
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL À AGRICULTURA FAMILIAR URUGUAIA DIANTE DA COVID-19

SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT POLICIES TO URUGUAYAN FAMILY FARMING IN THE FACE OF COVID-19

POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR URUGUAYA ANTE LA COVID-19

Junior Miranda Scheuer¹ <https://orcid.org/0000-0002-1190-422X>

¹Doutor em Ciências Agrárias. Professor assistente na Facultad de Agronomía, Universidad de la República. E-mail: scheuerjr@gmail.com

RESUMO

O artigo tem como objetivo revisar as políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável à agricultura familiar uruguaia em dois momentos particulares: as políticas consolidadas (contemporâneas) e em discussão (primordiais), além das políticas que surgiram em decorrência da covid-19 (efêmeras). Para isso, utilizaram-se dados oficiais e leituras transversais em publicações acadêmicas. Nas políticas contemporâneas destacam-se a normativa da agricultura, microcrédito, compras públicas, inocuidade, gênero, jovens, assistência técnica, descentralização das políticas, valorização da produção, fundo de emergência e de desenvolvimento; nas políticas primordiais, a segurança alimentar e nutricional, alimentação escolar, agroecologia, selo da agricultura e equidade de gênero; e, nas políticas efêmeras, o Fundo Solidário Covid-19, Estamos Contigo e o Projeto Campo Solidário. Uruguai vem construindo políticas sólidas às famílias rurais, contudo, durante a emergência sanitária não se constatou uma inovação institucional. A trajetória das políticas é relevante para a convivência com a covid-19, porém a pandemia proporcionou uma “janela de oportunidade conceitual”, explicado pela exploração do potencial produtivo, conservação dos recursos naturais, consumo de alimentos naturais e comercialização em circuitos curtos, potencializando a economia circular. O desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar é um caminho irreversível e imprescindível... Avancemos com isto.

Palavras-chave: Pandemia. Políticas públicas. Produção familiar.

ABSTRACT

The article aims to review public policies for sustainable rural development for Uruguayan family farming in two particular moments: consolidated (contemporary) and under discussion (primordial) policies, in addition to policies that emerged as a result of the covid-19 (ephemeral). For this, official data and cross-sectional readings were used in academic publications. In contemporary policies stand out the norms of agriculture, microcredit, public purchases, harmlessness, gender, young people, technical assistance, decentralization of policies, valorization of production, emergency and



development fund; in primordial policies, food and nutrition security, school feeding, agroecology, agriculture stamp and gender equity; and in ephemeral policies, the Covid-19 Solidarity Fund, We Are With You and the Solidarity Camp Project. Uruguay has been building solid policies for rural families, however, during the health emergency there was no institutional innovation. The trajectory of the policies is relevant to living with the covid-19, meantime the pandemic provided a “conceptual window of opportunity”, explained by the exploration of the productive potential, conservation of natural resources, consumption of natural foods and commercialization in short circuits, enhancing the circular economy. The sustainable rural development of family farming is an irreversible and indispensable path... Let's get on with it.

Keywords: Pandemic. Public policies. Family production.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo revisar las políticas públicas de desarrollo rural sostenible para la agricultura familiar uruguaya en dos momentos particulares: las políticas consolidadas (contemporáneas) y en discusión (primordiales), además de las políticas surgidas como resultado de la covid-19 (efímeras). Para eso, se utilizaron datos oficiales y lecturas transversales en publicaciones académicas. En las políticas contemporáneas se destacan la normativa de la agricultura, microcrédito, compras públicas, seguridad, género, jóvenes, asistencia técnica, descentralización de políticas, valorización de la producción, fondo de emergencia y desarrollo; en las políticas primordiales, seguridad alimentaria y nutricional, alimentación escolar, agroecología, sello de la agricultura y equidad de género; y, en las políticas efímeras, Fondo de Solidaridad Covid-19, Estamos Contigo y Proyecto Campo Solidario. Uruguay viene construyendo políticas sólidas para las familias rurales, sin embargo, durante la emergencia sanitaria no hubo innovación institucional. La trayectoria de las políticas es relevante para la convivencia con la covid-19, pero la pandemia brindó una “ventana de oportunidad conceptual”, explicada por la explotación del potencial productivo, conservación de los recursos naturales, consumo de alimentos naturales y comercialización en circuitos cortos, potencializando la economía circular. El desarrollo rural sostenible de la agricultura familiar es un camino irreversible e imprescindible... Vayamos adelante.

Palabras clave: Pandemia. Políticas públicas. Producción familiar.

INTRODUÇÃO

O fortalecimento da agricultura familiar é alcançado a partir da promoção de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável pelo Estado. A fim de compreender essa afirmação, faz-se relevante a discussão conceitual sobre os temas chaves. Inicialmente, o desenvolvimento rural, muitas vezes empregado de forma equívoca, requer a compreensão de três níveis básicos: agropecuário, agrário e rural.

Conforme Vassallo (2001), se entende por desenvolvimento agropecuário os aspectos agroeconômicos tradicionais, ou seja, as medidas públicas relacionadas a produção agropecuária. No desenvolvimento agrário, o conceito vai além do anterior e abrange os aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais, inserção nas cadeias de valor, organização etc. dos agricultores familiares. Para o autor, o desenvolvimento rural é a somatória dos

mecanismos aplicados ao desenvolvimento agropecuário e agrário, com a inclusão de particularidades específicas, a citar, educação, cultura, emprego, interrelação social, pluriatividade, cuidado com o meio ambiente, entre outros.

