
Política social ou a demanda desconsiderada O caso de Texcoco, México

Gabriel Ramírez García

Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI)

Fotos: Gabriel R. García - (1) mulheres da Associação de Produtores da Flores diante de módulo de floricultura na comunidade de San Miguel Tlaixpan; (2) micro-sítio produtivo em San Luis Huexotlaes

No México, extensas áreas de terras agrícolas estão sendo incorporadas às áreas de influência urbana. Um dos territórios rurais que vem sendo envolvido pela dinâmica megalopolitana da Cidade do México é Texcoco, localizado no estado do México, a 20 km da capital mexicana. A urbanização de Texcoco continua crescendo, incorporando áreas rurais à periferia da Cidade do México. Nessa dinâmica, novas formas de ocupação territorial e de processos sociais e produtivos surgem; e novas formas e idéias são desenvolvidas para definir esses territórios, identificados agora como periurbanos ou rural-urbanos.



Presentemente, de acordo com os dados fornecidos pelo Conselho Estatal Demográfico (COESPO, 2000), a municipalidade de Texcoco tem uma população estimada em pouco mais de 204 mil habitantes. Existem 53 lugarejos, além da capital do município. Desses lugarejos, 12 são considerados como áreas urbanas e abrangem 5% da área municipal. O crescimento urbano no município tem tido efeitos no uso das terras agrícolas, que representam 25% da área total, e vem se intensificando devido à falta de apoio para as áreas rurais.

Em 1997, o Partido da Revolução Democrática (PRD), um partido progressista de esquerda, venceu a eleição municipal de Texcoco, permitindo que vários membros da sociedade civil assumissem postos na administração, e assim iniciando mudanças na linha, nas estratégias e na condução dos negócios do governo. Ao mesmo tempo, em uma reunião aberta ocorrida em janeiro de 1997, muitos representantes das comunidades, dos sindicatos e o prefeito expressaram seu apoio para o estabelecimento de uma Unidade de Desenvolvimento Rural (UDR), dentro da estrutura administrativa do governo municipal, para promover atividades agrícolas. Pela primeira vez, a municipalidade tem uma unidade designada para supervisionar o trabalho agrícola rural. O objetivo de criar a UDR foi fornecer apoio por meio de treinamento e recursos, e organizar a população dedicada a atividades

de silvicultura e aquicultura.

Em Texcoco, 42 das 54 comunidades são consideradas rurais, e a missão da UDR é preservar seus espaços produtivos da influência urbana ao:

- assegurar a permanência e a geração de empregos nas atividades agrícolas;
- garantir a produção de comida para a população da região; e
- monitorar as atividades agrícolas realizadas na região.

Agricultura urbana

A agricultura em Texcoco é uma atividade seriamente ameaçada, embora ela tenha garantido, por muito tempo, a segurança alimentar da população local. A agricultura dentro da cidade é encontrada principalmente nos bairros residenciais, em quintais medindo geralmente menos de 50 m². Estando localizados próximos às residências, esses quintais também são usados para a lavagem e secagem de roupa, criação de animais etc. Também existem espaços maiores que 200 m², mantidos em propriedades privadas, usados para o cultivo de milho, flores, "cilantro", legumes, etc. Esse tipo de agricultura pode ser considerado como suburbana, por que tem lugar em áreas designadas para atividades agrícolas, mesmo que ainda situadas em espaço urbano. Atividades agrícolas significativas também são realizadas próximas à capital do município, em áreas comunitárias e privadas ainda não urbanizadas, embora algumas dessas atividades sejam desenvolvidas em áreas onde alguns dos serviços urbanos já estão disponíveis. Essas áreas são quase sempre planas e apresentam boas condições para a prática da agricultura. Usualmente esses lotes são usados no cultivo de legumes, cereais e forragem e na criação de animais em sistema intensivo para produzir carne, leite e laticínios, ovos, porcos e coelhos. Em alguns casos, a agricultura urbana é desenvolvida com o propósito de incluir produtos próprios na alimentação das famílias e reduzir as despesas com a compra de comida.

