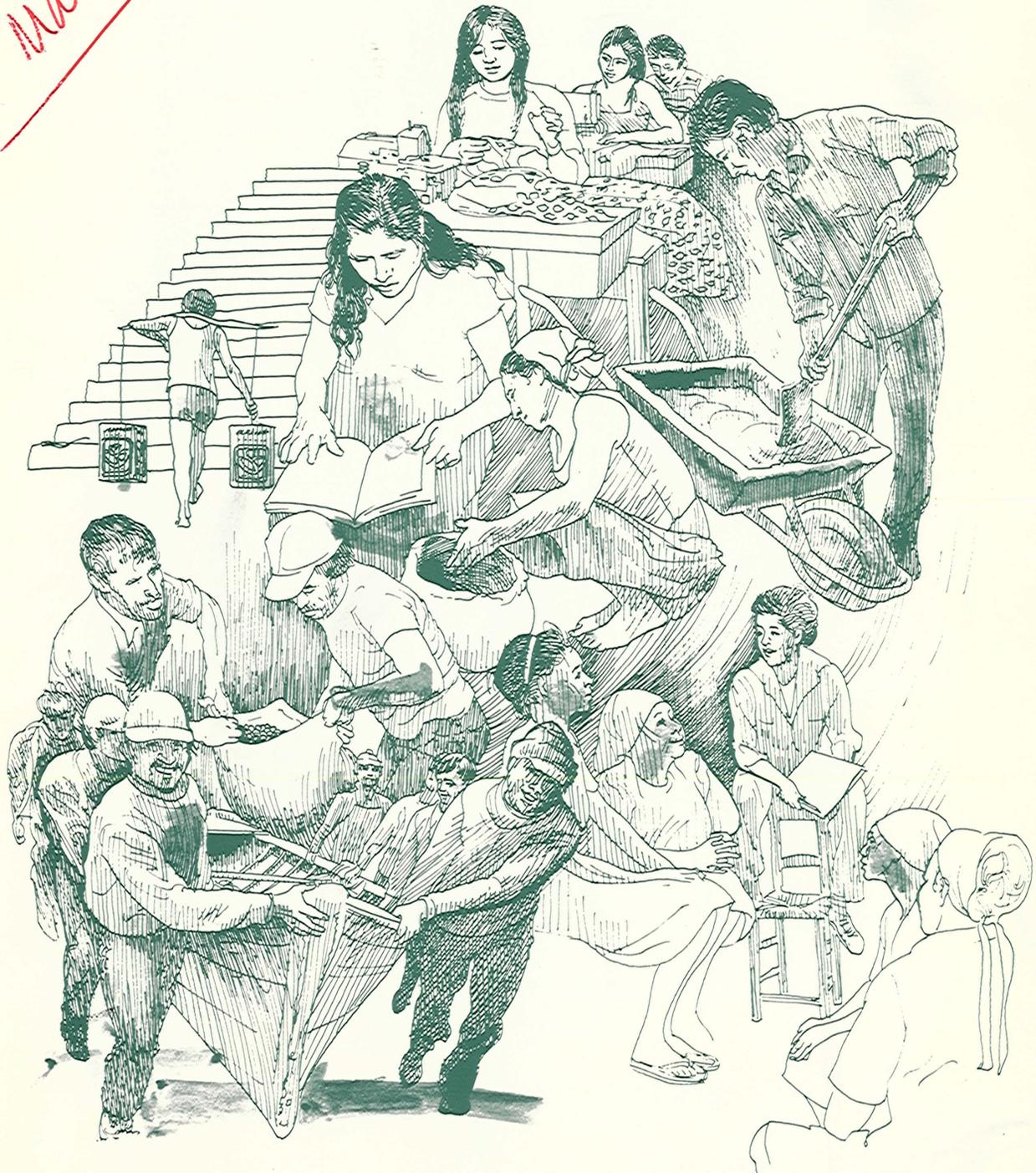


# desenvolvimento de base

REVISTA DA FUNDAÇÃO INTERAMERICANA

*Master*



A Fundação Interamericana, entidade de direito público criada por ato do Congresso dos Estados Unidos em 1969, presta apoio financeiro direto a iniciativas de auto-ajuda da população pobre da América Latina e do Caribe. A Fundação concede anualmente cerca de 200 subvenções para projetos em mais de 25 países. Aproximadamente metade de seus recursos provém de dotações do Congresso e o restante é proporcionado pelo Fundo Fiduciário de Progresso Social, administrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Desenvolvimento de Base, publicação da Fundação Interamericana, aparece semestralmente em inglês, espanhol e português. Tem por fim explorar formas de assistência ao desenvolvimento que possam contribuir mais efetivamente para os esforços de auto-ajuda. Relata como se organizam e trabalham os grupos pobres da América Latina e do Caribe para melhorar sua vida. Os artigos publicados em Desenvolvimento de Base baseiam-se fundamentalmente na experiência da Fundação Interamericana e dos grupos aos quais assiste. Contudo, a revista recebe de bom grado colaborações de pessoas não vinculadas à Fundação. Os colaboradores interessados deverão solicitar nossas "Instruções aos autores".

Salvo indicação em contrário, com exceção da reprodução de fotografias para a qual se requer autorização, o material publicado em Desenvolvimento de Base é de domínio público e pode ser livremente reproduzido. Solicita-se menção da fonte e uma cópia de qualquer reprodução.

Desenvolvimento de Base é publicação incluída no *Standard Periodical Directory*, no *Public Affairs Information Service Bulletin*, no *Hispanic American Periodical Index (HAPI)* e no *Agricultural Online Access (AGRICOLA)*. Cópias atrasadas podem ser obtidas em microfilme da *University Microfilms International*, 300 N. Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan 48106, EUA.

Endereço para pedidos de assinatura da revista:

Desenvolvimento de Base  
Fundação Interamericana  
1515 Wilson Boulevard  
Rosslyn, VA 22209, EUA

Diretora da revista: Kathryn Shaw  
Edição em português e espanhol: Leyda P. Appel  
Tradução ao português e gráfica: João Francisco Bezerra  
Coordenadora de produção: Michelle Huber  
Assistente de publicação: Maria Lang  
Assistência editorial: Ron Weber

Desenho da capa: Robert Borja

Dirigir pedido de número limitado de exemplares atrasados desta publicação a:

TESE  
Comércio Exterior e Serviços Ltda.  
Rua Debret, 79 GR/501  
CEP 20030 — Rio de Janeiro — Brasil

# DESENVOLVIMENTO DE BASE

## Revista da Fundação Interamericana

Volume 13, Número 1, 1989

Índice			
Tema especial: setor informal			
Reformulação do setor informal: Entrevista com María Otero	3	Apelo para democratizar o crédito e estabelecer condições favoráveis à auto-organização dos microempresários.	
A idéia, ideologia e economia do setor informal: O caso do Peru	9	O conceito de setor informal está começando a mudar a maneira como a direita e a esquerda encaram a política econômica?	Sheldon Annis e Jeffrey Franks
Indo à luta nas ruas	25	Descrição das esperanças e dificuldades da vida no setor informal.	Maureen Hays Mitchell
Relatório de Pesquisa:	28	Em busca de uma vantagem comparativa: A Fundação Interamericana e o desenvolvimento da microempresa.	
La Lucha: o esforço cooperativo em busca de água	32	Um pequeno grupo de agricultores nicaraguenses cava um poço e nesse processo cria uma comunidade.	Robert W. Mashek
Forum	39	Uma política social sem paternalismo	Enrique V. Iglesias
A marcha do desenvolvimento	41	Um novo consórcio de agroecologia; vídeos na educação para o desenvolvimento; uma nova abordagem à técnica de moer amendoim.	
Notícias da sede	44	Formalização do diálogo.	
Livros	46	Livros recentes sobre o setor informal.	
Recursos	50	Estratégias para o desenvolvimento.	
Pós-escrito	53		

O CONCEITO de setor informal tem uma história diversificada. Originalmente foi formulado em estudos de urbanização do Terceiro Mundo, feitos a pedido do Escritório Internacional do Trabalho (ILO) das Nações Unidas. No início da década de 70, outros usaram "marginalização" para descrever a mesma idéia. Os dois conceitos foram tentativas de descrever

atividades econômicas *ad hoc*, a que uma onda crescente de migrantes não especializados e empobrecidos — incapazes de encontrar empregos assalariados — recorria a fim de conseguir ganhar a vida. Isoladas da economia formal, as pessoas carentes da zona urbana inventaram a sua própria, utilizando orçamentos esqueléticos para transformar materiais prontamente disponíveis em bens e serviços de baixo custo para consumo local. Não tributados, não licenciados e não regulamentados pelo governo, o escopo total das atividades do setor informal não foi medido e nem devidamente compreendido.

No início da década de 80, o setor se tinha ampliado e diversificado, tornando-se uma característica indelével das economias nacionais que não podia mais ser ignorada. Os doadores internacionais intensificavam o financiamento para programas de desenvolvimento destinados ao setor e os meios de comunicação anunciavam um novo herói popular — o microempresário — como um Don Quixote lançando-se contra os moinhos dos grandes sindicatos trabalhistas, das grandes empresas e do Estado. À medida que se aprofundava a crise internacional da dívida e se estagnavam as economias do Terceiro Mundo, o dinamismo amplamente difundido do setor informal trazia esperanças de que um novo motor do crescimento havia sido surgido.

No fim da década, técnicas para prestar assistência ao setor se tinham tornado itens padrões no estojo de ferramentas das organizações de desenvolvimento. Em certa medida, porém, esse verniz começa a se desgastar. Embora estas idéias estejam enraizadas em muitos países do hemisfério, procura-se definir e aprimorar o que se aprendeu de uma dé-

cada de investimento em novas metodologias.

Este número de Desenvolvimento de Base examina esse processo, procurando focalizar de mais perto o setor formal. María Otero começa discutindo as origens e a evolução da economia informal como uma "pirâmide" penosamente construída pelas pessoas carentes e propondo uma democratização do acesso a recursos que não somente ajude os que estão nas camadas superiores mas reforce a base da pirâmide. Ela também adverte que a politização do setor pode solapar vitórias duramente conquistadas na década passada.

No artigo seguinte, Sheldon Annis e Jeffrey Franks examinam como a idéia do setor informal está modificando os termos tradicionais do debate político no Peru, com propostas de novas políticas para transformar a economia informal num dinamismo capaz de acelerar a economia nacional. O artigo de Maureen Hayes Mitchell e Rob Crandall examina um dia na vida de uma família de vendedores ambulantes, ilustrando de maneira comovente as esperanças e dificuldades da vida no setor informal. A seção conclui com um Relatório de Pesquisa que resume o levantamento feito por Robert Blayney e Diane Bendahmane de quatro programas de pequenas empresas e microempresas, financiados pela Fundação Interamericana. Ressalta como os avanços sociais e econômicos estão vinculados à capacidade técnica adquirida nas organizações participantes. As conclusões reforçam o apelo de María Otero às organizações de desenvolvimento para estenderem as mãos aos pré-empresários, abaixo da pirâmide do setor informal, na sua maior parte ainda ignorados, apesar da onda de apoio a programas de microempresas na última década.

# REFORMULAÇÃO DO SETOR INFORMAL

## Entrevista com María Otero

**ACADÊMICOS**, políticos e empresários escreveram volumes sobre o potencial do setor informal para melhorar as condições de vida das massas carentes da América Latina. Nesta entrevista, María Otero apresenta a perspectiva do profissional experiente na prestação de assistência a grupos de microempresários em toda a América Latina. Ressaltando como o setor continuou a se expandir e diversificar graças à sua própria dinâmica interna, ela sugere como os governos, entidades privadas de desenvolvimento e doadores internacionais podem reforçar e consolidar o processo por meio da democratização do acesso ao crédito, ao treinamento e aos mercados e mediante a criação de um clima favorável a fim de que microempresários e pré-empresários se possam organizar para competir com maior eficiência.

Formada em economia, María Otero dirige o novo escritório em Washington, D.C. da *ACCION International*, que proporciona crédito e treinamento a milhares de microempresários no hemisfério. Recentemente ela passou dois anos e meio em Honduras como diretora da *ACCION*, onde ajudou microempresários locais a criar uma organização nacional. Em Washington, sua tarefa é sintetizar o que a *ACCION* aprendeu como líder de pesquisa e programação no setor informal e pioneira na introdução do conceito de grupos de solidariedade como meio de conseguir crédito urbano. Sua monografia, *A Handful of Rice: Savings Mobilization in Micro-Enterprise Programs*, foi recentemente publicada pela *ACCION*.

---

**PERGUNTA:** O "setor informal" virou tema da moda na comunidade de desenvolvimento. Até que ponto a discussão tem sido até agora pertinente às necessidades reais das pessoas do setor?

**OTERO:** Para responder a esta pergunta, é preciso

começar com a história do termo. A certa altura, a expressão "setor informal" implicava um certo estigma. Foi cunhada na década de 60 não para descrever a oportunidade mas o fracasso, para definir o problema em vez de possíveis soluções. Naquela época, a maioria dos países em desenvolvimento procurava modernizar suas economias por meio de um modelo que dava ênfase à substituição das importações e à industrialização. Entretanto, já no início da década seguinte, começamos a perceber que as economias locais já não cresciam a um ritmo suficientemente rápido para acompanhar o crescimento populacional ou proporcionar emprego às pessoas que vinham em enxurradas do interior para as áreas urbanas. O resultado foi o surgimento de uma economia paralela ou subterrânea, periférica à economia que se modernizava, para apoiar os que haviam ficado de fora. Em certo sentido, essa "economia informal" é uma mistura de estratégias de sobrevivência diversificadas, freqüentemente engenhosas, adotadas pelas pessoas de baixa renda da zona urbana.

No início da década de 70 a Organização Internacional do Trabalho (OIT) liderou o caminho na exploração da natureza das atividades de geração de renda nesse setor, identificando características fundamentais como a facilidade de admissão, mercados não regulados e altamente competitivos, micro-escala de operações comerciais e a dependência de recursos nativos, mão-de-obra familiar e aptidões obtidas fora da escolarização formal. Fizeram-se estudos pioneiros na África e na Ásia mas as lições se aplicavam igualmente ao que acontecia na América Latina. Hoje, numa cidade como Lima, as estatísticas indicam que mais de 3,5 milhões de pessoas dependem das atividades do setor informal para a sua sobrevivência total ou parcial.

Embora saibamos da existência do setor informal há certo tempo, sua dinâmica ainda não é bem compreendida. A esperança inicial de que seria

uma fase curta entre a imigração para a cidade e a absorção na economia formal não se concretizou. Embora estas duas economias funcionem paralelamente, após 20 anos começaram a entrelaçar-se de forma muito complicada e importante. Por exemplo, os pequenos carpinteiros compram matéria-prima de grandes fornecedores, absorvendo com freqüência materiais inadequados à exportação ou à produção interna em grande escala. As costureiras aceitam contratos com grandes fábricas para produzir uma determinada quantidade — geralmente de calças ou saias — que lhes garante mercado para o seu trabalho. Os sapateiros também aceitam contratos diretos com lojas a varejo e butiques, embora freqüentemente na base de consignação. Muitos observadores afirmam que o setor formal tem posição vantajosa nessa relação. A maioria dos microempresários com quem conversei admitem que lhes falta poder de negociação, mas também reconhecem que os seus vínculos com o setor formal, especialmente nos setores de comercialização e vendas, asseguram estabilidade e têm potencial de crescimento.

O relacionamento entre o formal e o informal tornou-se ainda mais complexo durante a crise da dívida na década de 80. Em vez de diminuir, afirma-se que o setor informal abrange agora quase metade da força de trabalho das grandes cidades. Ao mesmo tempo, as firmas do setor formal vêm sofrendo estagnação ou retração.

Por outro lado, mudanças enormes também vêm ocorrendo no setor informal. Não se trata mais de uma questão de absorver imigrantes recentes para a cidade. As grandes ondas de imigração da zona rural para a zona urbana estão em grande parte completas e há uma maturidade cada vez maior no setor. A idade média do microempresário, por exemplo, é aproximadamente 35 anos. Há pessoas que começam a trabalhar no setor informal quando jovens e, por diversas razões, decidem permanecer. A independência de trabalhar na própria loja representa vantagens com relação a trabalhar numa fábrica regimentada e a renda pode ser comparável ao salário inicial no setor formal. No caso das mulheres, chefes de família de quase um terço dos domicílios em muitos centros urbanos, a flexibilidade do setor informal é a única forma de combinar o cuidado das crianças com a necessidade urgente de gerar renda.

Em todas essas mudanças, o setor informal desenvolveu diversas camadas e em cada uma há

mini-redes de amigos e família, dos quais se depende para apoio. Dada essa diversidade, seria presunçoso pensar que um tipo de programa pode atender às necessidades de todo o setor. O setor informal é como uma pirâmide. Só uma pequena percentagem de pessoas nela são impulsionados pelo "espírito empresarial", tão importante no mundo desenvolvido. Ou seja, somente poucos projetam o crescimento e evolução de sua empresa e empenham-se em acumular o capital para tornar isso possível. Ao descermos na pirâmide, encontramos pessoas cada vez mais pobres, aquelas cujas preocupações primárias são a subsistência, segurança do emprego e estabilidade da renda. As organizações de doadores podem ajudar os empresários no topo da pirâmide dando certa segurança de sucesso mas é mais difícil atingir os pré-empresários mais abaixo.

**PERGUNTA:** *Que tipo de programa tem maior probabilidade de atender ao conjunto de necessidades do setor informal?*

**OTERO:** É preciso uma nova forma de pensar. Em vez de nos concentrarmos onde gostaríamos que as pessoas do setor informal estivessem, temos de começar por onde elas realmente estão. No passado, os especialistas em desenvolvimento acreditavam que as pessoas tinham de ser treinadas em certa habilidade comerciável antes de poderem formar uma empresa de geração de renda bem sucedida. Mas muitas pessoas do setor informal já têm aptidões comerciais consideráveis e não podem dar-se ao luxo de esperar para serem treinadas. Têm de pôr comida na mesa de suas famílias. O atendimento dessa necessidade mediante a abertura do acesso ao capital de giro poderá, de fato, ser necessária antes de se concentrar na formação de técnicas. Por exemplo, uma vendedora ambulante de legumes e verduras, em consignação de um intermediário, não tem influência na escolha de sua mercadoria. Por outro lado, com dinheiro ela poderá escolher produtos de melhor qualidade e com maior probabilidade de venda, o que permitiria, ao mesmo tempo aumentar o volume de vendas e ganhar mais dinheiro. Isso, por sua vez, poderá dar tempo para participar de um programa de treinamento.

Portanto, necessita-se primeiro de democratização do crédito. Trata-se de um conceito interessante nos países em que o crédito tem sido tradicionalmente privilégio das elites e nos quais a dis-

ponibilidade de crédito aos pobres ocorre apenas de forma subsidiada — ou seja, quando alguém paga a despesa. Infelizmente, esta porta só pode ser mantida aberta se houver grande infusão de fundos externos.

Estou falando de algo diferente — crédito não como caridade mas como investimento no futuro. Isso significa não somente considerar as pessoas do setor informal como elementos produtivos vitais da sociedade, dignas de crédito, mas também encontrar técnicas sustentáveis para fazer empréstimos a seu alcance. Muitos países carecem de instituições formais para essa tarefa. Para os bancos tradicionais é caro e difícil supervisionar um grande número de pequenos empréstimos, especialmente quando os mutuários não têm ativos fixos para garantir o pagamento. São necessárias novas alternativas de crédito e a ACCION está entre as organizações pioneiras nesses métodos.

O primeiro passo foi o surgimento do que se pode chamar de "programas paralelos". São dirigidos por organizações sem fins lucrativos, que canalizam o dinheiro de organizações doadoras, como a Fundação Interamericana, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e a AID para atividades de geração de renda entre as pessoas carentes. É interessante observar que esses programas tomaram emprestadas técnicas de mutuantes locais para reduzir despesas administrativas. Há burocracia mínima e resposta rápida aos pedidos de empréstimo. Para aproveitar as relações de parentesco e amizade que freqüentemente tipificam as operações do setor informal, muitos programas usam grupos de solidariedade para garantir empréstimos. Estes são geralmente de montante baixo e prazo curto, de forma que o acesso contínuo ao crédito se torna um incentivo a mais para o pagamento.

Às vezes esses programas, inicialmente modestos, podem transformar-se em mecanismos estruturais que afetam a economia em termos mais amplos ou, o que Kate McKee, ex-funcionária da Ford Foundation, chama de "bancos orientados para a pobreza". Talvez o exemplo mais famoso seja o Grameen Bank de Bangladesh, que trabalha no nível de vila para ajudar a formar grupos entre os camponeses sem terra que se conhecem e confiam uns nos outros. Cada novo grupo escolhe um líder, recebe treinamento e orientação do pessoal do programa e eventualmente recebe um empréstimo. Este é dividido entre os membros do grupo, de for-

ma que cada pessoa possa investir em seu próprio negócio. O grupo é responsável pelo recebimento e gerência do empréstimo, bem como pela decisão de reinvesti-lo. Fundamentando-se no incentivo de empréstimos futuros, o programa transforma os participantes em co-proprietários, de forma que trabalhem para manter o banco solvente.

Esses grupos de solidariedade podem tornar-se a primeira etapa de uma organização de base ampla, capaz de atingir um círculo cada vez maior de pessoas. O Grameen Bank começou em 1975 com um punhado de mulheres que fabricavam bancos de bambu e foi o fruto da imaginação de um professor universitário inspirado. Hoje provavelmente atinge cerca de 500 mil pessoas.

O setor informal e a massa de pessoas nele existente exigem que se pense além dos termos de desenvolvimento tradicional. Requer que se pense em expandir as redes capazes de distribuir recursos de forma sustentável a um número cada vez maior de pessoas. Embora tenhamos começado a progredir nessa direção na América Latina, os programas mais ambiciosos ainda não atingem mais do que seis ou sete mil pessoas.

*PERGUNTA: A senhora mencionou o papel vital desempenhado pelas ONG na formulação de programas paralelos. A maioria dos observadores agora acha que essas instituições são críticas para o início dos programas de base. Mas há capacidade técnica suficiente para acompanhar o tipo de crescimento que, conforme sugerido, é necessário?*

**OTERO:** Obviamente, como eu dou assistência técnica, isso é muito importante para mim. Como criar e fortalecer um quadro de organizações intermediárias suficientemente influentes para promover um desenvolvimento sustentável não só em situações isoladas mas em toda a sociedade? Sem dúvida, as limitações administrativas e financeiras implícitas na expansão de programas do setor informal são mais severas do que em outros tipos de programa. Isso porque a complexidade da tarefa requer capacidades que a maioria do pessoal das ONG não tem. Pessoas com mestrado em administração de empresas geralmente não escolhem esse tipo de trabalho, o que é uma pena porque a capacidade empresarial é vital. A preparação de projeções de fluxo de caixa, cálculo de taxas de juros, análise de contas de receita e despesa, compreensão da estrutura de custo de um programa, estudo da cartei-

ra de empréstimos . . . são atividades diárias de um programa de crédito de uma microempresa. E tudo isso requer um conhecimento bastante sofisticado de computação.

Naturalmente, essas capacidades técnicas não bastam. Devem ser mescladas com a compreensão do lado humano do desenvolvimento. E isso torna bastante difícil achar pessoal para esses programas. Como encontrar pessoas que possam reconciliar demonstrativos financeiros, por um lado, com a sensibilidade para compreender as complexidades sociais de organização de vendedores de mercados nativos, por outro?

Na ACCION começamos a compreender a importância de reunir as técnicas de desenvolvimento, formando sociedades de colaboração com as organizações no exterior. Essa rede de aprendizagem abrange agora cerca de 30 organizações em 13 países da América Latina e do Caribe. Muito temos a aprender uns dos outros e o fluxo de informação não tem sido somente unilateral. O escritório da ACCION nos Estados Unidos funciona como centro de documentação para coordenar o intercâmbio de assistência técnica, gerência da informação e programação inovadora entre diversos projetos. Isso permitiu a cada organização maximizar os seus recursos exíguos, dividindo a responsabilidade para solucionar partes diferentes do quebra-cabeças do desenvolvimento. Enquanto um projeto testa uma nova abordagem ao treinamento, outro pode fazer experiências com um mecanismo de poupança.

Também é importante criar redes nos países. A forma de tais relacionamentos depende da situação local e da atitude do setor público. Na Bolívia, por exemplo, há um grau elevado de intercâmbio entre nossa afiliada PRODEM, o governo e pessoas progressistas do setor privado. Na Colômbia, as ONG formaram uma organização nacional protetora, a *Asociación de Grupos Solidarios*, para trabalhar em conjunto e influenciar a canalização mais eficiente de recursos governamentais para os pobres.

**PERGUNTA:** *O esforço para canalizar recursos financeiros para o desenvolvimento principalmente por meio das OVP e das ONG ainda parece apropriado? Ou seja, há dez anos a idéia de que não se podia confiar no Estado para atender aos interesses de seus cidadãos podia, em termos gerais, ter parecido válida. No entanto, diante da rápida redemocratização de todo o hemisfério, nos últimos anos,*

*não teria chegado o momento de desafiar os governos a trabalhar mais estreitamente com as organizações privadas, particularmente no setor informal?*

**OTERO:** O interesse crescente do governo no setor informal é inevitável. No México, por exemplo, calcula-se que é preciso criar anualmente um milhão de novos empregos só para absorver as pessoas que chegam ao mercado. A infra-estrutura formal do país não tem condições de absorver toda essa gente. Ao mesmo tempo, os tipos de programa paralelo que mencionei precisam de assistência governamental cada vez maior para se expandir suficientemente. A questão, de fato, é saber que tipo de apoio os governos oferecerão e em que termos.