Vassallo (2001) afirmou, então, que o desenvolvimento rural é mais complexo e dinâmico, isto quer dizer, é conformado por uma interpretação/ressignificação ampliada da produção agropecuária e insere questões que vão além da visão estritamente rural, com a devida inclusão da conservação das bondades da natureza (recursos naturais – SCHEUER, 2016).

A sua vez, o desenvolvimento sustentável foi mundialmente difundido através do Informe de Brundtland, no qual se afeiçoou ao conceito aquele que atende as necessidades das presentes gerações, com uma profunda mirada na capacidade das futuras gerações em satisfazer as suas próprias necessidades (BRUNDTLAND REPORT WORLD, 1987).

Assim, se entende por desenvolvimento rural sustentável a integração das dimensões ambientais, econômicas e sociais do território rural (FREITAG et al., 2019), ativa valorização da vida em sociedade (DAMASCENO et al., 2011), constante harmonia com a capacidade de regeneração dos agroecossistemas e conservação da fauna e flora (SACHS, 2002).

Destarte, a instrumentalização do desenvolvimento rural sustentável ocorre por meio da execução de políticas públicas, ou seja, de ações gerais e/ou específicas de intervenção e resposta do Estado diante de um problema público (SECCHI, 2011) e/ou de conflitos sociais (RUA, 1998).

Em consonância com as discussões, as políticas públicas devem abranger os pontos atrelados ao desenvolvimento agropecuário, agrário, rural e sustentável, e estabelecer um corte multisetorial (SABOURIN; NIERDERLE, 2017), transversal (TORRES et al., 2018) e territorial (GRISA et al., 2018).

Face a pandemia do novo coronavírus SARS-CoV-2, amplamente conhecida como covid-19, a convivência com a emergência sanitária requer um conjunto de medidas multidimensionais (econômico, social, ambiental, comercial e político – BIANCO; CHUAVET, 2020), multidisciplinares (médicos, agrônomos, geógrafos, engenheiros etc.) e que envolvam diferentes atores sociais, desde burocratas (*policy makers*) até os agricultores familiares (*policy takers*).

Bem como asseveram Bianco e Chuavet (2020), a primeira urgência da pandemia se relaciona diretamente com a vida das pessoas, ou seja, no tratamento dos infectados e na prevenção antes do surgimento de novos casos. Sumamente importante, e que deve ser encarada de forma paralela a primeira urgência, é a produção, distribuição, acesso e qualidade

dos alimentos à população e, para isso, é fundamental que o Estado tenha e desenvolva políticas públicas de desenvolvimento rural à agricultura familiar, além de medidas de transferência de renda às pessoas em situação de risco socioeconômico.

Dessa forma, o artigo tem como objetivo revisar as políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável à agricultura familiar uruguaia em dois momentos particulares: as políticas consolidadas (contemporâneas) e em discussão (primordiais), além das políticas que surgiram em decorrência da covid-19 (efêmeras).

Além desta introdução sobre a temática e objetivo, o artigo se estrutura em mais três sessões: na primeira, expõem-se a metodologia, com a localização geográfica e procedimento de investigação; na segunda, os resultados e discussão a partir de uma breve revisão dos antecedentes e da organização das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável, apresentação das políticas contemporâneas, discussão das políticas primordiais e que não tiveram continuidade até o encerramento do artigo e, as políticas efêmeras no bojo da covid-19; e na terceira sessão, as considerações finais, sucedidas pelas referências bibliográficas.

METODOLOGIA

Localização geográfica

O Uruguai, denominação abreviada para a República Oriental do Uruguai, dada a localização geográfica ao lado oriente do rio Uruguai, faz limite ao Norte com a República Federativa do Brasil (Rio Grande do Sul – divisa seca), ao Oeste com a República Argentina (Entre Ríos e Corrientes – divisa hídrica pelo rio Uruguai), ao Leste as terras são banhadas pelo Oceano Atlântico e, ao Sul pelo rio da Prata (IGM, 2020) (Mapa 1).

Mapa 1. Localização geográfica da República Oriental do Uruguai.



Fonte: IGM (2020).

O Uruguai é um dos menores países Sul-americanos, conta com uma extensão territorial de 176 mil Km² e é representado por 19 estados. Estima-se uma população de 3,5 milhões de habitantes (5% se concentra no meio rural), com Índice de Desenvolvimento Humano de 0,808 (muito alto desenvolvimento humano), Produto Interno Bruto de US\$ 60 bilhões e renda *per capita* de US\$ 16,2 mil (INE, 2020; PNUD, 2020).

O país é considerado como uma sociedade igualitária, com instituições fortes e estáveis, e apresenta baixos níveis de corrupção política, refletindo na alta confiança nos gestores públicos. Estas características corroboram para que o Uruguai possua um dos melhores índices de bem-estar social da América Latina (BANCO MUNDIAL, 2020).

Procedimento de investigação

Para cumprir com o objetivo proposto, a investigação se estrutura em três etapas: políticas contemporâneas, primordiais e efêmeras. No estudo das políticas públicas contemporâneas foram levantadas as principais ferramentas executadas desde a Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) aos agricultores familiares. Na revisão das políticas primordiais consideraram-se os planos/projetos que possuem alguma base normativa ou discussão preliminar.

Já para as políticas efêmeras, buscaram-se aquelas com incidência na agricultura familiar e outras que, direta ou indiretamente, impactaram no setor agropecuário durante a covid-19 (março/dezembro de 2020). Assim, revisaram-se as principais políticas e/ou iniciativas no contexto rural que possuem/possuíam discussões pela DGDR, conformadas a partir de dados oficiais e de leituras transversais em publicações acadêmicas, além de uma análise crítica do cenário que se apresenta.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável

A dinâmica das políticas públicas com ênfase nas famílias rurais é relativamente recente no Uruguai (VASSALLO, 2010). No ano de 2008, a partir do Orçamento Nacional do Estado uruguaio para o exercício de 2005/2009, se implementou a DGDR (funções similares ao extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário no Brasil), braço operacional do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (tradução para *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca* – MGAP).

