessos relacionem-se mais diretamente com as tendências da economia como um todo, como o aumento da oferta de empregos em determinados lugares (NPHLP, 2002, p. 13). Muitas vantagens poderiam ter sido atingidas pela melhoria dos conjuntos existentes, sem a remoção dos mais pobres e priorização dos lucros das empresas privadas.

Finalmente, não há evidência de que a mistura social de pessoas de baixa renda com pessoas mais favorecidas economicamente esteja melhorando as oportunidades econômicas dos moradores da habitação pública. É uma ideia que vem do senso comum, que presume que os habitantes não sabem o que fazer para ter um padrão de vida decente e ignora que as oportunidades são determinadas muito mais acentuadamente por fatores socioeconômicos, como emprego, educação e racismo (SMITH, 1998; NPHLP, 2002, p. 12). Existe bastante evidência prática, porém, da influência do setor privado sobre o processo de previdência social. Sabemos os resultados da gentrificação e da especulação no mercado de terras, e os efeitos da ausência de alternativas decentes de moradia sobre o bem-estar da população.

Conclusão: contestando a lógica Neoliberal

É bastante claro que as reformas da habitação pública na América do Norte representam um ataque frontal à oferta de moradia para as famílias de baixa renda e o patrimônio público, por meio de cortes no orçamento, a implantação de mecanismos de mercado na habitação pública e a redução de vagas subsidiadas para os pobres. Os argumentos favoráveis à dispersão dos pobres, à mobilidade residencial e à autossuficiência e os benefícios dos conjuntos habitacionais mistos e de menor tamanho são incertos e têm servido para justificar a redução de oferta de habitação pública. Como satiriza Lawrence Vale, o significado de HOPE deveria ser "Housing Opportunities for People Elsewhere" (oportunidade de habitação para pessoas em algum outro lugar).

Da perspectiva dos que apoiam a habitação pública como alternativa às enormes deficiências do mercado privado, é necessário em primeira instância rejeitar completamente a própria *lógica* neoliberal das reformas. Essas reformas constituem um projeto *político* e *ideológico* construído nos interesses da classe dominante para melhor competir com outros estados num mundo globalizado e enfraquecer alternativas interessantes para a classe trabalhadora. Algumas associações de moradores de habitação pública têm mostrado o caminho prático da contestação das reformas neoliberais. Numa minoria de casos, onde houve um grande movimento de moradores, organizados e prontos para construir solidariedade com outros grupos na sociedade, as reformas foram fortemente contestadas, resultando em melhorias nos serviços sociais e comunitários, aumento no número de vagas subsidiadas e garantia de menor deslocamento das famílias. Em algumas cidades, como Bufalo e Boston, moradores conseguiram usar dinheiro do HOPE VI para melhorar conjuntos existentes sem a remoção de moradores (VALE, 2000; HOFFMAN, 2002). Nesses casos, os moradores rejeitaram a lógica das reformas, ligaram-se com outros

grupos na comunidade e forçaram governos municipais a manter a habitação pública. Em combinação com a luta para melhorar as condições de emprego, salários, previdência social em geral e também contra o racismo e a estigmatização, é claro que organização e solidariedade foram elementos chaves para o sucesso da luta por moradia decente na América do Norte. Somente desta maneira é possível construir o que David Harvey (2000) chama de verdadeiros "espaços de esperança" contra a falsa esperança do HOPE VI.

Referências bibliográficas

ARENA, Jay. The War at Home: New Orleans, Public Housing, and the 'Chilean Option'. *ZNet*. 12nov.2005. Disponível em: <http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=9102>. Acesso em: 15 mai. 2007.

BELSKY, Eric., CALDER, Allegra., DREW, Rachel. The Real Jobs-Housing Mismatch. *Shelterforce.* n. 136. p. 1-8. jul.-ago.2004. Disponível em: <www.nhi.org/online/issues/136/mismatch.html>. Acesso em: 15 maio 2007.

BURCHELL, Robert W., LISTOKIN, David. Influences on United State Housing Policy. *Housing Policy Debate*. Washington, D.C. v. 6, n.3, 1995. Disponível em: <http://www.knowledgeplex.org/kp/text_document_summary/scholarly_article/relfiles/hpd_0603_burchell.pdf>. Acesso em: 15 maio 2007.

CASS, JULIA e WHORISKEY, Peter. New Orleans to Raze Public Housing. *Washington Post*. 08 dez. 2006. p. A3.

CLAMPET-LUNDQUIST, Susan. HOPE VI Relocation: Moving to New Neighborhoods and Building New Ties. *Housing Policy Debate.* v. 15, n. 2, p. 415-447, 2004.

CRUMP, Jeff. Deconcentration by demolition: public housing, poverty, and urban policy. *Environment and Planning D:* Society and Space. v. 20. p. 581-596, 2002.

_____. The End of Public Housing as We Know It: public housing policy, labor regulation and the US City. *International Journal of Urban and Regional Research*. v. 27, n. 1, p. 177-185, 2003.

