

Uma estratégia para a superação da pobreza na América Latina

PROJETO REGIONAL PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA, PNUD

A estratégia para o combate à pobreza na América Latina objetiva satisfazer, em todos os países da região, ao componente universalista das necessidades básicas de toda a população. Como os componentes relativos de pobreza variam de um país para outro, em alguns o nível dos objetivos situa-se acima do considerado como normal.

Embora a estratégia deva centralizar-se na mudança das bases econômicas da pobreza e, portanto, nas necessidades que constituem sua dimensão econômica, também deve ser dispensada atenção às necessidades não econômicas, como as de participação, criação e liberdade, gerando as condições que permitam a satisfação das necessidades de afeto e identidade.

A estratégia deve considerar não só acesso aos bens, serviços e ativos básicos, como também desenvolvimento de habilidades e disponibilidade de tempo livre, igualmente fatores que podem satisfazer necessidades básicas. Deve assumir, desse modo, o caráter sistêmico da satisfação dessas necessidades, aproveitando as sinergias positivas e evitando as negativas.

É necessário atacar, com diferentes graus de atenção relativa em cada país, as raízes da pobreza: a insuficiência do excedente gerado, sua apropriação não eqüitativa, e inadequações na estrutura de oferta e demanda de certos fatores a serem satisfeitos.

As raízes da pobreza nas casas e nas pessoas são expressas através da insuficiência das fontes de bem-estar, cada uma das quais propondo requisitos para a estratégia, a saber:

- receita corrente, cuja superação requer maiores oportunidades de trabalho e renda, salários reais mais elevados, assim como melhor distribuição dos ativos produtivos;

- direito de acesso a serviços gratuitos, mesmo que sua eliminação signifique aumento da suficiência, eficiência e equidade do gasto público social;
- ativos de consumo básico, particularmente de habitação, para cuja superação são necessárias estratégias legal, de crédito e de apoio;
- capacidades, níveis educacionais e, em geral, o chamado capital humano, carência a superar com políticas de satisfação de necessidades básicas que melhorem a saúde da população, e de educação, capacitação e assistência técnica para aumentar conhecimentos e habilidades;
- tempo disponível, supondo, fundamentalmente, elevar a produtividade do trabalho e as receitas dele derivadas, para tornar dispensáveis o trabalho infantil, as sobrecargas das jornadas e a dupla atividade da mulher.

Levando-se em conta que atualmente mais da metade da população latino-americana é pobre, e que, em grande parte, essa situação tem origem estrutural, não se pode continuar mantendo a superação da pobreza como programa ou tarefa parcial a cargo da política social, mas sim como objetivo central do desenvolvimento.

A superação da pobreza é tarefa conjunta das políticas econômicas e sociais. Em parte, devido aos diferentes tipos de carências que cada grupo apresenta, mas, sobretudo, por ser necessário enfocar o problema de forma global para poder enfrentá-lo.

A pobreza absoluta, que em primeira aproximação se manifesta tanto na linha de pobreza (LP) como nas necessidades básicas não satisfeitas (NBI) — se desagregadas estas últimas, permitem identificar a pobreza de acesso, de acumulação etc —, é o estado em que se encontra um terço da população da América Latina e do Caribe, vítima de acumulação sistêmica de injustiças. As pobrezas parciais, por sua parte, refletem situações heterogêneas de injustiça. A estratégia de superação da pobreza deve privilegiar os absolutamente pobres, não só para compensar as injustiças acumuladas, nem porque são eles que mais precisam de apoio, mas porque sobre essa base não podem ser construídas a modernidade, a democracia e a paz duradoura.

O objetivo básico do desenvolvimento é aumentar a qualidade e a expectativa de vida dos membros da sociedade; para sua consecução deveriam sujeitar-se as políticas econômicas e sociais.

A maneira mais rápida de incrementar o bem-estar social é por meio do crescimento econômico, acompanhado de maior eficiência para

converter as oportunidades nesse bem-estar, o que pressupõe proporções crescentes dos recursos socialmente disponíveis orientados para satisfação dos fatores básicos. As altas incidências da pobreza na região exigem estilo de crescimento no qual as receitas dos pobres aumentem mais depressa que a receita média da população, e o gasto público se direcione de modo crescente para a satisfação dos fatores básicos. Caso seja aceita a premissa do rendimento marginal decrescente do bem-estar acima da linha de pobreza, esse corolário é inevitável. Atualmente, a maioria dos países da região registra concentrações de renda muito altas; abater a pobreza, mantendo tal distribuição, com base apenas no crescimento, exigiria elevadas taxas de crescimento do PIB *per capita* (mais de 6% ao ano), mantidas por várias décadas, o que é totalmente inviável. O grande desafio para esses países será conciliar os incentivos ao crescimento no setor empresarial moderno, com o aumento mais rápido da renda dos menos favorecidos.

Aos imperativos éticos e jurídicos da luta contra a pobreza somam-se os econômicos, políticos e sociais. No econômico, a pobreza constitui obstáculo ao crescimento, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar por reduzir o mercado interno, limitando os incentivos ao investimento; em segundo, porque no mundo contemporâneo o fator-chave da produção não é mais a terra nem o capital, nem o trabalho físico do homem, mas o conhecimento. A inserção da América Latina na economia mundial será, portanto, cada vez mais determinada pela quantidade de conhecimentos que os habitantes da região conseguirem mobilizar no trabalho. A pobreza é insuficiência de conhecimentos, mas também obstáculo para sua aquisição. Diminuir e erradicar a pobreza torna-se indispensável para elevar as capacidades e os conhecimentos da população, requisito *sine qua non* para superar o subdesenvolvimento latino-americano. Do mesmo modo, a apropriação de conhecimentos por parte dos pobres aumenta sua potencialidade para abandonar esse estado. A superação das pobreza de renda e de conhecimentos deve ser concebida como processos simultâneos com sinergias positivas.

Componentes

- A estratégia apresenta sete componentes:
- Desenvolvimento da capacidade de crescimento sustentado com equidade, que implica reativação econômica, transformação produtiva das economias latino-americanas, e incrementos significativos nos salários reais.
 - Apoio maciço à economia popular, por meio de promoção, assistência técnica, crédito e apoio à comercialização.

- Política de satisfação de necessidades básicas específicas, ou política social para superar a pobreza, o que supõe transformação profunda da política social em seu conjunto, como também das políticas setoriais.
- Política de desenvolvimento sociocultural para fortalecer as capacidades dos pobres e, assim, reforçar seu papel como protagonistas na superação da pobreza.
- Reforma e modernização do Estado, a fim de desenvolver um estilo gerencial pró-participativo, flexível e adaptativo.
- Dimensão de gênero, cujo objetivo é complementar a equidade social com a equidade de gênero.
- Dimensão tecnológica que, abordando explicitamente a inovação para superar a pobreza, contribui para serem alcançados muitos dos componentes anteriores.

A seguir, são descritos os elementos gerais de cada um dos componentes e, para concluir, apresenta-se a análise de algumas das suas interações.

