

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (UNESP)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS - UNESP,
UNICAMP E PUC-SP

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

GOVERNOS, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DO CAMPO E INTEGRAÇÃO REGIONAL:
UM ESTUDO DA REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO
MERCOSUL (REAF)

São Paulo

2017

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

GOVERNOS, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DO CAMPO E INTEGRAÇÃO REGIONAL:
UM ESTUDO DA REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO
MERCOSUL (REAF)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração 1 – Instituições, Processos e Atores, na linha de pesquisa 1 – Integração Regional.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

São Paulo

2017

Ferreira, Guilherme Augusto Guimarães.

F383 Governos, organizações sociais do campo e integração regional : um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) / Guilherme Augusto Guimarães Ferreira. – São Paulo, 2017.

122 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2017.

1. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). 2. Agricultura familiar – Países do Mercosul . 3. Movimentos sociais rurais – Países do Mercosul. I. Título.

CDD 337.18

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

GOVERNOS, ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DO CAMPO E INTEGRAÇÃO REGIONAL:
UM ESTUDO DA REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO
MERCOSUL (REAF)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração 1 – Instituições, Processos e Atores, na linha de pesquisa 1 – Integração Regional.
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Profa. Dra. Regina Laisner (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 17 de fevereiro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional e, de maneira muito especial, ao meu sobrinho, Rafael, cuja chegada encheu minha vida de alegria.

Serei eternamente grato à Giuliana, minha companheira, pelo incentivo, pela leitura e revisão atenta deste trabalho e, sobretudo, por acreditar na minha capacidade e por estar ao meu lado nos momentos de alegrias e de dificuldades.

Agradeço ao Prof. Marcelo Passini Mariano, meu orientador, pela confiança e dedicação ao longo desses dois anos de trabalho; ao Prof. Tullo Vigevani e à Profa. Regina Laisner, membros da banca examinadora, pelas sugestões e críticas; e ao Prof. Camilo López, pelo acolhimento em Montevideu e por ter tornado possível a realização da pesquisa de campo e das entrevistas.

Por fim, agradeço aos discentes, docentes e funcionários do PPGRI San Tiago Dantas; à Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES); aos colegas da Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa (REPRI) e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs); e a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desse trabalho.

Porque en realidad, nuestro norte es el Sur. No debe haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur. Por eso ahora ponemos el mapa al revés, y entonces ya tenemos justa idea de nuestra posición, y no como quieren en el resto del mundo. La punta de América, desde ahora, prolongándose, señala insistentemente el Sur, nuestro norte. (TORRES GARCÍA, 1941).

RESUMO

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado, nos anos 1990, como um mecanismo para uma melhor inserção dos seus membros na economia global, no marco do chamado regionalismo aberto. No início do século XXI, contudo, com a eleição de governos alinhados à esquerda do espectro político regional, o regionalismo sofreu um processo de ressignificação em que a integração regional passou a ser compreendida como um instrumento para a construção de um espaço comercial e também como mais um mecanismo para criar e aplicar políticas públicas de corte regional. Ocorreu, neste contexto, um movimento de reforma institucional do MERCOSUL, marcado pela incorporação de diversos setores políticos e econômicos à institucionalidade do bloco, dentre os quais se encontra a agricultura familiar, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). Tendo em vista o apresentado, esta dissertação realiza um estudo da REAF enquanto experiência de integração regional, apresentando seu processo de criação, os atores-chave envolvidos e a evolução de sua agenda de trabalho, com foco analítico nas dinâmicas de interação entre os governos e as organizações sociais do campo. Em termos metodológicos, trata-se de um trabalho qualitativo, fundamentalmente baseado nas atas e anexos da REAF, nos documentos oficiais do MERCOSUL, em relatórios produzidos pelos governos e organizações internacionais envolvidos e em observações realizadas em pesquisa de campo. Espera-se, assim, que a análise do caso da REAF possa contribuir para a identificação e o entendimento dos fatores que, mesmo diante de um cenário aparentemente propício para o aprofundamento da integração, resultaram na perpetuação da lógica intergovernamental e das dificuldades de fortalecimento e aprofundamento do MERCOSUL.

Palavras-chave: Integração Regional. MERCOSUL. Agricultura Familiar. Organizações Sociais do Campo.