A população envolvida com agricultura urbana é quase sempre de origem rural. Muitas vezes, porém, a produção agrícola não é sua principal atividade econômica, já que muitas vezes os produtores combinam a agricultura com algum outro tipo de emprego fixo ou formal. Nesse sentido, o apoio dos governos local, estadual e federal é vital para preservar a atividade agrícola e deter o crescimento das cidades sobre as áreas rurais. De outro modo, como já aconteceu muitas vezes, os produtores que possuem terras próprias, pressionados pela falta de recursos econômicos, são forçados a vendê-las para quem queira urbanizá-las.

O programa de microcrédito

Em 1997, a Unidade de Desenvolvimento Rural (UDR) começou um projeto piloto denominado "Programa de Microcrédito Produtivo", para fortalecer as atividades agrícolas ainda abundantes na região, especialmente as desenvolvidas por pequenos e médios produtores, por meio da oferta de ajuda econômica.

O projeto funcionava de acordo com as normas do "Ramo 33", ou "Fundo de Contribuições Federais para os Governos Estaduais e Municipais", criadas para apoiar os grupos populacionais que vivem na extrema pobreza. Entretanto, a UDR propôs diretrizes próprias, de modo a auxiliar também as famílias que faturam entre 2 e 4 salários mínimos mensais (1), geralmente pobres, mas não miseráveis.

O programa de microcrédito complementou essa atividade com outras duas linhas de suporte: apoio às mulheres dedicadas às pequenas produções agrícolas; e apoio à associação de produtores de flores. Todos os projetos incluíam aconselhamento e treinamento, fornecido pela Universidade de Chilpancingo (uma universidade local) e

algumas unidades do governo estadual.

Os projetos em busca de financiamento eram apresentados por grupos formados por 4 a 12 famílias, mas o crédito, uma vez aprovado, era concedido em termos individuais. A lógica era que esses grupos iriam agir como instância responsável pela recuperação do crédito. O crédito era concedido em espécie (materiais, insumos, sementes, maquinário, animais, plantas, e alimentos), e não podia ser usado para pagar mão-de-obra ou obras de construção civil. O valor do crédito era limitado a 5.000 pesos por família (US\$496) (2), o que permitia apoiar projetos integrados somando entre \$ 20.000 e \$ 60.000 pesos (US\$ 1.986 e US\$ 5.958 respectivamente), considerando-se todo o grupo envolvido. O empréstimo não incluía cobrança de juros.

O crédito não exigia uma contrapartida por parte do produtor, porém era uma pré-condição, para os projetos, ter uma infraestrutura mínima, considerada como a contribuição dos beneficiários e verificada durante as visitas aos locais dos projetos. Algumas vezes essas contribuições representaram entre 60% e 70% do investimento total dos projetos, e nesses casos o governo municipal precisou adicionar apenas 30 a 40% do total necessário.

O programa considerava um mecanismo para assegurar o reembolso do crédito, que consistia em uma nota promissória (3) em nome do governo municipal. Esse mecanismo tornou-se obrigatório após o primeiro ano de operação (em 1998). No início de 1997, o objetivo era recuperar os créditos no prazo de dois anos, com um ano de carência. Entretanto os projetos não responderam como havia sido previsto. Mais tarde, foi sugerida a redução do prazo de reembolso para um ano e meio, com seis meses de carência. Como resultado, os projetos tiveram uma taxa de recuperação de 7% nos últimos quatro anos. Os projetos, na verdade, são altamente subsidiados; e pode-se considerar que nada foi recuperado das aplicações feitas em muitos deles nos últimos anos.

