

AS POLÍTICAS DE LUTA CONTRA A POBREZA NA PERIFERIA DE BUENOS AIRES, 1984-1994*

Marie-France Prévôt SCHAPIRA**

RESUMO: Na Argentina, como em outros países da América Latina, no contexto dos anos 80, de crise e pauperização, implantou-se políticas de luta contra a pobreza, acompanhando os planos de ajustes econômicos. Aqui analisam-se três destes programas, desenvolvidos no conurbano de Buenos Aires, onde se concentrava a maior parte da população pobre. Cada programa reflete modos diferentes de pensar a nova questão social e o papel do território no tratamento da pobreza. Este artigo questiona até que ponto estas políticas territorializadas recriam as novas formas de solidariedade e de cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina, pobreza, territórios urbanos, políticas sociais, poder local.

Nos anos oitenta, a agudização da pobreza obrigou os governos da América Latina e da Europa a repensarem a questão social. Na maior parte dos países da América Latina surgiram programas de enfrentamento da pobreza que tiveram um papel chave nas políticas compensatórias de ajuste econômico. Todos estes programas têm em comum o recurso à participação da população num contexto de redemocratização. Estas políticas territorializadas, baseadas em formas de organização e representação locais, têm sido apresentadas, por toda uma corrente descentralizadora, como novas formas de expressão da cidadania, e, também, de de-

* Artigo traduzido da versão em espanhol, apresentada sob o título "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 59, n. 2, abr./jun. 1996, p. 73-74. Tradução para o espanhol de Marcela Pineda Camacho.

** Maître de Conférence à l'Université de Tours e Pesquisadora no CREDAL/CNRS, Paris-França.

mocracia local. Para outros, ao contrário, estas políticas dão lugar a formas típicas de clientelismo e de patronato político, segregando os mais pobres em seus territórios.

O debate sobre as novas políticas, na Argentina, colocou-se nestes termos. Com efeito, a implantação de programas de assistência aos mais carentes veio contrapor-se à tradição beveridgiana que influenciou a construção do sistema de proteção social, a partir dos anos 40. Evidentemente, este debate insere-se no contexto de profundas mudanças políticas, econômicas e sociais que ocorreram no País a partir do retorno à democracia, resultantes tanto dos transtornos da herança da ditadura como das tentativas da “década perdida” (1980); e, mais atualmente, das políticas de ajuste praticadas.

A partir dos primeiros anos de funcionamento das instituições democráticas, nos quais as políticas keynesianas do passado foram retomadas, a Argentina foi um dos últimos países a adotar, em 1991, de forma radical, uma via neoliberal para sair da crise. O plano de convertibilidade implantado pelo novo ministro da Economia – Domingo Cavallo – fez todos os paradigmas do Estado nacional-popular fracassarem. Diante desta virada ideológica, a falta de protestos da base social do peronismo surpreendeu a todos. É preciso lembrar, no entanto, que o Plano Cavallo afigurou-se como a última oportunidade de evitar que o país mergulhasse no caos e na decadência. A desorganização econômica, a crescente pobreza e a hiperinflação constituíram-se no pano de fundo da convertibilidade, o que explica em parte a adesão de amplos setores da população à nova ordem econômica.

Desde 1992, a Argentina retomou o crescimento. Este foi de 6% entre 1991 e 1993. Entretanto, tal crescimento não veio acompanhado da criação de empregos. Ao contrário, o aumento massivo do desemprego e a forte precariedade do emprego, caracterizou a evolução do mercado de trabalho. O desemprego aberto passou de 5% da população economicamente ativa (PEA) nos anos 80, para 18% em 1995, enquanto que os trabalhadores do setor informal representavam 34% da PEA (ver Quadro

1). A isto juntam-se ainda as múltiplas formas de precarização do trabalho, evidenciadas pela pesquisa do INDEC, em 1991, nos arredores da Grande Buenos Aires.

Quadro I – Indicadores do mercado de trabalho urbano na Argentina

	1980	1983	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	Taxa de atividades (%)									
Total de aglomerados urbanos	38,4	37,4	38,7	39,8	39,1	39,5	40,0	41,3	41,0	42,8
Grande Buenos Aires	39,3	37,8	39,8	41,4	40,6	40,9	41,6	43,8	43,3	45,9
Capital Federal			41,7	45,1	45,6	45,9	46,4	48,1	46,3	49,0
Partidos* do conurbano			39,2	39,9	38,7	39,0	39,8	42,3	42,2	44,7
Total de aglomerados interior**	36,8	37,0	37,0	37,3	36,8	37,6	37,9	37,6	37,8	38,1
	Taxa de desocupação aberta (%)									
Total de aglomerados urbanos	2,6	4,7	5,6	7,6	7,5	6,6	7,0	9,6	11,5	18,6
Grande Buenos Aires	2,3	4,2	4,7	7,3	7,4	5,9	6,7	10,1	12,1	20,2
Capital Federal			2,5	4,7	4,8	4,9	4,9	8,4	8,9	14,3
Partidos de conurbanos			5,2	8,5	8,5	6,2	7,4	10,9	13,4	22,6
Total de aglomerados interior	3,2	6,0	7,1	8,5	7,5	7,5	7,5	8,8	10,5	15,4

Nota: As taxas correspondem a médias simples de duas ondas anuais de emprego (maio e outubro) à exceção de 1995, que considera exclusivamente o mês de maio.

Fonte: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. In: LO VUOLO, Rubem, 1995.

* N.T.: Partidos – refere-se as divisões do conurbano.

** N.T.: Interior – aglomerados ligados às atividades rurais.

Mais que qualquer outro país da América Latina, a Argentina experimentou uma espécie de “círculo vicioso”, no qual a urbanização, a industrialização e o assalariamento cresceram paralelamente. Este processo foi acompanhado pela criação de um sistema de proteção social, de um “Estado de Bem-Estar” em versão local, que contribuiu em grande parte para a integração social e política dos imigrantes vindos do outro lado do Atlântico e das províncias* do interior (CORTES, MARSHALL, 1993).

* N.T.: Província – divisão territorial da Argentina, correspondendo às unidades da federação.

Este sistema entrou em crise nos anos setenta. O esgotamento do modelo de industrialização por substituição das importações submergiu a economia argentina num ciclo de recessão marcado pela desindustrialização e por uma forte pauperização das classes média e popular.

Os saques de supermercados nos bairros periféricos da capital, durante a hiperinflação de 1989, expressam estas mudanças. Desde 1983, o governo eleito democraticamente percebeu a gravidade dessas mudanças sociais e lançou um amplo programa de luta contra a pobreza. Neste contexto de redemocratização e de profunda crise, os Planos Austral (1985) e Primavera (1988) não conseguiram ocultar que a “questão social” colocava-se então sob novos termos.

Como revisar um sistema de proteção baseado na relação assalariada, quando importantes setores estão daí excluídos? Como em muitos países da América Latina, estes últimos dez anos testemunharam a criação de políticas sociais dirigidas às populações mais vulneráveis. Estas políticas variaram segundo as conjunturas políticas e os espaços envolvidos, mas em todos os casos contribuíram para reforçar o nível local. Este apareceu então, frente a muitos, como o lugar onde se poderia pôr em prática novas formas participativas, de representação e de desenvolvimento para enfrentar a crise, discurso que foi amplamente aceito.

Que sentido dar então a este apelo por participação e por democracia local, num momento em que as formas de integração salarial e cidadã à Nação desmoronam-se? As inovações sociais e as políticas territorializadas, tanto no município como no bairro, foram vistas, por alguns, como a possibilidade de construção de novos espaços de exercício da cidadania e de revitalização da sociedade civil que, durante muito tempo, tanto nas épocas populistas como nas dos militares, estiveram tuteladas. Outros, ao contrário, denunciaram o retorno ao local, pelas conseqüências não democráticas que estas formas de “democracia de proximidade” (GAUCHET, 1991) poderiam envolver.

Que significa, nos anos oitenta, a “centralidade” dos pobres e da pobreza nos discursos políticos e na implantação de novas políticas soci-

ais? Estas políticas “compensatórias” – retomando a terminologia do Banco Mundial – expressariam, por acaso, visões distintas do social, da pobreza e do território?

