

## Os "fundos de confiança" como mecanismo de financiamento para a agricultura urbana participativa

César Jaramillo Avila - [aurbana@quito.gov.ec](mailto:aurbana@quito.gov.ec)

Coordenador do Programa Municipal de Agricultura Urbana da Prefeitura de Quito

Fotografia: C.J. Avila - cena rural na periferia de Quito, Peru

**Entre os aproximadamente dois milhões de habitantes do Distrito Metropolitano de Quito, Equador, 45% vivem em condições de pobreza, e 12% na miséria (PNUD, 2002). Essas condições estão relacionadas à crise econômica produzida pelas políticas de ajuste estrutural dos últimos três anos.**



### Introdução

Nesse período de apenas três anos, o processo de "dolarização" resultou em uma taxa de 120% de inflação, uma taxa de desemprego de 29,5%, e de subemprego ultrapassando 60% da população economicamente ativa. O processo agressivo de migração interna (64% da população agora vive em áreas urbanas) resultou em uma constante e crescente transferência da pobreza do campo para as cidades. Daí resultaram o aumento do desemprego e do auto-emprego, através de atividades tradicionalmente consideradas como integrantes da "economia informal".

### O Programa "AGRUPAR"

Com o objetivo de institucionalizar iniciativas que promovam o desenvolvimento humano sustentável e combatam a pobreza e a exclusão social, a Municipalidade de Quito criou, em janeiro de 2002, o Programa de

Agricultura Urbana Participativa "AGRUPAR", no âmbito do Departamento Metropolitano de Desenvolvimento Humano Sustentável (MDSHD).

O AGRUPAR tem por objetivo combater o impacto desproporcional da crise econômica sobre as populações urbanas mais pobres, especialmente sobre as mulheres cabeças-de-família. Ele foi projetado como uma ferramenta participativa na formulação e implementação de políticas públicas e projetos, focalizando nos seguintes tópicos:

1. geração de renda e emprego;
2. formas de garantir a segurança alimentar urbana; e
3. proteção ecológica dos recursos naturais.

Para aumentar a eficiência e servir melhor a comunidade, o governo metropolitano descentralizou seu trabalho em oito Administrações Zonais, que são responsáveis por executar as políticas municipais, gerenciar e controlar o uso do solo urbano, e coletar as taxas pela propriedade. Essas zonas têm os recursos necessários (capital humano, terra, água e organização comunitária) para desenvolver os programas participativos ligados à produção orgânica, ao processamento e à comercialização dos produtos agrícolas.

O apoio do gabinete do Prefeito ao programa é uma garantia de legislação favorável e motivação institucional para facilitar o acesso ao crédito, ao treinamento e à infraestrutura.

O AGRUPAR começou seu trabalho com a implementação de hortas comunitárias demonstrativas em terrenos privados, públicos e municipais. No caso de hortas em áreas privadas ou públicas, foi assinado um acordo quanto ao uso da terra, para garantir o acesso dos agricultores aos lotes por pelo menos dois anos. No caso de hortas em áreas municipais, uma pequena taxa é cobrada pelo uso do lote. As hortas demonstrativas são projetadas para servir como exemplos e espaços de treinamento para os membros da comunidade que queiram participar do programa, com a idéia de que eles irão reproduzir a experiência em suas casas, plantando hortas domésticas orgânicas e criando pequenos animais.

Como treinamento, são oferecidos estágios em áreas de cultivo orgânico. Com a finalidade de fortalecer o programa, vários acordos de colaboração foram firmados com organizações nacionais e internacionais para fornecer treinamento, assistência técnica e sementes, e ajudar na comercialização dos produtos. Essas organizações incluem o Programa de Gerenciamento Urbano, O Programa Mundial de Alimentação, o Programa de Florestamento e Reflorestamento de Quito, e redes de supermercados, entre outros.

## O Programa "Pró-Quito"

Para a implementação das hortas orgânicas familiares e para o desenvolvimento de microempresas, o AGRUPAR oferece, aos participantes do programa, acesso a crédito por meio do programa "Fundo para o Desenvolvimento da Inclusão Econômica e Social - Pró-Quitto", criado pela prefeitura. O objetivo desse fundo é encorajar investimentos produtivos e a criação de empregos pelo financiamento de atividades produtivas e/ou de serviços inovadores para as microempresas da cidade.

O Pró-Quitto foi criado por meio de um "[fundo de confiança](#)" constituído por recursos fornecidos pela municipalidade. A administração desses recursos é realizada por meio de cooperativas e de ONGs. Uma diretoria do Fundo decide sobre a alocação dos recursos e determina os [beneficiários](#) finais. Integram essa diretoria um representante do gabinete do Prefeito, o diretor do MDSHD e representantes dos comitês técnicos (que regulam as atividades de cada projeto). A municipalidade contribui com recursos financeiros e colabora com parceiros adicionais que podem ajudar com recursos específicos para sub-projetos especiais.

As cooperativas e ONGs canalizam os recursos para os empreendedores individuais ou em grupos que vivam abaixo da linha de pobreza e que não tenham acesso às linhas de crédito oferecidas pelos bancos. O valor máximo do crédito para cada operação é de US\$ 1.500 por família por produção agrícola, e de US\$ 6.000 por projeto de comercialização. O Pro-Quitto conta com as Administrações Zonais para a promoção e a difusão do programa, e para encaminhar pedidos de crédito por meio dos "operadores de desenvolvimento".