Anteriormente, as ações centravam-se no MGAP a partir do Programa Uruguai Rural, Programa de Produção Responsável e Programa de Desenvolvimento Pecuário, antecedentes diretos as atuais políticas de desenvolvimento rural às famílias rurais. Sublinha-se que nem sempre as iniciativas se radicavam no fortalecimento da agricultura familiar.

A incumbência da DGDR é entender as particularidades das famílias rurais desde a participação dos diferentes atores sociais dos territórios e, com uma contínua articulação interinstitucional entre os ministérios e outras organizações públicas e privadas (SCHEUER et al., 2018).

Além do mais, a DGDR possui a incumbência de planejar, desenhar e implementar políticas públicas em uma perspectiva integral de desenvolvimento rural aos agricultores familiares e pescadores artesanais, partindo do pressuposto da sustentabilidade ambiental, social e econômica, e inserção competitiva nas cadeias comerciais (URUGUAI, 2017).

Esses princípios estão organizados (entre outros voltados tanto para a agricultura familiar, quanto para a não familiar) pela plataforma Uruguai Agointeligente. Esta estratégia encontra guarida nas vantagens comparativas do território uruguaio que produz alimentos para além da demanda interna de 3,5 milhões de habitantes, quer dizer, a capacidade produtiva alcança de 20 a 28 milhões de pessoas nos mais variados países (MONDELLI, 2014; GÓMEZ, 2019), com pretensões de chegar a 50 milhões (URUGUAI, 2017).

A partir dessa visão, a plataforma Uruguai Agointeligente se construiu em torno de “[...] producir más y mejor en sintonía con el ambiente, adaptados al cambio climático que incide en la producción, apoyados por la innovación tecnológica y con inclusión de todos los productores a las cadenas de valor” (URUGUAI, 2017, p. 6). Em síntese, a estratégia se ampara em um sistema de produção que busca a intensificação produtiva sustentável (AGUERRE et al., 2014).

A plataforma possui seis eixos norteadores: promoção da competitividade e integração comercial; intensificação produtiva com sustentabilidade econômica, ambiental e social; adaptação e mitigação; inserção competitiva da agricultura familiar em cadeias de valor; articulação da institucionalidade pública/privada; e, consciência agropecuária (URUGUAI, 2017). Assim, as políticas contemporâneas e primordiais, ainda que resultantes de esforços paralelos, estão reunidas sob o guarda-chuva institucional do Uruguai Agointeligente, eixo atrelado ao desenvolvimento rural da agricultura familiar.

Políticas contemporâneas

Entre as políticas contemporâneas que visam o fortalecimento da agricultura familiar destacam-se a normativa que define e prioriza políticas às famílias rurais, microcrédito rural, compras públicas, inocuidade alimentar, equidade de gênero, jovens rurais, assistência técnica, descentralização das políticas, valorização da produção familiar, Fundo Agropecuário de Emergência e Fundo de Desenvolvimento Rural.

O reconhecimento normativo das famílias rurais ocorreu no ano de 2008 através da resolução do MGAP n.º 527, atualizada em 2016 pela resolução n.º 1.013. Tradicionalmente, no Brasil se maneja o conceito de agricultura familiar, entretanto no Uruguai adotou-se a terminologia de “produtor familiar”, no qual corresponde as pessoas físicas que possuem residência familiar no estabelecimento agropecuário ou nas proximidades (50 Km), responsáveis diretamente pela gestão da propriedade rural e/ou atividade agrária, em área não superior a 500 hectares com Índice Coneat 100 (padrão de produtividade do solo, similar as módulos fiscais no Brasil), contratação de mão de obra de até dois assalariados (carga anual de trabalho de até 500 horas) e, a renda originada fora da propriedade não pode ultrapassar a US\$ 500 mensais (valor de referência a 14 vezes a Base de Prestações e Contribuições) (URUGUAI, 2016).

Nesse âmbito apresenta-se o conceito de produtores familiares pesqueiros (resultado da implementação da Lei de Compras Públicas – MACHADO et al., 2018), compreendidos como as pessoas físicas que exercem a atividade de pesca artesanal em embarcações inferiores a 10 toneladas, ou desde a ribeira sem auxílio de embarcações, não possuindo mais de um tipo de permissão de pesca (artesanal ou desde a terra), com renda familiar (principal) de origem pesqueira e, com a contratação de mão de obra de até três assalariados (carga anual inferior a 1.250 horas) (URUGUAI, 2016).

A partir do marco legal determinou-se o Registro de Produtores Familiares e Registro de Produtores Familiares Pesqueiros, ferramenta de reconhecimento voluntário da qualidade de produtor familiar, sendo executada pela DGDR (URUGUAI, 2020a). O registro tem como finalidade, além da identificação das famílias rurais, o direcionamento de políticas diferenciadas ao público objetivo (transversais, complementárias e específicas – TORRES et al., 2018).

Em sequência, a viabilidade econômica do sistema produtivo familiar ocorre por uma ação conjunta entre a DGDR, Fundação Uruguaia de Cooperação e Desenvolvimento Solidário e, Comitê de Crédito Local (representantes locais que outorgam a garantia social),

no qual executam o Programa Microcrédito Rural. O Programa está orientado aos produtores familiares que se veem limitados diante as imposições das instituições creditícias formais (bancos credores).