Trataremos de responder a estas interrogações a partir do lugar de maior concentração da riqueza e da pobreza na Argentina: Buenos Aires, que congrega 12 milhões de habitantes, num país que conta com quase 35 milhões, segundo o Censo de 1990.¹

POBRES E LUGARES DE POBREZA NA GRANDE BUENOS AIRES

É óbvio que a explicitação do fenômeno da pobreza, por parte dos radicais, não deve confundir-se com seu desenvolvimento nos anos setenta. Eles, no entanto, têm associado, quase sempre, a pobreza, à ditadura, e também sua desapareção à democracia, como bem demonstra o lema do candidato Raúl Alfonsín: “Com a democracia se come, se veste, se educa”. Desde sua chegada ao poder, Alfonsín pediu a elaboração de um balanço sobre a situação da pobreza. A publicação de um documento, até então inédito, na Argentina, *El mapa de la pobreza* (INDEC, 1984), dá a medida do fenômeno de desagregação social e da existência de imensas concentrações de pobreza urbana.

As novas formas de pobreza urbana

A questão da construção social e da pobreza tem sido sempre problemática porque implica em questões de justiça e de igualdade, em cada sociedade. Num país rico, onde a pobreza havia sido até então percebida como um fenômeno marginal e residual, a deterioração brutal da situação econômica dos anos oitenta obrigou a reconceitualizar este fenômeno. Ajudado por organizações internacionais, o governo radical tentou medir

¹ Na Grande Buenos Aires, entre os grupos objeto das políticas, 68% vivem em alojamentos sem água corrente; 50% dos bairros, sem ruas pavimentadas; 86% em zonas sem redes de esgoto, muitas das quais não contam com telefones públicos. Alguns dirigentes dos bairros mais periféricos têm atualmente telefones celulares.

a amplitude e a complexidade do processo de pauperização. O governo atual permanece neste caminho. Quatro documentos marcam este intento: *La pobreza en Argentina* (1984), *La pobreza en los alrededores de Buenos Aires* (1990) e *Mapas de la pobreza en Argentina* (1994).

Estes trabalhos utilizaram dois métodos de medição da pobreza:

1. O primeiro leva em conta as manifestações da pobreza, a existência de carências, de necessidades básicas insatisfeitas (*basic needs*). Neste caso, os indicadores utilizados para construir as categorias dos “pobres estruturais”, os NBI – promiscuidade, condições precárias da moradia, falta de instalações sanitárias, evasão do sistema escolar, etc. – privilegiam a dimensão ecológica.
2. O segundo, de acordo com os trabalhos de BOOTH e ROWNTREE, compreende o fenômeno a partir do método clássico de definição do “patamar da pobreza”, no qual um domicílio não pode cobrir as necessidades básicas de alimentação, saúde e educação.²

Este duplo enfoque expressa, em realidade, a existência de dois grupos sociais bem definidos: os pobres estruturais (NBI) e os novos pobres, que apesar de sofrerem processos de empobrecimento nos anos 80, não partilham nem uma mesma história, nem um mesmo espaço de vivência.³ Até a “década perdida” a maioria dos pobres expressava a condição de pobres estruturais, cuja renda situava-se, geralmente, abaixo do “patamar da pobreza”. ROMEIRO (1983) analisa a aparição de cidades precárias, ligando-as à grande migração para a cidade a partir dos anos trinta, e nota que nesta zona de moradias precárias, sem serviços (...) *os moradores eram geralmente operários de novas indústrias que tinham bons salários, o que lhes permitia alimentarem-se e vestirem-se bem.*

Os anos oitenta testemunharam um grande aumento no número dos pobres – quase um terço da população – e a aparição da nova pobreza urbana que alcançava as classes médias e popular, as quais, no pas-

² Em 1886, C. BOOTH foi o primeiro a formular um levantamento sobre a pobreza na cidade de Londres, exatamente sobre a noção de “patamar de pobreza”. Em 1901, ROWENTREE lançou uma pesquisa semelhante na cidade de Nova York.

³ Para um estudo mais detalhado ver (MINUJIN, VINCOUR, 1989).

sado, não haviam sofrido privações quanto à satisfação de suas necessidades básicas. Estas populações dispunham de um patrimônio, uma cultura e um emprego. A partir de 1974, elas sofreram uma queda drástica de suas rendas, da ordem de mais de dois terços. Diferente dos pobres estruturais, para os quais o território – o bairro, o município, a cidade precária – constitui-se um elemento importante da ação coletiva, as estratégias de ajustes “invisíveis” das classes empobrecidas ante a mobilidade decrescente são sobretudo individuais ou familiares. A metáfora do naufrágio é repetida, constantemente, no discurso da classe média empobrecida. Para os habitantes dos subúrbios de Matanza ou de Morón, os problemas urgentes – emprego e segurança – dependem de soluções privadas (ARCHENTI, FRANCO, 1990).

A situação dos pobres estruturais, os *hundidos** como os chamava J. L. IMAZ, piorou: uma alta proporção – 77% dos inseridos nas NBI em 1988 – vive agora em habitações em estado precário e com rendas inferiores ao patamar da pobreza. O último documento publicado pelo grupo econômico de Cavallo, seguindo a trajetória dos documentos dos radicais, desenha a geografia da pobreza no início dos anos noventa (INDEC, 1994). Tal documento aponta uma diminuição dos pobres estruturais, em relação ao documento de 1984. Entretanto, esta cartografia social só leva em conta as condições de moradia, os serviços de saúde e educação e a porcentagem dos pobres estruturais (NBI). Nada informa sobre as relações entre a pobreza e o mercado de trabalho (TOPALOV, 1991). O mapa é orientado, antes de mais nada, para definir os espaços de intervenção das novas políticas sociais territorializadas. A visão dual produzida por este método (pobres de um lado, o resto, do outro) oculta uma realidade mais complexa. Existe uma grande heterogeneidade de situações entre aqueles demitidos das fábricas que, através de suas indenizações, puderam trabalhar por contapropria (em táxis ou pequenas barracas); os funcionários empobrecidos; e aqueles que, apesar do emprego se tornar precário, ainda conservam um patrimônio.

* N.T.: Os arruinados, derrubados, afundados.

O mercado de trabalho: desemprego e precariedade

Esta forte pauperização relaciona-se com as mudanças ocorridas no mercado de trabalho há quinze anos. Os números mostram que na Grande Buenos Aires o aumento do desemprego foi mais elevado: duplicou em 1994, até chegar a 571.000 pessoas, num momento em que a taxa de crescimento anual era de 5 à 6%. Lembremos que a região metropolitana foi a mais afetada pela quebra de numerosas fábricas (de automóveis, vidro, têxteis) e pelas políticas de descentralização industrial desenvolvidas pelos militares. A este processo de desindustrialização junta-se, a partir de 1989, as dispensas de funcionários públicos, em decorrência do processo de reforma do Estado.

Além dos desempregados, cujo número tem aumentado, os pobres são em grande medida também trabalhadores cujo vínculo se tornou precário (trabalhadores interinos, temporários, não declarados) com contrato por tempo limitado e sem proteção social.⁴ O grupo mais significativo é formado pelos trabalhadores domésticos e pelos operários, que representam 51,8% dos NBI e 46,1% dos “novos pobres” (NUN, 1989). A estes juntam-se os funcionários federais e das províncias⁵ e, em terceiro lugar, os que trabalham por conta própria, o que significa que algumas atividades, que nos anos setenta ofereciam oportunidades, encontram-se atualmente saturadas (barracas, táxis). Não é espantoso, portanto, que se observe uma importante diminuição da renda, neste setor (cf. INDEC, 1990). Finalmente, há que considerar-se, particularmente, os aposentados e os jovens. Os primeiros, distribuídos de forma mais ou menos uniforme na cidade, representam 20% dos novos pobres; em 1994 sua pensão era, em média de 150 dólares por mês. Os jovens das classes populares, por sua vez, primeiras vítimas da crise, vivem em sua maioria na periferia. Contrariamente ao que se pensa, os jovens dos subúrbios estudados

⁴ Cf. os trabalhos de M. NOVICK. In: P. GALIN e M. NOVICK (1990), assim como a investigação sobre o emprego na Grande Buenos Aires, INDEC (1991).