A Corporação Financeira Nacional é a entidade encarregada ("[confiada](#)") de administrar os recursos transferidos aos operadores de desenvolvimento. Esses operadores são selecionados com base em critérios de eficiência operacional, capacidade de gerenciamento, experiência com administração de recursos, compromisso social e moradia dentro do Distrito Metropolitano. Os operadores são os responsáveis por dirigir as operações e liberar os créditos, pelo treinamento e assistência técnica, pela avaliação dos tomadores de crédito e de seus projetos produtivos, e pelo acompanhamento da realização do projeto, com um foco especial na sua sustentabilidade.

O Pró-Quitto reconhece o Distrito Metropolitano como o [contribuidor](#) original do fundo e promotor da iniciativa, e garante o gerenciamento transparente, responsável, e eficiente dos recursos, assim como a realização e a sustentabilidade do programa, de modo que mudanças no plano político não afetem suas linhas de ação e seus objetivos. Além disso, o fundo assegura que os recursos financeiros não usados ao fim de cada ano fiscal não sejam perdidos para o programa.

Como resultado, o fundo de confiança é o instrumento mais apto a ganhar a confiança das entidades públicas e privadas, que podem então se unir ao programa como contribuidores adicionais e fornecer recursos técnicos e financeiros.

## Pró-Quito e AGRUPAR

O programa AGRUPAR estabeleceu uma aliança estratégica com o fundo de confiança "Pró-Quito" para a execução de dois programas de microcrédito, um para hortas familiares, e outro para a verticalização (comercialização) dos excessos da produção agrícola por meio de microempresas familiares e comunitárias. O Pró-Quito definiu várias linhas estratégicas de desenvolvimento, incluindo agricultura urbana, através de uma linha de crédito chamada CREDIAGRUPAR que prevê as condições de pagamento dos empréstimos e o direcionamento dos fundos com base nos esquemas e processos de produção. Isso facilita a provisão dos créditos e seu retorno seguro, beneficiando a população-alvo do AGRUPAR.

O crédito facilita a geração de empregos e a redução da vulnerabilidade econômica, e pode resultar em melhores níveis de renda e padrão de vida. Outro impacto é o nível crescente de participação das famílias e das comunidades nas tomadas de decisões, e a promoção da auto-suficiência, da auto-estima e da auto-confiança. A inclusão econômica por meio do acesso ao crédito está ligada intimamente à inclusão social.

Em condições de crise econômica, como a experimentada atualmente no Equador, o efeito da provisão de crédito pode moderar as flutuações - muitas vezes severas - no acesso das famílias aos recursos necessários à sua existência.

Para a municipalidade de Quito, o desenvolvimento de um programa de microcrédito como esse é um investimento social. Embora o retorno econômico direto do programa não seja tão alto como seria no mercado financeiro, combinado a outros retornos sociais o investimento vale bem a pena. Programas de crédito são parte de uma estratégia mais ampla de redução da pobreza e ajudam a atingir os objetivos sociais de longo prazo como a auto-determinação e a independência econômica das comunidades. Embora a luta contra a pobreza deva ser travada em muitos níveis e através de variadas abordagens, o uso do microcrédito é um sólido apoio e uma base inicial firme a partir da qual se pode trabalhar.

A parceria Pró-Quito/AGRUPAR é um instrumento efetivo, eficiente e oportuno para reduzir a pobreza na cidade, melhorar o ambiente urbano, gerar renda e promover maior participação dos cidadãos.

## O Fundo de Confiança

Um "fundo de confiança" é baseado em um ato de confiança, pelo qual um indivíduo ou uma entidade legalmente constituída fornece a outra um ou mais bens com a expectativa de desfrutar de um resultado determinado, estabelecido por meio de um contrato de "fundo de confiança". Esse resultado pode ser para o benefício do próprio contribuidor do fundo ou para o benefício de uma terceira parte, para quem, como consequência do contrato, uma entidade especializada e devidamente autorizada (o "confiado"), concorda em empenhar todos os seus esforços para alcançar o resultado determinado pelo contribuidor. O confiado mantém total separação entre seu próprio capital e os bens recebidos em confiança. Além disso, outras separações também são mantidas entre os bens de cada fundo de confiança, caso haja vários, para evitar qualquer confusão. Ou seja, cada fundo tem seu "capital autônomo" com relação aos demais porventura geridos pela mesma entidade confiada.

O atores desse mecanismo são:

- O "contribuidor" do Fundo; um indivíduo ou entidade legal que entrega ao confiado a administração de um ou mais de seus bens para atingir um determinado resultado e de acordo com as normas estabelecidas por ele;
- O "confiado"; uma entidade especial e legalmente reconhecida, autorizada para administrar fundos e fundos de confiança e exercer representação legal; e
- o "beneficiário"; a pessoa para cujo benefício o fundo de confiança é desenvolvido e os resultados alcançados, e que pode ser o próprio contribuidor ou pessoa(s) designada(s) pelo contribuidor.

Os indivíduos ou entidades legais que aceitam e assumem os arranjos indicados no contrato são contribuidores adicionais.

O fundo de confiança é um arranjo flexível e legal de extraordinária versatilidade que se adapta às necessidades dos contribuidores e que se caracteriza e se justifica pelo desenvolvimento das atividades que tenham sido especificadas. É uma ferramenta verdadeiramente adaptável cujo limite conceitual é marcado pela criatividade de quem o planeja, obviamente dentro dos limites da legalidade.

## Referências

- Larrea C e Sanchez J. 2002. Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: Perspectivas para el Desarrollo Humano Sustentable. Quito, Equador: PNUD.