Crescimento sustentado com equidade

Condição necessária, mas não suficiente, para a reativação do desenvolvimento econômico dos países da América Latina, é o retorno à estabilidade macroeconômica. As condições suficientes adicionais são, no mínimo, as de recuperar os níveis de poupança e investimento, desenvolvendo um setor externo sólido, particularmente o exportador. Dessa forma, torna-se necessário atuar sobre os fatores determinantes do investimento (público e privado) e da capacidade exportadora (1).

Por sua vez, a recuperação econômica e a transformação produtiva são condições necessárias, mas também não suficientes, para superar a pobreza. Como ressaltado, é necessário crescimento em que a renda dos pobres aumente mais rapidamente que a média, e na qual a despesa pública se oriente de maneira crescente para satisfazer os fatores básicos. Isso supõe três tipos de política: uma *salarial*, orientada para recuperar (e depois superar) os níveis reais dos salários mínimos e médios que vigoravam antes da crise; outra para o *desenvolvimento da economia popular*, e uma terceira, *social*, para superar a pobreza. A política salarial não será aqui abordada. Quanto às segunda e terceira políticas mencionadas, são objeto das seções que seguem.

Economia popular

Fundamentos

A vinculação entre a proposta da CEPAL e o segundo componente da estratégia, referente à economia popular, é múltipla. Ambos são complementares, mas com ênfases relativas distintas, correspondentes aos objetivos centrais propostos em cada um deles. A estratégia de transformação produtiva da CEPAL, orientada para atingir verdadeira competitividade internacional das economias regionais, reconhece múltiplos agentes, entre eles a pequena e a média empresas, e o que denomina *setor social* da economia (aqui identificado como formas associativas da economia popular). Em ambos os trabalhos parte-se de premissas similares, entre outras, as formas associativas podem impulsionar muitas unidades econômicas populares; os trabalhadores autônomos representam um dos potenciais empresariais da região; é necessário valorizar as funções empresariais e inovadoras da região, e incentivar as pequenas empresas e as formas associativas; as grandes perspectivas que decorreriam de maior articulação entre ramos de atividade e formas empresariais. A esse respeito, no referido documento da CEPAL é ressaltado que "para se conseguir o crescimento econômico com melhoras razoáveis em matéria de equidade, cada país deverá dispender esforços não só para dotar seus setores modernos de maior capacidade produtiva, como também elevar os níveis de produtividade e renda dos mais atrasados".

Para o desenvolvimento da economia popular, parte-se das seguintes bases adicionais:

- O papel da renda é fundamental na superação da pobreza. Ainda que no presente latino-americano a pobreza por NBI seja pouco maior que a renda, as previsões para a década mostram que tais proporções serão invertidas. Além disso, a *pobreza de acumulação*, que se manifesta principalmente em habitações desordenadas e inadequadas, explica-se em parte pela baixa renda familiar em períodos anteriores, o que impediu investimentos na moradia. Da mesma forma, a falta de assistência escolar aos menores deve-se, mais do que a problemas de oferta educativa, à pobreza da família, a qual torna o trabalho infantil uma necessidade.
- De acordo com projeções do Centro Latino-americano de Demografia, o crescimento anual da força de trabalho na região será de 2.5% de 1990 a 2000, isto é, 44 milhões de pessoas. Dessas, 41 milhões estarão morando no meio urbano e 3 milhões na zona rural. Um cenário realista para as economias latino-americanas em seu conjunto

indica que, nesse período, a taxa média de crescimento anual do produto da região será de menos de 2.7% (2). Com essa taxa poder-se-ia obter um aumento da produtividade da força de trabalho de apenas 0.2% ao ano. Como a economia moderna terá a responsabilidade central de desenvolver um setor exportador sólido, o que pressupõe aumentos na produtividade do trabalho com base na mudança de tecnologia, pode-se afirmar que nessa classe de economia o emprego crescerá a taxas inferiores às do produto. Para absorver os 44 milhões de aspirantes à força de trabalho e os desempregados (7 milhões de pessoas em 1987), a economia moderna teria de aumentar em quase 70% os empregos proporcionados, o que representa uma taxa de crescimento de 5.3% por ano. Caso fosse acrescentado a esse percentual o aumento de produtividade necessário para competir no mercado internacional, chegar-se-ia a uma taxa de crescimento de seu produto de aproximadamente 7% ao ano, o que pressupõe praticamente a sua duplicação na década. Por essa razão a CEPAL ressaltou que "as taxas de crescimento necessárias para permitir uma diminuição significativa da subutilização da força de trabalho ultrapassam qualquer prognóstico realista" (3). Isso nos leva à conclusão iniludível de que, durante a década de noventa, a economia popular continuará tendo papel decisivo na geração de empregos. Se de 1980 a 1987 produziu 78% das novas ofertas de emprego de toda a economia, na década final do milênio irá gerar entre 50 e 60%.

- Abandonada à sua própria sorte, a economia popular criará nos anos noventa entre 22 e 25 milhões de empregos. Entretanto, as receitas médias nela geradas continuarão baixando, como ocorreu no período 1980-1990. Por isso, mais que um esforço para gerar empregos, a economia popular requer um programa maciço para melhorar sua produtividade e sua renda.
- As mudanças de tecnologia em escala mundial, que tornam viável a competitividade de pequenas unidades de produção, aliadas à difícil realidade das economias rural popular urbana na região, criaram as bases para revalorizar essas formas de produção, particularmente para destacar suas vantagens em estratégia de superação da pobreza. O apoio a essas formas de economia popular redundará em alta eficiência para transformar recursos em bem-estar. Os recursos gerados dessa forma não devem ser redistribuídos, visto já estarem nas mãos da população-alvo que, além disso, tem como preocupação central o bem-estar familiar.

De acordo com as considerações anteriores, a estratégia de estímulo à economia popular deve privilegiar dois fatores: o emprego urbano e a melhoria da renda. Primeiro, porque nas cidades o crescimento

da força de trabalho será muitíssimo maior e, segundo, porque a renda é o fator mais fraco das formas produtivas populares. Para conseguir isso, é necessária (embora não suficiente) reativação econômica geral. A economia popular tem sua sorte indissolúvelmente ligada ao conjunto econômico geral e não pode dinamizar-se solidamente se esse conjunto também não for dinamizado.

Embora as grandes empresas rurais e urbanas tenham sido, por assim dizer, *os agentes oficiais* do crescimento na América Latina e no Caribe, é inegável a existência histórica e a importância socioeconômica de diferentes formas produtivas.

No setor rural, a agricultura comercial tem nas formas camponesas de produção um complemento; sua importância quantitativa é significativa: 57.1% da força de trabalho rural da região encontra-se vinculada a essa forma de atividade, que responde em proporções semelhantes ou superiores, pela produção de culturas como milho, feijão, batata ou yuca (espécie de mandioca). Seu peso percentual é também determinante no valor bruto da produção agropecuária. No início dos anos setenta, a economia rural participava com 41% da produção agrícola para o consumo interno e 32% das exportações agrícolas.