Em muitos países, dá-se atenção crescente à redução do impacto negativo da intervenção governamental. Quem conhece a América Latina compreende que as pessoas que procuram sobreviver consideram a burocracia estatal como uma série de obstáculos a serem superados ou evitados. Não é algo que se busca quando se precisa resolver um problema. Do ponto de vista das pessoas do setor informal, as leis são sempre encaradas da mesma forma, como algo a ser violado ou contornado. Na realidade, essa atitude geral não releva uma inclinação para a criminalidade. Ao contrário, reflete a irrelevância de certas leis. Um exemplo é a pesquisa de Hernando de Soto sobre o registro legal de uma nova microempresa no Peru. Ele descobriu que são necessárias 289 etapas, que tomam dez meses para serem vencidas e custam mais de 32 vezes o salário mínimo mensal de um microempresário do setor informal.

De Soto e outros também propuseram a reforma dos processos de título da terra, a fim de dar maior segurança aos moradores de assentamentos em terras invadidas. O título não somente incentivaria as pessoas a investir no melhoramento de sua casa, mas também serviria de garantia para abrir acesso ao crédito. Naturalmente, isso poderia ter certos efeitos laterais negativos, dando oportunidade a especuladores de terras. Entretanto, os moradores desses assentamentos, muitos dos quais trabalham no setor informal, têm os mesmos direitos que qualquer outro membro da sociedade, inclusive o direito de expor-se aos mesmos riscos, contanto que tenham acesso às mesmas recompensas.

Em certo sentido, as pessoas do setor informal não precisam ser protegidas umas das outras, tanto quanto necessitam de maior influência. Por exem-

plo, 100 costureiras que vivem no mesmo bairro podem estar trabalhando por empreitada em casa, cada qual produzindo um baixo volume, porque os fornecedores não lhes estendem crédito. Geralmente, essas mulheres são pobres, semi-analfabetas e a única fonte de renda da família. Mas o que acontecerá se trabalharmos com elas e as organizarmos para contatar um fornecedor que concorde em lhes dar desconto ou linha de crédito levando em conta o volume da sua demanda?

Atualmente, esse tipo de poder de negociação é raro no setor informal. Poucos entendem como seus vínculos com o setor formal podem ser reformulados para facilitar a obtenção de maiores recursos. As ONG podem desempenhar papel importante na promoção desse processo. Alguns estudos demonstraram que o setor informal já inclui muitas sociedades de ajuda mútua e associações criadas pelas pessoas para tornar a própria vida mais segura. Em sua maioria, essas organizações são ineficientes mas existem. A questão é saber se podem ou não ser reforçadas para servir de base ao desenvolvimento real.

Talvez não compreendemos plenamente todos os elementos para alcançar essa meta mas uma experiência recente em Honduras sugere que ela pode ser alcançada. Uma organização intermediária, *Asesores para el Desarrollo*, começou um programa de crédito, seguido de treinamento. O treinamento foi dado a pequenos grupos de microprodutores, cada qual ligado a um ramo do comércio. A intenção fundamental era melhorar a capacidade de produção mas aconteceu algo interessante. Os participantes começaram a discutir o seu trabalho, os problemas que enfrentavam, possíveis soluções e nesse processo descobriram que a comunidade não se limitava ao lugar onde viviam mas podia também ser redefinida como o comércio praticado. Nesse processo, surgiram líderes. Eventualmente, o grupo intermediário reuniu-se numa assembléia nacional com mais de 200 representantes das sessões de treinamento. Os participantes dessa assembléia começaram a falar sobre os seus problemas e a perguntar o que podiam fazer para solucioná-los. Foram eleitas autoridades, encarregadas de formar uma associação nacional de microempresários. Esta organização tem agora autoridades eleitas em três cidades e começou a envolver-se nos problemas mais comuns enfrentados por seus sócios, especialmente nas áreas de produção e vendas. Proporciona às pessoas a primeira oportunidade de participar

de um órgão representativo que pode ajudar a mudar a sua vida.

Ao surgir esse tipo de organização, é crítico que os novos governos democráticos da região participem do desenvolvimento das estruturas que responderão às iniciativas do setor informal. O governo da Colômbia, país muito adiantado a esse respeito, e do Equador já começaram a considerar com seriedade o setor informal e criaram mecanismos em seus ministérios para trabalhar com ele.

Embora esse processo seja necessário e provavelmente se espalhe pela região, não deixa de ter seus perigos. Como afirmei, a maior limitação que enfrentam os produtores do setor informal é a falta de dinheiro. Isso torna o setor vulnerável à politização. Seria muito fácil, num ano de eleições, tornar o setor o ponto de atração da campanha e abrir o erário público seletivamente a pessoas de um determinado partido. Isso solaparia o trabalho árduo investido para encontrar formas metodologicamente sólidas de sustentar o desenvolvimento do setor. Por exemplo, se um governo começar a despejar milhões de dólares indiscriminadamente num setor, há muita possibilidade de que o programa dure um ano ou dois, mas poucas pessoas pagarão os seus empréstimos e o fundo de capital lentamente será reduzido a zero. O programa não ajudará o setor mas se associará a ele, ao menos a curto prazo.

A coisa mais fácil que os governos podem fazer é dar dinheiro. Mas são as coisas mais difíceis que provavelmente terão resultado. O setor público deve trabalhar com a estrutura de organizações intermediárias que surgiram, a fim de aproveitar o que já se aprendeu e, em conjunto com elas, desenvolver programas de pesquisa para aperfeiçoar essas metodologias. Os governos também precisam examinar o tipo de macropolítica que abrirá o setor formal da economia à concorrência e criará acesso mais igual aos recursos para o setor informal.

**PERGUNTA:** *A estagnação da economia pode fazer muita diferença? Segundo projeções, a América Latina crescerá a uma taxa anual de 4% nos próximos anos, só para atingir o padrão de vida existente em 1980. O setor informal poderá ser o motor do crescimento, como esperam os seus proponentes?*

**OTERO:** Há pesquisas que indicam a futilidade de trabalhar no setor informal. Tomemos, como exemplo, o estudo realizado no Egito sobre um grupo de pequenos produtores, cada qual com um ou

dois aprendizes. Estes últimos não podiam pensar em outra coisa senão um dia libertar-se de seu empregador e estabelecer o seu próprio negócio. O estudo sugeriu que a promoção das novas microempresas estava simplesmente criando uma sucessão infinda de oficinas de treinamento que provavelmente jamais acumulariam capital suficiente para serem viáveis ou contribuírem para a produção interna.

E há também a questão das importações. E se os grandes produtores de Formosa ou do Brasil inundarem o mercado com sapatos de plástico que custem 40 centavos de dólar por par? O que acontecerá para os sapateiros locais que produzem principalmente para o mercado interno? Não sabemos realmente o que acontece quando as economias formais e informais entram em conflito neste nível. Sabemos, porém, que a economia informal continua a crescer nos países em desenvolvimento. Daí, a probabilidade de que os aprendizes de sapateiro continuem a progredir, a estabelecer a própria oficina e a produzir. Ou encontrarão outra atividade que seja mais sustentável.

Na minha opinião, é importante ver onde as pessoas realmente estão, não onde gostaríamos que estivessem. Não se deve sobrecarregar o setor com coisas desnecessárias ou canalizar a ajuda de uma forma tal que destrua o que já foi conseguido com tanto sacrifício.

O setor informal está numa fase de fluxo; ainda está evoluindo. É aí que as agências doadoras podem inibir. Todos os que examinam o setor informal procuram enquadrá-lo em suas diretrizes específicas de política. O que pode ser mais perfeito do que estar interessado no desenvolvimento do setor privado? Esse é o melhor exemplo do setor privado. Se alguém quiser dedicar-se ao desenvolvimento da comunidade ou à organização de base, isso também é possível. Se houver interesse em trabalhar no desenvolvimento da mulher, aqui estão elas.

O problema surge quando a categoria designada tem a sua própria prioridade. Tomemos, como exemplo, a questão da mulher. Embora em certos países constituam até 60% da força informal de trabalho, as mulheres tendem a concentrar-se em áreas que são extensões das atividades domésticas tradicionais, como cozinha e costura — as atividades menos lucrativas e de menor intensidade

de capital. As mulheres, de fato, formam a base da pirâmide.

Em Honduras, há um programa para trabalhar com vendedoras do mercado. Ao serem convidadas para participar de uma sessão de treinamento sobre contabilidade ou organização de inventário, elas se sentavam e ouviam educadamente. Um dia, a sessão foi dedicada ao direito e um advogado convidado a falar. Repentinamente essas mulheres se animaram, pondo-se de pé para fazer perguntas, mais perguntas do que o advogado podia responder. Cada qual enfrentava uma situação complexa em que necessitava de proteção, freqüentemente relacionada com questões domésticas. Chegou-se à conclusão de que a chave para a criação de solidariedade e empenho era uma série de questões tangenciais às metas econômicas do programa. O problema é que os custos iniciais do trabalho na base da pirâmide são elevados e a rentabilidade inicial pode ser modesta.

O perigo é que as entidades de desenvolvimento gravitem no topo da pirâmide, onde os resultados podem ser mais rápidos. De fato, apenas uma pequena fração do setor está atualmente recebendo quaisquer recursos. A grande massa de pessoas fica de fora. E, naturalmente, há os mais pobres dentre os pobres, pessoas que estão abaixo da pirâmide. O que fazer para ajudar o pré-empresário, por exemplo, os diaristas? Há toda uma massa urbana deixada de lado. A aspiração de toda empregada doméstica que conheci na América Latina é ter um dia a própria lojinha de esquina. A mulher que tiver um certo tipo de impulso, uma certa iniciativa, poderá ter sorte suficiente para abrir a loja ou algum negócio próprio. As mais pobres geralmente continuam domésticas. Quantos programas de desenvolvimento visam a ajudar domésticas?

Nosso desafio é continuar o movimento em direção à base da pirâmide e a encontrar formas de abrir o acesso à pirâmide. Lembro-me periodicamente das palavras do chefe de uma ONG a seu pessoal durante uma reunião. Contou que toda tarde de quarta-feira, quando 30 ou 40 homens e mulheres se aglomeravam na área de recepção quente e abafada para receber o seu próximo empréstimo, o cheiro do trabalho árduo e do suor penetrava em seu escritório. "No dia em que não sentirmos mais esse cheiro", disse ele, "saberemos que não estamos trabalhando com as pessoas certas".

*Os autores examinam como a idéia do setor informal pode estar no centro de uma grande mudança na forma como os responsáveis pela formulação de política na América Latina procuram revitalizar a sua economia. Luis Pásara, analista político peruano, questiona algumas de suas conclusões.*

## A IDÉIA, IDEOLOGIA E ECONOMIA DO SETOR INFORMAL O Caso do Peru

Sheldon Annis e Jeffrey Franks

A IDÉIA do setor informal sempre gerou controvérsia. Há 20 anos, sociólogos, antropólogos e economistas vêm debatendo o seguinte: a informalidade significa desenvolvimento ou ausência de desenvolvimento? O setor informal é a salvação das pessoas carentes ou produto da sua exploração? Qual a relação entre formal e informal?

Esse raciocínio entre acadêmicos não é nada novo. O que é novo, entretanto, é o transbordamento da controvérsia no debate não-acadêmico sobre política econômica e ideologia política. Hoje o debate está ajudando a catalizar a evolução tanto de uma "nova" direita como uma "nova" esquerda, processo que começou a reformular a política latino-americana contemporânea.

Neste artigo, examinamos alguma das implicações econômicas e políticas da idéia em evolução do setor informal. Especificamente, focalizamos o Peru, país em que a discussão sobre o setor informal ocupa lugar central — e poderá ajudar a decidir quem será o próximo presidente. Oferecemos, primeiro, duas formas de considerar o setor informal e explicamos os vínculos entre a macroeconomia e os microempresários. Descrevemos, a seguir, o setor informal no Peru, mostrando como o governo de Alan García, Presidente do Peru, procurou reiniciar uma economia vacilante e deprimida pela dívida por meio de uma política de "estabilização hetero-

doxa", que deveria ser liderada pelo crescimento do setor informal.

A tentativa de Alan García fracassou desastrosamente. Mas a sua idéia estava errada? Uma economia moderna pode, de fato, ser impulsionada por dezenas de milhares de pequenos produtores informais? A combinação exata de macropolíticas poderá transformar o setor num motor do crescimento? Ao menos no Peru os políticos e pensadores tanto da "nova" direita como da "nova" esquerda apostam que isto é possível.

### DUAS FORMAS DE INTERPRETAR O SETOR INFORMAL

Na América Latina há duas grandes escolas de pensamento sobre a natureza e funcionamento do setor informal. Uma escola — às vezes chamada de escola "estrutural" — acredita na existência de uma divisão fundamental na composição econômica e social entre as economias formal e informal e afirma que o papel adequado do Estado é ajudar a equalizar as diferenças. A outra escola — a que chamados de escola "jurídica" — afirma que as divisões não são estruturais mas jurídicas, burocráticas e, em sua maior parte, um produto do Estado.<sup>1</sup>

Uma das razões por que o debate sobre o setor informal se torna cada vez mais estridente é que o

pensamento da escola estrutural corresponde praticamente à esquerda política, ao passo que a escola jurídica se inclina para a direita política. Sem dúvida, a divisão das opiniões diferentes de centenas de acadêmicos e especialistas em desenvolvimento em duas categorias amplas traz o perigo de reduzir o debate sobre o setor informal a uma caricatura da sua verdadeira complexidade. O setor informal está ainda, em grande parte, inexplorado e convida a pesquisa de diversos ângulos, mas, na nossa opinião, contexto *político* para uma maior atenção sobre a informalidade concentrou-se, de fato, nestes dois arquétipos. A linguagem da escola estrutural oferece abundância de referência a oposições de classe, intercâmbio desigual, exploração dos mercados de trabalho e crises no capitalismo mundial.<sup>2</sup> A linguagem da escola jurídica, por outro lado, está repleta de referências a governo excessivo, mercantilismo, desregulamentação e virtudes do empresariado.<sup>3</sup>

Para os estruturalistas econômicos, o termo "informal" é basicamente sinônimo de "pobre". É um termo que denota classe — e é definido em relação ao "formal", que implica não-pobre, moderno e privilégio relativo. A análise supõe que as pessoas carentes continuam informais porque os não-pobres se beneficiam da preservação de um conjunto de mão-de-obra barata e não organizada. Os termos "setor privado" e "capitalista" implicitamente denotam "antipobre". Basicamente, o antídoto para os males de uma "economia dupla" (formal/informal) é a ação protetora ou redistribuidora por parte do Estado — por exemplo, salário mínimo para proteger os trabalhadores, apoio estatal para a organização do trabalho e regulamentação que proíba ou reduza o trabalho de menores e as condições insalubres do trabalho. Por implicação, as pessoas carentes melhoram a sua situação não trabalhando mais arduamente numa economia baseada na exploração mas apoderando-se dos instrumentos políticos do Estado. Portanto, para os reformadores estruturais as "organizações de base" não se devem orientar principalmente para a auto-ajuda econômica; ao contrário, o seu papel é ajudar as pessoas de baixa renda a obter maior poder de troca, proteção e concessões econômicas do Estado.

A escola jurídica tende a ver uma economia mas dois conjuntos diferentes de regras. Sejam pequenos ou grandes, clara ou veladamente, os empresários geralmente compartilham os mesmos instintos, motivações e interesses mútuos. A separa-

ção entre formal e informal é, na maior parte, jurídica, ressaltada pelo uso de termos como economia "subterrânea" ou de "mercado negro". Para os legalistas, o empresário subterrâneo não é vítima do capitalismo mas um herói foragido. O que geralmente frustra empresários *tanto* do setor formal como informal é a mão intronetedora e pesada do Estado anti-empresarial. Como o setor formal é, por definição, parte do setor privado, as soluções prescritas são mercados mais livres, mobilidade social como subproduto da concorrência do mercado e limites à inclinação do Estado de deformar a atividade econômica.

### INTERAÇÕES ENTRE MACROPOLÍTICAS E MICROPRODUTORES

O setor informal reflete o fracasso social e econômico do capitalismo? É meramente o lugar em que os párias da economia, que não podem encontrar emprego "real" subsistem por qualquer meio possível? Ou o setor informal é o motor potencialmente dinâmico do crescimento? O setor informal é algo que o Estado deseja incentivar — ou eliminar?

Do ponto de vista do Estado, o setor informal é algo que traz vantagens e desvantagens. No lado negativo, a produção do setor informal não pode ser facilmente tributada. Mesmo se houver um surto no setor informal, as rendas não podem ser facilmente captadas para construir estradas, escolas e hospitais. Além disso, os trabalhadores desprotegidos do setor informal estão à mercê das forças mais brutais do mercado. No entanto, num lado positivo, os empresários do setor informal produzem emprego que requer pouco investimento, produção que requer o mínimo de divisas e bens que atendem às necessidades das pessoas de baixa renda; e seus lucros permanecem no país em vez de serem repatriados para sedes de corporações em New York ou depositados em contas bancárias privadas em Miami.<sup>4</sup> Embora a produtividade da mão-de-obra seja baixa, o "teor de equidade" da produção do setor informal é elevado, uma vez que a maioria esmagadora de seus trabalhadores e proprietários é pobre.

Há 20 anos, os responsáveis pela formulação de políticas tanto da direita como da esquerda acreditavam que a economia moderna, industrial e transnacional seria a força motriz na base do crescimento e desenvolvimento. A questão não era se

mas como os benefícios seriam distribuídos. O setor informal era geralmente considerado como o resto inconveniente após o cálculo aritmético "real" da política econômica. Predominou a visão negativa da informalidade.

O problema, entretanto, foi que a economia industrial moderna não passou para os níveis inferiores nem redistribuiu seus benefícios às pessoas carentes na década de 70 — e na década de 80, assolada pela recessão, a economia moderna não cresceu em quase nenhum país da América Latina. Ao avaliar o que deu errado, tanto os estruturalistas que se inclinam para a esquerda como os legalistas que pendem para a direita começaram a considerar que o setor informal poderia ser, de fato, um motor alternativo do crescimento — se pudesse ser controlado e impulsionado pelo conjunto certo de macropolíticas.

Embora os economistas e pensadores políticos ainda não tenham concordado num contexto consensual, estão começando a identificar áreas em que as macropolíticas e as intervenções do Estado (ou não-intervenção ativa) representam alavancas potenciais para incentivar as camadas superiores do crescimento informal. Concordam em que o setor informal está entrelaçado com o restante da economia e, portanto, pode ser influenciado por um amplo espectro de instrumentos de política econômica para o bem ou para o mal. Consideremos os seguintes exemplos:

● **Controles de Preço.** Na maioria dos países latino-americanos, o governo tem uma longa tradição de estabelecer ou controlar os preços dos produtos principais. Esses controles representam instrumento direto de manipulação do setor informal. Os estruturalistas assinalam os efeitos positivos desses controles. Preços artificialmente baixos produtos de primeira necessidade (como alimentos) podem redistribuir a renda, ampliando o poder aquisitivo das pessoas carentes. Além disso, quando os controles de preço levam aos mercados negros, os informais, elásticos e adaptáveis, são os primeiros a tirar proveito da situação — revendendo bens que estão em falta e recebendo lucros consideráveis.

Os legalistas, por outro lado, argumentam que os controles de preços levam à escassez de estoques que, de modo especial, atinge duramente os informais. O microempresário médio não dispõe do capital de giro para juntar os estoques de reserva a fim de amortecer o impacto das flutuações nas ofertas de insumos. Quando os controles de preços in-

tensificam a escassez de estoques e levam ao racionamento obrigatório, as empresas formais podem utilizar os seus contatos em níveis mais elevados e o seu maior poder de mercado para conseguir mais recursos. De modo geral, reduz-se a eficiência da economia e a redistribuição não chega aos pobres.

● **Política Salarial e de Emprego.** A oferta da mão-de-obra no setor informal é extremamente complicada, porque as pessoas trabalham lá por razões muito diferentes.<sup>5</sup> Alguns trabalhadores são informais como último recurso, por não terem encontrado emprego na economia moderna. Outros (principalmente os jovens e imigrantes recentes da zona rural) usam o setor informal como "ponto de entrada", um lugar para começar a trabalhar na economia urbana. Ao adquirirem aptidões ou contatos, passam para a economia formal. Ainda outros estão no mundo informal por escolha própria — rejeitando a oportunidade de trabalhar na economia moderna porque a informalidade dá maior liberdade com relação ao pagamento de impostos, burocracia, regulamentos ou caprichos de um empregador. Além disso, essas pessoas freqüentemente têm uma renda maior na informalidade do que noutra parte.

Para a escola estrutural, o setor informal é constituído principalmente de pessoas das duas primeiras categorias: os desempregados e os não-qualificados. A função remediadora do Estado é formular e implementar esquemas de emprego e treinamento para criar "bons" empregos. Essa meta também inclui políticas para melhorar os benefícios da indústria moderna, mediante legislação sobre salário mínimo mais alto e melhores condições de trabalho, bem como proporcionando aos trabalhadores maior segurança no trabalho, de forma que a recessão não os lance na economia informal. No próprio setor informal, o treinamento pode melhorar níveis de produtividade excessivamente baixos e normas justas de emprego ajudarão a melhorar a sorte dos mais pobres entre os pobres.

A escola legalista considera a maioria dos informais como pessoas com auto-motivação, que estão fugindo da regulamentação excessiva que estrangula a economia formal. A informalidade freqüentemente os ajuda a produzir com mais eficiência do que a economia moderna, proporcionando ao mesmo tempo treinamento importante no local de trabalho para os desempregados e os novos trabalhadores. Códigos e regulamentos trabalhistas desnecessários devem ser eliminados tanto para os formais como para os informais, a fim de aumentar a

eficiência econômica, ampliar as vantagens da legalidade aos informais e reduzir os desincentivos à criação de riqueza.

Os legalistas também assinalam que muitas políticas governamentais destinadas a melhorar a sorte dos trabalhadores prejudicam as pessoas no setor informal. Por exemplo, as leis de aumento salarial freqüentemente levam as empresas a despedir trabalhadores, a fim de reduzir o custo da mão-de-obra. Esses trabalhadores inundam então o mercado de trabalho informal, diminuindo os salários entre os pobres. As leis formuladas para impedir esse resultado, tornando mais difícil despedir trabalhadores permanentes, involuntariamente promovem maior instabilidade já que os empregadores reagem transformando empregos permanentes em temporários ou subempregando trabalho da fábrica a microempresários independentes.<sup>6</sup>

● **Política Comercial e da Taxa de Câmbio.** A maioria dos produtores do setor informal fabrica bens que competem com importações. Tanto na fabricação de confecções, alimentos processados quanto de equipamento elétrico, enfrentam o desafio constante da grande indústria, tanto do país como do exterior. Muitos informais também dependem das importações para manter o fluxo de produção, uma vez que poucos países latino-americanos têm a tecnologia necessária para transformar a matéria-prima em produto acabado, sem que algumas etapas do processamento sejam fornecidas por outros países. Mesmo quando a matéria-prima é encontrada no local, os informais estão inextricavelmente vinculados aos ritmos da economia mundial.

Para a maioria dos seguidores da escola estrutural, essa dependência ajuda a explicar a formação de uma subclasse informal.<sup>7</sup> O comércio internacional traz consigo uma enxurrada de bens de baixo custo produzidos por indústrias de alta tecnologia, forçando o setor moderno da economia local a substituir as tecnologias de mão-de-obra intensiva com as de capital intensivo a fim de concorrer. Isso cria o "desemprego tecnológico" na economia formal e extrai o excedente dos trabalhadores informais forçando-os à "auto-exploração", a fim de reduzir custos. Finalmente, as tecnologias importantes são com freqüência desatualizadas e de preço excessivo, refletindo a condição dependente das economias latino-americanas e a sua falta de influência nos mercados internacionais.

A escola estrutural reage a essa desigualdade

recorrendo a taxas de câmbio controladas por meios complexos, a fim de reduzir os preços dos insumos importados necessários para a produção nacional. Também propõe um sistema de tarifas protecionistas para apoiar o balanço de pagamentos e impedir que os bens acabados inundem o mercado local para produtos do setor informal.

A opinião legalista é muito diferente. O protecionismo pode avolumar a onda de importações, mas também solidifica as barreiras estruturais entre os setores nacionais formal e informal. A proteção cria, por um lado, um setor privilegiado isolado da concorrência e, por outro, deixa o resto da economia exposto a preços mais elevados e aos produtos inferiores que se seguem. A taxa de câmbio supervalorizada leva ao racionamento, que sempre beneficia as grandes empresas formais, enquanto os informais têm de adquirir divisas inflacionadas pelo câmbio negro. A solução é acabar com a proteção e liberar a taxa de câmbio. Isso permitiria aos informais acesso confiável a insumos importados a preços mais baixos do que pagam atualmente. Daria também a eles igualdade de condições para concorrer com o setor moderno menos eficiente.

● **Acesso ao Capital.** Uma escassez severa de bens de capital e equipamento é uma das características mais distintas do setor informal. A situação de marginalidade das empresas informais força-as a financiar suas operações por meio de poupança familiar e grupos informais, ou agiotas de rua, que cobram taxas de juros exorbitantes.<sup>8</sup> Além dessas soluções inadequadas e *ad hoc*, a única outra fonte importante de capital de investimento é o setor bancário, regulamentado rigidamente na maioria dos países latino-americanos. Tanto os estruturalistas como os legalistas consideram o melhor acesso ao financiamento como a chave para o desenvolvimento do setor informal e, nesse aspecto, as normas de crédito proporcionam o instrumento de política. No entanto, as duas escolas discordam sobre a forma de manipular os controles de política para aumentar o acesso aos empréstimos.

Os estruturalistas propõem tetos para as taxas de juros, a fim de reduzir o preço do capital aos mutuários, bem como a exigência de que os bancos emprestem a uma taxa fixa para grupos carentes. Propõem também a organização de instituições de financiamento especializadas, que sirvam bairros pobres demais para serem atendidos pelos bancos comerciais.