ABSTRACT

The Southern Common Market (MERCOSUR) was created in the 1990s as a mechanism to integrate its members into the global economy, in the context of open regionalism. At the beginning of the 21st century, however, with the election of governments aligned with the left of the south-american political spectrum, regionalism passed by a process of resignification in which regional integration came to be understood as a tool for building a commercial space and also as another mechanism for creating and implementing regional public policies. In this context, there was an institutional review process in the MERCOSUR, marked by the incorporation of several political and economic sectors to the institutionality of the sub-regional bloc, among which is family farming, in the scope of the Specialized Meeting on Family Farming of MERCOSUR (REAF). Considering the presented, this master's dissertation conducts a study of the REAF as a regional integration experience, presenting its creation process, the key actors involved and the evolution of its agenda, with an analytical focus on the interaction dynamics between the governments and the rural organizations. In methodological terms, it is a qualitative study, fundamentally based on the REAF's minutes and annexes, official MERCOSUR's documents, reports produced by the governments and international organizations involved, and observations made in field research. It aims that the analysis of the REAF case may contribute to the identification and understanding of the factors that, even in the face of a scenario apparently favorable to deepening integration, have resulted in the perpetuation of intergovernmental logic and the difficulties of strengthening and deepening of MERCOSUR.

Keywords: Regional Integration. MERCOSUR. Family Farming. Rural Organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Espaços Regionais de Participação dos Atores Sociais no MERCOSUL	40
Figura 2 - A institucionalidade da REAF	50
Figura 3 - Os ciclos da REAF	54
Figura 4 - Dados do programa de registros nacionais da agricultura familiar	58
Figura 5 - Coordenadores Nacionais da REAF em 2017	78
Figura 6 - Normativas da REAF aprovadas pelo GMC e/ou CMC	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC/MRE	Agência Brasileira de Cooperação
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALBA/TCP	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América /Tratado de Comércio dos Povos
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AMRU	Associação de Mulheres Rurais do Uruguai
CAMPOCOOP	Confederação Nacional de Federações de Cooperativas e Associações Silvoagropecuárias do Chile
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CCSCS	Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul
CCT	Comissão de Cooperação Técnica do MERCOSUL
CEFIR	Centro de Formação para a Integração Regional
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CEPACOOOP	Central Paraguaia de Cooperativas
CGFOME	Coordenação-geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome
CIOEC	Coordenadora de Integração de Organizações Econômicas Camponesas, Indígenas e de Povos Originários da Bolívia
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNFR	Comissão Nacional de Fomento Rural
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CONADI	Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena do Chile
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
COPROFAM	Coordenadora de Produtores Familiares do MERCOSUL
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CSA	Comitê de Segurança Alimentar Mundial
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FAA	Federação Agrária Argentina
FAF	Fundo da Agricultura Familiar
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FARM	Federação de Associações Rurais do MERCOSUL
FCES	Fórum Consultivo Econômico-Social

FECOPROD	Federação de Cooperativas de Produção
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário
FIDA-MERCOSUR	Unidade de Coordenação Regional para o MERCOSUL do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONAF	Federação de Organizações Nucleadas da Agricultura Familiar
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo do Mercado Comum
GT	Grupo Temático
ICARRD	Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INC	Instituto Nacional de Colonização do Uruguai
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Brasil
INDAP	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Chile
INDERT	Instituto de Desenvolvimento Rural e da Terra do Paraguai
MAG	Ministério da Agricultura e Pecuária do Paraguai
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MGAP	Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MMTR-NE	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
MUCECH	Movimento Unitário Camponês e Etnias do Chile
NAFTA	Tratado Norte-americano de Livre Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONAC	Organização Nacional Camponesa
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL
PIB	Produto Interno Bruto

PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RECM	Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL
REDE	Rede de Instituições Responsáveis por Políticas Fundiárias, de Reforma Agrária e de Acesso à Terra
REDE LAC	Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe
REJ	Reunião Especializada de Juventude do MERCOSUL
SAG	Serviço Agrícola e Pecuário do Chile
SAGPyA	Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Alimentos da Argentina
SAM	Secretaria Administrativa do MERCOSUL
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar do Brasil
SGT	Subgrupo de Trabalho
STHS	Subsecretaria de Terras para a Habitação Social da Argentina
TEC	Tarifa Externa Comum
UAN	União Agrícola Nacional
UDELAR	Universidade da República do Uruguai
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS DO MERCOSUL NO SÉCULO XXI: A CRIAÇÃO DA REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF)	18
2.1	O MERCOSUL no Contexto do Regionalismo Sul-Americano do Século XXI	23
2.2	A Evolução dos Mecanismos de Participação dos Atores Sociais do MERCOSUL	30
2.3	A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)	41
3	A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL EM PERSPECTIVA: A ESTRUTURA INSTITUCIONAL, O FUNCIONAMENTO E A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE TRABALHO	48
3.1	A Estrutura Institucional e o Funcionamento da REAF	49
3.2	A evolução da agenda de trabalho da REAF.....	53
3.2.1	Grupo Temático de Facilitação de Comércio	57
3.2.2	Grupo Temático de Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos	62
3.2.3	Grupo Temático de Política Fundiária, Acesso à Terra e Reforma Agrária	65
3.2.4	Grupo Temático sobre Juventude Rural	67
3.2.5	Grupo Temático de Igualdade de Gênero	71
4	A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL EM ANÁLISE: OS ATORES E AS CARACTERÍSTICAS DA REAF ENQUANTO EXPERIÊNCIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	75
4.1	Quem participa? Os atores da REAF	77
4.1.1	Os atores governamentais	77
4.1.2	As organizações sociais do campo	79
4.2	Os atores em cena: caracterizando o comportamento dos governos e das organizações sociais do campo na REAF	84
4.3	A REAF enquanto experiência de integração regional	89
4.3.1	A dimensão das organizações regionais	90
4.3.2	A dimensão das regras regionais	92
4.3.3	A dimensão da sociedade internacional	93
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	96

REFERÊNCIAS	100
ANEXO A – CARTA DE MONTEVIDEO	114
ANEXO B – REGIMENTO INTERNO DA REAF	117
ANEXO C – CALENDÁRIO DE ATIVIDADES DA REAF	121
ANEXO D – DECLARAÇÃO DOS MINISTROS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL SOBRE COMPRAS E AQUISIÇÕES PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	122

1 INTRODUÇÃO

O *modus operandi* das relações internacionais contemporâneas impõe à região um papel estratégico, seja por representar uma possibilidade de frear o avanço da chamada globalização¹ ou por ser uma plataforma de inserção dos países na economia mundial. Contudo, o entendimento do significado e do papel que a região deve ocupar, bem como as estratégias de relacionamento entre o nacional e o regional, não são fixas e, portanto, estão sujeitas a significações e ressignificações ao longo do perpassar histórico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

O MERCOSUL, criado no marco temporal e ideológico do chamado regionalismo aberto², trazia no preâmbulo de seu tratado constitutivo a vontade expressa de, a partir da integração, acelerar os processos de desenvolvimento dos Estados-partes com justiça social (MERCOSUL, 1991a). No entanto, ao longo de seu processo de construção, o bloco foi ganhando um caráter predominantemente comercial, com o objetivo principal de promover a liberalização dos mercados nacionais e criar mecanismos de disciplina comercial em nível regional.

A compreensão de que a integração regional deveria ser guiada pelos mecanismos de mercado, prevalecente nos anos 1990, deu lugar a um novo entendimento que, apoiado na aliança estratégica anunciada pelos presidentes de Argentina e Brasil, tinha a unidade sul-americana como um importante instrumento para a construção de um espaço comercial e como um mecanismo para criar e aplicar uma política social regional (SANAHUJA, 2010).

Para o MERCOSUL, as mudanças ocorridas no início da primeira década dos anos 2000 implicaram em um processo de ampliação e reforma institucional, no qual múltiplas temáticas e atores foram inseridos na institucionalidade do bloco, contexto de criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

¹ O fenômeno da globalização é aqui compreendido, de uma maneira geral, como o processo de intensificação do comércio e dos fluxos de investimento internacionais que, ao mesmo tempo em que exige uma atuação protagonista dos governos no combate às desigualdades sociais e ao desemprego, demanda políticas de austeridade e de precarização dos direitos trabalhistas enquanto condições necessárias para tornar os países atrativos para os investidores internacionais (RODRIK, 2011).