⁵ Sobretudo ao nível nacional, porque só a partir do Plano Cavallo (abril 1991) as províncias viram-se obrigadas a envolverem-se com o ajuste.

por AUYERO (1993), os bandos “de esquina”, não são delinquentes, mas trabalhadores precários, sem proteção social. Diferentemente de seus pais, que haviam trabalhado em fábricas, são empregados em pequenas oficinas e vêm suas condições de inserção no mercado de trabalho, gravemente ameaçadas. De fato, uma das preocupações dos dirigentes de bairros é que a “cultura do trabalho”, tão recorrente na retórica peronista, não se perca entre os jovens.

Os territórios da pobreza

Um trabalho anterior demonstrou a dificuldade de identificar os “territórios da pobreza” na aglomeração de Buenos Aires, vez que a fronteira entre as classes populares empobrecidas e os pobres tende a desaparecer (SCHAPIRA, 1990).

Tradicionalmente, os pobres moravam em quartos mobiliados de “curtiços”,⁵ construídos no princípio do século nos bairros da Boca e Barracas,⁶ hoje bem numerosos na capital. Depois, com a migração interna, passaram a povoar as cidades situadas próximas do porto e da zona industrial. Numa cidade onde a integração tinha sido satisfatória, estes eram lugares de discriminação. O amontoamento, as moradias precárias, a ilegalidade, no caso dessas cidades, além da falta de serviços: tudo os opunham às zonas de lotes baratos.⁷

A crise significou o fim deste modo de acesso à terra. Na Grande Buenos Aires, onde já não se dividem mais lotes, a década de oitenta tem testemunhado o desenvolvimento de um duplo movimento, por um lado centrífugo, com as ocupações coletivas de terra na periferia — fenômeno até então inédito na Argentina — e, por outro, centrípeto, com a multiplicação das invasões nas zonas pericentrais deterioradas. Neste duplo

* N.T.: *Conventillos*, em espanhol.

⁶ Em 1945, na cidade de Buenos Aires, 10% da população vivia em “curtiços”, num momento em que 63% das moradias eram alugadas.

⁷ Os anos setenta são um período de acesso da população à moradia, mas também de desenvolvimento de cidades precárias em Buenos Aires.

movimento atuam as variáveis de acesso ao centro, renda da terra, preço e tempo de transporte, segundo o modelo de WINGO. A crise aguda da moradia relaciona-se com a suspensão do processo de parcelização e com a deterioração do sistema de transporte, reduzindo a mobilidade.

Apesar da pobreza estar atualmente diluída no conjunto urbano, podemos, entretanto, desenhar a *grasso modo* seus contornos: as concentrações da pobreza ao sul da Avenida Rivadavia, bairros operários antigos, habitado por uma população cada vez mais velha,⁸ e as zonas das cidades precárias no centro, onde vive a maioria dos bolivianos e paraguaios que reivindicam uma identidade de gueto. À diferença dos *villeros** dispersos pela periferia durante a ditadura, estas cidades precárias contam com redes de solidariedade que constituem-se numa força importante para seus habitantes. Isto explica porque, depois de 1983 tenha se voltado a povoar as *villas miseria* da capital, esvaziadas pelos militares (OSLAK, 1991).

Finalmente, os assentamentos e os lotes populares, segregados nos arredores da cidade. Nos espaços intersticiais, sem infra-estrutura, localizados nos municípios da segunda zona⁹ moram os pobres expulsos da capital pelos militares, pelos altos preços dos aluguéis e pelos imigrantes internos. Nos municípios periféricos, todos os indicadores — mortalidade infantil, desemprego, NBI, altos riscos sanitários, delinquência, alto crescimento demográfico — indicam pontos de fraturas. Já não são mais cidades-dormitório como eram nos anos do alto crescimento industrial (40-60) mas zonas de fixação da pobreza nos confins da cidade (INDEC,

⁸ Esta divisão da cidade marca, igualmente, as práticas culturais dos jovens. Cf. MARGULIS y otros (1994).

* N.T.: *Villeros* — segmento da população de baixa renda residente nos arredores da cidade.

⁹ A primeira zona compreende os seguintes municípios: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Tres de Febrero, General San Martín, Vicente López, San Isidro, San Fernando e a metade do município de Matanza; a segunda zona compreende os municípios de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brawn, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, General Sarmiento, Tigre e a outra metade de Matanza.

1991a).¹⁰ A crise reduziu a mobilidade da população. Há menos movimento porque há menos trabalho além da deterioração do transporte público, impedindo sua busca para além de um certo perímetro. Desta forma, em torno de pequenas empresas, organizam-se mercados de trabalho locais, dependentes, em grande medida, das redes familiares e da vizinhança (KRALICH, 1993).

O efeito da distância em relação ao centro desempenhou um papel fundamental na formação de uma territorialidade exacerbada. Fechados em seu espaço, os habitantes dos bairros da periferia acabam por se debaterem uns contra os outros, como durante as “revoltas da fome” de 1989, fazendo com que a equação vizinhança/solidariedade, que teria sido tão importante nos bairros de loteamento populares, baseada numa forte identidade profissional e política, já não tenha a mesma pertinência. A fragmentação da cidade, as transformações do comportamento social de seus habitantes e as modificações das práticas da cidade (VIDAL, s.d., p. 122), constituem o pano de fundo dos programas de luta contra a pobreza. Todos eles reafirmam a vontade de considerar a peculiaridade dos lugares, de estimular solidariedades territoriais nos seus projetos de desenvolvimento social, o que impõe que se busque entender como os distintos programas sociais se inserem nas dinâmicas sociais e territoriais dos arredores de Buenos Aires, na luta contra a exclusão.

O “SOCIAL DE COMPENSAÇÃO”: DO NACIONAL AO LOCAL

Frente à emergência da crise, nos últimos dez anos surgiram mudanças significativas nos enfoques das políticas sociais e na organização do sistema de proteção social. Paralelamente à descentralização das polí-

¹⁰ Este trabalho foi realizado a pedido do Ministério da Saúde para determinar as zonas de risco frente ao recrudescimento de certas epidemias, sobretudo do cólera. Os municípios de alto risco - entre 53% e 30% das casas compreendidas são os da segunda zona.

ticas do *welfare*¹¹ (educação, saúde, moradia), o Estado e os novos atores situados na fronteira dos setores público e privado – a Igreja, as ONGs, as associações de moradores, as elites empresariais – implementaram políticas rígidas para a população mais vulnerável. Estes novos atores constituíram-se na luta contra a ditadura e contribuíram muito para a revitalização do cenário local.

Depois das oscilações do período radical (1983-1989) as orientações comunitárias ao nível local converteram-se explicitamente no eixo das políticas compensatórias do governo eleito em 1989. Duas palavras-chave estão no centro do dispositivo atual: **comunitarismo** e **descentralização**. Estas palavras, de certa maneira, têm alguma simetria com **eficácia** e **privatização**, próprias à modernização econômica e ao ajuste. Contrariamente ao governo radical, que colocava o problema da pobreza no centro de seu discurso, o governo atual o relega ao nível dos espaços locais.¹²

O fio condutor que permite entender o papel do local nas medidas de combate à pobreza, é o seguinte: à visão jacobina e keynesiana do território, sustentada pelos radicais, impôs-se, em virtude da crise e das tensões sociais, a visão dos “basistas”, das ONGs e dos provedores de recursos financeiros para um território fragmentado em pedaços. Esta nova forma de apreensão do espaço deu força ao nível local, guardando, no entanto, suas ambigüidades.

¹¹ A descentralização das políticas sociais não será tratada aqui. Entretanto, é conveniente assinalar que ela se inscreve na redefinição do pacto federal e de ajuste nas províncias. (SCHAPIRA, 1993a, pp. 29-50).

¹² Cf. a polêmica do presidente Menem, primeiro com a Igreja, que denunciou o custo social do ajuste e, em seguida, com seu Ministro das Relações Exteriores que evocou o tema da pobreza. Sobre “a razão estatística”. (DESROSIÈRE 1992).