Os legalistas acham que regulamentos desse

tipo são receita que piora a saúde do paciente. Manter taxas de juros abaixo da inflação incentiva a "despoupança", secando a fonte de capital à qual todos precisam recorrer. O racionamento do crédito estrangula o pequeno mutuário e aqueles que não conseguem financiamento junto a amigos nem dispõem de recursos gerados pelos próprios lucros (ou seja, os microempresários pobres). Tetos para as taxas de juros também impedem os bancos de cobrar taxas mais elevadas às pessoas pobres a fim de cobrir os custos maiores totais de empréstimos pequenos e mais arriscados. A solução é incentivar as pessoas a poupar mais e os bancos a emprestarem ao setor informal por meio de preços do mercado, em vez de controles governamentais.

## O SETOR INFORMAL NO PERU

Em nenhum outro lugar o conceito do setor informal é mais debatido que no Peru. Em parte, isso ocorre porque o setor informal *real* é tão visível e desempenha papel tão evidente na vida diária. A apenas dois quarteirões do palácio presidencial e da austera *Plaza de Armas* de Lima está o mercado de *Polvos Azules*, vibrantemente caótico. Aí, às margens do Rimac, há um labirinto de um quilômetro de quiosques improvisados — oferecendo um conjunto impressionante de rádios, acessórios hidráulicos, peças de Volkswagen, produtos alimentícios, uniformes escolares, camisetas com os dizeres *I love New York*, bolsas de couro, espelhos de parede, transformadores elétricos e outros itens. Em mercados semelhantes em toda a cidade — e praticamente em qualquer outro lugar em que se possa levantar um toldo numa rua movimentada — vendedores apregoam suas mercadorias. Seja materiais de construção, acessórios de iluminação, móveis, máquinas industriais reconstruídas, brinquedos infantis, reprodução de artes ou meias *Rambo* — é difícil imaginar um produto que não possa ser comprado dos ambulantes espalhados por todos os cantos da cidade.

Qual é o tamanho do setor informal? Dependendo da definição, dos instrumentos e dados utilizados, as estimativas de emprego no setor informal vão de 25% até 50% da população economicamente ativa (PEA) do Peru.<sup>9</sup> Como proporção da força de trabalho urbana, calcula-se que o setor informal chegue a representar até 60% de todos os empregos de Lima. Estima-se que sua contribuição para o produto interno bruto (PIB) global seja de 7 a

30%<sup>10</sup> de toda a produção econômica.<sup>11</sup>

Os vendedores ambulantes e comerciantes não registrados são apenas o topo do *iceberg*. Embaixo da superfície encontram-se redes de atacadistas informais, fornecedores, indústrias de serviços e um setor industrial informal diversificado. Desde as mulheres da classe média, que fabricam picolé na sua geladeira para o armazém do bairro até as oficinas de beco que fabricam "peças de carro GMC autênticas" para os revendedores, o setor informal atinge praticamente todos os recantos da economia. Não se pode afirmar com precisão onde começa ou termina o setor informal mas, sem dúvida, é tão grande em tamanho quanto amplo em alcance.

## A ASCENÇÃO E QUEDA DA HETERODOXIA

Quando Alan García assumiu a presidência, em julho de 1985, a vitória do partido *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) foi instigada pelo apoio avassalador dos pobres das extensas favelas de Lima. A sua eleição indicou o repúdio inequívoco das políticas econômicas ortodoxas do governo conservador de Fernando Balaúnde Terry. Aos olhos dos eleitores peruanos — especialmente das pessoas carentes — a mensagem essencial era evidente: mudar o curso da política econômica nacional.

O novo governo García apresentou um conjunto radical (mas altamente popular) de políticas econômicas. Primeiro, tomou a medida extraordinária de impor um teto unilateral sobre o serviço da dívida externa (que foi limitado à percentagem não superior a 10% da receita de exportação do país). Segundo, implementou um pacote heterodoxo<sup>12</sup> de estabilização anti-inflacionária e econômica, inclusive uma única desvalorização da moeda, seguida de uma taxa de câmbio fixa, congelamento seletivo dos preços de muitos bens de consumo, controle dos salários dos trabalhadores de nível mais alto juntamente com grande aumento do salário mínimo para os pobres e redução forçada das taxas de juros. Em resumo, o governo adotou muitas das macropolíticas do setor pró-informal propostas pelos estruturalistas, um rumo diametricamente oposto às posições do Fundo Monetário Internacional e dos bancos comerciais.

Talvez as medidas mais não-ortodoxas de García tenham sido as suas propostas explícitas de "andinização" e "informalização" da economia, esboça-

das no seu discurso de posse em 1985 e reafirmadas em 1986<sup>13</sup>. García e seus assessores pretendiam executar essa política por meio da reorientação do investimento público e da expansão do crédito, do treinamento e do apoio técnico a pequenos agricultores e empresários do setor informal. O governo procurou aplicar, em escala ampla, as metodologias do tipo ONG. Criou uma verdadeira série de repartições semi-autônomas de desenvolvimento, controladas pelo Estado. Essas repartições adotaram a linguagem, contrataram pessoal, tomaram emprestadas as metodologias e louvaram os princípios amplamente compartilhados por uma série de organizações não-governamentais que trabalham em concessão de empréstimos à microempresa.

Embora muitos observadores vejam apenas as diferenças entre os programas das ONG e os dirigidos pelo Estado ficamos mais impressionados pelas semelhanças existentes do que pelas acusações de maior ineficiência e maquinação política usadas pelos programas das ONG para o contraste entre elas próprias e o Estado.<sup>14</sup> Entre as principais instituições públicas criadas estavam:

- **Instituto de Desarrollo del Sector Informal (IDESI).** Esta organização semi-autônoma usa um fundo especial criado no Banco Central para proporcionar crédito e treinamento a microempresários. No primeiro ano e meio após sua criação em fevereiro de 1986, o IDESI fez mais de 140 000 pequenos empréstimos a 41 000 microempresários de todo o país.<sup>15</sup>

- **Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Indústria (FOGAPI); Fondo de Garantía para Préstamos ao Sector Informal (FOGASI).** Estas organizações são ramos da COFIDE, empresa estatal de desenvolvimento, e especializam-se na garantia de empréstimos concedidos por bancos comerciais à pequena indústria e ao setor informal, respectivamente. Garantiram milhares de empréstimos privados ao setor informal.

- **Banco Industrial del Perú.** Este banco, de propriedade estatal, opera diversos fundos que emprestam dinheiro a pequenos artesãos industriais, microempresários e outros informais. Esses fundos concederam mais de 16 000 empréstimos por ano desde 1986, em todos os ramos da produção industrial e artesanal.<sup>16</sup>

- **Outras Iniciativas Públicas.** O governo promulgou a importante "Lei da Pequena Empresa", para proporcionar apoio abrangente ao setor; organizou o serviço de produção das pequenas empresas no

Ministério da Indústria e do Comércio; também participou do estabelecimento da *Central de Crédito Cooperativo* (CCC), instituição de poupança e empréstimos, que focaliza cooperativas e a pequena indústria, com filiais em todo o país.

Além de visar especificamente a entidades e programas relacionados com a microempresa, o governo García também acionou ativamente as alavancas de macropolítica anteriormente discutidas. Esses ajustamentos tiveram efeitos importantes na economia. Os controles de preços favoreceram os termos de comércio para os produtos agrícolas e os aumentos do salário mínimo, juntamente com as políticas financeiras e monetárias expansionistas, incentivaram o crescimento do setor informal.

Inicialmente, as políticas de García pareciam funcionar. A economia desenvolveu-se rapidamente nos dois primeiros anos do governo do APRA, verificando-se um aumento de 8% no PIB em 1986 e de aproximadamente 7% em 1987. Quase todos os observadores concordam que a economia informal apresentou comportamento melhor do que a economia formal, crescendo a uma taxa ainda maior do que as cifras já impressionantes do setor formal.<sup>17</sup> As divisas eram abundantes graças à política da dívida externa (ou seja, ausência de pagamento) e baratas em virtude da taxa de câmbio fixa. A inflação caiu e a produção disparou.

Os benefícios desse crescimento foram imediatamente evidentes. A distribuição da renda passou a favorecer os grupos mais pobres e o crescimento econômico foi maior no setor moderno, em virtude da demanda gerada pelo dinamismo do setor informal. Os benefícios políticos foram igualmente dramáticos — no seu auge, 96% da opinião pública apoiava o Presidente García.

Infelizmente, o surto de crescimento durou pouco. Em certa medida, essa política plantou as sementes da sua própria destruição. Vários fatores levaram a política heterodoxa a fracassar:

- A taxa de câmbio fixa acabou ficando supervalorizada e as importações baratas esgotaram as divisas do Banco Central, criando uma crise de divisas estrangeiras.

- O sistema de controle de preços e de salários acabou distorcendo a estrutura da oferta e procura de toda a economia. Isto levou à escassez de insumos de produção e de bens de consumo.

- O déficit fiscal aumentou de forma constante. Era financiado pela impressão de papel moeda e a inflação aumentou sem controle.

● O controle da taxa de juros a tornou cada vez mais negativa, à medida que aumentava a inflação. Essa taxa negativa provocou a fuga de capital e paralisou o investimento privado.

Diante da fuga de capital e da queda do investimento, García anunciou a nacionalização dos bancos que, segundo ele, permitiria ao Estado "democratizar" o crédito e conseguir maiores recursos para as pessoas carentes. A reação negativa do setor privado levou ao colapso econômico final. A inflação subiu para cerca de 100% ao ano no início de 1988, atingindo 1 700% no fim daquele ano. Isso equivale à desvalorização da moeda ao ritmo de aproximadamente 50% ao mês. Os efeitos foram devastadores para as pessoas carentes do setor informal, as mais beneficiadas pelo breve surto de crescimento. Em breve, tudo que não era alimento tornou-se um luxo. Os empregos desapareceram aos milhares, lojas e fábricas fecharam, não havia matéria-prima, o índice de crimes disparou. O país foi assolado por longas filas de alimentação, greves, agitação, por um movimento guerrilheiro crescente, interrupções de eletricidade, falta d'água, moeda quase sem valor e um status de pária na comunidade financeira internacional. Como afirmou um economista, "Sempre há uma crise na América Latina mas, no caso do Peru, reformulamos o marco, acrescentando graus antes nunca ouvidos e dando uma nova urgência à palavra".

Como seria de esperar, há explicações diametralmente opostas para o colapso. As políticas em prol do setor informal foram responsáveis pelo surto, pela queda ou irrelevantes tanto para um quanto para o outro? O repúdio unilateral da dívida foi uma decisão certa ou errada? A heterodoxia teria tido êxito se García apenas tivesse tido a habilidade econômica e a perspicácia política para tomar medidas corretivas certas — ou o FMI sempre teve razão? E se essas políticas não foram as acertadas para incentivar o setor informal como "motor do crescimento", quais seriam?

### OPINIÕES DIFERENTES DA "NOVA" DIREITA E DA "NOVA" ESQUERDA

Em 1990 haverá eleições presidenciais no Peru. Supondo que haja eleições, é provável que ofereçam a escolha entre dois conjuntos de idéias muito diferentes, com um conflito de opiniões a respeito da forma como o Estado pode estimular o setor informal.

À primeira vista, os aspectos demográficos da eleição pareceriam favorecer consideravelmente a esquerda. Há, naturalmente, muito mais eleitores pobres do que não-pobres e os eleitores pobres do Peru tradicionalmente favorecem a esquerda. Desde longa data a esquerda é bem organizada e mantém uma máquina política bem organizada, em cada quarteirão, nos extensos *pueblos jóvenes* ou assentamentos de invasores, onde vivem pelo menos um terço da população de Lima. A direita política, ao contrário, mal tem uma presença na base. Contrabalançando essa fraqueza, a direita não é mais estigmatizada como a única facção responsável pelos problemas econômicos do Peru. O Presidente García é geralmente categorizado como um político de centro-esquerda em termos peruanos e, ao contrário das eleições de 1985, a esquerda não pode esperar que os eleitores culpem a direita pelo fracasso das políticas econômicas, pela falta de investimentos no setor social ou pela política incompetente em relação à dívida externa.

Como cada lado poderá superar as próprias fraquezas para conseguir uma coalizão vencedora? A direita deve demonstrar que se preocupa com as pessoas carentes; a esquerda precisa mostrar que sabe produzir riqueza e estabilidade política. Em nossa opinião, ambas consideram o setor informal ao menos como solução parcial para seus problemas políticos. Tanto a "nova" direita como a "nova" esquerda estão formulando o seu apelo aos eleitores com base na idéia de que um Estado diligente e competente pode moldar o setor informal num "motor do crescimento" para beneficiar os pobres. A situação política no Peru permanece complexa e flúida. Os partidos e suas alianças em constante mutação não podem ser caracterizados somente com base em suas plataformas para o setor informal. Mas a fermentação entre os teóricos de influência tanto na direita como na esquerda revela uma mudança dramática nos termos da discussão entre polos opostos do espectro democrático. Nenhum dos lados ainda se fixou como uma facção separada e o termo "novo" descreve um processo em evolução e não uma entidade plenamente organizada.

### A "NOVA" DIREITA E A HIPOTECA POPULAR

Por sua vez, a direita encontrou novo vigor intelectual e uma forma de apelar para os pobres por

meio das teorias oriundas do *Instituto Libertad y Democracia* (ILD).<sup>18</sup> A idéia e ideologia do ILD a respeito do setor informal figuram de maneira explícita no livro *El Otro Sendero* (O Outro Caminho) de autoria de Hernando de Soto, diretor daquele Instituto.

Como principal proponente da escola de pensamento legalista do setor informal, de Soto explica a informalidade, em grande parte, em termos de excessos e obstáculos burocráticos de um Estado mercantilista que serve a seus próprios interesses. Conforme exposto anteriormente, a escola legalista discute as políticas governamentais que podem liberar o microempresário da opressão estatal e abrir mercados à concorrência eliminando a posição privilegiada e as proteções especiais da indústria moderna. O modelo legalista de relações entre o Estado e o setor informal é bem ilustrado na abordagem à habitação e crédito que o ILD propôs e eventualmente ajudou a promulgar como lei: a hipoteca popular.<sup>19</sup> (Ver quadro na página 19.)

Na área metropolitana de Lima, um grande número de "informais" vivem semilegalmente em casas construídas por eles próprios em lotes adquiridos por meio de invasão de terras de propriedade do Estado, na periferia da cidade. Historicamente, os residentes pobres levam até 20 anos para conseguir título legal livre e serviços municipais completos para essas casas. Conseguem isso formando grupos de bairro que pressionam a burocracia e permutam apoio eleitoral com qualquer partido que possa prestar mais serviços.

Casas com título completo valem mais do que as sem título, porque podem ser vendidas e compradas livremente. Além disso, muitos informais atualmente operam seus negócios em casa. Portanto, argumenta o ILD, um programa em massa de fornecimento de títulos não somente aumentaria o valor do estoque habitacional informal (talvez um terço de Lima), mas também serviria como garantia para empréstimos bancários, estimulando as pessoas a abrir ou expandir pequenas empresas. Com títulos garantidos e seguro hipotecário para proteger os melhoramentos de capital, os empresários em potencial podem ir a um banco e obter empréstimos a taxas do mercado.

À medida que aumentar o número de habitações e o volume de crédito para as pessoas de baixa renda, diminuirá a pressão sobre o governo a fim de construir habitação de baixa renda e proporcionar crédito subsidiado — elementos que, a longo

prazo, não terá condições financeiras de proporcionar nem de administrar eficientemente. Ao remover as barreiras jurídicas e burocráticas (basicamente suas próprias "influências"), o governo simultaneamente libera as forças de mercado e permite a indivíduos empreendedores obter de habitação de baixa renda, estabelecer locais de negócios, capitalizar o sistema bancário e tomar empréstimos a taxas do mercado. Além disso, o título provisório no âmago dessa reforma poderá ser emitido por organizações privadas independentes, em vez do próprio governo. Naturalmente, o princípio mais amplo da conservação é que todos ganham, porque o governo está procurando fazer menos.

Os críticos argumentam que os pesquisadores de Hernando de Soto exageraram muito os benefícios a curto prazo da obtenção de títulos legais; e a réplica em outros países do novo sistema de concessão de títulos exigiria modificação significativa, uma vez que o governo do Peru, não proprietários particulares, é o dono da maior parte dos locais invadidos. Entretanto, a hipoteca popular representa uma ilustração concreta da visão da "nova" direita a respeito do papel do Estado com relação ao setor informal. De Soto afirma que a "sua" economia favorece os pobres mas não depende do empréstimo externo em grande escala, nova dívida, guerra com o FMI, tecnologia externa, grandes empresas, controles de preços, crédito subsidiado, proteções tarifárias, taxas de juros fixas nem dependência do investimento estrangeiro. A essência do crescimento, argumenta ele, é mobilizar recursos de dentro do setor informal, reduzindo as limitações que forçaram a necessidade de uma "economia subterrânea". Esse raciocínio vem se desenvolvendo e virou a ideologia central da nova direita no Peru e em toda a América Latina.

## A "NOVA" ESQUERDA E A VILLA EL SALVADOR

Se a mudança mais notável do raciocínio da "nova" direita for a sua repentina valorização dos pobres e preocupação com eles, a mudança mais impressionante na posição da "nova" esquerda é a sua crescente desconfiança no Estado centralizado e suas novas estratégias não-radicais para aliviar a pobreza. Isso representa um afastamento notável dos velhos críticos esquerdistas, que descreviam os esforços para estimular o crescimento do setor informal como quimeras que distraíam a atenção da

necessidade de mudança revolucionária.<sup>20</sup>

Na pesquisa para este artigo, conversamos com uma ampla série de intelectuais esquerdistas. Embora divididos em facções e dificilmente falando em uníssono, os "novos" esquerdistas ressaltam certos temas com consistência surpreendente:

- São poucos os bolsões de riqueza acessível (seja de propriedade nacional ou estrangeira) que ainda restam a ser expropriados ou pesadamente tributados para ser redistribuídos aos pobres. Realisticamente, a questão hoje não é a distribuição liderada pelo Estado de capital ou terra mas, ao contrário, a criação de riqueza de dentro da economia nacional.
- A industrialização em massa patrocinada pelo Estado, do tipo tentado na década de 70 é ainda menos viável hoje do que antes. O Estado é demasiadamente fraco, ineficiente e facilmente corrompível para administrar fábricas ou regular um grande setor industrial administrado pelos trabalhadores (como foi tentado no governo de Velasco de 1968 a 1975<sup>21</sup>). De fato, as fábricas em geral — seja administradas pelo Estado, pelos trabalhadores ou por empresas transnacionais — provavelmente não atenderão às necessidades de emprego do Peru.
- O país não pode continuar a esnobar o FMI, o Banco Mundial e os mercados privados de capital, porque um certo capital externo é necessário para a compra de bens essenciais e o Peru deve participar do comércio mundial em quase qualquer cenário de crescimento. Um governo de esquerda, tradicionalmente intervencionista, não atrairá a ajuda do exterior desesperadamente necessitada.

Qual a solução? A maioria dos "novos" esquerdistas argumenta que a melhor estratégia global é continuar a tentativa de García de ativar a economia aumentando a demanda entre as pessoas carentes do setor informal. Eles ampliariam a sua heterodoxia protegendo especificamente o setor informal e utilizando o poder do Estado para reduzir as inequidades econômicas estruturais. Isso implicaria grandes investimentos na educação, treinamento e programas sociais; organização contínua das pessoas carentes em associações de base; salários mais altos e melhores condições de trabalho; e mais crédito para a produção de pequena escala.

Como se pode conseguir tudo isso sem um aparato estatal maciço que paga o investimento social simplesmente monetizando os déficits? "Vá ver a Villa El Salvador" é a resposta mais freqüente oferecida pelos porta-vozes da "nova" esquerda.

A Villa El Salvador não é "projeto" nem uma

"experiência, mas uma cidade que nasceu em 1º de maio de 1971, quando 500 famílias destituídas invadiram um lote vazio de propriedade privada, no meio da noite. Tentando evitar conflitos cada vez mais violentos com a polícia, Juan Velasco, Presidente do Peru, ordenou que os invasores (cujo número se elevava a vários milhares) fossem levados de caminhão para um terreno baldio de propriedade do Estado, na zona sul da área metropolitana de Lima. Lá receberam lotes para construir casas, instalações médicas, ruas e escolas.

Hoje, a cidade conhecida como Villa El Salvador tem uma população de quase 350 000 habitantes. Quarteirão após quarteirão, casas simples construídas pela população estendem-se por 8 000 hectares de deserto. Nas quase 200 escolas pré-primárias, primárias e secundárias — a maior parte construída por voluntários da comunidade — estão matriculadas quase 90 000 crianças. Praticamente todos sabem ler e escrever ou estão aprendendo a fazê-lo. Usando a água encanada, os moradores plantam quase 1 000 hectares destinados à agricultura. A terra antes árida produz toneladas de laranjas, hortaliças, batata doce, mamão e milho.

O que mais impressiona os visitantes é a organização. Cada quarteirão e cada atividade são intensamente organizados por meio de associações de bairro inter-relacionadas, grupos de mulheres, grupos de jovens, associações de artesãos e cooperativas de produção. (Ver quadro na página 19.) Aproximadamente 2 000 organizações estão embutidas dentro de federações de confederações mais amplas; e estas controlam, em grande parte, o governo local democraticamente eleito. Em 1983, a cidade tornou-se município independente. O prefeito, por sua vez, representa a Villa El Salvador junto à cidade de Lima e ao governo nacional.

Os moradores de Villa El Salvador trabalham em todas as partes da área metropolitana. Relativamente poucos trabalham em fábricas e têm salário fixo. Embora certamente de baixa renda, a comunidade tem uma economia local complexa e ativa, baseada na produção de pequena escala e na prestação de serviços. Essencialmente, é um aglomerado legítimo de atividades do "setor informal".

O aspecto mais dramático é que cerca de 1 000 dessas empresas deverão ser transferidas para um parque industrial a ser inteiramente dedicado às atividades de economia de pequena escala.<sup>22</sup> As Nações Unidas e uma série de outros doadores estão proporcionando dinheiro e apoio técnico, a fim

de se conseguir locais permanentes para pequenos negócios que agora operam em casa. Ao serem transferidos para o parque, pagarão impostos. Em compensação, receberão crédito e assistência técnica e terão acesso à maquinaria pesada, a ser utilizada em base cooperativa.

Se a idéia de parque eventualmente funcionar ou não, na opinião de muitos intelectuais peruanos Villa El Salvador é uma idéia potente. Sob muitos aspectos, é a visão da "nova" esquerda do que deverá ser o futuro.

Ao descreverem a comunidade, os observadores ressaltam três aspectos. Primeiro, praticamente tudo de que necessita o país pode ser e está sendo produzido na Villa El Salvador. Naturalmente, a cidade não é inteiramente auto-suficiente, mas há uma produção extraordinariamente diversificada de itens básicos e um alto grau de sinergia entre os pequenos fabricantes, prestadores de serviços e a economia agrícola. Como a produção local constantemente substitui as importações, a Villa El Salvador requer insumos relativamente modestos do exterior. A economia não depende de investimento externo de grande escala; não se orienta para a exportação; e as rédeas do poder não são mantidas por uma elite, bancos ou empresários internacionais.

Segundo, a cidade tem um governo "popular" totalmente democrático. A bem da verdade, tem facções e grupos de interesse especial mas nenhuma camada superior econômica ou social se separou da maioria para formar uma classe permanente. Além disso, uma "cultura de bairro" une os moradores com um senso notável de propósito comum. Como assinalou um pesquisador, "a Villa El Salvador é um movimento social fixo num único lugar."

Finalmente, a economia e o caráter social da cidade recebe muita assistência do Estado. Isso não significa que os moradores não ataquem políticos e burocratas — eles atacam — mas universalmente assumem papel ativo para o Estado. Ninguém em Villa El Salvador poderia imaginar uma manifestação do tipo: "Fora com o Estado!" Aos olhos dos moradores, o parque industrial é um exemplo do Estado ajudando a fazer as coisas bem feitas.

### A "NOVA" ESQUERDA E A "NOVA" DIREITA CONVERGEM?

Há duas décadas, assentamento invasores, como a Villa El Salvador, eram considerados princi-

palmente como cicatrizes repugnantes na face de um Peru que se modernizava. Para a esquerda, os vastos *pueblos jóvenes* eram prova dramática do fracasso absoluto do capitalismo em ajudar as massas. Para a direita, constituíam uma sujeira a ser limpa pela força. Os militantes esquerdistas construíram redes de apoio radical nos *pueblos jóvenes* enquanto a direita condenava tais atividades como subversivas da ordem pública. Eram comuns os conflitos violentos entre a polícia e os invasores.

Hoje o quadro não poderia ser mais diferente. Tanto a "nova" direita como a "nova" esquerda consideram as pessoas do setor informal não como vítimas, água estagnada ou efeito lateral, mas como a esperança melhor e mais realista de desenvolvimento do Peru. Os teóricos, tanto da direita como da esquerda, estão construindo uma nova política, sociologia e macroeconomia com base na idéia do setor informal; e seja qual for a aliança vencedora das próximas eleições, o novo governo poderá fundamentar-se num mandato ideológico para assistir o setor informal.

Economistas de todas as partes, do Banco Interamericano de Desenvolvimento aos teóricos esquerdistas do Peru, estão agora empenhados num intenso esforço intelectual para criar um conjunto coerente de macropolíticas do setor informal para o Peru. Como era de esperar, as versões dos bancos ressaltam maiores limites nos gastos estatais, estabilização da moeda, restabelecimento do crédito internacional e obtenção de novos empréstimos para a promoção das exportações. A esperança é que, em última análise, essas medidas gerem renda para pagar o investimento social negligenciado.