No meio urbano, os trabalhadores autônomos e as pequenas unidades produtivas não agrícolas com menos de cinco trabalhadores representavam, em 1980, 25.6% da força de trabalho não agrícola do subcontinente; em 1987 essa porcentagem elevou-se a 30. Porém, caso se tomem todas as unidades produtivas não agrícolas com menos de dez trabalhadores, verifica-se que, em 1987, representavam 49.4% das mesmas.

Entretanto, os níveis de produtividade por trabalhador, tanto das unidades camponesas, como das pequenas unidades urbanas, são, globalmente, muito mais baixos que os das unidades comerciais de maior porte. No setor urbano, esses 49.4% de trabalhadores estavam produzindo apenas 24% do seu PIB.

O setor assalariado da economia *moderna* é o principal mercado da economia popular e o comportamento daquele orientará, em grande parte, a dinâmica desta. Um conjunto de produtos com alta flexibilidade de renda e baixa de preço vai se caracterizar, então, por sua natureza marcadamente procíclica: quando a economia cresce e a massa salarial se incrementa, a demanda por esse tipo de produtos cresce de maneira mais que proporcional; porém, quando a economia enfraquece e o fundo salarial diminui, a demanda por produtos da economia popular cai vertiginosamente.

Quanto à oferta, observamos que nas economias da região há tendência histórica, virtualmente estrutural, que gera força de trabalho excedente, constituindo importante fonte das pequenas formas de produção popular. Uma parte provém dos estratos com qualificação de trabalho mais baixa; outra, se forma com aqueles que se tornam independentes em busca de melhores condições de vida. Em períodos de recessão, mais trabalhadores são expulsos das fileiras assalariadas, engrossando as da produção popular. A crise se agrava profundamente, pois oferta produtiva popular crescente defronta-se cronicamente com demanda cada vez menor; essa é a radiografia latino-americana dos anos oitenta. Na recuperação, o processo se inverte.

Conceito e dinâmica

O conceito de economia rural está ligado a elementos como propriedade ou controle de uma parcela, da qual derivam receitas com base no emprego da mão-de-obra familiar. Entretanto, freqüentemente a parcela camponesa não gera renda suficiente para a subsistência nem pode absorver toda a mão-de-obra familiar. Mas é também usual nas épocas de colheita, que essa mão-de-obra se torne insuficiente e seja necessário contratar pessoal, num momento no qual os salários podem ser mais altos; em conseqüência, parte do excedente econômico é transferido para os assalariados.

A economia popular urbana, por sua vez, vai desde as manifestações mais elementares de microempresa familiar até empresas produtivas com critérios contábeis mais formais, mesmo que sejam de origem familiar ou baseadas em formas associativas. Uma descrição global da economia popular urbana deve considerar os seguintes elementos:

- Seus agentes são famílias pobres, cujo capital tende a ser formado, no máximo, por pequenas poupanças salariais e subvenções.
- Do ponto de vista empresarial, quase sempre se caracterizam por precariedade da gestão administrativa, concentração de funções em uma só pessoa que deve ser, ao mesmo tempo, produtor, vendedor e administrador.
- A lógica familiar estabelece a geração de receita suficiente para suas necessidades como o objetivo central de um processo produtivo; incorporar a isso a mão-de-obra familiar e ainda utilizar a casa como local de trabalho são, com certa freqüência, manifestações dessa lógica.
- A escassa acumulação de capital inicial e a falta de conhecimento tecnológico traduzem-se em dotação nem sempre adequada de equipamentos e em seleção nem sempre otimizante de processos. O pro-

duto, por sua vez, reflete freqüentemente a precariedade empresarial da qual é resultante, apresentando deficiências em projeto, qualidade, homogeneidade etc.

- A empresa popular encontra quase insolúvel dificuldade para incorporar-se ao *sistema institucional*, dada a excessiva regulamentação que caracteriza a vida social; em consequência de seu caráter informal, vê-se privada do acesso ao sistema institucional de crédito e de compras.
- Até há pouco, a empresa popular foi ignorada nos programas de desenvolvimento, considerada apenas como *problema social*.
- Apesar de tudo isso, a empresa popular compete com a empresa *formal*, aproveitando aberturas de mercado que lhe proporcionem vantagens competitivas derivadas de seu tamanho e estrutura empresarial.
- É fundamental entender que o pequeno e o popular não se identificam com a ineficiência.

O modelo empresarial no mundo contemporâneo está mudando rapidamente: revalorizou-se a pequena empresa, que é versátil, altamente especializada, capaz de produzir com eficiência pequenas séries centradas nas demandas mutáveis e cada vez mais exclusivas do mercado. A nova tecnologia da informática (teares programáveis, equipamentos a laser para diagramação de textos, tornos digitais etc.) apontam novas possibilidades para a pequena empresa.

Embora o tamanho reduzido de quase todas as empresas populares lhes traga numerosas vantagens, também implica alguns pontos fracos:

- Na compra de matéria-prima, na comercialização e diante de muitos requisitos da produção.
- O financiamento se complica, por não contar com respaldo patrimonial e requerer créditos muito pequenos aos olhos de um intermediário financeiro comum.
- No aspecto legal e institucional, defrontam-se com regulamentações e legislações (trabalhistas, urbanas, fiscais etc.) concebidas para empresas de grande porte, e que, para o pequeno empresário, podem representar a divisão entre dedicar-se a produzir ou cumprir requisitos legais.

A economia popular como opção para o desenvolvimento

Uma opção para o desenvolvimento rural, que permitiria incrementar significativamente as receitas provenientes de pequenas propriedades, seria introduzir diversidade de cultivos significando, por um lado,

geração de receitas provenientes de cultivos com mercado muito dinâmico e, por outro, disponibilidade de diversos produtos para o auto consumo ou venda local, com ciclos biológicos diferentes. Dessa maneira, o camponês pode diversificar suas fontes de renda e utilizar melhor a mão-de-obra familiar durante o ano todo, sem se ver obrigado a contratar pessoal assalariado nas épocas de colheita. Essas ações, por sua vez, podem converter-se no núcleo de intensa rede de atividades rurais dinâmicas no campo de serviços, comercialização, transporte e produção de manufaturas. Além disso, para fins de assistência técnica, crédito e comercialização, os camponeses podem formar grupos solidários, o que aumenta a eficiência desses serviços e melhora sua capacidade de negociação. A Federação de Cafeicultores da Colômbia implantou esse modelo em zonas rurais pauperizadas, multiplicando sua receita em dez vezes.

Outro setor apresentando boas perspectivas é o pequeno-empresariado, capaz de contratar trabalhadores assalariados de maneira mais estável. Orienta-se para a produção comercial em setores como flores, verduras ou frutas. Esses projetos deveriam contar com o respaldo permanente de formas associativas de compra e comercialização que garantissem posição sólida no mercado e condições de estabilidade que implica a montagem dos processos produtivos.