O PROGRAMA ALIMENTÁRIO NACIONAL – PAN: o social como assunto do Estado**PAN: uma política reparadora**

O projeto da Segunda República de Alfonsín, entendia que o Estado deveria continuar sendo o regulador social (ROJO, SCHAPIRA, 1994). A defesa do *welfare state* estava no centro do resgate da cidadania; por esta razão, uma das primeiras tarefas a que o novo governo se dedicou foi a de reimplantar o sistema de proteção social, deteriorado durante a ditadura. Nos quatro primeiros anos de democracia o gasto social experimentou um aumento notável: passou de 12,8%, em 1982 para 18,9%, em 1987. As propostas de reforma da previdência social, apresentadas em 1985 pelo governo, tratavam de reforçar o papel do Estado para torná-lo mais eficaz e mais eqüitativo. Entretanto, o corporativismo dos sindicatos – administradores das obras sociais – e a hiperinflação fizeram estas medidas fracassarem. Frente ao insucesso das reformas de base, instaurou-se um amplo programa de ajuda alimentar (PAN) para os setores mais “necessitados” – terminologia que se impôs com a democracia, para designar os pobres – aparecendo como uma grande inovação, em matéria de política social.

Os programas de assistência alimentícia do passado já estavam paralizados e sua ação tinha se limitado a certas províncias e a certos grupos específicos (crianças em idade escolar e mães de família). Contrariamente, o PAN dirigia-se aos pobres, a todos os pobres. Evidentemente faltava definir o perfil dos seus beneficiados, enumerá-los, pois “o mapa da pobreza” do INDEC só foi publicado meses depois da aprovação da Lei, em março de 1984.¹³ Nestas condições o debate parlamentar não se centrou nos custos do programa, mas em questões de princípios, ligadas à volta à democracia. Frente aos que denunciavam o retorno aos velhos métodos caritativos, os radicais defendiam “o direito de todos à alimentação”. Assim o programa se inscrevia numa tradição universalista e republicana. Aprovado por dois anos, foi pensado como uma solução de

¹³ Para mais detalhes, ver TENTI FANFANI (1989).

emergência “até que a democracia pudesse reparar as injustiças sociais do antigo governo militar”.

PAN: um programa vertical

Apesar dos reiterados discursos sobre a descentralização e a democracia local, o *Programa Alimentario Nacional* (PAN) era um programa presidencial dirigido de cima, abrangendo o conjunto do território. Em cada província, em cada município, um delegado do PAN controlava sua implantação. Se bem que os recursos tivessem sido teoricamente distribuídos segundo o “mapa da pobreza” isto é, em função do número de NBI em cada localidade, sua administração foi fortemente politizada. Evidentemente que o PAN não está desprovido de segundas intenções e nem escapou aos velhos métodos clientelistas dos *punteros* (ativistas políticos que controlam os bairros). No período eleitoral a assistência aos pobres foi amplamente utilizada como recurso político. A distribuição de caixas de alimentos se fez por intermédio de uma rede de agentes do PAN, em geral jovens militantes do partido radical que penetraram (interviram) nos aparatos municipais. Assim, estes jovens ganharam força nos bairros, convertendo-se, com freqüência, em agentes eleitorais.

Por outro lado, a gestão do PAN foi muito criticada devido aos critérios de repartição dos recursos às províncias e aos municípios: os de oposição foram bem dotados de forma a recuperar o terreno perdido. Nos municípios da segunda zona de Buenos Aires, onde os “jovens turcos” do partido peronista haviam conquistado o poder, realizaram-se ações dirigidas para estas mesmas populações – dos pobres – que muitas vezes conflitavam com a instância nacional. As figuras oriundas do movimento revolucionário dos anos setenta, na cabeça dos municípios mais pobres, implementaram formas de organização e de gestão participativa de acordo com as idéias “basistas” e contra as formas caritativas do PAN. Criticavam o PAN pelos seus métodos estigmatizantes, que obrigavam os pobres a pedirem esmola – a caixa do PAN – ignorando sua dignidade. As expectativas do programa continham a idéia de participação dos mo-

radadores nos programas comunitários, de forma a não se limitarem às formas assistencialistas. Entretanto, à exceção de alguns programas de ajuda à autoconstrução e de abastecimento de água nas periferias, a distribuição, a cada 20 dias, das caixas de alimentos às famílias mais necessitadas, continuou sendo a atividade principal.

A vontade de estimular dinâmicas participativas e comunitárias, coincidindo com o discurso dos radicais sobre a descentralização e a participação, durante o restabelecimento da democracia, era real.¹⁴ De fato, a diferença nas formas de atuação, entre radicais e basistas, provinha de duas culturas políticas distintas. Os radicais viam todas estas formas alternativas de microrregulação, implementadas ao final da ditadura, e que acompanharam os primeiros anos da democracia, com o apoio da Igreja e das ONGs, não como projetos de sociedade, mas como paliativos, enquanto se recuperava a economia e o sistema de proteção social.

O PAN era um programa transitório de reativação inspirado numa política keynesiana. Entretanto, depois do fracasso do Plano Austral, a crise se recrudesceu e o programa teve que ser prorrogado. Em 1989 ele atendia a 230.000 famílias incluídas no NBI do conurbano, deixando de fora dessa rede de proteção um número importante de necessitados. No clímax da hiperinflação (maio de 1989) o programa acabou sendo interrompido por falta de recursos.

Para muitos, o trauma da hiperinflação e os saques de maio de 1989 acabaram com a crença num possível retorno a um modo de regulação de tipo “fordista”, que havia moldado a sociedade argentina.

Num clima social deletério, num cenário de revoltas decorrentes da fome, antecipou-se a investidura do presidente Menem (julho de 1989). Assim que eleito, o novo governo buscou dar andamento a um programa nacional de ajuda aos mais pobres, inspirado no sistema americano de *food stamps* (agosto de 1989). Esta solidariedade, no entanto, durou pouco, arrastada pela corrupção e pela segunda onda de hiperinfla-

¹⁴ Para um estudo detalhado das experiências locais ver SCHAPIRA (1993b).

ção, em dezembro de 1989. Desde então os municípios e as províncias ocuparam o primeiro lugar, na gestão dessas políticas.

O governo da província de Buenos Aires, dirigido pela Renovação peronista, organizou distribuições de litros de leite e pediu a cooperação dos bispos e prefeitos da periferia para restabelecer os refeitórios populares que haviam desaparecido com o retorno à democracia. Nos arredores organizaram-se inúmeros refeitórios populares por iniciativa dos habitantes, das associações comunitárias, da Igreja e de inúmeros municípios. A partir de 1989, a corrente que havia considerado o local como espaço de participação, de autogestão e de democratização acabou inspirando, de forma direta, as políticas sociais da província de Buenos Aires.

Plano PAIS (*Programa Alimentario Integral y Solidario*): entre a assistência e o comunitarismo

O **Programa Alimentar Integral e Solidário** (PAIS) é um programa emergencial aplicado às províncias, posto em prática a partir da segunda onda de saques, ocorrida em dezembro de 1989. O título não é casual: o programa pretende trazer uma ajuda alimentar imediata às populações mais pobres e também recriar os vínculos sociais nos bairros onde os pobres debateram entre si, durante o saque de 1989. O desenho do programa é bastante influenciado pelas ONGs e pelas idéias “basistas”, num momento em que triunfavam, em todo o país, as políticas liberais. As idéias do Banco Mundial inspiram diretamente as políticas compensatórias do novo governo.

Idéias “basistas”, idéias liberais

O “basismo” nasceu ao final dos anos setenta, a partir da singular convergência de uma corrente religiosa próxima da Teologia da Libertação e de um movimento secular – o peronismo. Vimos que os municípios da segunda zona estavam fortemente influenciados pelas idéias “basistas”. Estes municípios, verdadeiros laboratórios de experimentos ur-

banos e sociais, nos primeiros anos da democracia, serviram de modelo, ao nível provincial, quando a Renovação Peronista chegou ao governo da província de Buenos Aires, em 1987.

Esta corrente, muito influenciada pelas idéias da **Igreja dos pobres**, tratou de desenvolver as experiências voltadas para a autonomia e para a dignidade da comunidade, baseadas na solidariedade territorial do bairro, dos loteamentos ou da paróquia e na participação da população.

Neste trabalho de base o papel das ONGs é cada vez mais importante na Argentina (SCHAPIRA, 1992a). De maneira crescente, elas converteram-se em mediadoras obrigatórias entre as associações de bairro e as instituições, primeiro as locais e, mais adiante, as nacionais. Ainda que as formas da associação sejam múltiplas, os financiamentos internacionais, como também os do Ministério da Ação Social requerem a intervenção das ONGs, que se encarregam de implementar projetos de desenvolvimento social e urbano e de garantir sua gestão, ou seja, de mobilizar as energias locais. Tudo isto ocorre como se a “neutralidade” e a crescente competência das ONGs, garantissem o bom uso dos recursos, assim como sua distribuição equitativa.