Os legalistas da "nova" direita, como os *Instituto Libertad e Democracia* de Lima, dão maior peso à legalização dos negócios subterrâneos trazendo-os para a superfície, simplificando a regulamentação e a burocracia governamental opressiva, tornando os tecnocratas estatais publicamente responsáveis por suas decisões e ações, bem como organizando os produtores em associações profissionais. Os intelectuais que se inclinam para a esquerda, por outro lado, ressaltam fluxos reduzidos de capital, proteções tarifárias seletivas para o mercado interno, maiores salários, maior investimento social e provisão de crédito para os microprodutores. O pessoal da "nova" esquerda — que tem em mente a visão da Villa El Salvador — resalta a mescla de organizações populares e do Estado, o estabelecimento de infra-estrutura para os pequenos produtores, papel

## Apoio da Fundação Interamericana para o ILD e a Villa El Salvador

Nos últimos anos, a Fundação Interamericana vem apoiando o *Instituto Libertad y Democracia* (ILD) e a Villa El Salvador, personagens principais do artigo de Sheldon Annis e Jeffrey Franks, com doações a ambas e às duas organizações de saúde comunitária que atendem a seus residentes.

O *Instituto Libertad y Democracia*, fundado em janeiro de 1980 como centro privado de pesquisas, sem fins lucrativos, dedica-se ao estudo e análise de questões e políticas que afetam o desenvolvimento econômico e social do Peru. Com financiamento principal da AID, o Instituto orienta a pesquisa da sua equipe interdisciplinar, de cerca de 40 profissionais e pessoal de apoio, para o levantamento de necessidades e atividades do setor informal do Peru. Em seu recente livro *El Otro Sendero*, Hernando de Soto, fundador e presidente do ILD, afirma que o Instituto "está [atualmente] formulando mecanismos institucionais necessários numa economia de mercado que funcione sem privilégios", inclusive esforços para habilitar as pessoas do setor formal a obter títulos da sua terra e casa, estabelecer sua empresa legalmente, abrir acesso a crédito comercial e pôr contratos em vigor.

O ILD recebeu uma doação da Fundação Interamericana em 1985 para fazer um estudo destinado a formular a hipoteca popular ou sistema privado simplificado de registro de escrituras e de fornecimento de seguro de título, de forma que os invasores que se tinham instalado em terreno público pudessem obter título livre de suas casas e que funcionasse como garantia para empréstimos, a fim de capitalizar as atividades de geração de renda. Após examinar sistemas semelhantes em outros países para procurar idéias adaptáveis ao Peru, um plano piloto deveria ser testado em três *pueblos jóvenes* ou favelas, na área metropolitana de Lima. Em 1988, o Presidente Alan García promulgou um decreto executivo estendendo a hipoteca popular a todo o país.

O *Instituto de Salud Hugo Pesce* (INSAHP) é associação privada sem fins lucrativos, organizado em 1982 para melhorar a saúde dos moradores dos *pueblos jóvenes* de Lima. Com apoio da OXFAM/Inglaterra e da UNICEF, ajudou a lançar projetos de saúde administrados com êxito pela comunidade em vários assentamentos da zona norte da cidade.

Em 1985, a Fundação Interamericana concedeu a sua primeira doação importante relacionada com a saúde para o Peru, a fim de financiar um projeto patrocinado pelo INSAHP na Villa El Salvador, bairro pobre de 300 000 habitantes ao sul de Lima. Consolidando e ampliando o trabalho de quatro jovens médicos, recém-formados pela *Universidad Cayetano Heredia*, um novo projeto tem três metas principais. Quatro equipes, cada qual composta de um médico e um enfermeiro, foram formadas para proporcionar atendimento especializado; 40 residentes, escolhidos por organizações comunitárias, foram treinados como paramédicos para proporcionar atendimento básico e fazer referências; e foram organizadas campanhas de vacinação e saúde pública, a fim de melhorar cuidados pré-natais e reduzir a mortalidade infantil. Trabalhando com a *Comunidade Urbana Autogestionaria Villa El Salvador* (CUAVES), órgão representativo da comunidade que ajudou a estabelecer um governo municipal formal, as equipes de médicos e enfermeiros do INSAHP desempenharam papel vital na formulação e implementação de um plano de saúde uniforme para toda a área. No fim de 1988, as equipes do INSAHP estavam estabelecidas com firmeza suficiente na comunidade para constituir a sua própria organização independente — o *Instituto de Apoyo a la Salud Popular* (IDASP). Além de ajudar a implementar o plano de saúde uniforme da Villa El Salvador, o IDASP patrocinou um curso prático com várias ONG de Lima, a fim de examinar alternativas economicamente possíveis para equilibrar os custos altíssimos dos remédios. Com financiamento da Fundação Interamericana, o IDASP ajudará a organizar um sistema de farmácias de Bairro na Villa El Salvador. Os esforços do INSAHP/IDASP têm sido acompanhados de perto pelo Ministério da Saúde do Peru para a possível aplicação geral em outras partes.

— R.W.

industrial mais reduzido do Estado, expectativas modestas de exportações internacionais, auto-suficiência tecnológica e uma função muito reduzida para os bancos internacionais e do FMI.

Sob alguns aspectos, o Peru é um caso especial na América Latina contemporânea. O país foi lançado numa situação inusitadamente sombria pelo fracasso de seus últimos governos e por sua extraordinária falta de sorte. Vendo o seu país preso entre as pressões dos guerrilheiros do *Sendero Luminoso* e uma situação de pária na comunidade financeira internacional, a maioria dos peruanos não tem uma visão de um futuro repleto de usinas de aço lustrosas nem esperam tornar-se a Hong Kong dos Andes. Para eles, o setor informal é uma espécie de economia de último recurso.

No entanto, bem além do Peru, o conceito ideológico do setor informal adquiriu vida própria, e a idéia se desenvolve rapidamente. A noção básica de que o setor informal pode ser o motor do crescimento foi plantada e criou raízes em outros países

latino-americanos. Em meia dúzia de países, recentemente formados, centros intelectuais conservadores combinam economia do setor informal com mensagens populistas. Visam a uma vasta camada de eleitores ainda economicamente pobres mas com aspirações de classe média, chamados "pequena burguesia" pela última geração de esquerdistas.

Muitos intelectuais argumentam que o debate sobre o setor informal representa não a cristalização de uma "nova" direita e uma "nova" esquerda, mas uma convergência. Cada lado invadiu tão profundamente a linguagem, conceitos, terreno moral e eleitorado do outro que um "espectro" ideológico claramente dividido já não existe mais.

Talvez seja verdade. Embora os rótulos tenham perdido sentido, o debate continua; e à medida que a América Latina se torna cada vez mais pluralista, as políticas do futuro basear-se-ão, em grande parte, na forma como o imenso segmento intermediário de "informais" eventualmente se definirá a si mesmo.

---

SHELDON ANNIS é associado principal do Overseas Development Council, um conjunto de intelectuais de Washington, D.C., que se especializa em relações econômicas entre os EUA e o Terceiro Mundo. Seus livros recentes incluem *God and Production in a Guatemalan Town* (University of Texas Press, 1987) e *Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America* (publicado com Peter Hakim, Lynne Rienner Publishers, 1988). Este artigo foi adaptado de um livro que está escrevendo sobre organizações de base e o setor público na América Latina. JEFFREY FRANKS é estudante de doutorado em economia política na Harvard University. Sua tese de doutorado examinará a macroeconomia do setor informal. A sua tese de mestrado na Oxford University examinou as experiências do Peru com a estabilização heterodoxa.

## NOTAS DE REFERÊNCIA

1. Bejar, Hector, *Reflexiones sobre el Sector Informal*, *Nueva Sociedad* 90 (1987): 89-92. Neste artigo, Bejar discute o setor informal em termos de uma "interpretação econômica" e de "interpretação jurídica" — categorias praticamente paralelas às nossas.
2. A escola estruturalista tem exercido influência em toda a América Latina, devido, em grande parte, à influência do programa regional para a América Latina da Organização Internacional do Trabalho (OIT) — PREALC — com sede em Santiago, Chile, sob a direção de Victor Tokman, economista argentino. O PREALC patrocinou estudos sobre o setor informal na maioria das principais cidades latino-americanas e publicou mais de uma dúzia de monografias e trabalhos sobre o assunto. Exemplos do trabalho do PREALC sobre o setor informal incluem o seguinte: Tokman, Victor, *An Exploration Into the Nature of Formal-Informal Relationships*, *World Development* 6 (1978): 9-10; PREALC, *La Evolución del Empleo Formal e Informal*, *Documentos de Trabajo* 279 (1988); PREALC, *Reflexiones sobre el Sector Informal a Propósito de Dos Estudios de Casos en Santiago y Lima*, *Documentos de Trabajo* 319 (1988).

No Peru, um dos principais expoentes da escola estruturalista é Daniel Carbonetto, que foi assessor econômico do Presidente Alan García até 1988. Ver Carbonetto, Daniel e M. Inés Carazo de Cabellos, *Heterogeneidad Tecnológica y Desarrollo Económico: El Sector Informal* (Lima: INP/Fundación Freidrich Ebert, 1986).

3. Ver, por exemplo, de Soto, Hernando, *El Otro Sendero* (Lima: Editorial El Barranco, 1986); Instituto Libertad y Democracia (ILD), *Malas Leyes, Buenas Leyes*, compêndio de artigos tirados de *Caretas* (n.d.).
4. Naturalmente, este argumento não se aplica às enormes economias de drogas nos países andinos, mas não consideramos tais atividades como parte do "setor informal".
5. Pinilla C., Susana, *Concepción, Características y Promoción del Sector Informal Urbano* (Lima: IDESI, 1986): 41, 43, 58-59.
6. Instituto Libertad y Democracia, *Las Leyes de Estabilidad Laboral y sus Efectos Económicos, Cuadernos de Trabajo 2* (Lima: ILD, n.d.).
7. Carbonetto, Daniel e Eliana Chávez O'Brien, *Sector Informal Urbano; Heterogeneidad de Capital y Excedente Bruto del Trabajo, Socialismo y Participación 26* (n.d.): 1-30.
8. Para uma descrição dos diversos mecanismos de financiamento informal usado no Peru, ver Susano, A. Reynaldo, *Flujo de Fondos del Mercado Informal de Capitales, Diagnóstico y Debate 2* (Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1983). O fato de tais mecanismos serem inadequados é indicado por microempresários de Lima em entrevistas aos autores, nas quais apontam a falta de capital como uma das principais barreiras ao crescimento.
9. Suárez-Berenguela, Rubén, *Peru Informal Sector, Labor Markets, and Returns to Education, LEME Working Paper* (Washington, D.C.: World Bank, 1987).
10. Ver Pinilla C., nota de referência 5, para a estimativa de 7%. A produção total do setor informal foi calculada em 31,8% do PIB pelo Instituto Libertad y Democracia em *Compendio Técnico y Estadístico de El Otro Sendero* (Lima: ILD, 1986). Entretanto, cumpre observar que a metodologia dessas cifras foi posta em dúvida em Rossini, R.G. e J.J. Thomas, *Los Fundamentos Estadísticos de El Otro Sendero: Debate sobre el Sector Informal en el Perú* (Lima: Fundación Ebert, 1987).
11. Deve-se observar que a proporção do PIB representada pelo setor informal é muito inferior à proporção da população economicamente ativa que nele trabalha. Isso reflete a produção extremamente baixa por trabalhador entre os informais.
12. Para uma discussão das experiências heterodoxas de estabilização, ver *Heterodox Shock Experiments* (no prelo), editado por Stephen A. Marglin; Dornbusch, Rudiger e Mario Simonsen, *Inflation Stabilization with Incomes Policy Support: A Review of Experience in Argentina, Brazil and Israel, World Employment Programme Research Working Papers* (Genebra: OIT, outubro de 1986).
13. García Pérez, Alan, *A la Inmensa Mayoría* (Lima: Ministério de Economia e Finanças): 22-24. Muitas das políticas do setor informal implementadas foram discutidas por Daniel Carbonetto, assessor do Presidente García (estruturalista peruano de destaque citado na nota de referência 2), em artigo publicado antes que o governo APRA assumisse o poder. Ver Carbonetto, *Políticas de Mejoramiento en el Sector Informal Urbano, Socialismo y Participación 25* (Lima, 1984): 109-139.
14. Em nossas entrevistas, observamos que os mutuários do setor informal expressaram preferência por qualquer programa que funcionasse melhor e oferecesse os subsídios de maior alcance. A nosso ver, essa diferença, não é fundamentalmente função da dicotomia público/não-público. Ao contrário, depende da generosidade e disponibilidade do apoio externo. Todos preferiam programas com disponibilidade de fundos para operações e empréstimos. Tivemos poucas provas de que os programas pequenos são inerentemente mais eficientes. Em geral, um programa é pequeno apenas porque perdeu na concorrência pelo apoio de doadores externos ou sofreu retração causada pela inflação. Quando os programas — públicos ou não-públicos, pequenos ou grandes — perdem o financiamento, seja por decisões de doadores externos, como subproduto da inflação, ou pela incapacidade do setor público de mantê-los — apresentam basicamente o mesmo comportamento. Seu pessoal começa a brigar, os mutuários começam a se queixar e todos atribuem motivos políticos sinistros aos concorrentes mais próximos.
15. IDESI, *Memoria Anual* (1987).
16. BIP *Acción Financiera em Apoyo a la Pequeña Empresa, Artesanía y Sector Informal* (n.d.), e entrevista com Raúl Paredes do BIP em 21-7-88. Os fundos são o FONART para artesãos, FOPEI para a pequena indústria, FONAME para microempresários e FOFISI para o setor informal.
17. Para as taxas de crescimento do setor formal, ver Ministério da Economia *Alerta Económica* (março de 1987). Para argumentos sobre o maior crescimento do setor informal, ver Franks, J.R., *Economic Stabilization in Peru: 1985-1987*, (transcrição da Oxford University, 1987).
18. A abordagem tradicional da direita à política econômica praticamente ignorou as necessidades das pessoas de

baixa renda da zona urbana. Nos governos direitistas, o ônus das políticas de estabilização quase sempre foi desproporcionalmente carregado pelos pobres. Essa negligência reflete-se no fato de que historicamente o Peru tem apresentado uma das piores distribuições de renda do mundo. Ver Thorp, Rosemary, *The Stabilisation Crisis in Peru: 1975-1978, Inflation and Stabilisation in Latin America*, publicado por Rosemary Thorp e Lawrence Whitehead (Londres: Holmes e Meier, 1979); Webb, Richard, *Government Policy and Distribution of Income in Peru: 1963-1973, The Peruvian Experiment*, publicado por Abraham Lowenthal (Princeton: Princeton University Press, 1975). Pela primeira vez no Peru, a "nova" direita, está usando o alívio da pobreza como ponto central de uma plataforma econômica conservadora.

19. ILD, *Un Seguro Servidor, Si* (maio de 1987): 2-21; *Unión Formal-Informal, Democratización del Crédito: Un Puente entre la Banca y los Pobres*, página inteira publicada em diversos jornais de Lima em abril de 1988.
20. Para alguns dos primeiros críticos radicais do conceito do setor informal, ver Bromley, Ray, *Organization, Regulation and Exploitation in the So-Called "Urban Informal Sector": The Street Traders of Cali, Colombia*, *World Development* 6 (1978): 1161-71; Gerry, Chris, *Petty Production and Capitalist Production in Dakar: The Crisis of the Self-Employed*, *World Development* 6 (1978): 1173-86; Leyes, Colin, *Interpreting African Underdevelopment: Reflection on the ILO Report, African Affairs* (1974). Uma visão mais recente da "antiga" esquerda a respeito do setor informal no Peru é apresentada em Galin, Pedro et al., *Asalariados y Clases Populares en Lima* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1986).
21. McClintock, Cynthia, *Reform Governments and Policy Implementation: Lessons from Peru, Politics and Policy Implementation in the Third World*, publicado por Marilee Grindle (Princeton: Princeton University Press, 1980): 64-97; Scurrah, Martin e Bruno Podestá, *The Experience of Worker Self-Management in Peru and Chile*, *Desenvolvimento de Base* 8: 1 (1984).
22. Originalmente, o terreno para o parque industrial foi destinado pelo governo Velasco para fábricas administradas pelos trabalhadores. Posteriormente estes locais industriais ficaram à disposição das grandes empresas. Como poucas apareceram, uma parte do parque industrial foi redestinada para ser usada pelos microempresários locais.

## A Resposta do Peru

Luis Pásara

*Annis e Franks concluem seu artigo prevendo que em sua campanha, as forças opostas na próxima campanha eleitoral do Peru procurarão tirar partido do setor informal. Para alguns, essa previsão é um tanto ousada e já começou uma discussão animada, mesmo antes da publicação do artigo. Uma das pessoas a quem pedimos opinião foi Luis Pásara, analista político peruano de destaque.*

*Em sua resposta, Pásara argumenta que há poucos sinais — ao menos com base nos programas do partido — de que a esquerda esteja fundamentando parte de sua campanha no setor informal. Ainda mais intrigante que a discussão das eleições do próximo ano, é a série de argumentos suscitada por Pásara sobre a ambigüidade de definições do setor informal. Com sua autorização, apresentamos aqui uma advertência metodológica para aqueles que se aventurarem nesse terreno duvidoso. Aguardamos também outros comentários sobre este artigo.*

— Os Editores

NA DISCUSSÃO do "setor informal" no Peru o principal problema é a ambigüidade do termo. Num país em que mais e mais atividades se tornam ilegais, pode-se muito bem afirmar de todos nós que temos emprego informal, ao menos em parte do tempo. Esse fenômeno, relacionado com dois maiores — anomia crescente da sociedade peruana e crise radical do governo — entre em conflito com a percepção de informalidade como setor claramente demarcado, constituído pelas pessoas de baixa renda. O estreitamento do enfoque pode ser uma simplificação útil para fins analíticos mas,

dada a natureza aguda da crise atual, deforma a realidade.

Além da definição de quem trabalha informalmente, há a questão mais geral de desenvolver uma tipologia das atividades do setor informal. Embora o artigo não apresente tipologia própria (e não use pesquisa disponível em outras partes) afirma, sem substanciação estatística, que "a maioria dos produtores do setor informal fabrica bens que concorre com importações". A seguir, descreve o mercado de *Polvos Azules* de Lima sem qualquer referência à venda em massa lá de produtos contrabandeados para o país. Isso apresenta um quadro falaz da extensão e natureza da produção do setor informal. Este, como demonstrou Hernando de Soto em *El Otro Sendero*, depende principalmente do comércio e serviços. Há produção mas é limitada a bens de mão-de-obra intensiva em virtude dos baixos níveis de investimento em equipamento de capital que tipifica a informalidade. O exemplo por excelência são as confecções prontas para serem usadas, linhas de produtos recentemente limitadas quase inteiramente ao setor informal do Peru. Mesmo aí, o aparente predomínio da produção informal é enganoso. O efeito principal não é substituir as importações mas desviar a produção nacional dos fabricantes formais que chegaram a dominar o mercado de confecções na década de 60, devido a políticas nacionais de substituição das importações que subsidiaram a produção da indústria leve.

Uma segunda questão, mais perturbadora ainda, sobre a amplitude das atividades do setor informal peruano diz respeito à produção e comercialização de coca para o processamento eventual da cocaína. As publicações econômicas no Peru estimam que o tráfico de coca gera US\$1 bilhão por ano, equivalente a 30% das exportações legais do país. Pode-se ignorar uma atividade dessa magnitude ao discutir o setor informal, especialmente quando seus aspectos ilegais contribuem para a dissolução do Estado e da estrutura social do país?

Uma terceira interpretação errônea refere-se à conexão superficial feita entre informalidade e tributação. Concordamos que, quase por definição, o empresário informal não pode ser tributado como gerador de renda mas pode ser e é como consumidor. Talvez esta seja uma razão pela qual a informalização da economia peruana tem sido acompanhada de uma mudança na estrutura tributária para impostos indiretos, especialmente os de consumo. De qualquer forma, quanto mais se ampliar a economia informal, maiores as receitas tributárias.

Há também o problema de vincular a informalidade com a pobreza. Isso aparece na tendência de Annis e Franks de reunir ambos os conceitos, como aparentemente fazem ao sustentarem que "por 20 anos, sociólogos, antropólogos e economistas têm discutido" o assunto da informalidade. Uma vez que o conceito de informalidade não tem ainda 20 anos, deve-se supor que os autores o estão igualando com "marginalidade", que surgiu nas ciências sociais na década de 60. Entretanto, trata-se de dois conceitos diferentes e o reconhecimento das diferenças ajuda a ilustrar esta discussão sobre informalidade. A "marginalidade" em suas muitas variações descreve o status econômico, social e político diminuído a que foi relegado um setor crescente da população latino-americana, por ter sido excluído do processo de crescimento econômico capitalista. Entretanto, o conceito de informalidade refere-se à existência de uma economia paralela à formal (que pode ser equacionada com a economia capitalista moderna) somente violentando os fatos. Como essa economia informal não obedece as leis e regulamentos que regem a economia nacional, cresce com dinamismo e força que, às vezes, a tornam competitiva com a economia formal. Portanto, estamos falando de dois conceitos diferentes ou talvez duas formas diferentes de encarar uma situação real.

Em suas discussões das "duas escolas", os autores omitem um elemento essencial do argumento de cada escola. Seu relato da escola estruturalista ignora o argumento de que a informalidade é um subproduto do modelo de crescimento econômico inerente ao setor formal. A escola legalista faz uma declaração básica de informalidade não claramente expressa pelos autores, a saber, a razão pela qual o Estado criou e ainda mantém uma ordem na qual os produtores informais são marginalizados ou postos de lado é a organização "mercantilista" do setor privado formal. O mercantilismo não é nem

*Continua na p. 24*

*Continuação da p. 23*

orientado para o mercado nem capitalista mas deve depender da proteção governamental para afastar e sobreviver à concorrência externa e interna. Isso levou o *Instituto de Libertad y Democracia* de Hernando de Soto a ser considerado com suspeita por uma parte significativa do setor empresarial privado do Peru.

O documento afirma que "a escola legalista tende a ver uma única economia", insinuando que a outra escola considera separadamente os setores formal e informal como mutuamente desvinculados. Bem pelo contrário. As duas escolas concordam em que os dois setores são integrados e de certa forma, que funciona com desvantagem para o setor informal. O ponto em que diferem é a convicção da escola estruturalista de que a desvantagem resulta de relações de exploração, ao passo que a escola legalista o atribui a custos proibitivos impostos pelo governo para a entrada no setor formal.

Considerando essa divergência fundamental, é improvável que os proponentes das duas escolas concordem num conjunto unificado de políticas para o setor informal. Quanto à afirmação dos autores de que uma "nova" esquerda e uma "nova" direita surgiram e concordam em que o "setor informal pode de fato ser um motor alternativo do crescimento" e "apresentam o seu programa aos eleitores com base na idéia de que um estado solícito e competente pode transformar o setor informal no 'motor do crescimento' em prol dos pobres", um fato recente indica necessidade de cautela. Nenhuma dessas afirmações é apoiada na plataforma da *Izquierda Unida*, aprovada pelos partidos democráticos unidos da esquerda em seu congresso realizado em janeiro de 1989. Esse documento indica claramente que o setor informal não goza de consideração particularmente preferencial no pensamento oficial da esquerda. Quanto à América Latina como um todo, seria ainda mais prematuro prognosticar políticas emergentes com base na experiência do Peru. Este país tem sofrido social e economicamente num grau e em formas comparáveis com poucos outros países da região. A incapacidade crônica do setor moderno da sua economia dá à informalidade peruana um perfil único que não se presta à previsão de soluções ou políticas em outras partes.

*LUIS PÁSARA é peruano especializado em assuntos políticos e em análise política, cujos artigos aparecem regularmente no semanário Caretas. Ex-membro do Wilson Center, é atualmente pesquisador do Centro de Estudios de Democracia y Sociedad (CEDYS) de Lima. Seu livro recente, La Izquierda Unida en la Escena Pública, apresenta uma análise dos documentos e declarações oficiais feitas pela Esquerda Unida do Peru.*

*Sem acesso imediato ao capital, uma família de vendedores ambulantes confia diariamente uns nos outros para sobreviver.*

## INDO À LUTA NAS RUAS

Maureen Hays Mitchell

OS OLHOS penetrantes de Demetria Montero de Colonio, emoldurados por um rosto de feições esculpadas e fustigadas pelo tempo, não foram embotados por quatro décadas de trabalho sustentando a família. Popularmente conhecida como Mamita, Demetria é vendedora ambulante que ganha a vida vendendo hortaliças na *Calle Mantaro*, rua movimentada do distrito comercial de Huancayo, o principal centro comercial do Vale Mantaro no altiplano central do Peru. O comércio ambulante no Peru é secular e, apesar das lutas e fracassos, Mamita perpetua a tradição ensinando as suas quatro filhas mais velhas e a jovem nora as regras do comércio. Elas, por sua vez, ensinam os irmãos e os próprios filhos a dominar o que se tornou tanto estratégia de sobrevivência econômica como fonte de orgulho familiar.

Como ilustra a família Colonio, o comércio ambulante em Huancayo é freqüentemente organizado como empresa familiar. Duas das filhas, Yolanda e Paula, e a nora, Carmen, sempre vendem hortaliças com Mamita na *Calle Mantaro*. A outra filha vende *choclo*, uma espécie de milho tenro, numa rua próxima. E ainda outra filha emigrou com o marido para Satipo, região em rápida colonização na selva peruana ao longo da encosta leste dos Andes, onde trabalha como ambulante. Ela também fornece frutas tropicais para a família em Huancayo e sempre regressa em julho e agosto para vender com a mãe e as irmãs.