O complemento agroindustrial pode contribuir para a maximização de objetivos similares: incremento do valor associado; significativa melhora nas receitas; regulamentação nos mercados agrícolas; maior absorção da mão-de-obra familiar; geração de emprego adicional; e saída dos saldos e da produção secundária.

No meio urbano, objetiva-se conseguir *reconversão* da atividade produtiva popular, assim como promover processo de criação de empresas bem projetadas em áreas como confecção, produtos de couro e madeira, alimentos, metalmecânica industrial, prestação de serviços técnicos, comércio varejista etc.

As possibilidades da economia popular urbana são amplas. É previsível que, sendo dotadas de mínimo apoio básico, possam encontrar alternativas eficientes de consolidação. Os organismos de habitação da região receberam com entusiasmo a proposta de *comunidade urbana produtiva* (CUP) propondo otimização da força de trabalho; utilização da moradia e do bairro das famílias pobres para a produção associativa de bens e serviços.

Programa de apoio à economia popular

Um programa de apoio à economia popular deve partir da identificação de todos os esforços que cada país está realizando nesse sentido, tanto no setor público como no privado, para avaliar seus resultados (e os conseguidos em outros países), buscar princípios de coordenação e complementação de todos e, a partir daí, propor seu desenvolvimento e sua massificação.

Também é importante identificar atividades que possuam características que mais se ajustem ao perfil de um projeto produtivo popular: tecnologia adequada para processos em pequena escala, mercados dinâmicos (internos e externos), baixas necessidades de investimento, elevada relação trabalho/capital, acesso viável à matéria-prima, habilidade tradicional e requisitos moderados de qualificação de mão-de-obra, entre outras.

Com muita frequência a pequena empresa popular tem problemas de mercado. Isso pode se dever a dois motivos (além dos macroeconômicos) principais: ou o produto não preenche os requisitos de qualidade e *design* que seus mercados ótimos exigem, ou o pequeno empresário popular não tem acesso a esses compradores, devido a barreiras socioeconômicas ou de comercialização. Aqui reside um dos fatores-chave de uma estratégia de apoio à economia popular: qualificar sua oferta, para que cumpra os requisitos de mercados dinâmicos e exigentes; criar canais de comercialização, para que o produto possa efetivamente chegar a eles.

Às vezes, os obstáculos de tipo legal também impedem que o produtor popular tenha acesso a melhores mercados. É o caso das compras oficiais, devido a sua complexa regulamentação. Requer-se também disposição positiva por parte da grande empresa privada para comprar dos produtores populares. As bolsas de subcontratação apontam nessa direção.

Portanto, é necessário estabelecer mecanismos para dar ao pequeno produtor apoio eficiente em seus processos administrativos, produtivos e de comercialização.

Sendo a microempresa a forma de organização básica e mais elementar da economia popular, a precariedade de suas possibilidades internas coloca obstáculos ao seu desenvolvimento. Por exemplo, a assistência técnica a tantas e tão pequenas unidades torna-se difícil e cara.

Apesar disso, quando a economia popular chega a constituir formas associativas, consegue sistemas muito eficientes de complementação

e obtêm escalas ótimas, nas quais é possível, inclusive, conservar boa parte da dinâmica familiar. No setor rural, a organização dos produtores (mantendo sua autonomia econômica familiar) traz numerosas economias externas: podem reduzir custos da assistência técnica, do transporte e da comercialização e melhorar suas condições de negociação ao apresentar oferta mais significativa.

Seja qual for a forma adotada pela economia popular, o que deve ser uma decisão autônoma dos próprios produtores, boa parte de seu êxito dependerá dos mecanismos de apoio com os quais puder contar. Para isso se propõem especificamente dois instrumentos: os *agentes promotores* da economia popular e as *empresas comercializadoras*.

Os agentes promotores são entidades de apoio à economia popular; atuam como consultores, impulsionadores e assessores dos empresários populares em tudo o que se refere a avaliação de suas oportunidades, desenho de suas plantas, seu manuseio e administração, aspectos técnicos do processo produtivo, especificações de seus produtos e dinâmica de organização do próprio grupo. Não precisam dispor internamente de todo o quadro de pessoal ou dos recursos técnicos necessários: devem estar, na verdade, em condições de apoiar-se eficientemente em todas as entidades, públicas e privadas, que os ajudem a complementar seu trabalho: centros tecnológicos, organizações não governamentais, universidades e consultores independentes. Existe na região elevado número de profissionais desempregados ou mal remunerados que podem ajudar o fortalecimento desse corpo de consultores.

Não pode haver modelo dogmático de agente promotor que, num primeiro momento, possa assumir um papel central e, aos poucos, ir entregando ao grupo produtor o controle e a administração de sua empresa.

As empresas que comercializam produtos devem apoiar todo o processo de colocação da produção no mercado; por meio delas, que dispõem de pessoal qualificado, os produtores poderão receber assessoria sobre qualidades requeridas pelo mercado, normas vigentes, tendências da moda etc. Podem também atuar como canal de intermediação para linhas de capital e trabalho.

Seja qual for a natureza jurídica do comercializador, é fundamental que tenha autonomia orçamentária e gere, com sua atividade, seus próprios recursos de funcionamento. Em situações precárias essa atividade poderia ser assumida por entidades governamentais; mas, em condições normais, por empresas privadas, com ou sem fins lucrativos, mas com

autonomia orçamentária e receitas provenientes de operações que lhes garantam solidez e estabilidade.

Por meio desses mecanismos outras entidades já existentes e interessadas nos programas de apoio à economia popular (centros de capacitação ou tecnológicos, financiadoras etc.) encontrarão canais eficientes e especializados para fazer sua ação chegar aos produtores populares.

A política geral de apoio à economia popular também requer estratégias jurídica e institucional. As formas jurídicas e os mecanismos de registro podem ser estabelecidos através de regime especial, ou de adequada regulamentação de algum já existente. É necessário proporcionar aos produtores populares procedimentos simples de *formalização*.

Seria conveniente estabelecer registro mercantil único como requisito exclusivo para inscrição das empresas populares. Com isso cumpriram-se iam as obrigações legais em todas as instâncias (municipal, seguro social, impostos, registro de fornecedores etc.).

Complementando o registro anterior, poderia ser útil o estabelecimento de um sistema de informação comercial da economia popular, a fim de que os compradores e subcontratantes tivessem acesso a seus produtos e serviços.

Quanto a regime impositivo, as empresas populares devem colocar-se na perspectiva de sua consolidação organizacional e econômica. Uma possibilidade nesse sentido é implantar política de isenção temporária, com prazo inicial não menor que cinco anos e, posteriormente, regime gradual, com bonificações pelo número de empregos criados pela empresa.

Atualmente, os padrões e as regulamentações urbanísticas vigentes representam sérios obstáculos ao desenvolvimento da economia popular e geram, adicionalmente, enormes sobrecustos urbanos.

O crédito para o setor produtivo popular

Os programas de financiamento para atividades da economia popular mais exitosos são os que conseguiram formular mecanismos e procedimentos ajustados às suas características e dinâmica, baseados em concepções convencionadas como bancos populares.