Apresentadas como organizações que deveriam□□ aprofundar a democracia, essas diversas formas microlocais de regulação coincidem agora com as idéias liberais, dos provedores dos recursos. Ao recomendar a aplicação comunitária das políticas sociais (*grass root planning*) o Banco Mundial recupera idéias e formas de ação dos movimentos de base próximos da Igreja da Teologia da Libertação, de certos movimentos revolucionários, das ONGs, assim como também dos militares, para colocá-las a serviço da sua lógica de intervenção.□ A população compromete-se a participar dos programas, contribuindo com dinheiro ou trabalho. Estes projetos baseiam-se na idéia de envolver a população na defesa de sua dignidade e de que a solidariedade comunitária deve substi-

¹⁵ O regime de Ongania aprofundou o desenvolvimento da comunidade. Em 1971, existia uma rede nacional de desenvolvimento comunitário ligada ao *Departamento de Desarrollo de la Comunidad de la Dirección General de la Promoción Comunitaria*.

tuir-se às iniciativas financiamentos realizados pelo Estado. Estes programas de ajuda mútua, de autoconstrução, e de ajuda alimentar situam-se nas zonas de pobreza e concernem, sobretudo, às condições de vida dos habitantes – moradia, infra-estrutura – na medida em que cada vez com maior frequência os direitos são reivindicados a partir do pertencimento a um bairro ou a uma comunidade. Apela-se para uma solidariedade que não se refere mais ao conjunto da Nação, mas a uma solidariedade restrita – da família, do bairro, da paróquia – fragmentando os espaços e atomizando as políticas.

Assim, o espaço local que sob o regime militar foi o lugar do controle social e, na democracia, o lugar da inovação, aparece hoje como o espaço em que podem ser resolvidas algumas das tensões entre a modernidade e a exclusão. Assim a idéia de que o território nacional já não é adequado para lutar contra a pobreza e o desemprego, parece acompanhar a crise do *welfare state*.

Estas políticas compensatórias variam segundo os compromissos locais. Na periferia de Buenos Aires, onde se encontra o maior número de pobres, a província e o município envolvem-se, cada um à sua maneira, com a implementação desta política social compensatória. Enquanto a província implementava o Plano PAIS os municípios impulsionaram inovações sociais, nos seguintes campos: regularização de terras ilegais, desenvolvimento de cooperativas de moradia, ações comunitárias voltadas para a pequena produção (SCHAPIRA, 1993b).

Plano PAIS: o local “basista”

O programa PAIS foi pensado por uma equipe de militantes e profissionais provenientes da corrente “basista”, pretendendo romper com o assistencialismo e o clientelismo, objetos de críticas ao PAN. Atribuía-se uma determinada soma em dinheiro a grupos de cinco a 20 famílias para realizarem compras coletivas, organizarem refeitórios comunitários e desenvolverem formas de economia solidária nos bairros. Estes grupos,

uma vez constituídos, receberam treinamento para administrar o dinheiro, efetuar aquisições coletivas, distribuir máquinas, uniformes, farinha, etc. e preparar alimentos para a comunidade. Entre 1991 e 1993 foram instalados mais de 6.700 refeitórios comunitários.

Estas formas de organização, muito influenciada pela *Vicaría de Santiago*, próxima aos “profissionais/militantes” e das idéias “basistas” (“aprender a pecar”, contar com as próprias forças, recuperar a dignidade por meio do desenvolvimento de atividades comunitárias) propunham-se a estimular uma dinâmica coletiva em torno “da participação e da unidade do bairro”. Assim, o programa PAIS implementou o desenvolvimento da pequena produção familiar e comunitária (hortas, fábrica de massas, padarias, criação doméstica). Distribuíram-se empréstimos entre 500 e 1.000 dólares propiciando o andamento de projetos financiados pelo BID e pelo Banco Mundial (FINQUELEVICH, PEÑALVA, 1994).

Os grupos foram constituídos a partir do mapa da pobreza do co-nurbano. Em 1988, o aumento de pobres era de 3,2 milhões de pessoas, representando 37% dos domicílios da Grande Buenos Aires. A disponibilidade de recursos só permitiu que o programa favorecesse a 400.000 pessoas. Ao nível comunal, a equipe do programa apoiou-se nos “conselhos alimentares” e/ou nos bairros, nas sociedades de fomento, nas ONGs ou nas paróquias, de acordo com a situação local. A província mobilizou, igualmente, a rede de militantes da Renovação peronista, os quais puseram sua experiência e organização à serviço da comunidade, de maneira a formar pessoal competente.

A difícil avaliação e os obstáculos à ação coletiva

As avaliações do programa PAIS são, no conjunto, muito favoráveis, sendo seus relatos, no geral, edificantes. As aquisições coletivas permitiram uma poupança de 50%. Por outro lado, os informes revelam baixo nível de corrupção e gestões pouco burocratizadas; assim mesmo o êxito de numerosas microempresas criadas pelo programa permitiu que

os beneficiários deixassem de requerer assistência (S. FINQUELEVICH y S. PEÑALVA, 1994). A participação das mulheres foi essencial, já que representavam 60% dos responsáveis pelos grupos solidários.

Estas avaliações contam com a sólida adesão de um amplo setor dos investigadores, dos responsáveis pela tomada de decisões e de uma parte da opinião pública, simpatizantes das idéias de inovação e experimentação social e de certos mitos sobre a descentralização. No entanto, os especialistas funcionam geralmente como juízes e partes, já que pertencem ao mesmo mundo daqueles que desenharam o programa: centros de estudos, ONGs, investigadores dos centros financiados pelas fundações, Igrejas, etc. Enfim, as análises expressam certo conformismo e mesmo certa ingenuidade.

Por sua vez, os estudos de campo mostram a extrema diversidade das situações, “o bom uso dos pobres” feito por certas municipalidades, as dificuldades encontradas para desenvolver uma ação coletiva em espaços muito fragmentados e o poder de controle político conferido às comunidades, quando encarregadas da gestão. Em Lanús, as redes do cacique local controlaram a distribuição dos recursos do programa.

Isto nos leva à pergunta chave: Como selecionar os beneficiários de um programa de assistência? A quem escolher? os mais pobres? os militantes melhor organizados? os moradores ligados à rede da Igreja ou os pendurados às redes clientelistas dos partidos? A pergunta reveste-se, ainda, de maior importância dadas as dificuldades financeiras, que obrigaram a redução do número dos beneficiados. O programa previa ajudar a 700.000. Em Lanús, menos da quarta parte dos incluídos em situação de NBI teve acesso aos benefícios do plano PAIS. Como no programa *Solidariedad* do México, parece que os mais pobres (em geral menos organizados) foram os que ficaram de lado (PEREIRA, SCHAPIRA, 1994).

Eu não podia participar. O Senhor imagina que sem trabalho eu não posso andar aqui e lá, de um lado para o outro. O que dou para meus filhos comerem?... Ou seja, eu não posso ir ver os problemas que o Senhor tem, se os meus já são de sobra. Tenho de me fixar aqui, na minha casa (TENTI, 1992).

O programa PAIS, como todo programa que são emana da esfera do direito, não escapou a uma gestão partidária. A menos de dois anos da eleição do novo governador da província, a lógica das eleições primárias no peronismo, nas quais se enfrentariam *cafeiristas** e *menemistas**, desviou fortemente o conteúdo do programa. Este converteu-se, então, em objeto de barganha entre a província e os municípios e entre estes últimos e as diferentes associações de bairro. Frequentemente as ONGs ou as paróquias foram utilizadas para passar por cima das prefeituras de oposição.

Por último, os *a priori* de caráter “holista” permearam a miúdo a análise destes territórios. Não basta que os indivíduos partilhem das mesmas condições de vida para que tenham a mesma percepção da realidade, constituindo-se em atores coletivos, como supôs o programa PAIS. As diferenças e oposições são grandes, mesmo em zonas consideradas muitas vezes homogêneas. A pesquisa realizada entre os beneficiários do programa de assistência alimentar, pela equipe do *Centro de Estudios de las Políticas Públicas* (CIEPP), mostra a hostilidade dos mais desfavorecidos contra estas “montagens comunitárias”, contra estas políticas, percebidas como desqualificadoras.