² O regionalismo aberto foi um conceito elaborado pela CEPAL para descrever o período em que os processos de integração regional na América Latina foram pensados como instrumentos para inserir os países da região na ordem econômica internacional estabelecida no pós-1989, a partir de políticas de fomento à ampliação do nível de competitividade, à modernização das economias nacionais e à abertura comercial (CEPAL, 1994).

Essa nova perspectiva, que orienta de forma geral o regionalismo, implica em repensar o papel dos atores sociais frente aos processos de integração regional, sobretudo no que diz respeito à elaboração e implementação de políticas públicas, tendo em vista a necessidade de reformular as estratégias de promoção do desenvolvimento, considerando as especificidades locais e/ou regionais.

Nesse contexto, a agricultura familiar desponta como possibilidade de desenvolvimento para a região, sobretudo quando se considera que, para além de produtor de bens agrícolas, o produtor rural familiar possui um importante papel na preservação dos recursos e paisagens naturais e na dinamização dos espaços rurais (WANDERLEY, 2003). Esse caráter multifuncional da agricultura familiar justifica, portanto, as preocupações postas neste trabalho e o destaque do tema para se repensar o MERCOSUL e estabelecer as bases de um projeto social para o bloco, tendo o setor como uma das referências.

O setor agrícola da região esteve marcado, desde sua origem no período colonial, pela existência de uma elite agrícola cuja produção era essencialmente monocultora e destinada a suprir as demandas de gêneros altamente remunerados nos mercados mundiais (FURTADO, 2003; PRADO JÚNIOR, 2008). Atualmente, ainda que se considere os processos de modernização pelos quais passou o setor, a lógica produtiva da grande produção permanece, fundamentalmente, a mesma. Assim, a produção agrícola contemporânea, que Marin (2011) denomina de “agricultura sem agricultores”, tem na sua estrutura uma alta concentração da produção nas mãos de poucos produtores, latifúndios monocultores com alto nível de utilização de agrotóxicos, aparato tecnológico que praticamente elimina a mão de obra humana e destina sua produção, quase que exclusivamente, para o mercado externo.

O modelo de Estado implementado na região, sobretudo a partir da década de 1990, fortaleceu a concentração da terra, privilegiando a propriedade individual e as leis do mercado no tocante ao acesso à terra, e direcionou a produção para cobrir as demandas do mercado internacional, em consonância aos acordos de livre comércio estabelecidos.

Embora essa vinculação do setor agrícola ao mercado internacional tenha impulsionado inovações tecnológicas e um grande volume de produção, ela acentuou a concentração de terra e dos fatores de produção agrícolas, ampliou as desigualdades entre ricos e pobres, entre os que são competitivos e os que não o são. (BRAVO, 2011).

Hoje, ainda que os países do bloco apresentem desequilíbrios na forma de exploração dos recursos naturais e na sua inserção no comércio internacional baseada no uso intensivo desses recursos, suas estruturas produtivas, em termos gerais, são similares, marcadas pela convivência entre grandes empresas do agronegócio e produtores familiares. Aquelas, caracterizadas pelo uso intensivo de tecnologias de produção (biotecnologias, maquinaria pesada, dentre outros). Estes, identificados pela estrutura onde a responsabilidade da produção (mão-de-obra, produção e gestão) está diretamente vinculada à família proprietária da terra.

Ainda assim, a produção familiar possui significativa expressão nos países do MERCOSUL, sendo responsável, em média, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010), por 30% da produção agropecuária total e por cerca de 80% dos produtos destinados à alimentação. Para além da produção de alimentos, contudo, a agricultura familiar está intimamente ligada às questões que permeiam o acesso à terra, a erradicação da pobreza, a equidade social, a diversidade cultural e a sustentabilidade, problemáticas recorrentes e desafios importantes para o desenvolvimento da região sul-americana. (MALUF, 2003).