Encontramos experiências positivas no enfoque que se deu, em diversos países africanos e asiáticos, aos bancos populares: os *Money Shops* das Filipinas, com suas *barracas* bancárias e amortizações diárias

para o comércio popular; os *Bancos Rurais* de Gana, com 220.000 poupadores populares; o *Grameen Bank* de Bangladesh, presente em 4.300 povoados, com garantias solidárias em sua condição de emprestar apenas a quem não tem qualquer garantia convencional; o *Badan Kredit Kecamatan* da Indonésia, com concepção de créditos progressivos e atenção itinerante de seus 486 escritórios.

Na América Latina as experiências em crédito popular têm sido variadas: o *programa microempresarial* na Colômbia, o *Conaupes* no Equador, o *IDESI* e o *Banco de Crédito Cooperativo* no Peru, o *crédito à palavra* no meio rural mexicano, e a *Acción Internacional* que opera com custos de 11 centavos por dólar em empréstimos associativos inferiores a 300 dólares.

Entre os fatores que consideramos importante retomar, dessas e de outras experiências, caberia mencionar os seguintes:

- Antes de tudo, é necessária aproximação e conhecimento direto do cliente, de sua tradição e capacitação, de seu negócio e de sua reputação ante a comunidade, de sua produção atual ou prevista, de seus canais de comercialização. A própria pessoa é a melhor garantia e suas referências são seu projeto, sua inserção na comunidade e sua própria palavra.
- O banco popular, assim constituído, pode amoldar-se às necessidades e ritmos próprios de seu cliente; seus empréstimos serão, em geral, pequenos, escalonados, de rápida rotatividade e com amortizações pequenas e freqüentes (mas sempre na medida da maturação dos projetos financiados).
- A operação deve cobrir seus custos; para tanto é imprescindível não só cobrar o justo ao usuário mas também racionalizar os custos de intermediação, melhorando sua eficiência.

Um programa de apoio à economia popular poderia movimentar dois tipos de contas. Uma destinada ao trabalho social de capacitação e promoção, cujo financiamento poderia ficar a cargo de recursos do orçamento como despesa a fundo perdido. Normalmente chegaria aos produtores populares através dos agentes promotores. A outra conta, de caráter reembolsável e com pagamento de juros, seria destinada aos empréstimos produtivos.

É fundamental encontrar mecanismos que permitam colocar os recursos sem os altos custos do banco comercial. Por meio do agente promotor, será possível realizar a intermediação dos recursos básicos do projeto produtivo; e, através da comercializadora, facilitar a dotação de capital de trabalho. Quando as atividades a serem financiadas forem sim-

ples e rotineiras, não requerendo acompanhamento e apoio especializados, as agências do *banco popular* poderão realizar diretamente atividades de aplicação.

Mesmo sendo importante a criação de um fundo de garantias como respaldo aos programas de financiamento da economia popular, é legítimo concluir ser muito mais importante ter bons projetos e bons clientes (o que não quer dizer, de modo algum, clientes ricos), do que boas garantias. O devedor popular é excelente cumpridor de compromissos assumidos, principalmente porque não pode se dar ao luxo de descumprilos, pois, assim procedendo, lhe serão fechadas todas as portas do crédito. Como complemento dessas garantias *diretas* da economia popular (garantias solidárias, assessoria no projeto etc.), torna-se indispensável dispor de fundos de garantias para cobrir o fator de risco que sempre traz consigo uma operação de crédito.

Devem ser criados mecanismos que proporcionem ao fundo de garantias ampla capacidade de ação, sem que haja necessidade de elevar desmesuradamente seus recursos próprios.

Política social para a superação da pobreza

O terceiro componente da estratégia refere-se à política de satisfação de necessidades básicas específicas, ou política social para a superação da pobreza. Visa a eliminar a pobreza por NBI, ou seja, pelo acesso a serviços gratuitos, ativos básicos de consumo e tempo disponível. Nesse componente é necessário distinguir dois elementos da estratégia: o da *compensação social*, voltado para amenizar os efeitos da crise, e o ajuste, orientado para satisfazer as urgências imediatas da população, especialmente em alimentação e saúde; e o da *transformação estrutural* da satisfação de necessidades básicas, que se dirige para o conjunto dessas, e cujos efeitos plenos serão alcançados a médio prazo.

Embora a superação da pobreza não seja o único objetivo das políticas sociais, já que essas estão ligadas também a integração nacional, criação de identidade nacional e, muito especialmente, formação de pessoal altamente qualificado para a transformação produtiva, a perspectiva aqui adotada tem como pressupostos esses objetivos, concentrando-se na superação da pobreza.

Os critérios gerais de política social para a superação da pobreza, ou política de satisfação de necessidades básicas específicas, apresentados nesta seção, partem das seguintes premissas e de seus corolários.

A primeira sustenta que todos os indivíduos, apenas pelo fato de existirem, têm direito a uma vida digna, o que pode expressar-se também como direito de satisfazer suas necessidades básicas, ou como o direito de não ser pobre. Dessa premissa decorrem os seguintes corolários:

- A população beneficiária de um programa social não está recebendo favor, mas um serviço a que tem direito.
- Assim como, nos sistemas democráticos, não há cidadãos de *segunda*, portanto, não há votos que contem menos, na política social não há *beneficiários de segunda*, que só tenham direito a receber *serviços de segunda*.

A colocação em prática do primeiro corolário pressupõe acabar com o paternalismo e o clientelismo. Pressupõe virada radical nas relações entre servidor público e população, em que esta deixa de solicitar dádivas, passando a exigir seus direitos; aquele deixa de comprar um voto com um favor, passando a ser um autêntico servidor público.

O segundo corolário implica a negativa em aceitar, em princípio, modalidades de atenção inferiores para certos grupos em razão de sua pobreza. O que sempre supõe estabelecer o objetivo de acabar com a existência dessa discriminação negativa. Se as circunstâncias obrigarem a optar temporariamente entre um serviço de segunda ou nenhum serviço, seu estabelecimento deve ser considerado transitório, como anormalidade que deverá ser sanada.

A segunda premissa consiste em a sociedade ser concebida como uma estrutura na qual interagem quatro subsistemas sócio-econômicos: o *público*, o *privado lucrativo* (empresas privadas), o *solidário* (família, comunidade, associações) e o *não lucrativo* (fundações, organizações não governamentais, agências internacionais de cooperação técnica etc.). Os processos de produção, distribuição e consumo são o resultado global da interação desses quatro subsistemas. Os níveis de desenvolvimento, bem-estar e pobreza só podem ser cabalmente entendidos nos limites de sua interação.

Derivam daqui corolários para as políticas públicas e, em particular, para a política social. O primeiro é que toda ação (ou omissão) pública produz uma reação nos outros subsistemas, sendo necessário prevê-la para evitar o fracasso das políticas governamentais. Um exemplo pode ser ilustrativo: um programa de complementação alimentar a escolares resultou em aumento na desnutrição de muitos deles. Investigando as causas de efeito tão perverso, descobriu-se que as famílias haviam deixado de alimentar as crianças porque *o governo estava se encarregando de fazê-lo*.