Nestes lugares há múltiplas fronteiras e a representação que os habitantes fazem de seu território envolve muitas vezes comportamentos que podem levar à exclusão. Os jovens do assentamento de *Cuartel Noveno* diferenciam-se dos pobres “do fundo”, “atirados num rincão”, como se, supostamente, existisse um lugar específico no qual os pobres deveriam viver.¹⁶ No bairro baixo de Itati, “os de cima” pensam que os problemas “dos de baixo”, aqueles mais pobres, que se instalaram numa mina (a Cava), só podem ser resolvidos pelo seu deslocamento. É como se tivessem interiorizado os métodos próprios de períodos anteriores: esconder e deslocar (LUMI, GOLBERT, TENTI, 1992).

* NT. Cafeiristas – adeptos de Cafieiro, governador da província de Buenos Aires; Menemistas – integrantes do grupo de Carlos Menem.

¹⁶ AUYERO (1993) o trabalho de campo teve lugar numa zona muito desfavorecida da comuna de Lomas de Zamora, Cuartel Noveno.

Se insistimos nestas visões e divisões do espaço é porque elas podem ser obstáculos à ação coletiva proposta nos programas sociais e projetos de instâncias locais, das ONGs, do Banco Mundial e de grupos “basistas”, que tendem a apresentar as “comunidades” de forma *a priori*. As novas formas de engajamento cidadão obrigaram os mais pobres a serem solidários para sobreviverem, para tentar realizar “a dignificação do homem como sujeito de sua própria história.”¹⁷ Mas, com o decorrer do tempo, quando o desemprego se agravou e a política nacional se orientou para soluções liberais, estas políticas de assistência apareceram diante de muitos como uma forma de manter os pobres em seus territórios.

OS ANOS NOVENTA: O PROGRAMA DE JUSTIÇA SOCIAL PARA A REPARAÇÃO HISTÓRICA DA GRANDE BUENOS AIRES (*Fondo del Ente do Conurbano*)

Formas socioespaciais de discriminação positiva

O caráter comunitário das políticas sociais não deve dissociar-se da questão da descentralização e do federalismo (CHAPIRA, 1992b). Com efeito, se bem que, o nível local, com o retorno à democracia, apareça como um dos lugares da participação e da democratização, hoje a questão remete à idéia do reforço subsidiário. Durante a transição democrática, as múltiplas experiências permitiram às organizações desenvolverem seus projetos comunitário-liberais com base numa certa autonomia. Hoje a descentralização está diretamente influenciada pelos provedores de recursos. Isto acontece como se tivéssemos descentralizado tudo o que não se pode privatizar – a educação, a saúde, certos serviços urbanos, a via de férrea – deixando o custo social do ajuste para o nível local.¹⁸

O papel cada vez mais importante das províncias e dos municípios na aplicação das políticas sociais, recoloca a questão da equidade socio-

¹⁷ Intervenção da diretora da **Coordinación dos Programas Sociales y Productivos da Secretaría de Bienestar Social** do município de Lanús, CEUR, 26-28 de setembro de 1994.

¹⁸ Cf. documento de proposta da descentralização elaborado (FIEL, 1992).

espacial, num país com marcadas diferenças geográficas. As relações entre o centro – Buenos Aires – e a periferia, desde a independência, foram dominadas pela dialética da “reclamação” e da “reparação”. Esta dialética, em 1973, sob o segundo governo peronista, concluiu com a aprovação da lei para a restauração histórica das províncias mais pobres do interior. A província de Buenos Aires, região rica que concentra o maior número de pobres em sua periferia, sempre denunciou estas formas de “discriminação positiva” (promoções industriais, sistema de coparticipação, subvenções, etc.).¹⁹

Paradoxalmente, em prejuízo do novo federalismo sustentado por Domingo Cavallo, suprimindo as subvenções aos produtos e às regiões, a aplicação da idéia de “reparação histórica” favoreceu à província de Buenos Aires, em virtude de uma manobra da retórica do reclamo. A criação de um fundo de financiamento para realizar programas sociais nos arredores de Buenos Aires foi aprovada em abril de 1992, graças a uma transferência de impostos em favor da província.²⁰

A aprovação desta lei é a culminação do combate da equipe dos renovadores contra os *aménageurs du vide**, para transferir à província de Buenos Aires fundos que lhe permitam responder às situações sociais

¹⁹ Os critérios de redistribuição do imposto entre as províncias estão definidos pela lei da coparticipação: posteriormente foram discutidos por algumas províncias. Este é o caso da Província de Buenos Aires: desencadeou-se uma forte polémica quando o governador da província, Cafiero, distanciou-se do governo federal nacional. Com efeito, tomando em conta a lei de coparticipação votada no ano de 1988, a província de Buenos Aires não recebe mais que 46% do que deveria receber caso se mantivesse um só critério, de população. Assim, mesmo no caso de tomar-se unicamente o critério do NBI, a província de Buenos Aires receberia 53% do que deveria. Para um estudo mais detalhado dos mecanismos de redistribuição fiscal, ver SCHAPIRA (1992b).

²⁰ Lei 24/073 de impostos, sancionada em 8 de abril de 1992, art. 40: “A arrecadação do imposto sobre os lucros se distribuirá da seguinte forma: 1. Dez por cento (10%) ao fundo de financiamento de programas sociais no conurbano bonaerense, a ser executado e administrado pela Província de Buenos Aires. As importâncias correspondentes deverão ser geradas na forma direta e automática”.

Lei provincial 11/247, **Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires**, La Plata, 17 de junho de 1992. A lei específica do fundo dependerá diretamente do executivo provincial e está destinada a empreender “ações compatíveis com a reparação e a garantia dos direitos humanos de base”.

* N.T.: Planejadores do vazio.

críticas nas periferias (SCHAPIRA, 1992b). Também é o resultado de uma negociação política: o vice-presidente da República, Duhalde, só aceitou disputar contra os renovadores, pelo governo da província de Buenos Aires, caso se cumprisse esta condição. A situação de emergência política e social – dado os baixos resultados eleitorais nas eleições municipais de 1991 e a agravação da pobreza na Grande Buenos Aires – venceu a resistência das províncias do interior.

Trata-se de um programa marcado pelo medo da desordem social nas periferias. A imagem dos saques de 1989 esteve presente, despertando o antigo temor de ver as classes perigosas acamparem nas portas da capital. Entretanto, não se trata de novas transferências sociais do Estado, mas de uma nova forma de destinar recursos para os territórios. O programa dispõe de um orçamento considerável proveniente de um imposto nacional (imposto sobre os lucros) – que alcança entre 400 a 600 milhões de dólares por ano - para uma população de quase 9 milhões de habitantes:²¹ mais que a soma do fundo nacional do emprego, criado em 1991.²² Este imenso fundo está destinado a desenvolver uma política inspirada na “política da cidade”, na França, e no *Programa de Solidariedad*, no México. Tem um duplo objetivo: lutar contra as situações de extrema pobreza e de exclusão nos bairros mais pobres e relegitimar o partido peronista por meio de uma intervenção visível no território. Recordemos que nas eleições municipais de 1991, os municípios menos ricos contribuíram com uma forte porcentagem de votos — entre 10 e 20% — para o candidato da extrema direita nacionalista.²³

A localização da ordem pública

É muito cedo para fazer uma análise profunda do programa mencionado, devido, de um lado, aos bloqueios e contratemplos que envol-

²¹ O plano concerne 19 municípios do conurbano e aqueles da região metropolitana de La Plata.

²² Para maiores detalhes ver GOLBERT e LUMI (1994).