O Programa busca facilitar o acesso ao crédito de curto prazo pelas famílias rurais, gerar sinergias locais entre representantes e beneficiários e, fomentar a produção rural. Basicamente, o Programa concentra três linhas de atuação: necessidades familiares domésticas, empreendimentos produtivos agropecuários ou não e, habitação rural (URUGUAI, 2020b).

Como política pública de comercialização da produção familiar aponta-se a lei n.º 19.292, de 2014, que trata sobre as compras públicas estatais através da reserva de mercado para os gêneros alimentícios oriundos dos produtores familiares e pescadores artesanais (SCHEUER et al., 2020). A Lei de Compras Públicas tem como objetivo fortalecer as famílias rurais por meio da colocação de parte da produção ante as demandas públicas por alimentos, além de garantir melhores preços (ausência de intermediadores) e fomentar as relações organizativas (URUGUAI, 2014).

Relativo à inocuidade alimentar, o governo uruguaio a trata como uma estratégia de competitividade, dada a importância da produção, comercialização e consumo de alimentos de comprovado status sanitário. Em 2015 o MGAP reformula os preceitos e cria a Direção Geral de Controle de Inocuidade Alimentar, sustentada em formular, planificar, coordenar e executar medidas relacionadas as barreiras sanitárias, biossegurança e inocuidade alimentar junto aos autores das cadeias produtivas.

Em relação a medida de inocuidade alimentar, a ação está organizada pela cartilha de Boas Práticas de Produção, Elaboração e Armazenamento, com padrões sanitários de produção e consumo, certificação da produção orgânica, observação de normas nacionais e internacionais, entre outras ações (URUGUAI, 2020c).

No aspecto de inclusão social se discute a valorização de gênero nas políticas públicas (COURDIN et al., 2016). O programa Somos Mulheres Rurais, com organização interinstitucional entre a DGDR/MGAP e o Instituto Nacional de Mulheres do Ministério de Desenvolvimento Social, se direciona ao financiamento de projetos (coletivos) pertinentes a atividade agropecuária (produção, serviços, capacitação etc.), permeando a inclusão social do público feminino e o desenvolvimento rural sustentável (URUGUAI, 2020d).

Ademais do Somos Mulheres Rurais há o programa Caminho Mulher, com uma vertente similar ao anterior. A convocatória se destina a grupos de mulheres rurais (grupal em um estabelecimento, grupal em mais de um estabelecimento e, grupal sem a centralidade de

um estabelecimento rural) que postulam propostas de serviços agropecuários ou de desenvolvimento produtivo, amparadas desde a óptica do desenvolvimento sustentável da produção, adoção de tecnologias e espírito associativista (URUGUAI, 2020d).

Além da inclusão social desde a equidade de gênero, há o programa Somos Daqui. Direcionado a grupos de jovens rurais com pretensões de permanecer no campo (SCHEUER et al., 2018), o programa (em base a convocatórias) prevê o financiamento de projetos que buscam a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (URUGUAI, 2020e).

Como forma de apoio socioproductivo há o programa de Assessoramento Técnico e Extensão Rural (ATER) desde o Sistema Nacional de Extensão Rural (LANDINI; RIET, 2015). A ATER se destina aos produtores familiares e pescadores artesanais e constitui uma ferramenta auspiciosa para o fomento de sistemas alimentares sustentáveis a partir da socialização, assessoria de conhecimentos técnicos e tácitos, otimização dos recursos naturais e unidade produtiva (URUGUAI, 2020d).

No âmbito da promoção das políticas públicas cabe destacar as Mesas de Desenvolvimento Rural (URUGUAI, 2007). Embrião do Programa Uruguaí Rural, as Mesas representam uma instância de descentralização estatal quanto ao debate de problemas (territoriais) e planejamento de ações.

O objetivo principal das Mesas está atrelado em estimular o amplo envolvimento e participação popular dos mais variados setores sociais (governança horizontal – novos atores sociais de tipo *bottom-up*), por exemplo, agricultores, sociedades, sindicatos etc., relacionados em torno da agropecuária. Sublinha-se que as demandas nesse pleito não se restringem somente as questões produtivas (ARBELETICHE et al., 2019).

A convocatória “Mais valor à produção familiar”, no marco do Programa de Desenvolvimento Produtivo Rural (URUGUAI, 2020f), visa incluir a produção agropecuária da agricultura familiar nas cadeias de valor. A convocatória se organiza na cooperação técnica e estratégica entre as famílias rurais e as agroindústrias (e demais instituições agropecuárias), através de apoios econômicos parciais para a execução dos projetos (DURÁN et al., 2018).

No sentido de viabilizar o sistema produtivo e a capacidade econômica dos estabelecimentos rurais diante as emergências agropecuárias, por exemplo, eventos climáticos, fitossanitários e sanitários extremos, o governo criou o Fundo Agropecuário de Emergência. A medida destina aos atingidos recursos financeiros, apoios produtivos e insumos (URUGUAI, 2017) como forma de reparo às emergências.

Além do Fundo Agropecuário de Emergência há o Fundo de Desenvolvimento Rural, instrumento que propicia o desenvolvimento de programas e planos de desenvolvimento rural sustentável à agricultura familiar e de inserção comercial nas cadeias de valor. Ambos os fundos são constituídos por recursos públicos e por acordos internacionais com o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (URUGUAI, 2017).

Políticas primordiais

Para as políticas primordiais, fundamentais ao fortalecimento da agricultura familiar, apresentam-se as discussões em torno da segurança alimentar e nutricional, alimentação escolar, produção agroecológica, selo da agricultura familiar e, equidade de gênero.