DAVIS, Mike. Who is Killing New Orleans? *The Nation*. 10. abr. 2006. Disponível em: <http://www.thenation.com/doc/20060410/davis>. Acesso em: 15 mai. 2007.

DREIR, Peter. Labor's Love Lost? Rebuilding Unions' Involvement in Federal Housing Policy. *Housing Policy Debate.* v. 11, n. 2, p. 327-392, 2000.

_____. The tenants' movement in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research.* v. 88, p. 255-279, 1984.

DURYEA, Bill. The other side of paradise. St. Petersburg Times. 08 jun. 2003.

ENGELS, Friedrich. *The Housing Question.* London: M. Lawrence, 1935 [1872].

EXPECTMORE.COM. Detailed Information on the HOPE VI (Severely Distressed Public Housing) Acesso em: . 2003. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/detail/10001162.2003.html> Acesso em: 15 mai. 2007.

FERNANDEZ, John. Declaration of John Fernandez in Anderson vs. Jackson, United States District Court for the Eastern District of Lousiana, Civil Action no.06-3298. 23 out.2006. Disponível em: <http://fairhousingnetwork.org/sites/fairhousingnetwork.org/files/Declaration%20John%20E%20Fernandez.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

_____. Labor, Capital, and Class Struggle around the Built Environment in Advanced Capitalist Societies. In: COX, Kevin (Org.) *Urbanization and Social Conflict in Market Societies*. Chicago: Maaroufa Press, 1978. cap. 1.

_____. *Spaces of Hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

HIRSCH, Arnold. *Making the Second Ghetto: Race & Housing in Chicago, 1940-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

JOINT CENTER FOR HOUSING STUDIES OF HARVARD UNIVERSITY. *State of the Nation's Housing: 2006*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 2006. Disponível em: <http://www.jchs.harvard.edu/publications/markets/son2006/son2006.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

KATZ, Bruce., LIU, Amy., FELLOWES, Matt., Mabanta, Mia. *Housing Families Displaced by Katrina: A Review of the Federal Response to Date.* Washington, DC: Brookings Institution Metropolitan Policy Program, 2005.

KELLY, Kimbriell. Rising Values. *Chicago Reporter*. jul.-ago. 2005. Disponível em: <http://www.chicagoreporter.com/2005/7-2005/cha/chaprint.htm>. Acesso em: 15 mai. 2007.

LEAVITT, Jacqueline., LOUKAITOU-SIDERIS, Anastasia. A Decent Home and a Suitable Environment: Dilemmas of Public Housing Residents in Los Angeles. *Journal of Architectural and Planning Research*. v. 12, p. 221-239, ago.1995.

LIPSITZ, George. Learning from New Orleans: The Social Warrant of Hostile Privatism and Competitive Consumer Citizenship. Cultural Anthropology. v. 21, n.3, p. 451-468, ago. 2006.

LYDERSON, Kari. Shame of the Cities: gentrification in the New Urban America. *Lip Magazine*. 15 mar. 1999. Disponível em: <www.lipmagazine.org/articles/featlydersen_7_p. htm> Acesso em: 15 mai. 2007.

MARCUSE, Peter. Housing Movements in the United States. *Housing, Theory and Society.* v. 6, p. 67-86, 1999.

_____. Interpreting Public Housing History. *Journal of Architectural and Planning Research.* v. 12, p. 240-258, ago. 1995.

MURDIE, Robert. 'Blacks in Near-ghettos?' Black Visible Minority Population in Metropolitan Toronto Housing Authority Public Housing Units. *Housing Studies*, v. 9, p. 435-457, 1994.

_____. Social Polarization and Public Housing in Canada: A Case Study of the Metropolitan Toronto Housing Authority. In FRISKEN, Frances (Org.) *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, v. 1. Berkeley and Toronto: Institute of Governmental Studies Press and the Canadian Urban Institute, 1994. p. 293-339.

NATIONAL HOUSING LAW PROJECT (NHLP). Memorandum. **Eviction of Innocent Tenants Due to the Acts of Others and HUD's "One Strike" Policy.** Jun.2000. Disponível em: <http://www.nhlp. org/html/pubhsg/onestrike. htm>. Acesso em: 15 mai. 2007.

NATIONAL LOW-INCOME HOUSING COALITION (NLIHC). Hurricane Katrina's Impact on Low Income Housing Units. Research Note #05-02. 9 set. 2005. Disponível em: < http://www.nlihc.org/doc/05-02.pdf> Acesso em: 15 maio.2007.

NATIONAL LOW-INCOME HOUSING COALITION (NLIHC). Public Housing. 1.março.2007. Disponível em: <https://www2398.ssldomain.com/nlihc/detail/article.cfm?article_id=2798&id=23>. Acesso em: 15 mai. 2007.