O apoio financeiro corresponde a um conjunto de insumos que inclui frangos, coelhos, filme plástico para a construção de estufas, tela de galinheiro, uma chapa de acrílico e sementes. Em 1999, esse apoio correspondia a \$950 pesos mexicanos (US\$ 94), e a \$1.100 pesos (US\$ 109) em 2001. As mulheres beneficiárias deviam contribuir com apenas \$100 pesos (cerca de US\$ 10) como colaboração pessoal. Dentro desse esquema, a UDR tornou-se capaz de apoiar 370 projetos em vários locais no município de Texcoco entre 1999 e 2001.

A fonte de fundos e canais de acesso

A UDR do município de Texcoco estava encarregada de assegurar recursos, além daqueles oferecidos pelo município, fornecidos por programas estaduais e federais. A contribuição estadual e federal veio principalmente através dos programas Ramo 33 e do Fundo Federal para os Estados e Municípios. Em alguns casos, o governo municipal colaborou com 30% a mais, embora quase sempre esse complemento viesse na forma de treinamentos relacionados aos projetos.

Os recursos financeiros do programa Ramo 33 estão disponíveis através do Fundo Municipal de Infraestrutura Social (FMDS), que os dirige para implantar infraestrutura nas comunidades mais pobres. Os recursos para projetos produtivos foram obtidos desse Programa. O apoio para os projetos, entre 1997 e 2001, a partir desta modalidade de crédito, somou um total de \$ 4.241.731,90 pesos mexicanos (US\$ 421.225), dos quais \$ 2.827.265,70 pesos (US\$ 280.761), ou 67%, foram dedicados a atividades agrícolas.

O governo municipal estabeleceu o Conselho de Desenvolvimento Municipal (CODEMUN), um órgão formado por um representante de cada comunidade e pelo prefeito. O CODEMUN era encarregado de aprovar o orçamento dos recursos

oferecidos pelo Ramo 33, além de monitorar o seu uso.

Os projetos eram selecionados a partir de uma lista inicial organizada pela UDR. Uma "comissão de revisão" se reunia para selecionar os projetos que seriam financiados. A comissão era formada por um representante do governo municipal e do escritório do controlador interno, um representante do Ramo 33, e representante das áreas de desenvolvimento econômico e desenvolvimento rural. Antes da seleção, o CODEMUN visitava os projetos para verificar as suas condições e as dos beneficiários.

No primeiro ano, 1997, 12 projetos produtivos receberam apoio, sendo 11 deles considerados projetos agrícolas. Durante os anos seguintes, o programa foi aberto para outros tipos de projetos, incluindo pequenas confecções, lojas de produtos naturais, padarias, oficinas de reciclagem e de solda, uma fábrica de doces etc. Em 1998, com recursos de \$ 500.000 pesos (US\$ 49.652), 18 projetos produtivos foram apoiados; sendo 11 deles agrícolas. Em 1999, 18 projetos de produção agrícola foram apoiados, em um total de 32. Finalmente, em 2000, 58 projetos foram apoiados, sendo 36 deles ligados ao setor agrícola.

Infelizmente, desde 2001 o governo municipal interrompeu seu apoio a esses projetos. Muitos deles continuam a se beneficiar de programas estaduais e federais, mas sem qualquer coordenação com o governo municipal.

Tabela 1
Resumo dos créditos concedidos

| Critério | | Valor em pesos mexicanos | Valor em dólares |
|---|-----|--------------------------|------------------|
| Nº de créditos concedidos entre 1997 e 2000 | 76 | | |
| Nº de domicílios beneficiados | 516 | | |
| Crédito médio por projeto | | 37.201 | 3.694 |
| Crédito médio por domicilio | | 5.478 | 544 |
| Valor total dos créditos | | 2.827.266 | 280.761 |
| Valor total recuperado | | 185.454 | 18.416 |
| Valor total dos débitos | | 2.641.812 | 262.345 |
| Porcentagem de inadimplência | 93% | | |

Impacto e sustentabilidade

O programa ajudou a economia local e gerou muitos empregos. Entre todos os domicílios, 93% das famílias aumentaram sua renda em no mínimo 10%, melhorando suas condições de vida. O treinamento e a assistência técnica incrementaram as técnicas e os métodos produtivos e elevaram a consciência da importância dessas contribuições.