No ano de 2015 o parlamento uruguaio, por meio da Comissão Especial de População e Desenvolvimento da Câmara dos Deputados, esboça um projeto denominado “Direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional da população”. O projeto tinha como objetivo promover um marco de referência jurídica para a definição de estratégias e políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional, com princípios estruturados na vida e na alimentação mais saudável e fomento de sistemas produtivos sustentáveis dos produtores familiares (URUGUAI, 2015). Infelizmente, o marco normativo esbarrou nos processos burocráticos do parlamento e, atualmente o projeto encontra-se arquivado (URUGUAI, 2020g).

Seguindo a reflexão anterior, o Programa de Alimentação Escolar vincula os produtores familiares (produção, com potencial nas bases agroecológicas) e as compras públicas estatais (distribuição), ademais a segurança alimentar e nutricional. O intuito do Programa centra-se em contribuir com um adequado estado nutricional dos escolares das instituições públicas e privadas, mirando a capacidade de aprendizagem e redução dos riscos alimentícios a partir do fornecimento de alimentos naturais e minimamente industrializados (CEIP, 2020).

O Programa foi implementado nos anos de 1930 e segue vigente, entretanto, há um potencial latente de associação com a capacidade produtiva das famílias rurais no fornecimento de gêneros alimentícios aos escolares (não há dados públicos que permitam rastrear a origem dos alimentos adquiridos pelo Programa, e tão pouco medidas políticas que privilegiam a compra dos agricultores familiares).

Nessa perspectiva, em 2016 ingressa no parlamento uruguaio as discussões em torno da agroecologia, promulgada no final de 2018 com a criação de uma comissão nacional para a discussão do Plano Nacional para o Fomento da Produção com Bases Agroecológicas (lei n.º 19.717).

A lei mencionada tem como objetivo fomentar a soberania e a segurança alimentar com um pilar na conservação dos recursos naturais ante a produção, distribuição e consumo de alimentos agroecológicos, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos consumidores (URUGUAI, 2018). Recentemente, a comissão finalizou o Plano de Agroecologia, seguida da aprovação dos recursos no Orçamento Nacional de 2020-2024.

Outra ação que ainda não se concretizou é o projeto “Rumo à construção do selo da agricultura familiar no Uruguai”, discutido desde a DGDR/MGAP, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura e Reunião Especializada em Agricultura Familiar. O intuito do selo parte da valorização da produção, diferenciação e certificação dos produtos rurais, em particular dos produtores familiares e pescadores artesanais (TORRES et al., 2018; URUGUAI, 2020d).

Em etapa de elaboração, construção e consulta popular, há a discussão do Plano Nacional de Gênero em Políticas Agropecuárias, organizado em cooperação intrainstitucional entre a DGDR, Direção Nacional de Recurso Aquáticos e Direção Geral de Recursos Naturais (ligadas ao MGAP), interinstitucional com o Ministério de Desenvolvimento Social (Instituto Nacional de Mulheres) e com apoio da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

O Plano possui uma visão/objetivo ampliada dos programas Somos Mulheres Rurais e Caminho Mulher, obviamente pautado nas mulheres rurais (equidade de gênero), nos seus empreendimentos agropecuários, na independência socioeconômica e no desenvolvimento rural sustentável (URUGUAI, 2020h).

Políticas efêmeras

Na discussão das políticas efêmeras implementadas em razão da pandemia, apresenta-se algumas ações que, de certa forma, envolveram a agricultura familiar, por exemplo, o Fundo Solidário Covid-19, a campanha Estamos Contigo e o Projeto Campo Solidário.

Para o enfrentamento da pandemia o governo uruguaio criou o Fundo Solidário Covid-19. De maneira geral, o objetivo do Fundo baseia-se em prover recursos e garantir a cobertura

de gastos diversos nas ações de resposta a disseminação territorial da covid-19 (SCHEUER, 2020).

Dentre a composição do Fundo destaca-se a contribuição do setor agropecuário, em que 40% tem origem do Instituto de Investigações Agropecuárias e da renúncia fiscal em função da comercialização pecuária (imposto de 1% sobre o valor dos bens negociados por todos os agricultores) e, 20% do Instituto Nacional de Carnes. Tratando da renúncia fiscal, esta não incidiu sobre os agricultores familiares, que ficaram livres (para o período que perdurar a emergência sanitária) de contribuir com o mencionado imposto (SCHEUER, 2020).

Paralelo ao Fundo, o governo uruguaio promoveu a campanha Estamos Contigo. Organizado pelo MGAP/DGDR, a ferramenta nada mais é que uma ação publicitária do governo socializada por meio de vídeos e mensagens que ressaltam a importância dos agricultores, em especial os familiares, na produção e fornecimento de alimentos saudáveis e na diminuição do número de infectados diante as orientações de distanciamento social (URUGUAI, 2020i).

Outra ação que involucrou as famílias rurais foi o Projeto Campo Solidário. A medida do Projeto consistiu na arrecadação de alimentos do setor agropecuário (público e privado) e doação ao Instituto Nacional de Alimentação (restaurantes populares) e demais ações sociais (cestas básicas, panelas populares – movimentos locais de distribuição de refeições) (URUGUAI, 2020j).

Alheio (diretamente) à agricultura familiar, durante a pandemia o governo promoveu o programa Cesta de Emergência Alimentaria, com o objetivo de distribuição de alimentos as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O programa possui uma dupla via: a disponibilização de um valor mensal de US\$ 28 para a compra de alimentos pré-determinados nos supermercados, ou o recebimento direto de uma cesta básica com 14 Kg de alimentos (URUGUAI, 2020k).