São esses os temas que estiveram presentes, ao menos em nível de discurso, nas iniciativas ligadas à agricultura familiar ao longo das mudanças políticas e econômicas pelas quais passou o MERCOSUL nos anos 2000, conforme demonstra a fala do chanceler brasileiro, Antônio de Aguiar Patriota, na ocasião da XVIII reunião regional da REAF:

A agricultura familiar é fundamental para garantir a segurança alimentar e nutricional, e não apenas em termos quantitativos – pelo volume de alimentos produzidos –, mas também sob o aspecto qualitativo, na medida em que tende a oferecer maior diversidade de alimentos, que é essencial para uma nutrição saudável. É também um importante elemento para o manejo sustentável dos recursos naturais. [...] daí a importância de que o apoio à agricultura familiar esteja plenamente integrado às políticas públicas, não como um acessório, mas como elemento central de um modelo de desenvolvimento sustentável, com justiça social, com eliminação da pobreza e redução das desigualdades, e com respeito ao meio ambiente e aos recursos naturais. (PATRIOTA, 2012).

O cenário político-econômico exposto acima, marcado fundamentalmente por transformações nas políticas domésticas e externas dos países da América do Sul, gerou uma expectativa de que os processos de integração regional, e o MERCOSUL de modo particular, caminhariam em direção ao aprofundamento, sobretudo diante de uma aparente convergência entre os objetivos dos governos dos países que compõem o bloco. No entanto, o que de fato ocorreu? Isto é, as mudanças conjunturais descritas anteriormente implicaram em alterações no funcionamento do MERCOSUL?

Nesse sentido, instigada por essas questões, esta dissertação realiza uma análise da REAF desde a sua criação, em 2004, até a XXV reunião regional, que ocorreu em junho de 2016. Busca-se compreender se as características da REAF indicam a reprodução do modelo essencialmente intergovernamental característico do MERCOSUL dos anos 1990, ou apresentam indícios de pressões para a superação do intergovernamentalismo e criação de mecanismos supranacionais.

Trata-se, em termos metodológicos, de um trabalho qualitativo, fundamentalmente baseado nas atas e anexos das reuniões regionais da REAF, nos documentos oficiais do MERCOSUL, nos relatórios produzidos por governos e organizações internacionais, nas entrevistas realizadas com alguns dos atores diretamente envolvidos na reunião e nas observações feitas em pesquisa de campo durante a XXV REAF, que ocorreu no Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), em Montevideu, no Uruguai, entre os dias 13 e 17 de junho de 2016.

Este trabalho está organizado em três principais capítulos, para além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, intitulado “A ampliação dos espaços de participação dos atores sociais do MERCOSUL: A criação a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)”, apresentam-se, primeiramente, as principais características do contexto político sul-americano do início do século XXI, a compreensão de regionalismo assumida pelos governos e as implicações dessas mudanças para o MERCOSUL, sobretudo no que diz respeito às relações entre Estado e atores sociais, aspecto que nos parece ser central para o estudo da REAF. Em seguida, aborda-se o processo de articulação entre as organizações sociais do campo e o governo brasileiro que culminaram na criação da REAF através da resolução Nº 11/04 do Grupo Mercado Comum.

O segundo capítulo, “A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar em perspectiva: a estrutura institucional, o funcionamento e a evolução da agenda de trabalho”, é dedicado à exposição descritiva da estrutura institucional, do funcionamento interno da reunião especializada, da agenda de políticas públicas e das principais atividades desenvolvidas pela REAF.

O terceiro capítulo, “A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar em análise: os atores e as características da REAF enquanto experiência de integração regional”, concentra-se na análise das características da REAF enquanto experiência de integração

regional, tendo por foco os atores envolvidos e suas dinâmicas de interação. Por fim, apresentam-se algumas considerações de caráter conclusivo.

Espera-se, deste modo, que a análise realizada por esta dissertação possa apontar elementos que contribuam para as reflexões sobre o MERCOSUL no século XXI propostas acima, que não se limitam ao tema da agricultura familiar, mas tem nele um caso expressivo.

2 A AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS DO MERCOSUL NO SÉCULO XXI: A CRIAÇÃO DA REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF)

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi formalmente criado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. É produto, no entanto, das estratégias de política externa de Brasil e Argentina que, a partir dos anos 1980, superaram a relação conflitiva que até então havia marcado a geopolítica da Bacia do Prata e se voltaram para a construção de um projeto de integração.