Mamita e suas filhas começam o dia bem antes do alvorecer. Freqüentemente acompanhadas por um ou dois vendedores vizinhos, primeiro visitam o mercado atacadista, procurando as hortaliças frescas de preço mais baixo. Aprenderam que, comprando juntas, podem aumentar o seu poder aquisitivo. Depois de fazer as seleções, as mulheres contratam um *transportista* para levar as hortaliças

num triciclo até a *Calle Mantaro*. Uma vez lá, as mulheres dividem a mercadoria, estocam as suas barracas e às sete da manhã já estão prontas para os primeiros fregueses.

A família Colonio tem uma vantagem clara sobre seus concorrentes. Todas as manhãs, enquanto fazem compras no mercado atacadista, Antonio, marido de Mamita, levanta as quatro barracas antes de ir trabalhar numa construção como pedreiro. Como sua esposa e filhas, ele também é parte da força de trabalho do setor informal. Quando as mulheres chegam do mercado, suas barracas estão prontas para funcionar. Precisam apenas misturar as hortaliças frescas com o excedente do dia anterior. À noite, Antonio volta para ajudar a desmontar as barracas. Ao descrever o marido, Mamita confessa: "Alguns homens não ajudam absolutamente suas mulheres. Deixam que se encarreguem das crianças e das vendas. Não o meu Antonio."

Na disposição dos produtos, Mamita e as filhas distribuem as hortaliças de forma que em cada barraca haja um conjunto diferente. Geralmente, a família Colonio compra somente quatro ou cinco tipos de legumes a granel. Mamita vende repolho, cenoura e tomate; Paula especializa-se em cebolas; Yolanda vende tomate, alho e diversos tipos de pimentão; e Carmen vende tomate e cenoura. E se um tipo de legume começar a estragar, todas as mulheres dividem o estoque para vendê-lo mais rapidamente.

Em conjunto, elas estabelecem o preço de acordo com o que pagaram aos atacadistas. Se outros ambulantes tiverem participado da compra, também entram na discussão. Esse acordo cria um fenômeno interessante: qualquer comprador que compare preços nesse trecho da *Calle Mantaro* provavelmente abordará a um parente ou colega de

Mamita e encontrará os mesmos preços. No entanto, se for um pouco mais adiante, o comprador logo entrará em outra zona e talvez encontre preço diferente.

A experiência de Mamita ensinou-a que os fregueses escolhem vegetais que chamem a atenção. Assim, as mulheres da família Colonio lustram meticulosamente, dispõem suas verduras com muito cuidado e freqüentemente as borrifam. Bilhando à luz do sol, prendem a atenção do fregueses. E se isso não funcionar, simplesmente chamar em espanhol ou quéchua funciona.

Às vezes, há uma concorrência animada com os vizinhos: "Tomates, tomates suculentos! Tomates de hoje, não do ano passado!". À primeira vista, isso poderá parecer ao forasteiro algo antagonístico, mas imediatamente se percebe a boa natureza da brincadeira. E se tudo mais falhar, o "encantador", homem ou mulher idosos totalmente em desalinho, lançam boa sorte sobre os vendedores tocando levemente as barracas e a mercadoria com um chicote de couro e um ramalhete de *ruda* amarela em flor. E se não tiver outra finalidade, estas práticas ajudam os ambulantes a passar as horas longas e lentas.

Para a família Colonio, a vida de ambulante não somente proporciona renda mas une a família. As quatro barracas na *Calle Mantaro* são o centro nervoso do clã. Mamita e suas filhas mais velhas usam o local das barracas como endereço residencial, para que seus filhos possam freqüentar a escola mais próxima ao trabalho da mãe. As crianças menores e os netos de Mamita param nas barracas na ida e volta da escola e fazem lá até mesmo suas refeições. Freqüentemente, pode-se vê-las sentadas em sacos de fibra, fazendo a tarefa de casa. E nas horas mais movimentadas do dia, uma forma de creche entra em funcionamento, com as irmãs fazendo rodízio para cuidar das crianças. Elas passam tanto tempo lá que às vezes se referem às barracas como "casa".

A rede familiar na *Calle Mantaro* é também uma mescla interessante de empreendimento individual e conjunto. Embora cada mulher trabalhe sozinha, os elementos de sua operação são comuns e uma ajuda a outra prontamente, sempre que necessário. Quando Carmen deixou a fábrica de suéteres depois do nascimento de seu filho no fim de 1986, decidiu unir-se aos parentes como ambulantes. Seu marido construiu uma pequena barraca; sua cunhada Yolanda financiou as taxas de li-

enciamento e Mamita custeou o investimento inicial de compra dos produtos. Juntamente com Paula, Yolanda e Mamita ensinam a Carmen as sutilezas da profissão. Da mesma forma, quando o segundo filho de Paula nasceu e ela foi obrigada a perder oito dias de venda, Mamita e Yolanda ampliaram as suas barracas para abranger a dela, cuidando das cebolas e pagando a taxa diária ao cobrador municipal.

À medida que as ruas de Huancayo se tornaram apinhadas de vendedores, aumentou a concorrência. "Quando cheguei aqui éramos poucos e vendíamos bem", lembra-se Mamita. "Agora há tantos ambulantes. Vende-se menos e não se ganha muito." Como ela compartilha o seu quarteirão da *Calle Mantaro* com outros 140 ambulantes, 85 dos quais vendem produtos frescos, sua margem de lucro de fato diminuiu. Com a pressão para pagar as compras diárias a dinheiro a fim de evitar problemas de crédito, as mulheres da família Colonio têm pouca margem de poupança ou de despesa em itens que não sejam de primeira necessidade. Em geral cobram 20% acima dos preços de custo, o que dá a Mamita um lucro bruto de cerca de US\$20 por dia. Depois de deduzidos os gastos relacionados com o negócio, leva para casa menos de US\$3 por dia. Mesmo isso exige que a família trabalhe longas horas. Cuidam de suas barracas todo dia das 7 da manhã às 6 da tarde. Invariavelmente, as horas de maior movimento são das 9 às 11 mas, para as poucas vendas extras, sentam-se na barraca lustrando tomates até o anoitecer.

Além das longas horas de baixa renda, os ambulantes têm também de enfrentar os perigos da rua. Mamita e as filhas guardam a mercadoria nas barracas durante a noite. Como o estoque e equipamento em cada barraca pode valer até US\$120 e como os ladrões estão nas ruas a todo momento, os ambulantes da *Calle Mantaro* contrataram um vigia para patrulhar a área 24 horas por dia. Mas nem mesmo neles se pode confiar. Os vigias freqüentemente furtam das barracas que os ambulantes cobrem meticulosamente antes de sair para casa e, em outros casos, deixam o emprego quando temem pela própria segurança. Nos últimos anos, os guerrilheiros do *Sendero Luminoso* tornaram-se uma força violenta no vale, aumentando a preocupação dos ambulantes.

Apesar dos perigos e dificuldades, vender na rua tornou-se uma forma de vida para Mamita que, embora sofra menos pressões financeiras agora,

ainda insiste em trabalhar todo dia. Após mais de 40 anos vendendo vegetais, Mamita sente-se mais confortável cuidando de sua barraca do que ficando em casa.

Mamita diz que sempre será ambulante. E apesar da vida árdua, ainda tem alguma esperança de melhoria para os filhos e netos. Ao contrário de muitos vendedores que simplesmente se resignam à sorte, Mamita orgulha-se do seu trabalho. Compartilha uma consciência coletiva com os outros ambulantes, uma compreensão do seu papel crítico na economia urbana. É também competitiva e denota um espírito nitidamente empresarial, pronta

para admitir sua preferência pelo trabalho em que é a própria chefe em vez de ganhar salário trabalhando para outra pessoa. "Respondemos apenas a nós mesmas", diz ela. "E quando a venda do dia é boa, temos a recompensa plena do nosso trabalho."

Os olhos de Mamita brilham ao acrescentar: "Sou como muitas mães trabalhadoras que sonham em abrir negócio com os próprios filhos e fiz exatamente isso. Passo o dia inteiro, todos os dias, cercada por minhas filhas e netas e lhes estou ensinando a orgulhar-se do trabalho e também de suas realizações. Não conheço nenhuma outra forma de ganhar a vida, mas está bem, porque eu gosto".

---

MAUREEN HAYS MITCHELL *faz doutorado em geografia na Syracuse University. De 1986 a 1987 ela viveu e trabalhou com vendedores ambulantes em seis cidades peruanas de tamanho médio, inclusive Huancaayo. Este artigo é uma adaptação de sua dissertação sobre o papel do setor informal nas cidades latino-americanas.*

## EM BUSCA DE UMA VANTAGEM COMPARATIVA

### A Fundação Interamericana e o desenvolvimento da microempresa

DE 1972 A 1986, aproximadamente 12% do orçamento anual de programas da Fundação Interamericana eram aplicados em projetos de microempresas urbanas. Dois anos mais tarde, esta cifra passou para 22% — um aumento de quase 100%. Se incluirmos projetos agrícolas com elemento significativo de microempresa, a percentagem é ainda mais elevada.

Para avaliar o impacto desse financiamento no setor, a Fundação contratou do economista Robert G. Blayney a fim de analisar os ganhos econômicos e sociais resultantes de quatro projetos representativos de microempresa apoiados pela Fundação, bem como para fazer recomendações de futuros projetos na área. Os resultados de sua pesquisa foram recentemente publicados pela Fundação como parte de sua série de "documentos de trabalho".

"O trabalho da Fundação no desenvolvimento da microempresa não é nem um esforço do tipo Horatio Alger nem uma tentativa de atingir todos os microempresários", afirmou Charles A. Reilly, Diretor do Escritório de Aprendizagem e Divulgação da Fundação, que contratou o estudo. Muitas organizações de desenvolvimento, inclusive a USAID, AITEC e PACT estão trabalhando com eficiência na promoção da microempresa. Empresários latino-americanos e caribenhos também participam cada vez mais do setor. A Fundação Interamericana adotou uma atitude especial: ação em grupo e em associação com outros. Quando as microempresas juntam forças, podem fazer o que os indivíduos não podem isoladamente, como obter crédito ou comprar matéria-prima a granel, com desconto. Além disso, grupos e associações de microempresários podem ampliar-se horizontalmente numa região ou no país, oferecendo assim benefícios a um maior número de pessoas de baixa renda".

De fato, a formação de grupos de solidariedade e a sua seqüência lógica de formação de associações entre beneficiários são o denominador comum entre os projetos estudados, que vão desde pequenas comissões de apiários até a primeira associação de microempresários em toda a América Latina.

Para coligir dados, Blayney viajou à Colômbia, República Dominicana, México e Peru, passando de quatro a cinco dias em cada local do projeto. Entrevistou trabalhadores dos projetos, viu os carrinhos de mão e barracas de mercado dos empresários, participou de reuniões de associações e grupos e estudou cuidadosamente registros financeiros e outros documentos.

"Sem dúvida alguma", disse Blayney, "há limitações nesse tipo de pesquisa. Em primeiro lugar, realmente não havia informação básica sobre os beneficiários. Em lugar dela, tive de usar estatísticas gerais sobre grupos de baixa renda do país. E como a amostragem era muito pequena, não havia grupo de controle. Ao mesmo tempo, era bastante óbvio que, no conjunto, os beneficiários tinham se beneficiado tanto financeira como socialmente de sua participação — mas não havia forma de ser muito precisa sobre até que ponto".

No Peru, Blayney visitou a *Fundación Nacional para el Desarrollo*, organização sem fins lucrativos que, entre outras coisas, está introduzindo a apicultura a pequenos agricultores no remoto departamento de Lambayeque, no norte do Peru. Dos quatro projetos avaliados, este é o único que envolve uma empresa rural. Operando como uma combinação de cooperativa/empresa, essa Fundação proporciona crédito, assistência técnica e serviços de comercialização a comitês dos agricultores mais pobres do Peru, que recebem de US\$10 a US\$25 por mês. O programa também ajudou car-

pinteiros locais, que receberam assistência técnica na organização de pequenas empresas de construção de colméias.

Em São Domingos, República Dominicana, Blayney viu em primeira mão como uma pequena associação de vendedores ambulantes aumentou seus lucros comprando triciclos em vez de alugá-los. A sua organização de base foi estruturada espontaneamente em 1981 com reação ao roubo de um triciclo. Um assessor técnico da *Fundación de Desarrollo Dominicano*, por meio da qual eventualmente a Fundação Interamericana proporcionou assistência técnica à associação, incentivou os membros a se organizarem em grupos, a fim de poder receber financiamento externo.

Desde então, 30 grupos de solidariedade foram formados e muitos vendedores puderam comprar o próprio carrinho evitando o aluguel alto que reduzia consideravelmente seu lucro. A associação também abriu uma empresa de conserto e manutenção de triciclos e uma escola de corte e costura para mulheres. Tendo trabalhado tanto tempo completamente por conta própria, os triciclistas têm agora confiança no que podem realizar trabalhando juntos. Blayney assinala que a decisão da associação de partir para a fabricação pode ter sido um tanto apressada, dada a relativa inexperiência de seus sócios. Após diversos revezes, agora estão progredindo — embora mais cautelosamente.

As microempresárias são o foco do projeto avaliado em Cali, Colômbia. Esse programa é patrocinado pelo *Banco Mundial de la Mujer*, afiliado colombiano do *Women's World Banking* (WWB), rede internacional de organizações feministas dedicadas a conseguir para elas maior acesso aos mercados financeiros locais e regionais. O objetivo principal do projeto do WWB/Cali é canalizar o crédito a microempresárias, cuja maioria trabalha como vendedoras de mercado, vendedoras ambulantes ou produtoras de itens para a venda no mercado. A organização ajuda às sócias de grupos de solidariedade a garantir os empréstimos de umas para as outras, num esquema semelhante ao usado pelos triciclistas de São Domingos. Aprendem também os rudimentos das práticas empresariais e são obrigadas a abrir uma conta de poupança. Na época da visita de Blayney, 425 grupos de solidariedade tinham sido formados, com 1 500 sócias, 71% das quais eram microvendedoras, as mais pobres dos pobres de Cali e de Puerto Tejada, cidade adjacente.

O projeto mexicano avaliado tinha como bene-

ficiários um grupo de pequenos fabricantes cujas empresas eram um tanto mais avançadas — certamente menos "micro" — do que as das mulheres do mercado de Cali ou dos triciclistas vendedores de São Domingos. Os pequenos empresários de Monterrey e de várias outras cidades mexicanas eram assistidos pela *Asesoría Dinámica a Microempresas* (ADMIC), associação que oferece crédito e assistência técnica num contexto socialmente consciente. Antes de se qualificarem para receber empréstimo, os sócios e suas famílias devem participar de aulas sobre administração de empresas. A ADMIC ressalta a participação da família e a assistência mútua em todas as suas atividades; entretanto, o conceito de grupo de solidariedade para a garantia do crédito não era evidente. Com base na experiência da ADMIC, surgiu uma associação nacional de microempresários chamada *Micro-Empresarios Mexicanos* (MIMEXA) que também recebeu apoio da Fundação Interamericana.

A pesquisa indicou que os beneficiários da ADMIC obtiveram os maiores ganhos financeiros dos grupos avaliados. Todos os seus membros aumentaram as vendas e ativos 200% ou mais em dois anos de participação. Os lucros aumentaram 78% ou mais. Em média, cada empresário criou dois novos empregos. De acordo com Blayney, os empresários da ADMIC puderam obter tais ganhos não somente porque as suas empresas eram mais substanciais desde início (com ativos em maquinaria e equipamento), mas também porque participavam da fabricação em vez de depender unicamente das atividades de venda a varejo ou de serviços. Embora seja mais difícil e muito mais caro conseguir impacto econômico positivo com empresários na extremidade inferior da escala ou com pré-empresários isso pode ser feito, afirma o estudo.

O exame dos quatro projetos por Blayney também revelou que, com freqüência, a assistência mais modesta — um pequeno empréstimo, aprender a abrir conta bancária, conseguir ajuda para manter a contabilidade da empresa, estabelecimento de acordos de ajuda mútua para proporcionar uma forma de "licença para tratamento de saúde", etc. — pode ter um efeito dramático sobre essas pequenas empresas e, conseqüentemente, sobre a vida de seus proprietários.

Blayney concluiu que a maioria esmagadora dos microempresários estava em melhores condições econômicas graças a sua participação nos projetos. Aumentaram as vendas e lucros, criaram ou

mantiveram empregos, melhoraram ou ampliaram seus negócios, conseguiram melhor educação para si mesmos e seus filhos e abriram contas de poupança pela primeira vez na vida. Como se poderia ter previsto, o grau de avanço dependia do tempo em que o empresário tinha participado do grupo ou associação e, conforme mencionado acima, de quão avançada era a empresa ao abrir suas portas.

Muitos participantes dos projetos nunca se tinham considerado como "proprietários de empresa". De fato, foi necessário persuadi-los de que o seu trabalho diário de pôr pão na mesa todo dia era um verdadeiro negócio. Uma vez convencidos e com o apoio da assistência técnica e empréstimos, tornaram-se mais conscientes das oportunidades de negócios disponíveis. Essa mudança de atitude indica que os beneficiários dos projetos estavam evidentemente ganhando tanto social como economicamente.

Para Blayney, cuja vasta experiência na prestação de assessoramento prático a programas de microempresa no mundo em desenvolvimento o tornou candidato natural para essa tarefa, o aspecto mais interessante da pesquisa foi desenvolver um contexto para examinar o impacto social dos projetos. Para ele é fundamental que os beneficiários tomem consciência de seu poder, bem como a "aprendizagem social", processo no qual um indivíduo aprende gradualmente a exercer controle sobre a situação em que se encontra.

"A consciência do empresário é fundamental para a operação de uma empresa viável", afirma Blayney, "embora seja extremamente difícil para certos economistas especializados em empresas considerá-la meta valiosa do desenvolvimento ou para o desenvolvimento de empresas. Seja a empresa pequena, de propriedade da família ou dirigida pela comunidade, o administrador ou administradores devem estar socialmente conscientes para funcionar com maior sucesso no mundo real".

A primeira etapa do processo — simplesmente fazer contato com um grupo de solidariedade ou organização de apoio — pode ser o mais difícil, especialmente para ambulantes ou vendedoras de mercado de baixa renda, que talvez nunca tenham participado de uma organização. Tornar-se membro formalmente é a etapa seguinte, seguida da participação — hesitante no início mas cada vez mais confiante depois. Por meio da participação, os sócios aprendem práticas creditícias e empresariais, trocam idéias, aplicam as práticas recém-adquiridas

e idéias a seus negócios e, em última análise, adotam uma visão mais otimista do futuro, porque cresceram como pessoas dispostas a tomar decisões e controle. Os projetos da Fundação Interamericana estudados por Blayney utilizam todos aulas de treinamento em administração, bem como organização em comitês, grupos de solidariedade ou associações como veículos para prestar assistência aos trabalhadores de baixa renda nesse processo de aprendizagem.

Admitindo que seu contexto conceitual necessita de elaboração, Blayney recomenda que a Fundação Interamericana esteja a par dos novos métodos para avaliar o impacto social dos projetos de microempresa. Assinala que várias organizações já estão empenhadas na formulação de métodos confiáveis para quantificar os benefícios do desenvolvimento social. Por exemplo, a *Federación de Organizaciones Voluntárias* na Costa Rica, ex-beneficiária da Fundação Interamericana, e a AITEC, organização de desenvolvimento com sede nos Estados Unidos, estão formulando e utilizando novos métodos de acompanhamento e avaliação para coligir melhores dados econômicos e financeiros. Também estão sendo pioneiras na medição do progresso nas áreas de desenvolvimento humano e aprendizagem social.

Diante dessa recomendação, o programa de pesquisas da Fundação Interamericana inclui agora um projeto para formular uma metodologia pormenorizada de avaliação que vá além da análise de custo-benefício e procure estabelecer com precisão os critérios para avaliar o crescimento sob a forma de benefícios "intangíveis" como eficiência organizacional e avanço social do indivíduo. Um trabalho da Fundação Interamericana a ser publicado em breve descreve essa metodologia, que será testada e aperfeiçoada nos próximos dois anos.

Blayney também recomendou que a Fundação Interamericana continue a apoiar os projetos de microempresa, especialmente os destinados a prestar assistência à camada inferior da população de baixa renda nesse setor. Embora muitas organizações apóiem o desenvolvimento da microempresa, a maioria dá preferência a projetos formulados tendo em mente o empresário mais estabelecido — *pequeno* ao contrário de *micro*. De acordo com Blayney, dada a sua orientação de base, a Fundação Interamericana é especialmente indicada para trabalhar com organizações cujos beneficiários são microempresários (no verdadeiro sentido da palavra)

ou mesmo *pré-empresários*.

Ao preparar o seu trabalho com base na pesquisa de campo, Blayne recebeu assistência de Diane B. Bendahmane, escritora/editora especializada na assistência para o desenvolvimento. A experiência de Blayne no campo da microempresa inclui a direção de seminários sobre microempresas

no Instituto de Desenvolvimento Econômico (Banco Mundial), no *Harvard Institute for International Development* e na *Johns Hopkins School for Advanced International Studies*. Para receber um exemplo gratuito do seu relatório, escreva ao Serviço de Publicações, Fundação Interamericana, 1515 Wilson Boulevard, Rosslyn, Virginia, 22209, EUA.

## O ESCRITÓRIO DE BOLSAS DE ESTUDO ANUNCIA O GUIA DO LEITOR

Há 16 anos o Programa de Bolsas de Estudo da Fundação Interamericana vem produzindo informações úteis para especialistas e organizações que trabalham em desenvolvimento na América Latina e no Caribe, preparando ao mesmo tempo uma nova geração de profissionais em desenvolvimento e pesquisadores, dedicados a aliviar a pobreza no nível de base.

Editoras universitárias e outras orientadas para o desenvolvimento dos Estados Unidos e da América Latina publicaram 17 livros de bolsistas da Fundação sobre diversos temas de desenvolvimento, examinados em pesquisa de campo original na América Latina e no Caribe. Uma amostra de editores dos EUA incluem *The Johns Hopkins University Press*, *Princeton University Press*, *Stanford University Press* e *Westview Press*. Entre os editores latino-americanos citam-se *Arius, S. A.* (Peru) e o *Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social* (Bolívia).

O *Reader's Guide to Grassroots Development Literature by IAF Fellows* relaciona esses livros, bem como mais de 200 artigos de revistas, dissertações e teses de mestrado que podem ser encontrados em livrarias comerciais e bibliotecas públicas de todo o hemisfério. Para conseguir um exemplar do *Guide* (somente em inglês), favor dirigir-se a: Escritório de Bolsas de Estudo, Fundação Interamericana, 1515 Wilson Blvd., Rosslyn, Virginia 22209, EUA.

## O SEU ENDEREÇO ESTÁ CORRETO?

Se não estiver correto, queira, por favor, indicar neste formulário as modificações que devam ser feitas no nome ou no endereço.

- Favor modificar o nome ou endereço conforme indicado
- Favor eliminar o nome da sua lista de remessa

Afixar aqui a etiqueta modificada

### REMETER ESTE FORMULÁRIO A:

Fundação Interamericana  
1515 Wilson Boulevard  
Rosslyn, VA 22209 – EUA

*A escavação de poços para conseguir água leva um pequeno grupo de agricultores nicaraguenses a criar uma comunidade.*

## LA LUCHA

# O esforço cooperativo em busca da água

Robert W. Mashek

EM DEZEMBRO de 1986, na qualidade de vice-presidente executivo da Fundação Interamericana, viajei à Nicarágua para avaliar, em primeira mão, a viabilidade de pedidos de doação submetidos por três cooperativas de pequenos agricultores, que queriam perfurar poços e instalar sistemas de irrigação em suas terras. Após muita consideração, a Fundação Interamericana decidiu financiar os projetos e, no fim de 1988, a instalação da infraestrutura do projeto estava quase completa.

Embora nesse meio tempo eu tenha deixado a Fundação Interamericana, não posso esquecer a determinação perspicaz desses camponeses nicaraguenses. Entre as notícias e discussões conflitantes sobre a Nicarágua, nunca se ouve falar da gente do campo como a que eu conheci. No entanto, nem mesmo todo o clamor de polarização política pôde abafar a perseverança simples que me lembro de ter ouvido nas vozes deles, falando de uma luta mais perene. Tendo crescido numa fazenda no estado de Iowa durante a Segunda Guerra Mundial e conhecido grupos de agricultores de mais de 20 países da América Latina, Caribe e Europa durante 27 anos de trabalho em desenvolvimento internacional, creio que raramente os agricultores entram no redemoinho da política, a não ser que esteja em jogo a posse de sua terra. Em todas as partes os agricultores estão mais preocupados com o ritmo e desafios da natureza, em encontrar formas de enfrentar os caprichos do clima a fim de sobreviver e prosperar.

Conscientes de quanto estava além de seu controle, pergunto-me como os agricultores que conheci, abandonados há muito à sua própria sorte, se

saíam em seus esforços para orientar a própria vida. Eu quis saber qual a sua reação ao novo projeto, se a tarefa de cumprir maiores deveres, reorganizar padrões de trabalho e manejar maiores montantes de dinheiro tinha tornado essas comunidades mais confiantes e independentes ou se a pressão estava dissolvendo organizações recém-formadas.

No outono de 1988, a Fundação Interamericana me contratou para verificar isso. Em minha visita de retorno, fiquei certo tempo com três cooperativas de camponeses. O relato seguinte concentra-se na história de uma delas, cujas esperanças e lutas tipificam as outras.

---

VISITEI La Lucha pela primeira vez com um assessor técnico do *Centro de Investigación y Asesoría Socio-Económica* (CINASE) em 1986, na época da seca. Viajando pela Rodovia Pan-Americana cerca de 48 km ao sul de Manágua, seguimos na direção oeste numa rodovia pavimentada que em breve virou um caminho de terra batida, cortado por sulcos como leito seco de riacho. Os campos ressequidos dos lados da estrada eram interrompidos ocasionalmente por trechos de arbustos verdes e bananeiras dispostos em longas filas. Aqui e ali surgia uma árvore monumental, ciente da existência da água como um cacto em forma de tubo de órgão.