National Public Housing Law Project (NPHLP). False HOPE: A Critical Assessment of the HOPE VI Public Housing Redevelopment Program. Jun.2002. Disponível em: <http://www.nhlp. org/html/pubhsg/FalseHOPE.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

Peck, Jamie e Tickell, Adam. Neoliberalizing Space. *Antipode*. v. 34, n. 3, p. 380-404, 2002.

Popkin, Susan J., Levy, Diane K., Harris, Laura E., Comey, Jennifer., Cunningham, Mary K., Burn, Larry. The Hope VI Program: What about the Residents. *Housing Policy Debate.* v.15, n. 2, p. 385-414, 2004.

Popkin, Susan J., Turner, Margery A., Burt, Martha. *Rebuilding Affordable Housing in New Orleans: The Challenge of Creating Inclusive Communities*. Washington: The Urban Institute, 2005. Disponível em: <http://www.urban.org/UploadedPDF/900914_affordable_housing.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007.

Price, Logan. Ressurection City Demolished. New Orleans Independent Media. 8 Abr.2007. <http://neworleans.indymedia.org/news/2007/04/10093.php>. Acesso em: 15 mai. 2007.

Purdy, Sean. 'Ripped Off' By the System: Housing Policy, Poverty and Territorial Stigmatization in Regent Park Housing Project, 1951-1991. *Labour/Le Travail.* no. 50, p. 45-108, Fall, 2003a.

_____. *From Place of Hope to Outcast Space:* Territorial Regulation and Tenant Resistance in Regent Park Housing Project, 1945-2000. 2003b. Dissertação (Doutorado em História) Department of History, Queen's University, Kingston, Canadá.

Quigley, Bill. Eighteen Months After Katrina. Justice for New Orleans site. fev.2007. Disponível em: <http://www.justiceforneworleans.org/>. Acesso em: 15 mai. 2007.

Salama, Jerry J. The Redevelopment of Distressed Public Housing: Early Results from HOPE VI Projects in Atlanta, Chicago, and San Antonio. Housing Policy Debate. v.10.n.1. p. 95-142. 1995. Disponivel em: <www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_1001_salama.pdf>. Acesso em: 15.maio.2007.

Sewell, John. *Houses and Homes: Housing for Canadians*. Toronto: James Lorimer and Company, 1994.

SHELTERFORCE ONLINE, 1994-2007. Disponível em: <www.nhi.org/online/index.html>. Acesso em: 15 mai. 2007.

SMITH, Janet L. Cleaning Up Public Housing By Sweeping Out the Poor. *Habitat International*. n.23, p. 49-62. mar. 1998.

_____. Mixing it Up: Public Housing Redevelopment in Chicago. Trabalho apresentado no congresso, *Area-based initiatives in contemporary urban policy,* Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association, Copenhague, 17-19 mai. 2001.

STATISTICS CANADA. Census of Canada, 1971.

TORONTO COMMUNITY HOUSING. Regent Park: A Place to Call Home. Toronto: Toronto Community Housing, 2002. Disponível em: <http://www.regentparkplan.ca/>. Acesso em: 15 mai. 2007.

US CENSUS BUREAU. Housing Vacancies and Homeownership (CPS/HVS). Annual Statistics: 2005. Table 12. Homeownership Rates by Area: 1960 to 2005. Disponível em: <http://www.census.gov/hhes/www/housing/hvs/annual05/ann05t12.html>. Acesso em: 15 mai. 2007.

VALE, Lawrence. *Reclaiming Public Housing: A Half Century of Struggle in Three Neighborhoods.* Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2002.

VENKATESH, Sudhir, CELIMLI, Isil. Tearing Down the Community. *Shelterforce.* n.138. Nov.-Dez 2004. Disponível em: <http://www.nhi.org/online/issues/138/chicago.html>. Acesso em: 15 mai. 2007.

_____. *American Project: The Rise and Fall of a Modern Ghetto*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000.

VON HOFFMAN, Alexander. High Ambitions: The Past and Future of American Low-Income Housing Policy. *Housing Policy Debate*. v.7, n. 3, p. 423-446, 1996.

_____. *House by House, Block by Block: the rebirth of America's Urban Neighborhoods*. NY: Oxford University Press, 2003.

WACQUANT, Loïc. Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto. In: MINGIONE, Enzo (Org.) *Urban Poverty and the Underclass:* A Reader. Oxford: Blackwell, 1996, p. 234-274.

_____. Urban Outcasts: stigma and division in the black American ghetto and French urban periphery. *International Journal of Urban and Regional Research.* v. 17, p. 366-383, set. 1993.

WEBSDALE, Neil. *Policing the Poor:* From Slave Plantation to Public Housing. Boston: Northeastern University Press, 2001.

WILLIAMS, Rhonda Y. *The politics of public housing:* Black women's struggles against urban inequality. New York: Oxford University Press, 2004.

WOLMAN, Harold., HILL, Edward., FURDELL, Kimberley. Evaluating the Success of Urban Success Stories: Is Reputation a Guide to Best Practice? *Housing Policy Debate*. v.15, n. 4, p. 956-997, 2004.