Os anos 1990 inauguram a fase do regionalismo sul-americano denominada pela literatura de regionalismo aberto (CEPAL, 1994), marco temporal e ideológico da criação do MERCOSUL. Em linhas gerais, tratou-se de um período em que os processos de integração regional foram pensados a partir da lógica da abertura comercial, com o objetivo de uma inserção rápida, e com menor custo, na economia internacional.

Diante do cenário herdado do fim dos anos 1980, marcado pelo agravamento da situação fiscal e pelas crises das dívidas externas, os governos da última década do século XX recorreram ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Como contrapartida aos empréstimos concedidos, essas instituições exigiram a implementação de políticas que garantissem o controle das contas públicas e a abertura das economias aos mercados internacionais. Dessa forma, a gestão das economias nacionais esteve baseada em políticas de contração da emissão monetária, de elevação das taxas de juros, de redução dos impostos sobre os altos rendimentos, de abolição dos controles do mercado financeiro, de corte dos gastos sociais e de implementação de um amplo programa de privatizações – o chamado “Consenso de Washington”.

Tais políticas impactaram de maneira direta no entendimento do papel que a integração regional deveria exercer dentro da política econômica e da política externa de cada país. Sob o discurso de que a estratégia pensada pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) nos anos 1950/1960, que articulava a integração regional com as políticas de industrialização por substituição de importações, estava superada, desenhou-se a concepção de que a integração regional deveria constituir-se como instrumento para enfrentar a globalização econômica e financeira, operando como um trampolim para integrar as economias aos mercados mundiais (RUIZ, 2007a; PERROTA, 2013).

Paralelamente, o processo de (re)democratização dos países latino-americanos possibilitou a superação dos discursos de segurança nacional das ditaduras militares, o que, juntamente com o apoio dos grandes grupos econômicos, resultou em um entendimento que colocava a integração regional como um mecanismo de adaptação do setor privado para a competição em escala global. Criou-se, assim, o consenso de que era preciso operar medidas de abertura comercial, sendo a integração regional compreendida como uma etapa necessária para a adaptação das economias nacionais às novas exigências dos mercados, em complementaridade com a experiência de abertura comercial no âmbito do então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), atual Organização Mundial do Comércio (OMC) (RUIZ, 2007a).

Foi esse o contexto em que importantes iniciativas de integração regional surgiram no continente Americano, das quais destacamos o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), a proposta estadunidense de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e o já referido Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Os supracitados projetos tinham como ponto comum a ênfase na temática comercial, sobretudo na adoção de mecanismos e medidas de eliminação das discriminações e restrições ao livre comércio, sejam elas tarifárias e/ou não tarifárias – o que a literatura chama de integração negativa (TINBERGEN, 1954).

É bem verdade, no entanto, que não são iniciativas homogêneas. O NAFTA, por exemplo, indica a opção mexicana por uma integração pragmática com os Estados Unidos, em um acordo bilateral do tipo Norte-Sul. O MERCOSUL, por sua vez, assinala uma estratégia sub-regional mais cautelosa, pensada principalmente pela chancelaria brasileira, que embora seja permeada pelos princípios do regionalismo aberto, conservou algumas políticas de caráter heterodoxo características das iniciativas dos anos 1980, especialmente no setor automotivo (RUIZ, 2007b).

De toda forma, a política econômica dos principais articuladores do MERCOSUL, Argentina e Brasil, esteve, nos anos 1990, marcado pela abertura econômica ao mercado externo e pela redução da participação do Estado, em uma trajetória de liberalização dos mercados, dos preços e das atividades econômicas em geral (SOARES, 2009).

Nesse sentido, para a Argentina, a integração regional se colocou como parte da estratégia de promoção da abertura comercial e de incentivo à entrada de capitais estrangeiros

no país, em que o MERCOSUL foi concebido como um passo para a consolidação da liberalização total dos mercados argentinos, em convergência com a proposta estadunidense de criação de um livre mercado nas Américas (AYERBE, 1998).

Já para o Brasil, a construção do MERCOSUL se colocou como um mecanismo de fortalecimento da unidade sub-regional e, conseqüentemente, da posição brasileira junto às negociações comerciais multilaterais, sobretudo na proposta estadunidense da ALCA (MELLO, 2002).