A viagem era lenta na medida em que manobrávamos entre carros de bois que transportavam água em barris de cor de ferrugem, amarrados em vigas de madeira. Finalmente vimos um grupo de

cerca de 12 camponeses, castanhos como os seus campos, trajando camiseta e calças escuras, caminhando em nossa direção. Saltando do jipe, trocamos apertos de mão e fizemos breve apresentação de nós mesmos. Disseram que nós éramos esperados, que estavam a caminho para visitar um compadre que trabalhava perto e perguntaram se gostaríamos de nos juntar a eles.

Caminhando juntos, seguidos pelo jipe, chegamos a um pequeno edifício branco de cimento armado, com a inscrição *Cooperativa La Lucha* pintada em letras negras na parede. Eu sabia que *lucha* ou luta frequentemente tem conotações políticas. Por causa disso, apontando para a parede, perguntei por que tinham escolhido esse nome para a cooperativa.

"Por causa de nossa procura, de nossa luta pela água", respondeu um deles, esboçando um pequeno sorriso que atenuava os sulcos de seu rosto enrugado. "Venha. Nós vamos lhe mostrar."

Caminhando cerca de 30 m ao longo da casa comunitária, o camponês parou diante de uma coroa de pedra circular, encimada por um cavalete de troncos toscos, com uma roldana ao meio pela qual passava uma corda presa a um cavalo macilento. Espalmando as mãos, nosso guia explicou que era isso o que tínhamos vindo ver. "Este é o poço", disse ele. "Já o estamos cavando há dois anos. Ninguém nos ajudava a conseguir a água de que necessitávamos. Por isso, decidimos cavar por própria conta. Não podíamos esperar, ficar sentados, sem fazer nada."

Fazendo um semicírculo em volta da boca do poço, ao meio-dia em ponto, olhamos para a escuridão. "Alô", gritou um dos homens para o abismo. "Alôôô", respondeu alegremente o eco.

"Qual a distância?", perguntei.

"Uns 90 metros", alguém murmurou, "mas ainda não encontramos água".

O homem próximo a mim acrescentou rapidamente: "Não, mas já encontramos umidade".

Olhando para baixo, procurei imaginar-me lá na base, olhando para cima no lado oposto de um telescópio, para um céu reduzido ao tamanho de uma moeda. Que tipo de coragem, considerando os materiais rudimentares, fora necessária para fazer essa descida, dia após dia?

O encanto foi em breve quebrado por uma voz esganiçada vinda do fundo do poço que gritava. "Aí vai outra carga!" A roldana começou a gemer e a girar, vi um menino levando o cavalo na direção da

casa da cooperativa, puxando a corda até que um balde de terra úmida e pedras se materializou acima da borda do poço. Pouco depois, o cavador, usando nichos na parede do poço como apoio, apareceu. Recebido com gestos de afeto e exclamações — algumas mais exaltadas, outras moderadas — o homem piscou furiosamente e sorriu, finalmente em casa.

Ao caminharmos de volta para a casa da cooperativa, eles contaram a história da *La Lucha*. A procura de água já é velha, ganhando força na última década, depois que os lavradores começaram a obter a terra própria. Quando esses agricultores eram crianças, suas famílias trabalhavam cinco dias por semana para o senhorio e dois dias como meeiros. Na década de 70, o proprietário decidiu vender e os inquilinos começaram a comprar lotes de 1,6 a 3,2 hectares onde, por gerações, suas famílias tinham sido meeiras. Outros agricultores da área receberam o título da terra concedido pelo governo na década de 80. Às vezes as escrituras eram passadas no nome de uma cooperativa, outras vezes no de cada família. Em qualquer desses casos, cada família normalmente continuava a lavar os mesmos lotes de seus ancestrais.

De posse da própria terra, começaram uma busca persistente, quase obsessiva, para encontrar uma fonte confiável de água. Queriam aliviar, ou talvez até mesmo eliminar a provação mais temida que anualmente caía sobre eles: a época das secas. Seis meses por ano, as montanhas ondulantes ao sul de Manágua que acabávamos de atravessar, a paisagem de bosques áridos e grama seca dá lugar a um verde luxuriante. O equilíbrio de chuva e sol é tão perfeito de maio a outubro que o solo pode produzir duas colheitas de milho, feijão, arroz, sorgo e legumes. Mas de novembro a abril não cai uma gota de chuva. Nesses meses, pode-se ver uma procissão constante de carros de boi, inclusive os que passaram por nós na manhã daquele dia, indo e vindo ao longo de três quilômetros de estrada poeirenta à torneira pública mais próxima. A maior parte da água transportada em barris é para beber; deixa-se um pouco para lavar roupa e utensílios mas nada resta para regar as plantas. Ao prolongar-se a seca, as galinhas param de botar ovos e as vacas leiteiras secam. As árvores frutíferas não produzem, agarrando-se desesperadamente às poucas folhas restantes. Quando a seca é especialmente severa, a maior parte das galinhas e porcos é abatida para conservar água para os ani-

mais restantes. Se, por acaso, morrer um dos bois de carga, a família tem de depender de parentes e vizinhos que compartilhem com ela a água que podem ceder de suas jornadas à torneira pública.

Como os lavradores de terras não irrigadas em qualquer outra parte, esses camponeses nicaragüenses vivem dependentes dos elementos. A sua conversa diária sobre o tempo não é conversa fiada. Sabem que se não chover suficientemente na época de chuva, a sua margem estreita de sobrevivência é ameaçada.

No fim da década de 70, os agricultores que mais tarde formaria La Lucha recorreram repetidamente às autoridades pedindo um sistema de abastecimento de água de qualquer tipo para aliviar os efeitos da seca. Em 1978, o governo aprovou um projeto mas, na véspera da instalação, começou a insurreição contra o regime de Somoza. Não somente o projeto evaporou, mas os soldados dos dois lados atravessaram a área como nuvens de gafanhotos. Conforme explicou um agricultor, "Os dois lados pregavam o respeito pela propriedade dos camponeses, mas eram sempre alguns deles que roubavam nossos animais, feijão e milho. No final, praticamente nada restou a não ser a terra".

Os quatro anos seguintes foram dedicados à recuperação. Persistiu o sonho de um sistema de abastecimento de água. Mas isso parecia inalcançável, já que o novo governo, em guerra com os Contras, era incapaz de realizar o projeto prometido por seu antecessor. Felizmente para os agricultores, a tempestade explodiu muito longe, ao longo das fronteiras do país. Percebendo que estavam entregues à própria sorte e cansados de esperar que algo fosse feito, 13 famílias de camponeses reuniram-se no ressequido mês de fevereiro de 1984 e decidiram começar uma cooperativa. Elegeram uma diretoria de cinco líderes, decidiram construir uma pequena sede para reuniões e pediram registro oficial, concedido mais tarde naquele ano.

A idéia de uma cooperativa não era estranha. Suas sementes tinham sido plantadas anos antes. Na década de 70, alguns desses agricultores tinham trabalhado ativamente num programa de crédito iniciado e apoiado pela *Fundación Nigaragüense de Desarrollo* (FUNDE), grupo de desenvolvimento privado e sem fins lucrativos que, no correr dos anos, fora financiado por diversos doadores internacionais, inclusive a Fundação Interamericana e a Fundação Pan-Americana de Desenvolvimento. O treinamento que esses agricultores receberam em agro-

nomia e para administrar pequenos montantes de crédito convenceu-os de que, reunindo seus exíguos recursos, seria possível realizar em conjunto o que nenhum deles podia fazer sozinho. A mesma convicção motivara os agricultores do Meio-Oeste americano, da Europa e de muitos outros países latino-americanos a iniciarem cooperativas a fim de melhorar a produção e a comercialização. Como o regime de Somoza desconfiava de camponeses que se organizavam localmente, a idéia permaneceu adormecida por muitos anos.

Quando a Cooperativa La Lucha finalmente surgiu em 1984, as razões foram eminentemente práticas. Como disse um camponês: "Não era preciso ser um gênio para perceber que nenhuma família poderia sozinha cavar um poço e instalar as tubulações. E havia ainda a questão dos empréstimos para o cultivo. Por que cada um de nós teria de fazer a longa viagem à cidade para entabular acordos com o banco, quando uma delegação de dois ou três poderia resolver o assunto por todos nós?"

Uma vez tomada a decisão de cavar o poço, a cooperativa encontrou uma fórmula para dividir o trabalho. Os membros contribuíram para capitalizar um pequeno fundo de construção para comprar os materiais necessários, especialmente cimento para o revestimento. Eles mesmos cavariam o poço, com picaretas e pás.

Ouvindo o desenrolar dessa história em pé, ao lado do edifício da cooperativa, olhei, um por um, nos olhos negros dos homens ao meu redor, procurando medir a profundidade de sua determinação. Finalmente, perguntei: "Na sua opinião, o que vocês precisam para terminar este projeto?"

Depois de certa hesitação, um deles respondeu: "Queremos e necessitamos sua ajuda. Não somente para terminar o poço, mas para comprar uma bomba a fim de trazer a água e as tubulações para levá-la aos campos e hortas."

"Mas", acrescentou outra pessoa antes que eu pudesse replicar, "se vocês não puderem ajudar, podem ficar sabendo que não vamos parar. Vamos continuar a cavar. Talvez não tenhamos êxito, mas é certo que fracassaremos se pararmos".

Convencido no ato de que um esforço tão longo e cheio de peripécias merecia um impulso, disse-lhes que a Fundação faria tudo que estivesse a seu alcance para ajudá-los. Técnicos visitantes do *Instituto de Promoción Humana* (INPRHU) — organização nicaragüense privada sem fins lucrativos, que

recebera financiamento da Fundação e trabalhara com diversos grupos de camponeses — prometeu ajudar no planejamento técnico para a formulação de uma proposta pormenorizada.

**NA MAIOR PARTE** do ano seguinte, 1987, ocorreu na Fundação Interamericana uma luta paralela à da cooperativa. Houve muitas discussões acaloradas a respeito da viabilidade logística do projeto, da conveniência de apoiar qualquer grupo num país dividido pela guerra civil, e das possibilidades de que a doação fosse interpretada erroneamente como endosso do governo nicaraguense. Finalmente, superadas as múltiplas reservas, reafirmou-se a política operacional padrão da Fundação Interamericana: seja qual for a situação das relações diplomáticas e políticas entre o Governo dos EUA e outro governo nacional, a Fundação continuaria a apoiar os esforços de organizações privadas não-partidárias nesse país para ajudar as pessoas de baixa renda a melhorar suas oportunidades e padrão de vida.

Em 12 de novembro de 1987, foi assinado um acordo entre a Cooperativa La Lucha e a Fundação Interamericana, doando US\$47 200 para a perfuração de um poço e a instalação de uma bomba de água, linhas de eletricidade e tubulação de irrigação. Acordos semelhantes foram assinados com duas outras cooperativas. Os fundos da doação foram concedidos em córdobas do Fundo Fiduciário de Progresso Social, depositadas no Banco Interamericano de Desenvolvimento. No início de 1988, contudo, houve uma grande desvalorização do córdoba e o projeto foi adiado vários meses, até que se conseguisse financiamento adicional para compensar a desvalorização.

**QUANDO REGRESSEI** para ver como iam os camponeses de La Lucha, já era outubro de 1988, no fim da época de chuva. A estrada de chão batido que dois anos atrás levantara nuvens de poeira ao passarmos, fazendo arder olhos e garganta, tinha-se tornado um lamaçal, profundo demais para passar a pé. O mundo a nossa volta era fértil com o verde dos trópicos, demasiadamente fértil como mais tarde eu ficaria sabendo.

Meu guia e anfitrião em La Lucha era José, autoridade da cooperativa. Ao caminharmos para a sede, ele explicou que metade da primeira colheita da temporada tinha sido destruída pelo excesso de chuva. A segunda plantação parecia ir bem mas as

chuvas ainda eram mais pesadas do que o normal.

Caminhando entre as poças, chegamos à capa de pedra e cimento do poço, cercada de ervas até a altura do joelho. Os troncos do cavalete estavam tão firmes quanto eu os vira, antes. Com apenas quatro anos, já era um monumento à luta da cooperativa em busca de água. Paramos um momento, em silêncio, até José interromper o sonho dizendo "Agora vamos ver o novo poço."

Caminhando com dificuldade por campo encharcado de arroz quase pronto para a colheita, chegamos a uma pequena clareira onde havia um bloco de cimento — aproximadamente um quadrado de 60 cm — coberto no centro e elevado apenas 22 cm acima do solo. Um estudo hidráulico indicou que este lugar era melhor do que o do antigo poço para acesso à água subterrânea, fato que José imediatamente ampliou. "A máquina enorme perfurou cerca de 228 m", explicou ele, "e atingiu um lençol d'água a 91 m de profundidade. Logo que terminarem as chuvas e os caminhões pesados puderem passar, serão instaladas as linhas de eletricidade, a bomba e tanque de água e os tubos ao longo dos campos."

Mais tarde, voltamos à casa de José e nos sentamos para conversar à sombra. Ele me apresentou Ana, sua esposa, Angela, sua filha, com pouco mais de 20 anos, e Diego, seu filho, nos últimos anos da adolescência. Vasculhando minha bolsa de viagem, ofereci-lhes meus agradecimentos antecipadamente pela pousada da noite — pequenos sacos de feijão, arroz, macarrão, açúcar e salame trazidos de um armazém de Virginia. Tudo isso foi recebido silenciosamente e graciosamente, exceto o açúcar, que causou comoção. Explicaram que a essa distância da cidade não havia armazéns, apenas uma casa na estrada que vendia algumas provisões básicas e o estoque de açúcar tinha acabado algumas semanas antes.

Pouco depois, Ana voltou com café, bem adoçado. "O café é plantado aqui mesmo", disse ela. "Temos algumas plantas lá no quintal". O café foi acompanhado de pratos cheios de arroz, feijão, tacos de milho e pedaços de galinha. Comemos em silêncio, com o prato no joelho, olhando alegremente o sol de meio-dia subir a seu pino.

No início da tarde, quando o calor sufocante se aproximava do ponto de fervura, os membros da cooperativa passaram por lá para sentar-se à sombra e falar sobre os seus planos futuros. Muito já tinha sido decidido. Quando a bomba e a tubulação

forem instaladas em dezembro, no início da época da seca, cerca de 30 hectares de campos planos serão plantados com cultivos de subsistência, como milho e feijão, e algumas hortaliças, inclusive tomate e cebola, para diversificar a dieta da família. Como isso representa menos da metade da terra dos membros, cuja maior parte é disposta em encostas inclinadas, será lavrada em conjunto na época da seca. Árvores cítricas e *achiotes* (grandes arbustos que produzem uma especiaria de valor comercial, preservativo natural de alimentos e aniz vermelho) serão plantados ao longo da estrada. Na época da chuva, cada família lavrará o seu próprio lote, como de costume.

O prolongamento da estação de plantio garantirá alimento na mesa todo ano. Também há plano para canalizar todo lucro adicional proveniente das duas colheitas extras. Parte do dinheiro será posta de lado e dividida entre os membros, dependendo de quanto cada qual trabalhou. Mas a primeira prioridade é ficar livre de empréstimos bancários. O aumento das taxas de juros dos empréstimos para compra sementes e fertilizante tem sido maior que o aumento dos preços da colheita, causando um grande prejuízo. Uma cooperativa próxima, por exemplo, descobriu que a sua dívida tinha aumentado de 2 000 para 30 000 córdobas em menos de um ano.

Foram propostas duas estratégias para tratar desse problema. A primeira é simplesmente abrir uma conta de poupança num banco da cidade e usá-la como fundo de crédito rotativo. Se a conta começar a desvalorizar em virtude da pressão inflacionária, um plano alternativo absorveria o período de inatividade. Parte da colheita será posta de lado e armazenada na casa da cooperativa, a fim de proporcionar sementes para o próximo cultivo. E se os preços estiverem baixos na época da colheita, parte desta também poderá ser armazenada para ser vendida mais tarde, quando a receita for maior. Isso não somente permitirá à cooperativa se reabastecer de fertilizante e começar a pensar em outros investimentos de capital, mas também possibilitará às famílias comprar mais bens de primeira necessidade. Atualmente, quando a colheita é boa, uma *manzana* (aproximadamente 0,6 hectare) produz cerca de 318 kg, gerando aproximadamente US\$37. O custo dos fertilizantes para essa mesma *manzana* é de cerca de US\$26. Uma família típica costumava ganhar de US\$100 a US\$300 por temporada mas agora essa quantia é muito menor. Pouco resta

para comprar ferramentas, calçados, roupas, sal, querosene e remédio — itens quase sempre em escassez e cujo custo aumenta rapidamente.

Embora os membros estejam entusiasmados com as mudanças a serem realizadas, também compreendem os sérios desafios à sua frente. Por exemplo, ninguém tem experiência alguma em administração de um sistema de irrigação. Quanto e com que frequência os cultivos devem ser regados? Que cultivos crescem melhor e que taxa de diversificação de cultivos produziria os maiores lucros? Todos contavam com o assessoramento contínuo do INPRHU ou talvez do Ministério da Agricultura, mas a cooperativa tomou ela própria a iniciativa. Um membro foi escolhido para saber tanto quanto possível a respeito de técnicas de produção, outro ficou responsável pelo estudo das possibilidades de treinamento e um terceiro seria nomeado para coordenar a comercialização.

Longe de se intimidarem com o que não sabiam, esses agricultores pareciam inspirados pelo desafio de aprender. Como observador que viu o fracasso de muitos projetos de base, perguntei-me se essa autoconfiança era ingênua, uma vez que as mudanças reais na produção ainda não tinham ocorrido. No entanto, a ausência de fanfarronada sugeria que a sua confiança se apoiava em algo sólido. E à medida que eu investigava cuidadosamente os fundamentos de sua convicção, a conversa sempre voltava para la Lucha, a forma como a luta em busca da água e a cooperativa se tinham entrelaçado, unindo propriedades agrícolas numa comunidade. Como explicou um senhor de idade, "La Lucha — que não passa de nós mesmos — nos fez sentir como alguém e isso faz a gente pensar de forma diferente. Começamos a considerar os problemas não como alguma coisa a ser sofrida sozinho, mas como algo que pode ser feito em conjunto".

Outros ressaltaram que a cooperativa se tinha tornado mais do que uma simples forma de organizar trabalho; era uma instituição cívica. Essa parte isolada do interior fica a quilômetros a cavalo ou em carro de boi da cidade mais próxima. Não há lojas, nem mesmo igreja. As reuniões semanais da cooperativa deram aos vizinhos a oportunidade de se encontrar, compartilhar informação não somente sobre o trabalho mas também sobre a família e cada um. Uma das grandes esperanças para o futuro é estender as linhas e eletricidade à casa da cooperativa, de forma que as atividades comunitárias não tenham que terminar com a luz do dia. Fala-se

em construir um salão de estudos para as crianças, organizar aulas de corte e costura para as mulheres, construir um lugar para encontro de grupos de discussão bíblica, em promover bailes nas noites de sábado.

Portanto, a cooperativa tornou-se não somente uma forma de mobilizar energias para enfrentar problemas locais, mas também de galvanizar a própria noção de comunidade. O número de sócios praticamente dobrou nos últimos quatro anos, abrangendo 24 famílias e outras seis a oito estão ansiosas para ingressar. Os sócios estão profundamente cientes da importância de La Lucha não somente para si mesmos mas também para os assentamentos vizinhos. O novo poço fornecerá água potável a custo nominal para todos na época da seca e, se for necessária mais mão-de-obra para plantar os cultivos extras, os não-membros serão convidados a participar, nos mesmos termos que os membros. Mais importante ainda é a compreensão pelos membros do potencial de sua luta para inspirar outros a tomar de iniciativas próprias.

Esta foi a nota final de nossa conversa, quando a tarde se transformava em noite e o último membro da cooperativa que tinha vindo visitar se preparava para regressar. Voltando-se para mim com um sorriso malicioso, José disse: "Como você sabe, os agricultores aqui se estão preparando para vir ver por si mesmos o que está acontecendo aqui. E nós estamos nos preparando para lhes mostrar alguma coisa".

**QUANDO ACORDEI** às 4h 30 da manhã seguinte, todos já estavam de pé e fora da casa. As persianas de madeira ainda estavam fechadas e permanecia no ar o cheiro acre de fumaça (que permeava a casa na noite anterior quando o fogão da cozinha cumpria sua dupla função: afastar insetos enquanto preparava o jantar). Ouvindo os galos a lembrar os dorminhocos da necessidade de limpar os campos, trazer as vacas para a ordenha e preparar o café, pensei na minha infância numa fazenda em Iowa. Recordando como alguns dos camponeses tinham expressado o desejo de algum dia visitar os Estados Unidos ou de agricultores americanos visitá-los para compartilhar experiências, pensei em meus pais e vizinhos, em sua reverência pela terra que aravam, não bucolicamente, mas apreciando plenamente o suor, dores musculares e perseverança cega requeridos para conseguir o fruto total de uma colheita. Os ritmos daquela vida instila-

vam uma modéstia tão tranqüila que beirava a ferocidade e gerava uma suspeita inata no jargão usado pelos vigaristas da cidade, especialmente pelos políticos e sua conversa sedosa.

Pondo o relógio, o único numa periferia de quilômetros, levantei-me para cumprimentar o dia. Ana e Angela estavam preparando o café da manhã quando entrei na sala que servia para tudo e conversamos enquanto eu admirava o piso de ladrilho (trazido, com esforço considerável, da casa de um primo em Masaya que estava sendo demolida) e examinei as paredes adornadas com quadros de Cristo e da Virgem Maria, fotos de revista de jogadores de beisebol da Liga Principal dos Estados Unidos e cartazes sobre agricultura mostrando como combater pragas de plantas e como cavar um melhor sulco.

Depois de um suculento café da manhã com leite fresco e um prato cheio de arroz e feijão, com ovo frito por cima, José me levou para uma visita final aos campos próximos. Ao sul e leste nuvens escuras já se formavam sobre o horizonte. Balançando a cabeça, ele mostrava as raízes de feijão apodrecidas, expostas à chuva da semana anterior. "Nesses lugares baixos, o cultivo será sempre ruim", disse ele, "mas se a chuva estiar nós sairemos bem na maior parte do campo."

Eu senti com ele a ironia de ter água demais quando não era necessária e ele perguntou se eu gostaria de ver o que realmente as chuvas pesadas podem fazer. Caminhando mais adiante pela estrada por onde cheguei, seguimos uma encosta sempre para baixo, onde as marcas já gastas das rodas de carroça se tinham transformado em estrias. Embaixo, chegamos a um tipo de desfiladeiro, talvez com 152 m de largura e profundidade. "Quando eu era criança, isso aqui era uma trilha", murmurou José, "e vai se tornando maior com cada enchente."

Olhando ao redor, eu podia ver árvores espalhadas pelo desfiladeiro, a maior parte morta, mas algumas, agarrando-se precariamente às bordas do abismo, ainda tinham brotos verdes.

Fazendo um arco com as mãos e separando-as em seguida, José disse: "No ano passado, a ponte que construímos sobre esta garganta foi levada pelas águas. E com ela foi uma junta de bois e uma carroça cheia de arroz. Um boi foi encontrado rio abaixo, empalado numa árvore morta; a carroça desapareceu completamente. Esperamos que os peixes tenham ficado com o arroz."

Alguns dias mais tarde, depois de minha parti-

da, o furacão Juana atravessou a Nicarágua, desferindo um golpe repentino sobre a área ao redor de La Lucha. Lendo a reportagem nos jornais, lembrei-me da história de José sobre o carro de bois e fiquei pensando se tinham perdido alguma coisa. Perguntando ao representante da Fundação responsável pela supervisão da doação, descobri que todos os seres humanos, casas e animais tinham sobrevivido ao vendaval e às chuvas pesadas mas quase a metade dos cultivos estava arruinada. O sistema de irrigação seria agora mais crítico do que nunca, porque em um mês os céus não produziriam nenhuma nuvem e as pessoas e animais teriam de ser alimentados e precisariam de água.

Quando o representante pediu minha opinião sobre como a cooperativa enfrentaria este último revés, transmiti a dúvida que me ocorrera na tarde em que deixei La Lucha. Um grupo de camponeses estava ao lado da cooperativa para se despedir. Enquanto esperávamos que Diego, filho de José, chegasse com uma montaria sobressalente, alguém mencionou que esse mesmo Diego tinha freqüentado uma escola técnica e tinha aprendido a ferrar cavalos e consertar enxadas. Alguém mencionou que algum dia seria necessário consertar um trator.

Logo Diego chegou com um cavalo extra. Depois de mais uma rodada de apertos de mão, começamos a caminhar cuidadosamente no caminho enlameado em direção à estrada dura mais adiante. Olhando para trás, vi o pequeno grupo em pé entre

o edifício da cooperativa e o antigo poço, os dois frutos tangíveis, até aquele ponto, de La Lucha. Ali estavam, em pé diante de um pequeno edifício e de um poço seco, falando sobre um trator. Em toda a minha visita eu vira apenas um implemento agrícola: um arado com pinos retilíneos de madeira. Nem o rastelo curvo que revolucionou a agricultura européia há séculos atrás, muito menos o de ferro que abriu as riquezas do Meio-Oeste americano no último século, eram conhecidos aqui, onde imperavam a enxada e o machete. Por um momento pensei na audácia de sonhar em um dia ter um trator. Supondo que economizassem o suficiente para comprar a máquina, considerando a inflação em espiral e os preços deprimidos das safras, poderiam encontrar uma forma eqüitativa de manter e compartilhar o trator? E então vi o poço. Imaginei José sorrindo judiciosamente, nada dizendo mas me falando com tantas palavras que, todo aquele que pudesse ficar em pé no fundo de um poço e olhar para cima em busca de luz, provavelmente não seria derrotado pelo desafio de um trator.