Em ambos os casos, ademais do Cartão Uruguai Social (programa de distribuição de renda, análogo ao Bolsa Família no Brasil), os produtos da agricultura familiar não são prioridades na composição das cestas alimentarias, e tão pouco estão associados na distribuição de renda à população carente.

Em análise ao período das políticas efêmeras, Scheuer (2020, p. 1) asseverou que “[...] no se identificaron mecanismos concretos del gobierno uruguayo a los productores familiares para el enfrentamiento a la pandemia [...]”. As ações adotadas não possuíram um viés pontual de fortalecimento do desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar,

foram mais medidas de sensibilização (a citar, estímulo ao consumo de alimentos de origem das famílias rurais – Estamos Contigo) e arrecadação de valores monetários (Fundo Solidário Covid-19) e de alimentos (Projeto Campo Solidário).

CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

Não há dúvidas de que o reconhecimento normativo e o registro da agricultura familiar contribuem decisivamente para o fortalecimento das famílias rurais e desenvolvimento rural sustentável, pois permeiam o planejamento e direcionamento de políticas públicas específicas ao público objetivo. Entretanto, o registro voluntário, ou seja, desde a iniciativa dos agricultores, implica em um potencial problema para ao reconhecimento pormenorizado do meio rural.

O Programa Microcrédito Rural, vertente que de certa forma lembra o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (política brasileira), possui um embasamento relevante ao considerar a disponibilização de créditos às famílias rurais. Por outro lado, o Programa peca por sua restrição em valores, taxa de juros e objetivo, ou seja, baixo montante, juros elevados e disperso quanto ao desenvolvimento socioproductivo.

De certa forma, pode-se afirmar que no Uruguai não há uma política creditícia marcadamente ao agro, o que há são medidas pontuais diante problemas específicos, muitos destes viabilizados através do Fundo Agropecuário de Emergência e do Fundo de Desenvolvimento Rural, além de convocatórias a projetos rurais (Mais valor à produção familiar).

Em se tratando de comercialização, as compras públicas estatais representam um marco de inserção comercial, de valorização social da produção familiar e de estímulo a organização do público objetivo. Mas, o mecanismo é débil – em conjunto com outras políticas – justamente por não se associar com o desenvolvimento rural sustentável, a citar as lacunas na admissão de produtores não familiares, ausência de determinações agroecológicas e orgânicas, processo logístico, capacitação e assistência técnica, apoio social etc.

Referência positiva deve ser feita aos programas de inclusão social no campo, como o Somos Mulheres Rurais, Caminho Mulher e Somos Daqui. Obviamente, suas restrições (financeiras, alcance, continuidade, resultados etc.) não se superpõem ao marco diferencial dessas políticas públicas quanto a equidade de gênero num ambiente historicamente masculino, além da visão sagaz de estímulo a permanência dos jovens no campo.

Apesar de não haver um objetivo definido tendo em vista a hodierna questão, o Uruguai encaminha-se para um rumo marcado pela valorização da mulher rural através do Plano Nacional de Gênero em Políticas Agropecuárias, reconhecendo a importância da força feminina na produção sustentável de alimentos e de independência econômica.

Já as Mesas de Desenvolvimento Rural refletem a disposição do governo de descentralizar o debate das políticas públicas e ampliar a visão para além do produtivo. A medida resgata pontos de senso comum e variados, conforme as discussões territoriais, e abre caminho para a participação social e visão mais integrada do desenvolvimento rural sustentável.

Cabe salientar que nem sempre as expressões populares são e podem ser atendidas pelas Mesas, dada a viabilidade técnica e orçamentária, até mesmo pelos percalços das próprias manifestações. As Mesas indicam, também, para aonde as políticas devem seguir, quer dizer, os rumos inferidos pelos *policy takers* aos *policy makers*.

Embora seu objetivo seja mais amplo, a proposta parlamentar (infelizmente arquivada) de segurança alimentar e nutricional relaciona-se com a agricultura familiar justamente pela produção de alimentos saudáveis e sustentáveis. Sublinha-se a desregulamentação normativa sobre o tema, mas isso não exime o Estado uruguaio de responsabilidade, já que nesse âmbito possui, basicamente, duas frentes de ação: Instituto Nacional de Alimentação e Observatório de Segurança Alimentar e Nutricional.

Há que sopesar, também, a ausência de determinações normativas ao que se refere a produção agroecológica. Tema estabelecido no Brasil desde o ano de 2003, no Uruguai o assunto carece de arcabouço regulatório e de políticas públicas focalizadas, tanto na produção de alimentos, quanto na conservação das capacidades regenerativas do meio ambiente. Entre outras auspiciosas virtudes do Plano de Agroecologia destacam-se a produção, comercialização e consumo de alimentos saudáveis, amparado na política de inocuidade alimentar.

Em base aos princípios da segurança alimentar e nutricional e da agroecologia, a análise se estende ao potencial vínculo com o Programa de Alimentação Escolar e, até mesmo, com as compras públicas estatais. As medidas, quando contextualizadas aos frutíferos resultados, acarretariam na segurança alimentar e nutricional da população em diferentes linhas de frente (entidades socioassistenciais, organismos estatais, escolas etc.) e, fomentaria a produção e comercialização (economia circular) de alimentos sustentáveis e saudáveis desde as mãos da agricultura familiar.