Outro exemplo, mais ligado à omissão pública, é o surgimento, na região, de formas comunitárias de sobrevivência (refeições comuns, compras conjuntas etc.) que constituem uma resposta do subsistema solidário ante a crise do subsistema privado e a lenta ou nula reação do subsistema público.

Um segundo corolário é a necessidade de articular plenamente as políticas econômica e social, configurando política socioeconômica integrada por seus objetivos unificados e seu manejo instrumental coerente.

O terceiro corolário é a necessidade de aumentar a importância política dos setores sociais como uma das condições necessárias para superar sua subordinação às políticas econômicas.

O quarto, principal desafio da política de superação da pobreza, e da política social em particular, é fazer confluir os quatro subsistemas mencionados para os mesmos objetivos.

Para enfrentar esse desafio central é requerida política social guiada pelos seguintes critérios:

- O papel orientador do Estado é fundamental para tornar possível a confluência dos outros subsistemas.
- Deve converter-se em autêntica política de Estado que ultrapasse, para tanto, a temporariedade dos governos. Essa estabilidade pode ser alcançada através da aliança entre todos os partidos políticos, e para isso o poder legislativo pode desempenhar papel fundamental.
- As atividades devem ser empreendidas conjuntamente entre setor público e subsistema solidário, o que supõe a participação deste último em todas as fases da política, desde a formulação até a avaliação e o controle. As famílias e as comunidades deixam de ser objetos passivos da política para converterem-se em seus sujeitos. A participação do subsistema não lucrativo e do privado lucrativo pode assumir diversas modalidades, mas deve-se procurar sua complementaridade.
- Definição de objetivos e atividades e divisão de responsabilidades requerem a combinação com os outros três subsistemas, o que supõe também co-responsabilidade.
- Controle dos processos, não somente para assegurar a honestidade na movimentação dos fundos, como também evitar desvios dos programas, deve estar nas mãos da população beneficiária (controle social).
- A participação e a aliança deveriam assegurar o respeito a tradições, concepções e opiniões da comunidade.

- Transparência informativa, que supõe o caráter público da informação em todos os aspectos do programa (objetivos, custos etc.), é condição necessária para o cumprimento de muitos dos critérios anteriores.
- Descentralização do setor público é condição necessária, mas não suficiente, da participação e dos demais critérios assinalados. Para que o setor público seja pró-participativo, é necessário reformulá-lo a fundo, para substituir o modelo normativo, hierárquico e inflexível atual, por um flexível, orientado por resultados (gerência pública flexível).
- Por último, a estratégia requer superar a fragmentação setorial, chegando à autêntica intersetorialidade.

Além dos critérios anteriores, referentes ao que poderia ser chamado de *estilo das políticas sociais*, estas deveriam guiar-se pelos seguintes critérios adicionais:

- A política social deve estar orientada principalmente para a busca de maior equidade social e de gênero. Para chegar-se à maior equidade é indispensável partir do pressuposto de que os indivíduos têm diferentes necessidades (por exemplo, as necessidades da mulher associadas à reprodução); isso leva a postular que se alcança a equidade quando cada pessoa tem acesso a recursos adequados às suas necessidades. Também é necessário aceitar que a verdadeira igualdade de oportunidades só é alcançada mediante o *trato desigual aos desiguais*, significando que a política compensa as desvantagens das pessoas, por exemplo, fornecendo alimentação escolar às crianças pobres. No aspecto financeiro, a equidade é traduzida em se fazer pagar mais quem tem mais, o que pode ser aplicado tanto à tributação como às tarifas do setor público.
- A eficácia e a eficiência da política são avaliadas a partir do objetivo de diminuir a pobreza, de tal maneira que se tornem eficazes a política, os programas e os projetos que a minimizem efetivamente, e eficientes os que o conseguem a custos mais baixos.
- Esse objetivo só pode ser alcançado de modo eficiente por meio da concentração (focalização), isto é, de programas e projetos que na verdade venham a beneficiar os pobres, com um mínimo de escoamento para outros grupos populacionais. A concentração supõe seletividade, terreno em que costumam ser mais eficientes os mecanismos de seletividade territorial e de auto-seletividade. A concentração também deve ser entendida como gradação de subsídios e apoios, elaborados de acordo com as necessidades e os recursos da população. A idéia é que os subsídios públicos mais os recursos das famílias permitam a todos satisfazerem suas necessidades básicas.

- A política também deve ter continuidade. Se ficar no meio do caminho, provocará desânimo e desperdício de recursos.

As premissas, corolários e critérios enumerados nos parágrafos anteriores devem ser concebidos como um todo integrado. Assim, por exemplo, ao aplicar o critério de concentração deve-se entender que isso se faz a partir da participação e do controle sociais.

Política de desenvolvimento sociocultural

O quarto componente da estratégia, a política de desenvolvimento sócio-cultural, está estreitamente imbricado com os anteriores. De fato, tanto para a transformação produtiva como para o desenvolvimento da economia popular e a satisfação das necessidades básicas, torna-se essencial que a população se aproprie de conhecimentos socialmente relevantes. Consideram-se assim não só os que se relacionam com produção e comercialização, como também com vida cotidiana e consumo, organização comunitária e vida política.

Esse quarto componente buscaria autêntica mobilização para a socialização maciça de conhecimentos em ampla gama temática, envolvendo desde aspectos sanitários relacionados à água e aos alimentos, até métodos para calcular custos de produção, passando por temas como educação infantil, controle de qualidade, educação para a saúde, educação sexual, direitos cívicos, trâmites legais e tecnologias em campos específicos, para mencionar apenas alguns. O propósito desse componente é converter os pobres em atores centrais da tarefa de superação da pobreza.

A reforma do Estado

O quinto componente, a reforma do Estado, orienta-se para superar desarticulação entre a política econômica e a social; desarticulação interna do social; debilidade política e decisória do setor social no conjunto do Estado; atraso de suas organizações; sujeição das organizações do setor social aos conchavos de todo tipo; caráter antiparticipativo derivado de seu centralismo, formalismo e estrutura piramidal; fragilidade para unir-se à sociedade civil; carência de gerentes sociais especializados, e escasso e mau uso da avaliação no setor social.

Da mesma forma que a política sociocultural, o componente de reforma do Estado tem caráter horizontal, significando, em resumo, a necessária organização do Estado para levar a cabo a estratégia de superação da pobreza: uma nova forma de interação do Estado com a sociedade civil. Embora o interesse da reforma esteja nos setores sociais, a

organização necessária do Estado supõe o desenvolvimento de instrumentos de apoio à economia popular. Para este último deverão ser aplicados os mesmos princípios e critérios propostos no caso dos setores sociais.

