Compras públicas uruguaia e políticas transversais: caminho ao desenvolvimento rural

Junior Miranda Scheuer

Doutor em Ciências Agrárias, professor na Facultad de Agronomía, Universidad de la República. scheuerjr@gmail.com

Resumo: A produção familiar uruguaia possui elevada importância socioeconômica e o reconhecimento institucional possibilitou o acesso as políticas públicas diferenciadas, em particular a Lei de Compras Públicas (LCP). O objetivo deste trabalho foi discutir a LCP e sua transversalidade com outras políticas públicas de desenvolvimento rural dos produtores familiares uruguaiois. A investigação foi realizada a partir do levantamento das políticas transversais relacionadas ao desenvolvimento rural, com ressalva a LCP, além da revisão do estado da arte sobre. A LCP tem como objetivo fortalecer a produção dos produtores familiares e pescadores artesanais através da reserva de mercado, proporcionando obtenção de melhores preços em função da diminuição dos processos intermediários de comercialização, melhor planificação do sistema produtivo e fomento às relações organizativas. Por si só a LCP é deficitária quanto ao desenvolvimento rural, logo há outras políticas que são transversais a LCP: definição de produtor familiar agropecuário, Lei de Agroecologia, diretrizes sobre a segurança alimentar e nutricional, Programa de Alimentação Escolar, Boas Práticas Agrícolas, Mesas de Desenvolvimento Rural, crédito rural, assistência técnica, inclusão de mulheres e jovens, seguro agrícola e o Selo de Produtor Familiar. A LCP se constitui em uma inovação institucional em base a promoção da demanda estatal de alimentos, porém a operacionalidade da LCP ainda não se relaciona diretamente com desenvolvimento rural. Contudo, o Estado uruguaio possui diversas políticas transversais a LCP e encaminham ao desenvolvimento rural dos produtores familiares e pescadores artesanais.

Palavras-chave: produtores familiares, pescadores artesanais, Estado, políticas públicas, mercado.

Introdução

A importância da produção familiar uruguaia pode ser reconhecida por alguns dados socioeconômicos. Conforme Torres et al. (2018), a maior parte dos alimentos consumidos no território localizado ao sul do Brasil são de origem familiar, no qual representam a 62% dos estabelecimentos agropecuários em 15% dos solos cultiváveis.

A produção familiar é responsável por 88% da produção suína, 84% das aves, 80% da produção de hortaliças, 78% das sementes de forragens, 73% do leite, 69% da vinicultura, 66% dos ovinos, 59% das sementes de cereais, 58% da pecuária de carne, 38% das frutas, entre outros (URUGUAI, 2011; LEPORATI et al., 2014).

No Uruguai, diferente do Brasil quanto a terminologia, os produtores familiares agropecuários foram definidos como pessoas físicas de responsabilidade direta na gestão do estabelecimento familiar e/ou atividade produtiva agrária, com a contratação de até dois assalariados (ou 500 horas de trabalho anual), área não superior a 500 hectares, a residência da família localizada no próprio estabelecimento ou nas proximidades (50 Km) e, possuir renda extra predial não superior a uma média mensal de US\$ 500,00 (14 vezes a Base de Prestações e Contribuições) (URUGUAI, 2016).

O reconhecimento institucional desse setor socioprodutivo permitiu aos produtores familiares o acesso a políticas públicas diferenciadas conforme a sua matriz de problemas. Entre as políticas se destaca a lei n.º 19.292, de 16 de dezembro de 2014, que estabelece um mecanismo de reserva de mercado de bens e serviços alimentícios oriundos da produção familiar agropecuária e da pesca artesanal (URUGUAI, 2014).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi de discutir a Lei de Compras Públicas (LCP) e sua transversalidade com outras políticas públicas de desenvolvimento rural dos produtores familiares uruguaios. Para a consecução do trabalho, se realizou o levantamento das políticas transversais relacionadas ao desenvolvimento rural, com ressalva a LCP, além da revisão do estado da arte sobre os temas percorridos.

A lei de compras públicas uruguaia

A LCP do Uruguai tem como objetivo fortalecer a produção dos produtores familiares e pescadores artesanais através da reserva de mercado, proporcionando ao público-alvo a obtenção de melhores preços em função da diminuição dos processos intermediários de comercialização, permitindo uma melhor planificação do sistema produtivo e fomento das relações sociais/organizativas (URUGUAI, 2014).

As compras públicas determinadas na lei se constituem em uma ferramenta que estimula o desenvolvimento econômico dos produtores familiares e pescadores artesanais pois contribui para superar o problema estrutural das famílias rurais quanto ao acesso aos mercados (CHIAPPE et al., 2015). A LCP abre caminho à comercialização parcial da produção familiar ao Estado através de circuitos curtos com lógica de proximidade (SCHEUER et al., 2019).