A participação das mulheres foi significativa. Por meio da iniciativa dos micro-sítios produtivos, as mulheres



conquistaram um espaço dentro de suas famílias que elas não tinham antes. Elas passaram a contribuir, graças a seus projetos, para a economia doméstica, gerando excedentes e comida saudável. Além disso, sua experiência deixou efeitos positivos com relação à auto-estima, desenvolvimento de habilidades e saúde mental.

O estabelecimento de associações também foi um fenômeno marcante. Essas associações permitiram aos produtores obter diversos benefícios para seus projetos produtivos e suas famílias. O aconselhamento e treinamento fornecidos pelo governo municipal e por outras organizações promoveram o desenvolvimento de capacidades dentro dos grupos, incluindo talentos de gerenciamento e de negociação, compra de insumos, comercialização e administração..

O programa foi implementado como parte de políticas governamentais nos níveis federal e local e sua sustentabilidade financeira dependeu dessas condições. O programa não propiciou o resgate adequado dos recursos aplicados nem buscou a recuperação de seus custos operacionais. Não era portanto financeiramente sustentável – o que certamente contribuiu para o seu enfraquecimento.

Socialmente, o programa foi considerado mais sustentável. Gerar empregos, desenvolver a economia local, melhorar a nutrição familiar e promover a inclusão das pessoas mais pobres são atividades de grande interesse social. Do ponto de vista ambiental, o programa também se mostrou justificável.

E embora o programa tenha sido descontinuado a partir de 2001, politicamente também foi viável, pois foi percebido como uma política pública que apresentou resultados positivos. Infelizmente, ficou claro que, no momento, o programa não interessa ao atual governo municipal, mas ele pode ser considerado uma mina de ouro a ser melhor explorada. O desafio é evitar que seja usado como trampolim político por pessoas descomprometidas com seus objetivos originais.

Recomendações

Para assegurar que, independentemente da situação política, esses programas possam continuar sendo implementados, a autonomia dos governos municipais precisa ser fortalecida. É importante desenvolver uma política governamental que aumente a consciência dos cidadãos sobre o significado da agricultura em ambientes urbanos. Paralelamente será necessário fornecer treinamento e estimular comunidades mais produtivas.

O programa precisa fornecer apoio continuado para os projetos produtivos durante e após o período do crédito. A recuperação dos empréstimos existentes deve ser encorajada, renegociando os prazos de pagamento quando necessário. É necessário também aperfeiçoar os critérios usados para selecionar os projetos que serão apoiados e financiados.

As regras operacionais do programa devem ser reformuladas, considerando-se as necessidades das comunidades, buscando uma combinação de microcrédito com planos de desenvolvimento comunitário, e explorando a participação do setor

privado, por exemplo na criação de um fundo rotativo, na doação de equipamentos, na divulgação e disseminação etc. Também sugere-se a implantação de um programa-piloto para testar algum esquema de poupança comunitária (associação de poupança, banco comunitário etc.), de modo a envolver mais pessoas (mudança de escala).

Essa experiência, embora de pequena escala, reforça a idéia de que a agricultura urbana é um meio importante para aliviar a pobreza, melhorar o ambiente urbano e promover o desenvolvimento de cidades mais produtivas, sustentáveis e democráticas.

Notas

- 1) Um salário mínimo corresponde a US\$ 125,60 (em novembro de 2002)
- 2) US\$ 1 = \$10,07 pesos mexicanos (novembro de 2002)
- 3) Um documento pelo qual o beneficiário do crédito concorda em pagar a quantia recebida, especificando a data do pagamento. O documento lista a quantia recebida, a finalidade do crédito, e os dados gerais sobre o beneficiário, e sua assinatura.