²³ Cf. C. LOZANO, IDEP/ATE, dezembro 1991.

vem sua realização e, de outro, à falta de clareza e ao clientelismo que caracterizam sua aplicação. Entretanto, pode-se distinguir duas fases:

1. O primeiro período (1992-1993), esteve dominado pela lógica da emergência social, numa época em que se temia a retomada das revoltas. Para a presidência do fundo, nomeou-se o antigo prefeito de Florencio Varela, eleito três vezes para dirigir uma das comunidades mais pobres do conurbano. Este município foi um dos lugares em que se realizou o maior número de experiências participativas. Sob um argumento de pacificação e de contenção social (“apagar o fogo”) dos municípios afetados pela pobreza e o desemprego, tratava-se de apoiar as associações de base já existentes para conseguir pequenas soluções às múltiplas demandas. A maioria dos gastos centraram-se essencialmente em pequenos projetos visíveis, realizados com rapidez: reparação de escolas, pavimentação de ruas, criação de microempresa. Uma dispersão de créditos mínimos entre uma multidão de beneficiários para acalmar a situação. Somente em 1993, quando se criou um banco de projetos é que se começou a hierarquizar as prioridades. No conjunto, as demandas dos municípios estiveram relacionadas com obras municipais típicas; os únicos projetos de desenvolvimento social, de apoio aos grupos menos favorecidos – meninos de rua, jovens – e a luta contra a marginalização, foram realizados pela Igreja e pelas ONGs próximas a ela.
2. Após este período de transição, caracterizado pelas práticas militantes, deu-se a exclusão dos “renovadores” e o retorno ao poder dos políticos e dos burocratas. O programa de justiça social já não se orientava por uma utopia, por um projeto social, mas foi posto a serviço do controle e da gestão do espaço político mais importante do país. A análise do funcionamento do *Fondo del Ente del Conurbano* mostra uma direção política, no nível mais alto, a serviço da constituição de redes de poder; em baixo, a tecnocracia. Entre estes dois níveis a ruptura é total. Equipes de técnicos e de planejadores estabelecem grandes sistemas de informação e de gestão – SIG (banco de projetos) sem que este trabalho se oriente para um projeto social e urba-

no. Entretanto, por trás desta roupagem tecnocrática, uma filosofia simples inspira a ação pública: criar escolas e comissões, distribuir cheques nos bairros, priorizando atualmente a infra-estrutura e a segurança.

O programa de justiça social ou o fim da “robinsonada basista”²⁴

Voltamos à visão de elite (de notáveis) da época dos militares, com a diferença que agora há que levar em conta os conselhos municipais eleitos e as organizações populares. Na província de Buenos Aires, os prefeitos constituem-se no canteiro da classe política provincial. Para o governador atual, antigo prefeito de Lomas de Zamora, a experiência na Prefeitura é fundamental na sua trajetória política. Ainda que quase todos os ministros tivessem sido prefeitos dos municípios do conurbano, a questão da descentralização e da democratização já não está na ordem do dia. As equipes municipais são agentes da província e os prefeitos, aliados ao governador, colocam-se contra o “centro”, que quer impor o ajuste às províncias. Numa estrutura de funcionamento maçônica os prefeitos alinham-se atrás dos governadores e as organizações locais atrás do prefeito. Já não há uma relação direta com os movimentos associativos, como durante a primeira fase. O papel das organizações varia segundo a situação local. Em alguns casos, as municipalidades, para atuarem em zonas de grande pobreza, apoiam-se nas novas formas de associação que agrupam as ONGs e os habitantes. Noutros casos, estas formas de organizações alternativas são excluídas. O exemplo do *Consejo de la Comunidad del Cuartel V*, no município de Moreno, ponto de referência do projeto piloto dos “conselhos da comunidade”, implementado pelos renovadores, hoje é uma experiência isolada. Parece quase anacrônica no contexto dos anos 90 (SCHAPIRA, 1993c). De qualquer maneira a participação, que aparecia como componente central nas administrações locais dos anos 80, hoje aparece como questão marginal.

²⁴ Tomamos emprestado a expressão de J. L. THOENIG, *Pouvoirs*, num. 30.

O reforço do executivo municipal corre paralelo com a perda de reputação dos conselhos municipais, acusados de serem forças obstrutivas. A idéia é reorganizar o conjunto dos municípios, reduzindo o número dos conselhos por comunidade. Os objetivos sociais anunciados quando da criação do programa, esmaeceram-se por trás das intervenções urbanísticas ligadas à infra-estrutura e aos equipamentos. A lógica do poder retoma todos os seus direitos sobre o espaço.

Há que assinalar-se que as equipes da Renovação, provenientes da corrente cristã e do peronismo revolucionário, aqueles que formularam as experiências municipais implementadas durante as administrações de Cafieiro, na província (1987-1991) e de Grosso na capital (1989-1993) encontram-se hoje nos escritórios dos consultores encarregados pelos organismos internacionais de avaliarem o programa, e, pelo governo de Buenos Aires, de “conceitualizar” o redimensionamento das comunidades da periferia.²⁵

CONCLUSÃO

Durante os anos 80, o dinamismo das associações e das organizações criadas para a oposição à ditadura, favoreceu o tema da participação, que apareceu como uma das condições necessárias ao bom funcionamento das inovações sociais ao nível local. Na periferia de Buenos Aires, as experiências foram numerosas, entretanto, apesar do apelo à participação, ao desenvolvimento local e à solidariedade, o Estado mostrou-se pouco inclinado a dar uma verdadeira autonomia às associações intermediárias, assim a regra foi implementar formas participativas. Estas últimas inserem-se na forte tradição de autoritarismo dos grandes partidos, na qual a figura do líder se mantém com força e cria obstáculos às instâncias locais mais participativas.²⁶ Os estudos sobre o tema revelam a

²⁵ Cf. Informe para o projeto PNUD, 001/93.

²⁶ A figura do *candillo* de bairro está ligada à tradição do partido radical que instaurou na capital um sistema de dádivas (emprego público, distribuição alimentícia) enquanto que o partido peronista havia estruturado o território de maneira vertical. As diretivas de mobilização de massas

difícil ruptura com a tradição dos ativistas políticos (*punteres*) e a permanência do clientelismo.²⁷ No conjunto, tanto durante a gestão radical como durante a peronista, os programas de luta contra a pobreza foram objeto de uma superpolitização e de negociações clientelistas. Concebidos à curto prazo, tiveram dois objetivos prioritários: atenuar os conflitos sociais e ganhar votos.

Participação, sociedade, inovação social: as ambigüidades destas novas formas de enquadramento são sentidas por vários atores. Com o período democrático observou-se uma maior pluralidade nas formas de expressão, uma maior autonomia da sociedade, como também aumento da pobreza e erosão dos direitos sociais, seguidas por uma debilitação da coesão social. As formas de assistência criaram solidariedades de proximidade, mas freqüentemente também levaram ao patronato, ao clientelismo e à segregação territorial. R. CASTEL (1995) lembra que a previdência social instaurou “uma associação inédita entre o seguro e a mobilidade”, diferentemente das formas de proteção que supõem a vinculação a um território e favorecem as relações clientelistas. Neste sentido pode-se falar de uma cidadania de “baixa intensidade” nas periferias, para usar a expressão de J. AUYERO (1993), no estudo sobre os jovens da periferia.

Isto nos remete ao problema da cidadania. O nível local permite a instauração de novas formas de cidadania (cidadania ativa, cidadania local) ou elas são apenas formas de regulação comunitária indispensáveis para o controle da pobreza? Num momento em que as grandes instâncias de integração à Nação – trabalho, escola, sistemas de proteção social – debilitaram-se, essas formas de “democracia de proximidade”, que foram impulsionadas por uma espécie de utopia, aparecem cada vez mais

desciam até as “unidades de base”, que então substituíram com freqüência os velhos comitês socialistas e radicais, acusados de fazerem “política velha”. Mas as unidades de base se converteram também em sucursais do Estado para “a ação social direta”, que trazia ajudas e recursos (bicicletas, máquinas de costura) aos humildes e necessitados, segundo a terminologia peronista. Esta estrutura vertical minimizou o papel do gestor tradicional, o *caudillo* de bairro.

²⁷ O *puntere* é um personagem chave na vida dos bairros. É o militante que dirige um grupo de filiados a um partido. Seu poder está relacionado com sua capacidade de canalizar recursos do Estado que beneficiam o território por ele controlado.

como medidas de assistência, como se se tivesse renunciado a outras formas de integração. O voto nos municípios da segunda zona, durante as eleições municipais de 1991, a favor da extrema direita e da *Frente Grande* nas eleições da Constituinte (março de 1994) contra o *establishment* político, expressam o medo dessas populações de serem excluídas da coletividade nacional e da cidadania pelos novos horizontes econômicos.

A mobilização das forças locais com a finalidade de encontrar soluções *in situ* favorece o perigo da contestação dentro do bairro, enquanto inúmeros parâmetros, sobretudo os de emprego, escapam a este nível. Nos anos 90, o que apareceu durante a ditadura como pauperização da sociedade, e depois como recessão econômica, aparece agora como crise de integração social pelo trabalho, para o que as diversas formas de assistência são apenas paliativas.