A produção familiar ver-se-ia mais competitiva e inserida nas cadeias de valor, e na própria economia circular (compras públicas), com a adoção de um selo/certificado de agricultura familiar, com a devida procedência (inocuidade alimentar) da produção e em base as técnicas de conservação dos recursos naturais (agroecologia).

Certamente, o conjunto de políticas públicas apresentadas vem fortalecendo a agricultura familiar uruguaia em um sentido amplo (lógico que há disparidades e limitações nessa trajetória), com vistas na adoção de novos mecanismos e/ou políticas primordiais que abarcariam e complementariam as políticas contemporâneas.

Entretanto, durante a emergência sanitária provocada pela covid-19 não se constatou uma inovação institucional na implementação de ações que fomentem o desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar. As medidas tomadas se arraigaram na sensibilização (Estamos Contigo), constituição de recursos (Fundo Solidário Covid-19) e arrecadação de alimentos (Projeto Campo Solidário).

Essas medidas são extremamente relevantes para o convívio da nova (e transitória) normalidade junto a covid-19, porém a pandemia proporcionou ao que se poderia mencionar como “janela de oportunidade conceitual”. Este período se explica em explorar o potencial produtivo da agricultura familiar, em observância a conservação dos recursos naturais, consumo de alimentos naturais e/ou minimamente processados e comercialização em circuitos curtos, potencializando a economia circular.

Uruguai vem construindo políticas públicas sólidas às famílias rurais, contudo, todas as políticas apontadas são dependentes da saúde orçamentária do Estado e, também, das cooperações internacionais que o governo estabelece. No entanto, os *policy makers* não devem perder de vista (ou sucumbir a ideologias partidárias) os resultados alcançados, os que podem alcançar diante as discussões já apresentadas, e as que se inserem peculiarmente e momentaneamente. O desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar é um caminho irreversível e imprescindível... Avancemos com isto.

REFERÊNCIAS

AGUERRE, V. et al. Exploración de alternativas para el desarrollo sostenible de sistemas de producción hortícola-ganaderos familiares en el sur de Uruguay. **Agrociencia Uruguay**, Montevideo, v. 18, n. 1, p. 24-40, jan./jun. 2014.

BANCO MUNDIAL. **Uruguay**: panorama general. Washington: Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

BIANCO, M.; CHAUVET, M. COVID-19, alimentos y naturaleza. Oportunidad para una imprescindible reconexión. **Debates sobre la Innovación**, Ciudad de México, v. 5, n. 1, 2020.

BRUNDTLAND REPORT WORLD. **Commission on Environment and Development: our common future**. Oxford: UN, 1987.

CONSEJO DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA (CEIP). **Programa de Alimentación Escolar**. Montevideo: CEIP, 2020. Disponível em: <<http://www.ceip.edu.uy/finalidad-del-pae>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

COURDIN, V. et al. “La buena esposa, limpia, sana y hacendosa” Formación con perspectiva de género para mujeres rurales. **Ciencias Agronómicas**, Rosario, v. 28, n. 16, p. 27-34, jan./dez. 2016.

DAMASCENO, N. P.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. O Impacto do PRONAF sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no estado do Ceará. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 129-156, jan./jun. 2011.

DURÁN, V. et al. Primera evaluación del Programa de Desarrollo Productivo Rural. In: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Anuario 2018: análisis sectorial y cadenas productivas, temas de política, estudios**. Montevideo: MGAP, 2018. p. 399-408.

FREITAG, C.; KLESENER, H. M; PLEIN, C. Contribuições do cooperativismo solidário para agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável. **Orbis Latina**, Foz do Iguaçu, v. 9, n. 1, p. 95-109, jan./jun. 2019.

GÓMEZ, A. P. Uruguay: país productor de alimentos para un sistema alimentario disfuncional. **Agrociencia Uruguay**, Montevideo, v. 23, n. 1, p. 1-9, jan./jun. 2019.

GRISA, C.; SABOURIN, E.; LE COQ, J. F. As políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e Caribe: um balanço para a construção de uma agenda de pesquisa. **Raíces**, Campina Grande, v. 38, n. 1, p. 7-21, jan./jun. 2018.

INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR (IGM). **Situación geográfica**. Montevideo: IGM, 2020. Disponível em: <http://www.igm.gub.uy/situacion-geografica/#:~:text=Situada%20en%20Am%C3%A9rica%20del%20Sur,zona%20templada%20del%20Hemisferio%20Sur>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). **Demografía y Estadísticas Sociales**. Montevideo: INE, 2020. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/censos-2011>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

LANDINI, F.; RIET, L. Extensión rural en Uruguay: problemas y enfoques vistos por sus extensionistas. **Mundo Agrario**, Buenos Aires, v. 16, n. 32, p. 1-17, ago. 2015.

MACHADO, A.; PIZZOLON, A.; VAZ, J. T. Compras institucionales: estado del arte del proceso uruguayo. In: PEREZ-CASSARINO, J. et al. (Orgs.). **Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais**. Chapecó (Brasil), Santiago (Cabo Verde): UFFS, UNICV, 2018. p. 121-136.

MONDELLI, M. **Lineamientos estratégicos para el desarrollo competitivo agroexportador**. Montevideu: 2º Foro Cooperativo Agropecuario, 2014. Disponível em <http://www.caf.org.uy/site/wp-content/uploads/2014/09/Documento-PDF-4.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **El PNUD en Uruguay**. Montevideu: PNUD, 2020. Disponível em: <https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/about-us.html>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. (Org.). **O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados**. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998. p. 74-93.