Em breve La Lucha produzirá outras frutas — manga, laranja, mamão e limão regadas pelo novo poço da cooperativa. Mas toda remontam àquele primeiro poço, que me levou a visitar essa gente há três anos. Construído com tanta paciência e confiança, ele transformou agricultores isolados numa nova comunidade e tornou possível o segundo poço, bem como todos os sonhos que se seguiram.

---

ROBERT W. MASHEK, *ex-Vice-Presidente Executivo da Fundação Interamericana, atualmente é consultor autônomo com base em Washington, D.C.*

## Uma política social sem paternalismo

Enrique V. Iglesias

A AMÉRICA LATINA atravessa uma década triste, uma década de crise cujas proporções só agora começam a ser medidas. No ano passado, a produção per capita caiu 1,5%, reduzindo o padrão de vida aos níveis predominantes no fim da década de 70. O investimento fixo em capital produtivo caiu 35% de 1980 a 1985. A história é a mesma ou pior no caso do investimento social. O ônus esmagador da dívida de muitos países piorou com o reaparecimento de um flagelo tradicional: instabilidade de preços na economia interna. Ao contrário da crise da década de 30, a erosão do capital humano afetou seriamente a classe média, reduzindo ainda mais a margem política dos governos para administrar a crise. E ao olharmos para o próximo século, a pressão apenas aumenta. A região tem uma das taxas mais altas de crescimento populacional do mundo e o número de vagas terá de duplicar nas próximas duas décadas apenas para manter o nível atual de emprego.

Não devemos permitir que essa crise se torne época de desespero. É chegado o momento de examinar os destroços econômicos, sociais e institucionais a nossa volta, a fim de encontrar as raízes de uma mudança criadora. Na década de 50, os responsáveis pela formulação de políticas na região tinham esperanças de que as economias em rápida modernização produziriam recursos necessários para resolver os problemas sociais de pobreza e desemprego que acompanhavam a urbanização acelerada. Quando se tornou evidente na década seguinte que o crescimento econômico estava transformando o continente mas passando ao largo de muitos cidadãos, o Estado assumiu a responsabilidade pela criação de emprego e por tirar o povo da pobreza. Esta abordagem estatista à política social não foi invenção latino-americana; nós simples-

mente importamos a teoria de Keines, predominante em muitas partes do mundo desde a década de 40. Infelizmente, apesar dos grandes esforços de redistribuição, essas políticas não conseguiram atingir os 20% mais pobres da população e, em muitos casos, levaram à concentração de riquezas ainda maior. Aos pobres foram deixadas as migalhas do sistema educacional, habitacional e de saúde criado pelo Estado para as classes média e rica.

O Estado assistencial não só deixou de prestar os serviços, mas freqüentemente solapou os próprios alicerces da disciplina fiscal, criando graves pressões inflacionárias que intensificaram ainda mais as desigualdades sociais existentes. Sob muitos aspectos, o déficit fiscal representa um desafio estrutural à recuperação econômica e social, de forma que a crise maior que agora nos envolve se tornou a crise do Estado latino-americano. Não se trata apenas de encontrar as macropolíticas exatas para estabilizar a economia e aumentar o investimento produtivo; deve haver também uma nova política social.

Essa política exigirá reforma institucional especialmente do Estado, que não deve ser apenas enxugado mas funcionar com maior eficiência. Nenhum país da região pode escapar a essa tarefa árdua. Felizmente, há em todos os setores da sociedade uma consciência da necessidade de tal reestruturação que vai além das divisões ideológicas. Tornou-se evidente que o financiamento anterior das políticas sociais não foi bem administrado e que a melhoria de serviços depende não tanto de maior despesa, que deverá acompanhar o crescimento econômico e a estabilidade nacionais, mas também de maior eficiência. Somos obrigados a gastar melhor e mais.

Essa nova forma de atuação deve aproveitar a

---

energia criadora que começou a manifestar-se nas próprias raízes da sociedade latino-americana. No passado havia poucas instituições mediadoras entre o Estado e os cidadãos. Hoje, a sociedade civil latino-americana é um tapete complexo de grupos de pressão, grupos de opinião e outros grupos organizados que vão desde cooperativas rurais a associações de bairro. Essa nova dinâmica social é rica de idéias, indo de convicções religiosas a movimentos femininos, de idéias de cooperativas à expressão dos direitos dos índios e das minorias. É realidade que se organiza com base nas idéias, que evolui rapidamente e se torna mais articulada junto com as correntes democráticas que varrem o continente.

É importante compreender que o vasto conjunto de organizações surgiu não somente como reação às necessidades de serviços e produtos específicos mas em resposta a incentivos para a produção. Por sua vez, os governos devem formular uma política social que incentive esse processo, não somente tratando das necessidades do povo mas proporcionando incentivos para que ele produza mais e melhore o seu padrão de vida. Esta formulação deve afastar-se das visões gerais, que causaram uma grande perda de recursos no passado. Ao contrário, deve ser uma política descentralizada, orientada para aproveitar e expandir o dinamismo que se expressa na base. Acima de tudo, deve ser uma política não-paternalista, que libere a criatividade das organizações sociais e a engenhosidade e recursos do empresário em potencial.

Esta nova política social deve tratar do papel da microempresa e da economia informal. Por tempo demasiadamente longo o setor informal tem sido ignorado, talvez porque se acreditasse que os programas nessa área somente estabilizariam e não

erradicariam a pobreza. Chegou a hora de abrir os olhos e começar a reconhecer que nos últimos anos a economia informal vem crescendo três vezes mais depressa do que a formal — 7% em comparação com 2% ao ano — e que quase 30% da população economicamente ativa da região é empregada nesse setor. Graças a estudos realizados na Colômbia, agora sabemos que US\$1 000 investidos numa microempresa produtiva podem gerar um emprego, que US\$400 investidos numa microempresa de serviços podem gerar outro, ao passo que US\$10 000 precisam ser investidos numa indústria do setor formal para conseguir o mesmo. Numa época de recursos exíguos de alto desemprego, não podemos mais nos dar ao luxo de ignorar o setor informal.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento emprestou US\$81 milhões para financiar 191 projetos de microprodutores do setor informal na última década, dos quais 133 projetos beneficiaram microprodutores da zona rural e 58 os da zona urbana.

É hora de aproveitar a experiência para lançar os fundamentos do progresso futuro. O Banco está ciente de que o caminho à frente é difícil e não pretende trabalhar sozinho. Os governos devem rever os códigos legais que limitam o acesso do povo à economia formal. Deve haver maior acesso do setor informal ao crédito de investimento, assistência técnica e treinamento. Como o banco da região, com uma herança orgulhosa de investimento anterior na solução de problemas sociais da América Latina, desejamos reestruturar e descentralizar nossas operações, de forma a nos unir aos governos e organizações não-governamentais na descoberta dos melhores meios de realizar juntos essa tarefa.

---

ENRIQUE V. IGLESIAS foi eleito Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento em abril de 1988. Foi Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Secretário Executivo da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e do Caribe e presidente da conferência que lançou a Rodada do Uruguai de negociações comerciais sob a égide do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de Punta del Este, Uruguai. Este artigo foi adaptado de seu discurso pronunciado no Seminário sobre Assistência a Microprodutores Latino-Americanos, recentemente realizado na sede do BID, em Washington, D.C.

*As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente as da Fundação Interamericana. Os editores de Desenvolvimento de Base convidam os leitores a enviarem colaborações.*

# A MARCHA DO DESENVOLVIMENTO

---

## CENTROS DE AGROECOLOGIA FORMAM CONSÓRCIO

Após décadas de esforço na América Latina, é evidente que nenhuma disciplina ou metodologia pode tratar adequadamente de todos os fatores ecológicos, culturais e sócio-econômicos que afetam o desenvolvimento rural dos pequenos agricultores. Entretanto, muitas organizações não-governamentais (ONG) de todo o hemisfério adquiriram experiência para adaptar com êxito e formular tecnologias específicas para as condições locais. Essas ONG procuram desenvolver e promover técnicas de produção que aproveitem práticas tradicionais bem sucedidas de aumento da produção, utilizando ao mesmo tempo com eficiência os recursos locais, controlando a erosão e o escoamento de água e enriquecendo o solo. Conscientes de que a maior parte das inovações técnicas dos últimos 40 anos foram formuladas para a monocultura, agricultura de grande escala que requer uso intensivo de agroquímicos caros fora do alcance da maioria dos pequenos agricultores, as ONG inovadoras baseiam-se cada vez mais nos princípios da agroecologia, a fim de permitir aos pequenos agricultores economizar racionalmente recursos limitados, garantir a própria sobrevivência e aumentar sua proporção na produção nacional de alimentos.

Essa orientação comum e o desejo de trocar experiências e conseguir treinamento para o seu pessoal criaram vínculos sólidos entre várias ONG. Sua rede concretizou-se em janeiro de 1989, quando oito instituições de sete países da América do Sul formaram o *Consortio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo* (CLADES). A fim de desenvolver e divulgar métodos agroecológicos de desenvolvimento rural, o consórcio está organizando foros para compartilhar experiências, informação e materiais. Esse intercâmbio visa a treinar pessoal nos conceitos de agricultura sustentável, facilitar um programa de pesquisa para fundamentar cientificamente novas tecnologias, influenciar os respon-

sáveis pela formulação de política e planejadores econômicos a respeito do potencial da agroecologia no desenvolvimento rural e intensificar a conscientização do público a respeito das inter-relações entre pobreza, meio ambiente e desenvolvimento.

Os membros do CLADES e outras ONG latino-americanas semelhantes já trabalharam juntos. Um ponto comum é o seu trabalho com o *Centro de Educación y Tecnología* (CET), instituição chilena cuja fazenda modelo perto de Santiago tem sido sede de vários seminários e cursos de treinamento para o pessoal de organizações latino-americanas de desenvolvimento rural.

Com apoio da Fundação Interamericana, o CET está dirigindo uma série de quatro seminários para pessoal de instituições beneficiárias da Fundação. Um total de 35 representantes de 26 organizações de 10 países participaram dos primeiros dois seminários, realizados no Chile em outubro e novembro de 1988. O primeiro desses eventos de 10 dias foi preparado para grupos que ajudam pessoas de baixa renda a plantar alimentos em pequenos lotes urbanos, enquanto o segundo se destinou a grupos que trabalham em desenvolvimento rural. A terceira reunião, realizada em junho na Costa Rica, enfocou técnicas agroecológicas em ambientes tropicais. O quarto seminário, no fim de 1989 no Chile, reuniu diretores das ONG que mandaram pessoal de campo para um dos três primeiros seminários, a fim de considerar questões mais amplas de formulação de projetos e contexto no país para a implementação de programas de desenvolvimento. Embora originalmente planejado como componente da série de quatro seminários do CET, este último foi co-patrocinado pelo CLADES para informar organizações que usam técnicas agroecológicas sobre a possibilidade de colaborar com a nova rede.

— Diane Edwards La Voy

## CINEASTAS AMADORES

Considerando a revolução nas comunicações que invadem o mundo, era apenas questão de tempo que o vídeo se transformasse em instrumento importante na educação sobre o desenvolvimento. Professores que participam de conferências sobre a educação global, estão pedindo insistentemente vídeos para levar a realidade do desenvolvimento à sala de aula. Ouvindo essa mensagem, um número cada vez maior de organizações de desenvolvimento está respondendo com um conjunto de abordagens tão variadas quanto as próprias entidades.

A *OEF International*, por exemplo, está usando vídeos para habilitar mulheres dos Estados Unidos e do Terceiro Mundo a falar diretamente entre si, a explorar aspectos comuns de sua vida e a procurar soluções para problemas comuns. Atualmente no primeiro ano, o programa permitiu a mulheres de Chicago, Illinois, e de Knoxville, Tennessee, a compor "cartas em vídeo", nas quais contam como programas de treinamento e crédito as ajudaram a iniciar ou fortalecer a própria empresa, como a vida melhorou para elas e sua família bem como suas esperanças para o futuro. As "cartas" serão compartilhadas com comunidades de M'Bao e Ngodiba no Senegal. Ao mesmo tempo, as mulheres senegaleses prepararão uma carta em vídeo semelhante para as mulheres dos Estados Unidos. Com base nesse intercâmbio, a OEF produzirá um documentário ressaltando o que foi aprendido.

A Fundação Interamericana, que lançou uma série de vídeos sobre desenvolvimento de base três anos atrás, decidiu dedicá-la a vários projetos planejados e realizados por seus beneficiários latino-americanos e caribenhos. Os três vídeos premiados incluem *The Women's Construction Collective of Jamaica*; *A Cooperative Without Border: The First Step*, filmado no México; e *Alpacas: An Andean Gamble*, filmado no Peru. Até esta data, cerca de 3 milhões de estadunidenses viram esses vídeos. Em breve serão produzidos guias de professores para uso em sala de aula.

Muitos estudantes dos Estados Unidos estão cada vez mais conscientes das questões ambientais por meio da militância de grupos de roque e de roqueiros famosos, como Sting. Os estudantes procu-

ram mais informação e, em consequência, os educadores voltam-se para as organizações de desenvolvimento em busca de materiais sobre ambiente e desenvolvimento. Entre os primeiros grupos a responder, o Serviço de Educação da CARE recentemente lançou o vídeo *The Last Forest*. Este vídeo explora as perspectivas sombrias das florestas tropicais se continuarem as práticas atuais de exploração e sugere ações possíveis que podem ser tomadas pelos estudantes preocupados.

Sem dúvida, essas entidades de desenvolvimento decidiram que filmar em casa é a chave da educação para o desenvolvimento.

—Carol A. Craig

## ABORDAGENS CRIADORAS AO DESENVOLVIMENTO

Fazer funcionar projetos de desenvolvimento quando os recursos são exíguos requer a solução criadora de problemas. Com assistência técnica do *Intermediate Technology Development Group* (ITDG), um clube de mães da comunidade *Tres de Octubre* no nordeste do Peru descobriu que uma velha corrente de bicicleta era o elo que faltava para aumentar significativamente e simplificar a sua produção de manteiga de amendoim.

O ITDG, organização com sede em Londres que adapta tecnologias intermediárias simples às necessidades locais, foi contatado em março de 1988 pelo *Centro de Promoción Comunal del Oriente* (CEPCO), organização não-governamental peruana que ajuda os clubes de mães e outros grupos da Bacia Amazônica do Peru a aumentar a renda familiar. O CEPCO tinha feito experiências na produção de manteiga de amendoim, utilizando um moinho manual, demasiadamente incômodo para todos com exceção das mulheres mais fortes.

A nova moenda foi desenvolvida por Edgardo Rojas, engenheiro peruano do ITDG, utilizando um simples sistema de marchas, construído com catracas e com uma velha corrente de bicicleta, para revolucionar o processo de produção da comunidade. A nova máquina requer quase 60% menos de energia manual para ser operada, permitindo até mes-

mo que crianças a operem com eficiência.

A bicicleta, como as mulheres da *Tres de Octubre* batizaram a nova moenda, poderá servir de impulso para os agricultores diversificarem suas safras, incluindo o amendoim. Embora a tecnologia ainda esteja na fase de desenvolvimento, a maior capacidade de produção de manteiga de amendoim traz aos agricultores locais a promessa de um cultivo comercial novo e maior, bem como uma nova fonte de proteína para ajudar a equilibrar a dieta familiar, que agora depende do arroz e milho.

Projetos como esse demonstram como a tecnologia apropriada, aplicada com criatividade, pode não somente dinamizar métodos tradicionais de produção mas tornar a própria inovação como uma indústria de crescimento. Já foi desenvolvida uma

torradeira rotativa mecânica que torra o amendoim seis vezes mais rapidamente. Também há planos para fabricar um terceiro tipo de máquina para descascar amendoim, processo agora feito manualmente. Toda a produção e conserto dessas máquinas pode ser feito em oficinas locais, criando novas oportunidades de emprego.

Comenta Roderick Edwards, gerente de projetos do ITDG em Londres: "Nosso objetivo é trabalhar com engenheiros e recursos locais. A nosso ver, é uma solução muito mais sustentável do que aumentar a dependência de uma organização de tecnologias importadas caras e inadequadas".

—Michelle Huber

### BENEFICIÁRIOS DA FUNDAÇÃO INTERAMERICANA NAS NOTÍCIAS

A Folha de São Paulo informou que três audiovisuais, produzidos pela Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (ABIA) para informar o público sobre esta doença serão usados pela Organização Mundial da Saúde em 160 países. • De acordo com o boletim do Banco Interamericano de Desenvolvimento, O BID, *Manos del Uruguay* exibiram em setembro-dezembro de 1989 suas confecções de lã e suéteres tingidos à mão numa loja de malhas de Washington, D.C. O boletim também indicou que a *Asociación Perú-Mujer* recebeu fundos do Programa de Pequenos Projetos do BID para prestar serviços de extensão agrícola e treinar um grupo de agricultoras na produção e comercialização de cereais tradicionais dos Andes. • *Acción*, publicação da *World Association for Christian Communication*, noticiou que a Rede Mulher recentemente formou um grupo de teatro de base para promover a educação e ajudar o estabelecimento de uma rede de organizações da mulher em São Paulo.

# NOTÍCIAS DA SEDE

---

## Formalização do diálogo

Com a criação do *ICS Council* após uma reunião regional realizada no Rio de Janeiro em março de 1989, concretizou-se um processo iniciado há cinco anos.

Desde a primeira doação da Fundação Interamericana em 1971, seus representantes vêm contando os talentos de profissionais locais qualificados para proporcionar apoio aos beneficiários. Entretanto, a relação entre a Fundação e esses consultores locais permaneceu informal até 1986, quando foram estabelecidos os primeiros escritórios dos Serviços de Apoio Local (SAL). Proclamados como "uma das mudanças metodológicas mais significativas da Fundação desde o seu início", há atualmente 24 escritórios em 22 países, com consultores escolhidos por representantes da Fundação. As equipes dos SAL visitam os beneficiários três ou quatro vezes por ano, solucionando problemas quando necessário e proporcionando informação regular aos representantes.

Na primeira série de reuniões regionais dos SAL, realizadas de setembro a novembro de 1988, Deborah Szekely, presidente da Fundação Interamericana, percebeu a necessidade da criação de um conselho central para aperfeiçoar o trabalho dos 24 escritórios. "A idéia surgiu ao ouvir todas essas pessoas dinâmicas", diz ela. "Se não nos reunirmos outra vez como grupo por outros dois anos, muito se perderia". Para manter o fluxo de energia e comunicações, foi nomeado um conselho de sete membros que se reúne duas vezes por ano e canaliza a informação bilateralmente — da Fundação para os escritórios dos SAL no campo e, igualmente importante, destes para a Fundação. "Os sete foram escolhidos com base em sua formação e talento tão divergentes", diz Szekely. "Em conjunto, eles nos darão uma perspectiva hemisférica."

O conselho recém-formado, geralmente conhecido pelo acrônimo CONSAL, assessorará os direto-

res da Fundação Interamericana em diversas áreas, como políticas e procedimentos que afetam o sistema dos SAL, meios de melhorar os serviços a beneficiários e como a Fundação Interamericana poderá ampliar as atividades relacionadas com a "formação de treinadores".

"A Fundação sempre teve um conselho assessor, constituído de norte-americanos proeminentes", disse William Barbieri, um dos dois principais representantes da Fundação, membro do novo conselho, "e agora, com o CONSAL, também tem um conselho assessor latino-americano".

Além de suas responsabilidades de assessoramento, o CONSAL publicará um boletim, facilitará as visitas de intercâmbio entre os escritórios dos SAL e publicará um manual básico que servirá de guia operacional para todos os sistemas dos SAL.

Durante a reunião organizacional realizada no Rio, sugeriu-se que o conselho assumisse o papel de liderança na coordenação de conferências sobre temas relacionados com os beneficiários da Fundação Interamericana. "A existência do conselho coloca as coisas numa outra perspectiva", diz Ramón Velázquez Nazar, de Honduras. "Agora podemos enfrentar questões de importância hemisférica."

Propuseram-se diversas possíveis conferências, inclusive uma reunião em Honduras de pequenos produtores de café do México, América Central e Caribe. Os planos para esse encontro foram concretizados numa reunião de acompanhamento realizada na sede da Fundação Interamericana em Rosslyn, Virginia, em julho. Essa conferência, patrocinada pela *Asociación Hondureña de Productores de Café*, foi programada para a primeira semana de setembro. Participaram cerca de 50 beneficiários da Fundação Interamericana, provenientes de várias redes de pequenos produtores de café. A meta principal foi trocar idéias sobre estratégias de organização de pequenos agricultores à luz da

queda de preços no mercado internacional, bem como outros problemas de preocupação comum.

Como é típico de qualquer organização cujo papel está ainda em evolução, restam a ser respondidas questões sobre o alcance de atividades futuras. O grupo deverá ser primariamente construtivo? Que tipos de atividades, além de conferências, devem ser iniciadas? Como deverão ser tra-

çadas as linhas de comunicação entre os membros do conselho e o pessoal da Fundação?

Não há dúvida que algumas dessas questões serão discutidas na próxima reunião a ser realizada no início de dezembro. "No momento, o simples fato da existência do conselho é importante", diz Szekely. "É como um bebê. Não se tem certeza como andar".

### TRÊS NOVAS SÉRIES DA ACCION

A *ACCION International* lançou uma nova série de publicações sobre desenvolvimento de microempresas, inclusive documentos de discussão, monografias e manuais que abrangem uma ampla série de temas.

Até esta data, foram publicados dois documentos de discussão. O primeiro, *ACCION International/AITEC: A Methodology for Working with the Informal Sector*, de Mirtha Olivares, resume os aspectos metodológicos mais significativos do trabalho da *ACCION* com as microempresas. Aborda as questões operacionais, essenciais para o desenvolvimento de programas, inclusive expansão, auto-suficiência e crescimento entre beneficiários. O trabalho também levanta algumas questões contextuais mais amplas, relevantes para organizações que trabalham no desenvolvimento de microempresas.

O segundo trabalho, *Microenterprise Assistance Programs: Their Benefits, Costs and Sustainability*, de María Otero, proporciona um contexto para definir os benefícios e custos de um programa nos níveis de beneficiário, institucional e contextual. Analisa também as três chaves para a sustentabilidade de projetos: volume, capacidade institucional e taxa de pagamento do programa.

A série de monografias começa com *A Handful of Rice: Savings Mobilization by Microenterprise Programs and Perspectives for the Future*, também da autoria de Otero. Trata da importância da mobilização de poupança entre as pessoas de baixa renda e proporciona diretrizes para estruturar um componente de poupança num programa de microempresa.

Os manuais da *ACCION* proporcionam informação prática para implementar programas de microempresa. O primeiro, *An Operational Guide for Microenterprise Projects*, publicado em 1988, dá uma visão em profundidade da estruturação e formulação de programas para as microempresas. O segundo, *Financial Manager's Manual for Micro Business Credit Program Operators*, é destinado a administradores de nível superior de programas de microempresas em organizações de desenvolvimento locais sem fins lucrativos, bem como a profissionais de desenvolvimento de microempresas. Apresenta instrumentos de análise em quatro áreas principais: análise financeira de programa; sistemas de informação; cálculos da taxa de juros; e projeções orçamentárias e financeiras.

Todas as publicações da *ACCION* têm versões em inglês e espanhol e podem ser adquiridas dirigindo-se à *ACCION*, 1385 Cambridge Street, Cambridge, Massachusetts 02139, EUA, (617) 492-4930.

# LIVROS

**LA MUJER EN EL SECTOR INFORMAL: TRABAJO FEMENINO Y MICROEMPRESA EN AMÉRICA LATINA**, editado por Marguerite Berger e Mayra Buvinić. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1988.

**MUCHACHAS NO MORE: HOUSEHOLD WORKERS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN**, editado por Elsa M. Chaney e Mary Garcia Castro. Philadelphia: Temple University Press, 1989.

Emily DiCicco

Embora o setor informal da economia seja "subterrâneo", fugindo à regulamentação governamental e aos cálculos estatísticos, nada tem de oculto. Permeia todos os aspectos da vida diária da América Latina e Caribe — desde o vendedor de legumes da esquina e a costureira do bairro até a doméstica das casas dos ricos e dos não tão ricos. O setor também proporciona a única opção de emprego para milhões de mulheres.

Com a publicação de *La Mujer en el Sector Informal* e *Muchachas No More*, a comunidade de desenvolvimento tem duas coletâneas de documentos que colocam a participação da mulher nesse campo importante na vanguarda da análise e ação. Essa atenção é há muito devida, uma vez que o crescimento do setor informal tem caminhado paralelamente ao aumento impressionante do número de mulheres no mercado de trabalho. De 1950 a 1980, a força de trabalho feminina triplicou como resultado de diversos fatores complementares: imigração urbana, maiores oportunidades de educação, necessidade de participar da economia monetária moderna e número crescente de domicílios chefiados por mulheres.

Muitos observadores concordam em que as mulheres constituem uma grande parcela, talvez a maioria, dos trabalhadores do setor informal. Por exemplo, estudos realizados pelo *Programa Regional de Empleo para a América Latina e el Caribe* (PREALC) nas principais cidades mexicanas na década de 70 revelaram que as mulheres representam

até 62% dos empregados do setor informal, se incluirmos o serviço de domésticas, e 37% se esse setor não for incluído.

*La Mujer en el Sector Informal*, editado por Marguerite Berger e Mayra Buvinić, explora as necessidades dessa força de trabalho emergente e pergunta se os programas tradicionais de desenvolvimento são adequados. Os capítulos, baseados em grande parte em documentos apresentados num seminário internacional realizado em 1986 no Equador, abrangem quatro áreas: visão geral do elemento microempresa do setor informal; estratégias de assistência, especialmente programas de crédito e treinamento; estudos de casos de programas específicos; e avaliação com base no gênero de programas de microempresas.