O acesso a LCP ocorre unicamente pela prévia organização dos produtores familiares e pescadores artesanais (no mínimo cinco produtores e ao menos 70% na condição familiar) em associações, sociedades e/ou cooperativas. A este requisito se chama de Organizações Habilitadas (OH), ou seja, produtores devidamente organizados e qualificados para comercializar a produção ao Estado, etapa denominada de Registro de Organizações Habilitadas (URUGUAI, 2014).

A LCP está estruturada em duas modalidades: compras centralizadas e descentralizadas. Para as compras centralizadas a reserva mínima para a aquisição de alimentos dos produtores familiares é de 30%, e é realizada através da Unidade Central de Aquisições (órgão público). Nas compras descentralizadas, no qual as instituições públicas se encargam das aquisições diretamente das famílias rurais, a reserva de mercado pode chegar a 100% e, a 50% quando (em ambas modalidades) as OH forem formadas por mulheres (URUGUAI, 2014, 2018a).

Os gêneros alimentícios incluídos na comercialização são os alimentos no seu estado natural, elaborações artesanais, processados em agroindústrias e os produtos da pesca artesanal. Para os alimentos processados, a origem (produto intermédio) e a elaboração (produto final) devem ocorrer no mesmo estabelecimento integrante da OH (URUGUAI, 2014).

O importe dos alimentos é estabelecido através da publicação dos preços no Observatório Agropecuário e, o valor das frutas, hortaliças e ovos não poderão superar 40%. Para os alimentos não cotizados pela instituição supracitada, o importe é definido pelo Índice de Preços ao Consumo e, em situações omissas a ambas medidas o Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca determinará os preços (SCHEUER et al., 2019).

Políticas transversais a LCP

Em análise as políticas transversais, destaca-se a relação de dependência da LCP com a resolução do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca que definiu o produtor familiar agropecuário e estabeleceu um mecanismo obrigatório de registro do público-alvo com o fim de destinar políticas públicas diferenciadas (URUGUAI, 2016).

Conforme a LCP, os potenciais beneficiários das compras estatais se radicam nos produtores familiares e pescadores artesanais, desde que devidamente formalizados em uma OH. Contudo, há uma lacuna “institucional” na LCP que abre uma brecha para o acesso de produtores não familiares.

Aprovada em 2018, a Lei de Agroecologia estabelece, por meio do Plano Nacional de Produção com Bases Agroecológicas (em tramitação), a promoção e o desenvolvimento da produção, distribuição e consumo de alimentos embasados nos preceitos agroecológicos, com o fim de alcançar a sustentabilidade socioambiental e a soberania e segurança alimentar do país (URUGUAI, 2018b).

Na LCP não há a menção ou intenção da aquisição de alimentos agroecológicos e de práticas produtivas ambientalmente sustentáveis. Na Lei de Agroecologia se estabelece o consumo de produtos sustentáveis (agroecológicos) ante aos alimentos ultra processados, além de vincular a presente lei com outros planos e instrumentos de políticas públicas, janela de oportunidade que se insere a LCP.

Seguindo nessa discussão, no Uruguai ainda não há uma lei que verse sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), apenas há um instrumento estatal de recopilación, articulação e monitoramento de dados sobre o tema – Observatório de Segurança Alimentar e Nutricional. Sublinha-se que no legislativo se encontra em tramitação um projeto de lei sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional da população.

O Observatório foi criado como um dos pilares do Instituto Nacional de Alimentação, no qual desenvolve distintas ações em torno da SAN e de combate à pobreza (VIRGINIA et al., 2015). As ações do Observatório e do Instituto, dessa forma, atuam no espaço ausente da LCP quanto a temática da SAN.

Encadeado com a segurança alimentar há o Programa de Alimentação Escolar (PAE), com objetivo análogo ao Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro (alimentação saudável dos estudantes das redes públicas e privadas e melhoria na aprendizagem escolar).

Similaridades a parte, o PAE não estabelece um percentual (obrigatoriedade) de aquisição de alimentos dos produtores familiares, ausência normativa que facilmente poderia ser sanada com a inter-relação da LCP com o PAE. Chiappe et al. (2015), em estudo sobre a LCP, ressaltaram que as escolas realizam algumas aquisições dos produtores rurais, porém a falta de transparência pública da LCP dificulta o relacionamento entre ambos instrumentos estatais.

A produção dos produtores familiares e pescadores artesanais devem seguir padrões nacionais e internacionais de qualidade (inocuidade alimentícia) instrumentados na guia Boas Práticas Agrícolas (URUGUAI, 2020), requisito básico de inserção da OH no Registro de Organizações Habilitadas para a comercialização ao Estado.