A dimensão de gênero na estratégia de superação da pobreza

Em todas as sociedades conhecidas há relações sociais específicas e bem estabelecidas entre homens e mulheres; são as chamadas relações de gênero. A perspectiva de gênero não considera isoladamente as mulheres, nem as concebe como seres vulneráveis. Questiona, em contrapartida, a relação entre homens e mulheres nos diferentes estratos sociais. Essas relações constituem a problemática de gênero e devem ser profundamente reestruturadas, para facilitar a construção de uma sociedade mais eqüitativa, mais justa e mais humana. Quanto a perspectiva da estratégia para a superação da pobreza, o ponto de partida é o reconhecimento de que as mulheres pobres fazem parte não só de estratos sociais carentes, como de um gênero subordinado e oprimido.

Os conceitos econômicos básicos, que tradicionalmente têm excluído o âmbito do lar, devem ser repensados à luz de uma visão integral da sociedade que compreenda esse âmbito além do econômico e do social, implicando mudança na maneira de se traçar as estatísticas socioeconômicas. Em primeiro lugar, deve-se redefinir o trabalho doméstico e o não remunerado como trabalho produtivo, incluindo-os, dessa forma, nas contas nacionais e nas estatísticas trabalhistas. Em segundo lugar, redefinir também o conceito de lar, para desvinculá-lo de pressupostos falsos: o da eqüidade interna no lar, e o de que todos os seus membros participam da tomada de decisões.

Assim, as políticas para a superação da pobreza devem também partir de uma análise de gênero. A esse respeito, distinguem-se dois níveis de intervenção. O primeiro relaciona-se com ações estratégicas necessárias para reestruturar as relações de gênero, que têm implicações a longo prazo. Trata-se de novas opções para relações trabalhistas, legislação, responsabilidades nas tarefas domésticas, abolição da divisão de gênero no trabalho (os homens em tarefas remuneradas; as mulheres nas domésticas e reprodutivas exclusivamente); para que as mulheres controlem sua sexualidade e sua capacidade reprodutora, e sejam eliminadas a coerção e a violência masculina contra elas. O segundo relaciona-se com ações práticas e implicações mais imediatas, orientadas para satisfazer

necessidades decorrentes de situações atuais, como creches e outros serviços comunitários para mães solteiras ou que trabalham fora.

O direito ao trabalho não se concilia facilmente com a reprodução. As creches em período integral já são indispensáveis. Os programas massivos de creches para os setores pobres, como o Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar, têm efeitos sinérgicos importantes, pois não só resolvem o problema do cuidado com os filhos para a mãe que trabalha fora, como, com o subsídio alimentar para as crianças, atenuam o alto grau de desnutrição infantil. Mais ainda, envolvem a organização autônoma das mães e sua participação democrática em um contexto de aumento do poder feminino, que contribui para a equidade de gênero.

Demonstrou-se que nos lares onde a mulher recebe (ou controla) a renda familiar, consegue-se maior bem-estar com os mesmos níveis de renda. Isso reforça a importância de não coibir sua plena incorporação, sem duplicar sua jornada de trabalho.

A dimensão tecnológica

A interação do crescimento econômico com as inovações tecnológicas é complexa. Os períodos de rápida difusão tecnológica também o são, quase sempre, de crescimento acelerado. Por um lado, o crescimento econômico estimula os processos de investigação-desenvolvimento-inovação; por outro, as grandes mudanças tecnológicas criam as oportunidades de investimento e, portanto, promovem o desenvolvimento. Isto é, o crescimento econômico e a inovação interagem sinergicamente.

Entretanto, nem todas as tecnologias são utilizáveis em um mesmo tipo de unidade de produção e, ainda que para determinada unidade de gama de tecnologias pudesse ser ampla, são poucas as que podem constituir boas soluções, dados seus objetivos e recursos.

Ainda que o crescimento econômico e a inovação tecnológica estejam estritamente inter-relacionados, nos países em desenvolvimento a inovação — dada sua dependência das tecnologias importadas — tem sido de forma geral intensiva em capital. Como conseqüência, nas empresas inovadoras a produtividade do trabalho cresce rapidamente e, antes da crise, também cresciam os salários reais. Os níveis médios e superiores dessas empresas estão geralmente acima da linha de pobreza. Mas a intensidade do capital refreia a difusão massiva dessas inovações e o emprego nesses níveis de produtividade cresce devagar. A pobreza diminui em ritmo lento, inclusive em condições de crescimento acelerado.

Por outro lado, a oferta tecnológica para a economia popular é modesta, tanto por não ser matéria de desenvolvimento nos países avançados, como pela fraca capacidade das nações menos adiantadas, como as da região em estudo. Essa modesta capacidade é produto não só das restrições de recursos, mas também relativa à orientação dos existentes até a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias para a agricultura e indústrias modernas.

A base de dados sobre tecnologias apropriadas para a superação da pobreza, reunida e publicada pelo *Projeto Regional para a Superação da Pobreza* do PNUD, inclui 750 fichas tecnológicas que relacionam as melhores soluções desenvolvidas ou adotadas em alguns países da região em análise.

Característicos de muitas atividades da economia popular são os baixos níveis de produtividade. Qualquer esforço integrado de apoio à economia popular deve incluir a variável tecnológica. Contar com estratégia ativa de inovação tecnológica é um dos elementos críticos para que se alcance esse propósito. Essa estratégia deverá compreender os seguintes elementos:

- continuar a pesquisa referente à disponibilidade de tecnologias apropriadas à economia popular, ampliando o campo de investigação à África e à Ásia;
- impulsionar as capacidades nacionais e regionais de pesquisa e desenvolvimento, em especial para adaptar e desenvolver tecnologias apropriadas para a economia popular;
- estabelecer ampla rede regional-nacional para a transferência e adoção das tecnologias compreendidas nos dois itens acima;
- fortalecer as capacidades regionais e nacionais para o desenvolvimento de bens e serviços potencialmente competitivos nos mercados mundiais.

As valiosas experiências na pesquisa de tecnologias apropriadas para a economia popular na região, fundamentalmente concentradas na agricultura, mostram que os progressos técnicos obtidos de maneira isolada no laboratório ou no campo experimental raramente funcionam na economia rural. A principal razão disso é que, sem constante interação entre pesquisadores e produtores populares, os pesquisadores tendem a ignorar a racionalidade, os recursos e, sobretudo, os conhecimentos dos produtores. A essência da estratégia de desenvolvimento tecnológico para a economia rural é a geração de novos conhecimentos a partir do enriquecimento cruzado dos pesquisadores e camponeses. Ao invés de organizações funcionalmente especializadas (pesquisa básica, desenvol-

vimento tecnológico, assistência técnica, capacitação), as instituições devem especializar-se por regiões e produtos, integrando todos os elementos funcionais mencionados e permitindo a manutenção de estreito contato com os produtores populares, de tal maneira que seus problemas e oportunidades se convertam em diretrizes para pesquisa, assistência técnica etc.