Uma das principais questões discutidas em diversos documentos é o conflito potencial entre as metas da criação de emprego e geração de renda. As avaliações de programas de crédito para microvendedores freqüentemente mostram que, embora aumente a renda dos mutuários, poucos novos empregos são criados. Entretanto, os microprodutores tendem a canalizar empréstimos para a contratação da mão-de-obra a fim de aumentar produção. Essa disparidade levou alguns doadores a canalizarem o dinheiro para os microprodutores e não para as microempresas comerciais. Como elas tendem a ser vendedoras e não produtoras, muitas mulheres de baixa renda, economicamente ativas, não são incluídas.

Os capítulos 13 e 14 sugerem que as estatísticas são enganosas. Entre os novos participantes de um programa de crédito no Equador, que apoiou tanto microvendedores como microprodutores, por exemplo, as mulheres indicavam rendas mais baixas do que os homens. Um ano mais tarde, permanecia a disparidade em renda líquida, mas as mulheres tinham aumentado a renda por hora mais do que os homens porque, ao aumentar a renda, reduziam suas horas de trabalho. Os empréstimos permitiam às empresárias trabalhar com maior eficiência e produtividade, deixando mais tempo para suas famílias. De acordo com as autoras da avaliação com base no gênero, trata-se de uma "estratégia compreensível" para mulheres com múltiplas responsabilidades. Lembrem-nos que o ponto central

do desenvolvimento não é a expansão de empresas nem a criação de emprego mas o aumento de recursos sociais produzidos pelas mulheres capazes de dedicar-se com eficiência à saúde, educação e bem-estar de seus filhos.

Entretanto, é irônico observar que o livro de Berger e Buvinić tampouco considera um grande grupo de mulheres que trabalham no setor informal. *Muchachas No More*, editado por Elsa Chaney e Mary García Castro, preenche este vazio apresentando 22 ensaios sobre aspectos diferentes do serviço doméstico de mulheres. Os ensaios proporcionam informação histórica valiosa e investigam a realidade de hoje, suscitando questões que desafiam e aprofundam a perspectiva feminista, examinam esforços governamentais para proteger as domésticas, permitindo-lhes falar diretamente sobre a própria vida. Uma seção interessante do livro é dedicada à escolha de panfletos, cartazes e material de treinamento compilado junto às organizações de domésticas de vários países.

Considerando o grande número de mulheres empregadas como domésticas, tem-se dispensado pouca atenção à sua situação. O trabalho caseiro é subvalorizado tanto social como economicamente. As trabalhadoras são pobres, têm educação mínima e geralmente são indígenas. Trabalham sozinhas ou, no máximo, com uma ou duas e são isoladas das colegas, o que torna difícil sua organização. Esse isolamento é aumentado porque as suas contrapartes dos sindicatos e movimentos feministas, na maior parte, têm sido cegas à sua causa. Conseqüentemente, as trabalhadoras domésticas têm sido excluídas da maior parte das leis trabalhistas que as beneficiariam e protegeriam. Até mesmo onde existem tais leis, o isolamento e o baixo status dessas mulheres tornam sua aplicação quase impossível.

O livro cita exemplos de como as domésticas podem ser organizadas e os programas desenvolvidos para melhorar sua condição. Inclui dois casos da Colômbia, dignos de menção: o Sindicato Nacional de Domésticas (SINTRASEDOM) e as Ações para Transformar as Condições Sócio-Trabalhistas do Serviço Doméstico na Colômbia, projeto patrocinado pela *Asociación para el Estudio de la Población* (ACEP).

O vínculo entre esses dois livros vai além do exame do papel da mulher no setor informal. De fato, a vendedora de legumes da esquina e a costureira do bairro, discutidas no livro de Berger e Buvinić, provavelmente chegaram à cidade para procurar o primeiro trabalho como domésticas. Isso reflete duas etapas comuns nas histórias de emprego das mulheres. Como nos lembra Margo L. Smith no Capítulo 6 de *Muchachas No More*, "as ex-domésticas que se tornam vendedoras ambulantes essencialmente fazem uma movimentação sócio-econômica lateral. Sua vida permanece economicamente precária mas elas perdem o estigma social de serem domésticas".

Os dois livros argumentam que a organização é a chave para melhorar a situação precária da mulher no setor informal. Associações, organizações ou sindicatos — seja qual for o formato que melhor se adapte a elas — oferecem tanto às domésticas como aos microempresários a melhor oportunidade de obter acesso a recursos, conseguir proteção jurídica e benefícios e melhorar a própria vida. Esses dois livros lançam os fundamentos de análise à medida que os programas de desenvolvimento passam a tratar das necessidades de todos — homens e mulheres do setor informal.

EMILY DICICCO, *ex-diretora do setor da América Latina e Caribe da OEF International*, é atualmente consultora, com base em Washington, D.C., em questões relacionadas com o papel da mulher no desenvolvimento. A versão em inglês de *La Mujer en el Sector Informal* será publicada pela *Kumarian Press* em outubro de 1989.

**THE INFORMAL ECONOMY**, editado por Alejandro Portes, Manuel Castells e Lauren A. Benton. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

**Charles A. Reilly**

Esta antologia importante e oportuna desafia a sabedoria convencional tanto dos profissionais do desenvolvimento como dos cientistas sociais. Para

---

os que trabalham no setor informal, essas páginas nos lembram as limitações da informalidade, justamente quando muitos celebram indiscriminadamente sua chegada ao palco central. Para a comunidade de pesquisa, esse volume assinala a retirada de muitos instrumentos conceituais obsoletos e inicia uma jornada intelectualmente estimulante para criar novos. Unindo macro e micro visões do desenvolvimento com abordagens jurídicas e estruturais à informalidade *The Informal Economy* vincula os "pontos altos" dos sistemas políticos e econômicos com o "substrato da vida e trabalho no qual (essas) estruturas maiores se apóiam".

Alguns leitores talvez se surpreendam ao saber que a informalidade é um fenômeno crescente em todo o mundo, fato que se reflete no amplo escopo desse livro. Descreve a economia informal de 14 cidades de 10 países diferentes, incluindo casos do Ocidente industrializado, da Europa Oriental e do Terceiro Mundo. Exemplos da Bolívia, México, Uruguai, Colômbia, Malásia, União Soviética, Espanha, Itália e Inglaterra, bem como de Miami, San Diego e New York nos Estados Unidos ressaltam a transformação das atividades de produção e serviços em todo um mundo interligado.

Os estudos de casos não se contentam com uma definição segura da economia informal como "a produção não-regulada de bens e serviços sob outros aspectos lícitos". Ao contrário, os autores examinam em profundidade para explicar detalhadamente como as pessoas de baixa renda, freqüentemente abandonadas a seus próprios dispositivos, encontram estratégias de sobrevivência únicas e engenhosas fora das normas tradicionais, regulamentações e acordos organizacionais, aproveitando vínculos pré-existentes de parentesco e amizade.

Nem todos os capítulos são igualmente sólidos mas isso é de esperar. O fenômeno da economia informal é diversificado e seus limites mudam continuamente. É sinal da integridade das editoras não fazer tentativas artificiais para forçar a harmonia — o respeito pela realidade complexa aumenta em vez de diminuir o seu trabalho.

Embora a diversidade seja a norma, os estudos de caso contêm linhas convergentes. Uma das mais evidentes é a maneira como as economias formal e informal se tornam cada vez mais integradas e

complementares. Por exemplo, as formas tradicionais de relacionamento de trabalho estão ressurgindo nas próprias indústrias de alta tecnologia (tais como os acordos de "trabalho em casa" na produção de semi-condutores). Essa subcontratação tornou-se um mecanismo chave para facilitar a informalização das indústrias cada vez mais descentralizadas e móveis. Fica implícito que a informalidade, freqüentemente vinculada à migração, tanto no Primeiro quanto no Terceiro Mundo, é cada vez mais definida como fenômeno que envolve mercados internos de mão-de-obra em vez de uma resposta retrógrada, de um "resíduo importado".

Muitos colaboradores ressaltam a integração das economias formal e informal. Entre os mais proeminentes figuram o estudo de Roberts em Guadalajara, o de Benería na Cidade do México e o de Blanes Jiménez sobre o impacto da distribuição de cocaína na Bolívia. O capítulo sobre a indústria habitacional da Colômbia oferece a única exceção à tendência de vinculação entre os dois setores.

Algumas das lições mais impressionantes surgem dos capítulos sobre as economias informais nas cidades dos Estados Unidos. Cada caso dos EUA, influenciado por estudos sobre mercado de trabalho, examina indústrias distintas e é mais eficiente como resultado. Por exemplo, o capítulo de Fernández-García examina o papel da mulher nas indústrias de confecções e de eletrônica, descobrindo como repartições governamentais podem entrar em conflito. O departamento de relações industriais do Estado da Califórnia, com número inadequado de pessoal e encarregado de aplicar o código trabalhista, tem uma visão muito diferente do "trabalho de casa", por exemplo, do que os coletores de impostos do Serviço de Rendas Internas.

O livro é adequadamente modesto quando discute amplas diretrizes de política, dada a diversidade dos ambientes em que opera a economia informal. Mas ele ressalta a importância de intervenção por parte do Estado. Contradizendo a sabedoria predominante, as editoras argumentam que uma condição necessária, se não suficiente, para o setor informal dinâmico é o apoio ativo do Estado às atividades empresariais de pequena escala. Conforme assinala na conclusão, "uma atitude oficial positiva com relação a essas atividades, além de programas

de treinamento, crédito e apoio à comercialização, surge em cada caso como condição *sine qua non* para o seu desenvolvimento".

Ao criar esse clima, os editores ressaltam que os recursos monetários não são tão importantes como a abertura de oportunidades a pessoas de meios modestos. Como sugerem na conclusão, "embora poucas em número, as economias informais em crescimento demonstram o potencial criador das pessoas comuns depois de removidas as ameaças à sua própria sobrevivência e uma vez envolvidas no contexto que promove a autonomia, protegendo-as ao mesmo tempo da concorrência desenfreada". Os colaboradores também reconhecem que o governo deve desempenhar um papel na celebração de novos pactos sociais para fechar os buracos na rede de segurança da previdência social que acompanha a informalização.

Entretanto, essas recomendações de política inclinam-se para os países do Primeiro e Segundo Mundo. As opções de política do Terceiro Mundo, onde a necessidade desesperada de criação de emprego para acomodar novos trabalhadores eclipsa

questões como o deslocamento do trabalhador da empresa formal para a informal e onde a legislação social raramente beneficiou mais do que uma pequena maioria de trabalhadores, não recebem atenção suficiente.

Apesar de suas deficiências ocasionais, *The Informal Economy* enriquecerá enormemente o debate atual ampliando nosso modo de considerar a informalização. Ao repatriar o conceito de mundo industrializado, o desenvolvimento e a política de previdência social recebem nova luz, sugerindo a pobreza de abordagens anteriores. Por si sós, nem os Estados nem os mercados podem resolver os problemas das pessoas de baixa renda. Manter o Estado no jogo, incentivar um ambiente empresarial e encontrar novos meios de vincular o local de trabalho com os benefícios sociais são os elementos necessários para expandir recursos e dar às pessoas carentes um lugar à mesa.

CHARLES A. REILLY é Vice-Presidente de Aprendizagem e Divulgação da Fundação Interamericana.

**Deseja receber, GRÁTIS, uma assinatura de Desenvolvimento de Base diretamente em sua casa, escola ou escritório?**

**SIM.** Peço enviar-me, GRÁTIS, uma assinatura em

Inglês  Espanhol  Português

(Favor não remeter se já estiver recebendo a revista)

NOME \_\_\_\_\_

ENDEREÇO \_\_\_\_\_

CIDADE \_\_\_\_\_ ESTADO \_\_\_\_\_

PAÍS \_\_\_\_\_ ZONA POSTAL \_\_\_\_\_

Recortar e remeter a: **Desenvolvimento de Base**  
**Inter-American Foundation**  
**1515 Wilson Boulevard**  
**Rosslyn, Virginia 22209 – EUA**

# RECURSOS

---

*Com o advento de uma nova administração em Washington, a perspectiva de mudança nos programas de assistência externa — a pedra fundamental dos esforços de desenvolvimento dos EUA, despertou interesse entre os profissionais do desenvolvimento, parlamentares e cidadãos em geral.*

*Embora continuando a reforçar muitos programas de desenvolvimento do governo anterior, a Administração Bush planeja reestruturar outros. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento estão lançando novos programas e também alterando significativamente a abordagem de suas operações de empréstimo.*

*Um fermento está germinando entre muitas entidades privadas de desenvolvimento, que examinam criticamente programas tradicionais e propõem novas estratégias. Algumas recomendações provavelmente serão incorporadas em programas oficiais; outras ajudarão a dar a tônica para futuros esforços de organizações voluntárias privadas.*

*Esta coluna de recursos apresenta parte de um material mais recente que emergiu na busca de soluções para o desenvolvimento. Embora destinado primariamente a especialistas em desenvolvimento, grande parte tem aplicação ampla e interesse para outras pessoas, inclusive educadores e jornalistas. Parte do material foi expressamente formulado a fim de conscientizar mais o público e o setor privado para as principais questões de desenvolvimento.*

---

Editado por Elizabeth Morrison e Randall B. Purcell, da Curry Foundation, *Players & Issues in U.S. Foreign Aid: Essential Information for Educators* interessará igualmente a novatos e veteranos. Esse sofisticado manual do usuário, recentemente publicado pela Kumarian Press, guia o leitor pelo labirinto da assistência para o desenvolvimento, traçando de forma direta os caminhos interligados entre as repartições governamentais e grupos privados. Preparado como informação para jornalistas, professores e especialistas em desenvolvimento, oferece visão útil e guia de referência do pessoal e políticas da comunidade de assistência externa.

Os colaboradores, todos eles reconhecidos es-

pecialistas em desenvolvimento, incluem vários dos Terceiro Mundo. A perspectiva deste último acrescenta equilíbrio a uma série ampla de questões, permitindo que programas de instituições multilaterais de desenvolvimento sejam avaliados dos pontos de vista tanto de doadores como de recebedores. Em sua busca do equilíbrio e profundidade, o livro também examina os programas de assistência externa dos Estados Unidos do ponto de vista do seu impacto econômico.

Aconselha-se os profissionais de desenvolvimento interessados em explorar estas e outras questões mais a fundo que examinem outras publicações da Kumarian Press. Essa editora, relativamente pequena, está discutindo com dinamismo questões de micro e macro desenvolvimento, visando a países do Terceiro Mundo como mercado para suas publicações.

A sua *AskARIES Knowledgebase*, por exemplo, é um banco de dados no formato de computador pessoal, estruturado na base de problemas comuns de desenvolvimento de microempresas do Terceiro Mundo. A *AskAIRES* inclui uma bibliografia anotada dos principais documentos no campo do desenvolvimento de empresas e mais de 1 000 citações. A *AskAIRES* foi criada no *Harvard Institute for International Development*, com financiamento da AID. Para maiores informações, contatar a Kumarian Press, 630 Oakwood Avenue, Suite 119, West Hartford, Connecticut 06110, EUA.

---

*Thinking Globally . . . Acting Locally: A Citizens Guide to Community Education on Global Issues* foi preparado por Sherry Rockey e Alice Hughey para a *League of Women Voters*. Esse guia pormenorizado é manual fundamental para organização de grupos de base em questões globais, como controle de armas, política militar, relações dos Estados Unidos com países em desenvolvimento, conflitos regionais e comércio internacional. O manual destina-se a incentivar a participação de base e procura evitar juízos de valor. Seu primeiro capítulo sobre "início" e "contexto das questões" oferece assessoramento prático para atrair a atenção da imprensa, além de

---

instruções pormenorizadas para organização. Por exemplo, inclui uma amostra de levantamento da comunidade e sugestões para projetar atividades de acompanhamento para ganhar impulso.

O guia conclui com apêndices sobre a obtenção de ajuda e financiamento. Apresenta uma lista de publicações e organizações dos EUA que abrange todo o espectro político, de forma que os grupos podem escolher os financiadores adequados. *Thinking Globally* custa US\$5,00 (mais US\$1,75 para remessa postal) e deve ser pedido à League of Women Voters/Publication Sales, 1730 M Street, NW, Washington, D.C., 20036, EUA.

---

*Outside the Large Cities* enfoca problemas enfrentados por um setor de desenvolvimento pouco conhecido — áreas geográficas que não são nem rurais nem urbanas, nas quais vivem milhões de pessoas. A bibliografia anotada foi editada por Silvia Blitzer, Julio Dávila, Jorge Hardoy e David Satterthwaite, que compilaram literatura sobre desenvolvimento para apresentar os melhores exemplos regionais, oferecendo resumos bem preparados e substanciais de obras seletas que enfocam os problemas especiais de centros urbanos pequenos e intermediários do Terceiro Mundo. Por exemplo, as obras citadas assinalam como os problemas de saúde dos moradores de terras invadidas estão ligados à carência de programas multissetoriais. Citações de publicações recentes esclarecem como essas zonas geográficas podem desempenhar e de fato desempenham papel na promoção ou apoio do desenvolvimento regional, rural e agrícola e como os serviços básicos podem ser expandidos para atingir mais pessoas.

A bibliografia foi compilada pelo *International Institute for Environment and Development* (IIED), atualmente *Center for International Development and Environment of the World Resources Institute*, como parte de seu Programa de Assentamentos Humanos. Desde 1977, o IIED vem organizando um programa de colaboração em pesquisas, avaliação, publicações e seminários sobre assentamentos humanos com as seguintes entidades: *Center for Urban and Regional Studies* (CEUR) de Buenos Aires,

Argentina; *Sudanese Group for Assessment of Human Settlements* (SGAHS), *Khartoum University*, Sudão; *Human Settlements Unit, University of Lagos*, Nigéria; e o *International Institute for Development Research* (IIDR), Allahabad, Índia. A produção de *Outside the Large Cities* foi dirigida de Buenos Aires. Para maiores informações, dirigir-se ao IIED, 3 Endsleigh Street, Londres WC1H ODD, Inglaterra.

---

Apoiados por uma doação de três anos da AID, a Fundação Pan-Americana de Desenvolvimento (FUPADE) e os *Distributive Education Clubs of America* (DECA) colaboraram para produzir um pacote promocional ambicioso: *The Way Up From Poverty: Microentrepreneurship in Latin America and the Caribbean*. Esta obra de grandes dimensões, abrangendo diversos meios de comunicação, destina-se a levar o mundo dos empresários de pequena escala do Terceiro Mundo às salas de aula das escolas secundárias dos Estados Unidos.

Usando vídeos, cartazes e um guia diário de estudos para professores, o estojo proporciona uma visão geral das condições econômicas e padrões de vida da América Latina e do Caribe. Identifica microempresários, observando suas aptidões diversas e recursos comuns ou necessidades técnicas e descreve os benefícios de suas atividades comerciais.

Os co-produtores do pacote são promotores ir-restritos da atividade microempresarial. A Fundação Pan-Americana de Desenvolvimento é organização sem fins lucrativos, estabelecida em 1962 para promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe. Os DECA foram criados em 1947 como organização de estudantes de comercialização para promover a livre empresa e o empresariado por meio da educação secundária. A sua mensagem une os princípios de Horatio Alger com dicas de bastidores sobre o mundo comercial latino-americano.

Os materiais didáticos custam US\$50 e podem ser obtidos dirigindo-se aos DECA, 1908 Association Drive, Reston, Virginia 22091, EUA.

— Barbara Annis

# PÓS-ESCRITO

---

QUANDO Robert Mashek passou recentemente por meu escritório para examinar fotografias de seu artigo "La Lucha: O esforço cooperativo em busca de água" (ver página 32), sua admiração pelos camponeses nicaraguenses sobre os quais tinha escrito era palpável. "Estas pessoas estão desenvolvendo um estilo de vida completamente diferente", disse ele. "Vai muito além de simplesmente trabalhar em conjunto. Sua nova cooperativa pôs em funcionamento todo um processo de socialização. Certamente seria interessante acompanhar seu progresso com o tempo".

Essa preocupação pelos ganhos a longo prazo dos beneficiários da Fundação Interamericana não é nada novo para Mashek, que se aposentou recentemente do cargo de vice-presidente executivo. "O desenvolvimento tem de ser avaliado em termos humanos", disse ele, "e estes não podem ser medidos em apenas dois ou três anos. Após quase duas décadas de trabalho em desenvolvimento na América Latina e no Caribe, a Fundação Interamericana está agora em posição de seguir alguns grupos por quase uma geração".

De fato, Mashek poderia ele mesmo escrever a história de muitas organizações, tendo observado pessoalmente a sua evolução em 17 anos de trabalho na Fundação. Antes disso, fora examinador do Serviço de Administração e Orçamento (OMB), supervisionando a assistência dos Estados Unidos para a América Latina. Nesse cargo ajudou de fato os primeiros membros da diretoria da Fundação Interamericana. Em 1981 ele passou para a Fundação, subindo de representante de país a diretor regional, a vice-presidente executivo — com um breve período como presidente interino em 1983-84.

Dada a profundidade de sua experiência, Mashek, 53 anos, é muitas vezes conhecido como o estadista principal da Fundação. Embora sua aparência jovem, bom físico e perene sorriso não sejam aspectos muito típicos de augusta sabedoria, poucas pessoas estão em melhor posição para comentar sobre o passado e o presente da Fundação.

Enquanto examinávamos as fotografias de La Lucha, perguntei o que ele achava da maior mudança da Fundação desde 1971, quando começou pela primeira vez a desembolsar fundos. Com certa

hesitação, ele disse que tinha sido na área de lições aprendidas por meio do processo de concessões de doações. "Embora desde o início a Fundação tenha declarado interesse na aprendizagem", disse ele, "foi um processo lento e às vezes penoso decidir exatamente o que queríamos aprender. Agora esse *o quê* se tornou mais específico. Graças a um acompanhamento mais direto dos projetos, pode-se relatar a história de um grupo e o papel desempenhado pela assistência externa".

Era de esperar uma tal resposta de um entusiasta confesso da história. "Eu prefiro uma abordagem à avaliação mais histórica e não tão imediata", admitiu ele, acrescentando que, para ele, tudo o que for menos de cinco anos é "imediatista".

A dedicação de Mashek à avaliação orientada para o processo levou, em parte, à sua decisão de deixar a Fundação no ano passado. No meio das responsabilidades administrativas, sobrava pouco tempo para analisar pormenorizadamente projetos promissores. "Como consultor, há tempo para um exame em profundidade", disse ele. "Tenho a oportunidade de focalizar com maior clareza o que vejo diante de mim."

A tarefa de revisitar La Lucha permitiu exatamente isso. "Passando a noite, com tempo para refletir em voz alta, beber com os sócios de uma cooperativa, cantar e dançar enquanto o Furacão Juana engrossava no céu e respingava sobre nós, comer feijão e arroz juntos e simplesmente falar do tempo — que não é conversa mole lá no interior — permitiu uma dimensão de experiências muito além de tudo aquilo para o qual eu tinha tempo enquanto trabalhava na Fundação", disse ele.

Creemos que os leitores concordarão que a avaliação de Mashek é evidente em sua descrição de La Lucha. Aguardamos os comentários dos leitores sobre o seu artigo, bem como sobre outros deste número da revista.



# FUNDAÇÃO INTERAMERICANA

---

**Conselho** Victor Blanco, Presidente; Presidente, Multiple Medical Management  
**Diretor** Harold K. Phillips, Vice-Presidente; Presidente, Granja Costarricense de Camarones, S. A.  
Lynda Barness, The Barness Organization  
Richard T. McCormack, Secretário de Estado Adjunto de Assuntos Econômicos  
John C. Duncan, Presidente, Cyprus Minerals Company.

---

**Conselho** Deborah Szekely, Presidente  
**Executivo** Stephen Vetter, Vice-Presidente de Programas  
Charles Reilly, Vice-Presidente de Aprendizagem e Divulgação  
Edmund Benner, Oficial de Análise de Programas  
Charles Berk, Assessor Jurídico  
Adolfo Franco, Assessor Jurídico Associado  
Dorothy Burrus, Diretora, Sistemas de Informação em Finanças e Administração

---

**Bolsas da** A Fundação instituiu três programas de bolsas em apoio a pesquisadores da América Latina,  
**Fundação** do Caribe e dos Estados Unidos que estudam atividades de desenvolvimento entre as pes-  
**Interame-** soas de baixa renda. Dois desses programas apóiam a pesquisa de campo na América Latina  
**ricana** e no Caribe nos níveis de mestrado e doutorado; o terceiro ajuda especialistas e profissionais  
da América Latina e do Caribe a realizarem estudos de pós-graduação nos Estados Unidos.

As matérias das bolsas giram em torno dos seguintes assuntos: 1) natureza de eficientes organizações de base entre os pobres; 2) natureza de eficientes organizações intermediárias ou de serviços; 3) avaliações sistemáticas de atividades locais de desenvolvimento, tais como estudos de programas e projetos de desenvolvimento destinados a beneficiar as populações pobres, inclusive pequenas empresas do setor informal, mulheres arrimos de família, populações indígenas isoladas e pescadores artesanais.

Endereço para inscrição e consultas:

Fellowship Office  
Inter-American Foundation  
1515 Wilson Boulevard  
Rosslyn, VA 22209 – EUA

## Índice

Reformulação do setor informal:  
Entrevista com María Otero

A idéia, ideologia e economia  
do setor informal:  
O caso do Peru

Indo à luta nas ruas

Em busca de uma vantagem comparativa:  
a Fundação Interamericana  
e o desenvolvimento da microempresa

La Lucha:  
O esforço cooperativo em busca da água

Forum • A marcha do desenvolvimento

Notícias da sede • Livros

Recursos • Pós-escrito

Sheldon Annis e  
Jeffrey Franks

Maureen Hays Mitchell

Robert W. Mashek