Os anos 80 foram um período de forte dualização da sociedade argentina,²⁸ que se traduziu numa crescente segregação do espaço urbano, entre os territórios da pobreza e os setores protegidos (*country club*), com a redução de uma imensa base de assentamentos de classe média. Com mais força que nunca o problema da balcanização e da fragmentação do conjunto urbano tornou-se evidente. Neste movimento, reforçam-se as desigualdades entre os municípios mais ricos e as municípios-gueto, nas orelhas da cidade, envolvidos a um só tempo numa mobilização permanente da população, para pressionar o Estado na gestão da pobreza.²⁹

O programa “justiça social” implementado pelo Conselho para recuperação histórica do conurbano testemunhou a tomada de consciência do problema por parte das províncias e a necessidade de dar apoio às múltiplas experiências por meio de uma política mais global do governo

²⁸ Em 1989, o poder aquisitivo do salário médio é 50% menor ao de 1980. Mas para os 10% mais pobres, caiu a um quarto do valor de 1980. A curva em 1991 mantém esta característica, vez que o salário médio representa 70% do de 1980, mas é de 58% para os 10% mais pobres.

²⁹ Assim o município de Moreno, depois de ter centrado suas ações no problema da terra, envolveu-se gradativamente nos programas produtivos (programas de microempresas) nos programas de cooperativas de construção (entrevistas com o responsável pelo programa, em outubro de 1990). Enfim, no município de San Isidro, província rica, o município ocupa o terreno deixado para a desmonopolização dos serviços públicos.

da província. Entretanto, a evolução destes últimos anos orientou o uso dos recursos para uma gestão política, a serviço do grupo do governador da província. Não se aprova a instauração de formas de distribuição entre os diferentes territórios, nem as estruturas de solidariedade entre as comunidades. Ao contrário, a reorganização planejada pela província inscreve-se na lógica do “divide e vencerás”, baseada nos localismos e particularismos dos territórios.

Tradução: Anete Brito Leal Ivo*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHENTI, Néida, FRANCO, Analía del
1990 **Los sectores sociales medios bajos y bajos del Gran Buenos Aires, crisis y actitudes políticas**. Buenos Aires: Fucade.
- AUYERO, J.
1993 **Otra vez en la vía. Notas y interrogantes sobre la juventud de sectores populares**. (Cuaderno 2).
- CASTEL, R.
1995 **Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat**. Paris: Fayard, 490 p (Col. L'espace du publique).
- CORTES, R., MARSHALL, A.
1993 State social intervention and labour regulation: the case of the Argentine”, **Cambridge Journal of Economics**, 17, p. 391-408.
- DESROSIÈRE, A.
1992 Discuter l'indiscutable, raison statistique et public. **Raisons Pratiques**, Paris, n. 3. EHESS.
- DONZELOT, J. (coord.)
1991 **Face à l'exclusion, le modèle français**. Paris: Ed. Esprit.
- GAUCHET, M.
1991 La société d'insécurité. In: J. DONZELOT (coord.), **Face à l'exclusion, le modèle français, Esprit**. Paris: Esprit.
- GOLBERT, I., LUMI, S.
1994 El gasto publico social en la Argentina. Informe final do Prog. Arg./88/005. Buenos Aires, p. 140.

* Socióloga da Universidade Federal da Bahia. Agradecimento a Maria del Carmem Prata pelos esclarecimentos.

- FIEL
1992 *Hacia un nuevo federalismo fiscal en la Argentina. Ámbito financiero* (Documento elaborado pelo FIEL, 28 de agosto).
- FINQUELEVICH, S., PEÑALVA, S.
1994 **The PAIS plan: food, organization and self-employment for the poor**, Buenos Aires, mega-cities, innovations for urban life. 47p.
- INDEC
1984 **La pobreza en Argentina**. Buenos Aires.
- INDEC
1990 **La pobreza en Argentina**. Buenos Aires.
- INDEC
1991 **Conurbano bonaerense: aproximación a la determinación de hogares y población en riesgo sanitario a través de la encuesta permanente de hogares**. Buenos Aires.
- INDEC
1994 **Mapas de la pobreza en la Argentina**. Buenos Aires: INDEC/Secretaría de Programación Económica. (CEPA, Documento n.4, mar.).
- KRALICH, S.
1993 *Accesibilidad hogar-trabajo en el Gran Buenos Aires: un estudio de caso en la Matanza. Territorio*, Buenos Aires, n. 6.
- LOVUOLO, Rubém
1995 **Contra la exclusión, la propuesto del ingreso ciudadano**. CIEPP/Niño y Dávila Editores, 176p.
- LUMI, S., GOLBERT, I., TENTI, E.
1992 *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. CIEPP/Niño y Dávila Editores.
- MARGULIS, M. et al
1994 **La cultura de la noche, la vida nocturna de los jóvenes en Buenos Aires**. Buenos Aires: Espasa Hoy.
- MINUJIN, A., P. VINCOUR
1989 **Quiénes son los pobres?**. Buenos Aires: IPA/INDEC (Documento de Trabajo n. 10).
- NOVICK, M.
1990 In: GALIN, P., NOVICK, M. **La precarización del empleo en Argentina. Buenos Aires**. Buenos Aires: CIAT/CLACSO.
- NUN, J.
1989 *Sur l'évolution de la classe ouvrière argentine*. In: *CRISIS económica y despidos en masa*. Legasa.
- OSLAK
1991 **Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano**. Buenos Aires: CEDES/HUMANITAS.

- PEREIRA, J. Marques, SCHAPIRA, M. F. Prévôt
 1994 México: le Pronasol ou la promotion d'une citoyenneté à géométrie variable.
 In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL LOCAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS, Universidad de Boloña, dec.
- PNUD
 1993 **Informe para o projeto.** 001/93.
- ROMEIRO, J. L.
 1983 La ciudad de masas. In: ROMEIRO, J. L., ROMERO, L. A. (coords.). **Cuatro siglos de historia** Buenos Aires: Ed. Abril, tomo 2.
- ROJO, R. E., SCHAPIRA, M. F. Prévôt
 1994 Argentine: L'idée de modernisation dans la transition démocratique". In: VAN EEUWEN, D. (coord.). **La transformation de l'état en Amérique Latine, légitimation et intégration.** Paris: Karhala-CREALC.
- SCHAPIRA, M. F. Prévôt
 1993c De l'utopie au pragmatisme. L'héritage du basisme dans les gestions municipales du Grand Buenos Aires. In: JORNADAS FRANCO-BRITÁNICAS, CREDAL/Center of Latin American Studies/Cambridge, 25 a 28 de jan.
- SCHAPIRA, M. F. Prévôt
 1993b L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires: tensions et ambiguïtés. **Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'Études du Développement**, v. 16, n. 2.
- SCHAPIRA, M.F. Prévôt
 1993a Du welfare à assistance: la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine. **Cahiers des Amériques Latines**, Paris, n. 15, p. 29-50.
- SCHAPIRA, M. F.
 1992a ONG/municipale, vers une nouvelle forme de partenariat? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL LAS GRANDES METRÓPOLIS DE ÁFRICA Y DE AMÉRICA LATINA. Toulouse. Jan. (no prelo).
- SCHAPIRA, M.F. Prévôt
 1992b À propos de la décentralization et du fédéralisme en Argentine. Paris: 70p (Documento del CREDAL).
- SCHAPIRA, M.F. Prévôt
 1992c Argentine: federalisme et territoire. **Cahiers des Amériques Latines**. Paris, n. 14, p. 5-32.
- SCHAPIRA, M.F. Prévôt
 1990 Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le grand Buenos Aires. **Problèmes d'Amérique Latine**, n. 95, 1^o trimestre.
- TENTI FANFANI, E.
 1992 Representación, delegación y acción colectiva en comunidades pobres. In: LUMI, S., GOLBERT, L., TENTI, E. **La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios**, Miño y Dávila Editores/CIEPP.
- TENTI FANFANI, E.
 1989 **Estado y pobreza:** estrategias típicas de intervención. CEAL, tomo 2, n. 256.

TOPALOV C.

1991 La ville, 'terre inconnue', l'enquête de Charles Booth et le peuple de Londres, 1886-1891 **Genèses**, n. 5. set. Calmann-Le vy?

VIDAL, L.

1994 Une notion émergente, la fragmentation", **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n. 65, p. 122.