Para incorporar opções tecnológicas não convencionais aos projetos e programas sociais é necessário vencer os obstáculos limitantes a sua difusão; ou seja, mecanismos de transferência tecnológica inadequados, regulamentação obsoleta, falta de responsabilidade por parte dos servidores públicos.

O conceito de sustentabilidade deve ser parte integrante das políticas de desenvolvimento agrícola. Os camponeses pobres, muitas vezes forçados a cultivar solos frágeis, tornam-se, aos olhos dos ecologistas, depredadores. O desenvolvimento e a difusão de tecnologias que permitam uma agricultura sustentável em solos frágeis podem incorporar-se com facilidade às novas opções financeiras; é o caso da permuta de débito por bens naturais (os *swaps* ecológicos).

É possível desenvolver programas e projetos nos quais a tecnologia desempenhe papel de variável independente. Diversas experiências demonstram que é viável usar certas tecnologias apropriadas como mecanismos ativadores para promover a renda e a qualidade de vida. Por exemplo, a capacidade desenvolvida em matéria de hidroponia popular (*cultivo sem solo*) pelo Projeto Regional para a Superação da Pobreza em numerosos países da América Latina, conseguido graças ao modelo de intervenção que envolve participação da população local e coordenação das agências oficiais e não governamentais. A hidroponia popular nas habitações urbanas demonstrou ser tecnologia facilmente transferível para a população urbana, com alta taxa de rendimento econômico e investimento por moradia reduzindo-se a cifras praticamente desprezíveis (4).

Interação dos componentes da estratégia

Os sete componentes da estratégia apresentam importantes interações. É necessário destacar algumas a fim de compreender a natureza unitária da estratégia, evitar os efeitos negativos e favorecer os positivos entre os diferentes componentes.

A recuperação da capacidade de crescimento das economias, a transformação produtiva necessária para garantir o caráter sustentado desse crescimento a médio e longo prazos, e o aumento dos salários reais,

elementos do primeiro componente, influem de maneira diferente na economia popular e na política social:

- Como se analisou no tópico referente à economia popular, a demanda de seus produtos e serviços é função da massa salarial gerada na economia formal. Com maior nível de atividade econômica e de emprego nesta última, a economia popular crescerá mais que proporcionalmente, dada a alta elasticidade de entrada dessa demanda. Simultaneamente, aumentará o número de empregos na economia formal, diminuindo o de ativos na economia popular, resultando em duplo efeito nas receitas por empregos ocupados nesta economia informal, que aumentará rapidamente. A receita média cairá abruptamente. Além disso, a elevação da receita média na economia popular acabará pressionando a alta dos salários reais da economia formal.
- As receitas e despesas públicas também estão ligadas ao nível de atividade econômica. Quando a do setor formal está mais alta, a receita pública cresce, ocorrendo o contrário na recessão.

As interações da promoção da economia popular, por um lado, e a política social, a dimensão de gênero e a tecnológica, por outro, podem orientar-se através da política, buscando sinergias positivas.

A esse respeito, podem-se privilegiar dois aspectos particularmente impulsionadores de sinergias positivas: a organização e participação comunitárias e as derivadas de apoio à economia popular em um contexto territorial de bairro ou de comunidade:

- Talvez seja o campo organizacional o lugar onde se tornam mais evidentes os efeitos sinérgicos, já que, associando-se com membros de uma comunidade, normalmente em torno de um objetivo, rapidamente descobrem que o recurso organizacional lhes permite procurar e encontrar mais facilmente soluções para outros problemas que também os incomodam.
- Promovendo a economia popular em um bairro, com programas associativos para algumas fases do processo, aproveitando a infraestrutura do local e as habitações, constituem-se as comunidades urbanas produtivas. Nelas se produzem efeitos sinérgicos diversos. As atividades produtivas desenvolvidas nesse *parque de iniciativas econômicas populares* servem de apoio para a melhoria radical dessas comunidades.

As interações da política sociocultural e a reforma do Estado com os demais componentes podem ser resumidos da seguinte maneira:

- A política sociocultural busca desenvolver as capacidades e os conhecimentos da população-alvo para potencializar sua contribuição

tanto para a política social como para o desenvolvimento da economia popular; porém, não se trata apenas de desenvolver o *know how* das comunidades, mas também seu *saber o quê*, de modo a ficarem em melhores condições de contribuir para a formulação de políticas, programas e projetos. Todavia, não se trata de pré-condição da estratégia, mas de um de seus componentes que devem ser postos em andamento simultaneamente.

- A reforma do Estado, na medida que for conseguindo estruturar organizações flexíveis, adaptáveis, descentralizadas, tornará possível participação da cidadania de forma mais ampla e autêntica, tanto nos programas de apoio à economia popular, como nos de política social; participação que será fortalecida, por sua vez, pela política de desenvolvimento sociocultural.
- O enfoque adotado para a inovação tecnológica poderá ser enormemente reforçado com a política de desenvolvimento sociocultural, a qual promoverá, junto à população, atitude mais propensa à busca de soluções tecnológicas e menos submissa às recomendações externas.

Pode-se afirmar, portanto, que as necessidades não só revelam condição de carência como, sobretudo, potencialidade, quando são satisfeitas sinergicamente. Nesse contexto, o trabalho tem sentido mais amplo que o de simples meio de geração de receita, estimulando a criatividade, a solidariedade, a identidade; ao mobilizar as potencialidades da comunidade organizada, a força de trabalho, o recurso mais abundante entre os pobres, converte-se em gerador de outros recursos.

Nessa perspectiva, múltiplas iniciativas microsociais articuladas com políticas globais em escala nacional e local permitirão o desenvolvimento de inúmeras comunidades urbanas e de comunidades rurais auto-sustentadas, geradoras de emprego e de renda e participantes na dotação de serviços sociais básicos, contribuindo para superar sua condição de pobreza e para o desenvolvimento nacional.

Notas

- 1 A CEPAL explorou exaustivamente esse tema em *Transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1990.
- 2 Esse cenário, e outros mais pessimistas, são abordados com maior detalhamento nos trabalhos de preparação de *Desarrollo sin pobreza*, *op. cit.*, que se apresentam de modo sucinto no capítulo 6 da referida publicação (nota dos editores).
- 3 CEPAL, *op. cit.*, p. 81.

- 4 Para retomada das características técnicas e organizacionais da hidroponia popular, bem como das experiências em diversos países da região, veja-se Jorge Zapp, *Cultivos sin tierra. La hidroponia popular, una opción para la superación de la pobreza*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, 1991. 235 p. (nota dos editores).

Este texto compreende a totalidade dos capítulos 5 e 7, da seção C do capítulo 8 do livro *Desarrollo sin pobreza*, do Projeto Regional para a Superação da Pobreza na América Latina, PNUD, Bogotá, 1990.

Publicado originalmente na revista *Comercio Exterior*, v. 42, n. 5. México, maio de 1992. As Notas também foram extraídas da mesma revista.

Tradução de Helena B. C. Pereira e Rena Signer. O original em espanhol – *Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina* – encontra-se à disposição do leitor no IEA para eventual consulta.