A LCP é implementada seguindo o conceito *top-down*, ou seja, governança vertical em que as definições normativas e ações ocorrem desde a hierarquia institucional até o público-alvo (SCHEUER; VASSALLO, 2019). Entretanto, desde o ano de 2007 o Estado busca a descentralização das políticas de desenvolvimento rural por meio das Mesas de

Desenvolvimento Rural. Ainda não há dados empíricos diretos que demonstrem a correspondência entre a LCP (adaptações, melhorias, reestruturação) com as Mesas, contudo se constitui em um rico espaço de diálogo das políticas e ações do Estado.

Outras políticas destacáveis são o Programa Microcrédito Rural (financiamento aos produtores familiares), o Assessoramento Técnico e Extensão Rural (fomento da produção), Somos Mulheres Rurais (inclusão social no sistema produtivo), Somos Daqui (financiamento de atividades aos jovens), Lei de Seguro Agrícola (estabilidade econômica-produtiva diante adversidades climáticas e sanitárias) e Selo de Produtor Familiar (vantagem competitiva às famílias rurais – em estudo).

Conclusões

A LCP é uma ferramenta estatal que regula a aquisição de alimentos e determina o interesse geral de fomento à produção agropecuária dos produtores familiares e pescadores artesanais através de circuitos curtos de comercialização. Por si só, a LCP é deficitária quanto a intencionalidade governamental de promoção do desenvolvimento rural.

Em análise a políticas públicas transversais a LCP e que direcionam ao desenvolvimento rural, citam-se: a resolução do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca que estabeleceu a definição de produtor familiar agropecuário, no qual subentende-se como um mecanismo de seleção do público-alvo à LCP; a Lei de Agroecologia, que determina os meios de uma produção sustentável com foco na produção familiar, com potencial vinculação à LCP; as diretrizes sobre a segurança alimentar e nutricional que instrumentalizam distintas ações acerca do tema e a vinculam com a produção familiar e comercialização (por exemplo, PAE); as condições nacionais e internacionais de produção de gêneros alimentícios com qualidade estabelecidas na guia Boas Práticas Agrícolas; a descentralização das políticas por meio das Mesas de Desenvolvimento Rural, no qual podem aportar melhorias estruturais a LCP; e, outras políticas, como o crédito rural, assistência técnica, a inclusão de mulheres e jovens no sistema produtivo, o seguro agrícola e o Selo de Produtor Familiar.

A LCP se constitui em uma inovação institucional em base a promoção da demanda de alimentos a partir das compras estatais, porém a operacionalidade da LCP ainda não se relaciona diretamente com desenvolvimento rural. Contudo, o Estado uruguaio possui diversas políticas públicas que são transversais a LCP e encaminham para o desenvolvimento rural dos produtores familiares e pescadores artesanais.

Referências bibliográficas

CHIAPPE, M. et al. **Informe final**: desarrollo rural y aplicación de políticas de compras públicas a productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar. Montevideo: FAO, Facultad de Agronomía, 2015.

LEPORATI, M. et al. La agricultura familiar en cifras. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN L. **Agricultura familiar en América Latina y el Caribe**: recomendaciones de política. Santiago: FAO, 2014. p. 35-56.

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, 2019. p. 255-275.

SCHEUER, J. M.; VASSALLO, M. Análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no município gaúcho de Roque Gonzales, Brasil. **Revista Geográfica Acadêmica**, Boa Vista, v. 13, n. 1, p. 40-61, jan./jun. 2019.

TORRES, M.F.; ARBELETCHÉ, 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. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. División inocuidad y calidad de alimentos. Montevideo: Dirección General de Control de Inocuidad Alimenticia, MGAP. 2020. Disponible em: <<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/estructura-del-organismo/division-inocuidad-calidad-alimentos>>. Acceso em: 18 abr. 2020.

URUGUAI. Centro de Información Oficial (IMPO). **Ley n.º 19.685, de 26 de octubre de 2018**. Montevideo: IMPO. 2018a. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19685-2018/2>>. Acceso em: 10 de marzo de 2020.

URUGUAI. Centro de Información Oficial (IMPO). Ley n.º 19.717, del 21 de diciembre de 2018. Montevideo: IMPO. 2018b. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19717-2018>>. Acceso em: 10 abr. 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Resolución n.º 1.013/016** - Definición del Productor Familiar Agropecuario. Montevideo: MGAP. 2016. Disponible em: <<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/institucional/normativa/resolucion-1013016-definicion-del-productor-familiar-agropecuario>>. Acceso em: 18 de marzo de 2020.

URUGUAI. Centro de Información Oficial (IMPO). **Ley n.º 19.292, de 16 de diciembre de 2014**. Montevideo: IMPO. 2014. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19292-2014>>. Acceso em: 10 de marzo de 2020.

URUGUAI. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). **Censo general agropecuario 2011**: resultados definitivos. Montevideo: MGAP. 2011. Disponible em: <<http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/censo2011.pdf>>. Acceso em: 18 de marzo de 2020.

VIRGINIA, F. et al. **Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y Nutricional**: Logros y Desafíos de Uruguay. Montevideo: Facultad de Ciencias, 2015.