SABOURIN, E.; NIEDERLE, P. Agricultura Familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e da Agroecologia. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Eds.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais, conjunturas e políticas públicas**. Brasília: Nead; E-papers Serviços Editoriais Ltda, 2017. p. 268-284.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SCHEUER, J. M. Agroecologia: cuidando da saúde do planeta – palestra de Leonardo Boff. **Revista Nera**, Presidente Prudente, v. 19, n. 31, p. 166-179, ago. 2016.

SCHEUER, J. M. **Uruguay ante el Covid-19: ¿y los productores familiares?** Paris: PP-AL, 2020. Disponível em: <https://www.pp-al.org/es/noticias/uruguay-ante-el-covid-19-y-los-productores-familiares>. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

SCHEUER, J. M.; BOZA, M. S.; RODRÍGUEZ, N. Compras públicas governamentais: uma análise dos programas brasileiro, uruguaio e chileno. In: BERTHOLI, A. W.; FERREIRA, G. H. C. (Org.). **Espaço agrário em questão** (Série Estudos Reunidos, volume 73). Jundiaí: Paco Editoria, 2020. p. 206-222. (ePub).

SCHEUER, J. M.; VASSALLO, M.; GARET, G. Acciones gubernamentales de desarrollo sostenible de la agricultura familiar uruguaya. **Scitis**, São Paulo, v. 5, p. 13-25, jan./jun. 2018.
SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

TORRES, M. F.; ARBELETICHE, P.; SABOURIN, E. Agricultura familiar en Uruguay, reconocimiento y políticas públicas. **Raíces**, Campina Grande, v. 38, n. 1, p. 116-128, jan./jun. 2018.

URUGUAI. Cámara de Representantes. **Comisión Especial de Población y Desarrollo** (carpeta n.º 198). Montevideu: Cámara de Representantes, 2015. Disponível em: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/124753/ficha_completa. Acesso em: 26 de abril de 2020.

URUGUAI. Centro de Información Oficial (IMPO). **Ley n.º 19.292, del 16 de diciembre de 2014.** Declaracion de interes general: produccion familiar agropecuaria y pesca artesanal. Montevidéo: IMPO, 2014. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014>. Acesso em: 10 de março de 2020.

URUGUAI. Centro de Información Oficial (IMPO). **Ley n.º 18.126, del 15 de mayo de 2007:** descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. Montevidéo: IMPO, 2007. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18126-2007/8>. Acesso em: 10 de março de 2020.

URUGUAI. Centro de Información Oficial (IMPO). **Ley n.º 19.717, del 21 de diciembre de 2018:** plan nacional para el fomento de la producción con bases agroecológicas. Montevidéo: IMPO, 2018. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018>. Acesso em: 10 de março de 2020.

URUGUAI. Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). **Microcrédito Rural.** Montevidéo: MGAP; DGDR, 2020b. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/programas/microcredito-rural>. Acesso em: 27 de outubro de 2020.

URUGUAI. Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). **Registro de Producción Familiar Agropecuaria.** Montevidéo: MGAP; DGDR, 2020a. Disponível em: <https://www.gub.uy/tramites/registro-productores-familiares?min=true>. Acesso em: 27 de outubro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). **Solicitud de canasta de Emergencia Alimentaria.** Montevidéo: MIDES, 2020k. Disponível em: <https://www.gub.uy/tramites/solicitud-canasta-emergencia-alimentaria>. Acesso em: 14 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Campo Solidario coordina acciones a nivel nacional y local que son ejemplo de solidaridad ante la pandemia Covid-19.** Montevidéo: MGAP, 2020j. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/campo-solidario-coordina-acciones-nivel-nacional-local-son-ejemplo>. Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Desarrollo rural: Campaña "Estamos contigo".** Montevidéo: MGAP, 2020i. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/campanas/campana-estamos-contigo>. Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Dirección General de Desarrollo Rural: desarrollo rural inclusivo.** Montevidéo: MGAP; DGDR, 2020d. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/dgdr>. Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **División inocuidad y calidad de alimentos.** Montevidéo: Dirección Geral de Controle de Inocuidade Alimentícia (DIGECIA); MGAP, 2020c. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia->

agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/division-inocuidad-calidad-alimentos. Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Más valor a la producción familiar**. Montevideo: MGAP, 2020f. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/valor-produccion-familiar>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Ministerio de Ganadería elabora Plan Nacional de Género en Políticas Agropecuarias**. Montevideo: MGAP, 2020h. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/ministerio-ganaderia-elabora-plan-nacional-genero-politicas-agropecuarias>. Acesso em: 9 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Propuestas seleccionadas de Somos de Acá**. Montevideo: MGAP, 2020e. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/propuestas-seleccionadas-somos-aca>. Acesso em: 9 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Resolución n.º 1.013/016**: Definición del Productor Familiar Agropecuario. Montevideo: MGAP, 2016. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-1013016-definicion-del-productor-familiar-agropecuario>. Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Uruguay Agointeligente**: los desafíos para un desarrollo sostenible. Montevideo: MGAP, 2017. 158 p.

URUGUAI. Parlamento del Uruguay. **Alimentación, seguridad y soberanía alimentaria**: derecho – ley marco. Montevideo: Parlamento del Uruguay, 2020g. Disponível em: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/124753/ficha_completa. Acesso em: 26 de abril de 2020.

VASSALLO, M. A. **Desarrollo rural**: teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo: FAGRO, 2001.

VASSALLO, M. Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (Orgs.). **Las Agriculturas familiares en del Mercosur**: trayectorias, amenazas y desafíos. Buenos Aires: Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura, 2010. p. 111-127.

Artigo recebido em: 16 de dezembro de 2020.

Artigo aceito em: 01 de março de 2021.

Artigo publicado 12 de março de 2021.