Assim, apoiado numa agenda liberalizante, o MERCOSUL surgiu com o objetivo de ser uma plataforma para a inserção de seus membros na economia internacional, sem nenhum compromisso com a consolidação de um projeto integracionista que, por meio da união dos países membros, enfrentaria os desafios da nova ordem internacional. Tal caracterização fica evidente quando analisamos o Artigo 1º do Tratado de Assunção, que limita as principais implicações da construção do bloco às questões relacionadas à livre circulação de mercadorias, bens e serviços e coordenação de políticas macroeconômicas que visam apenas às condições de concorrência:

TRATADO DE ASSUNÇÃO

Artigo 1º - Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes; e o compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 1991a, p.01).

O Tratado de Assunção, ainda que manifeste a ambição de criar um mercado comum, não determina os instrumentos para tal. Pelo contrário, a leitura da íntegra do tratado e de seus anexos indica a prescrição de mecanismos que, apesar de não impor limites ao processo,

assentam as bases para a construção de uma área de livre comércio e, posteriormente, uma união aduaneira³.

Com Fernando Collor e Carlos Menem à frente dos governos brasileiro e argentino, respectivamente, sobretudo a partir da II Reunião do Grupo Mercado Comum, em *Las Leñas* (1992), o MERCOSUL consolidou uma estratégia de integração acelerada, baseada na liberalização linear e automática, com o objetivo de estabelecer uma zona de livre comércio até 1995. O período de transição (1991 - 1994) foi, portanto, marcado pelas discussões predominantemente técnicas em torno da definição da Tarifa Externa Comum (TEC), das relações externas do MERCOSUL (com destaque ao posicionamento nas rodadas do GATT e nas relações com EUA e a então Comunidade Econômica Europeia) e das disciplinas relativas à união aduaneira, que refletiam a prevalência de uma visão de buscava a construção gradual de um regime de livre mercado na região (VAZ, 2002).

Em seus primeiros anos, o MERCOSUL apresentou um desempenho satisfatório, sobretudo quando se observa o crescimento do comércio intra-bloco e a desgravação tarifária, que no final dos anos 1990 havia liberalizado cerca de 95% do intercâmbio interno do bloco. Vale notar, ainda, que o aumento do comércio intra-bloco refletiu na ampliação das exportações de bens intensivos em tecnologia que, ao contrário das exportações para o restante do mundo, estimulava o setor industrial, principalmente na Argentina e no Brasil (RUIZ, 2007b).

Em finais dos anos 1990, o modelo de integração começou a apresentar sinais de exaustão. As políticas de estabilização macroeconômica, em grande medida responsáveis pelo crescimento econômico do Brasil e da Argentina nos anos anteriores, iniciaram um processo de esgotamento, sobretudo devido às consequências das crises asiática, em 1997, e russa, em 1998. O Brasil, diante da deterioração de suas contas externas, implementou uma política ofensiva de desvalorização do Real no início de 1999, impactando diretamente nas condições

³ Utilizamos a tipologia das “etapas” da integração proposta por Balassa (1964). Dessa forma, temos: *i*) zona de livre comércio – estágio em que as restrições quantitativas entre os países participantes são abolidas, mas cada país mantém suas próprias restrições em relação aos países terceiros; *ii*) união aduaneira – uma zona de livre comércio somada ao estabelecimento de uma tarifa externa comum em relação aos países não participantes; *iii*) mercado comum - estágio de integração em que existe livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países participantes e, ao mesmo tempo, igualdade dos direitos em relação ao comércio com países terceiros; *iv*) união econômica – mercado comum acrescido de certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes dessas políticas; e *v*) integração econômica - união econômica somada ao processo de unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas. Exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões são obrigatórias para os Estados membros (BALASSA, 1964).

de competitividade intra-MERCOSUL. A Argentina, que já vinha sofrendo com a estagnação econômica desde 1998, desembocou em uma das maiores recessões de sua história recente que, a partir de 2001, com a saída do Presidente Fernando de la Rúa, deu início a um período de grave crise econômica e grande instabilidade política (VAZ, 2001).

As crises brasileira e argentina, sobretudo, fizeram desaparecer o consenso entre os governos em adotar uma política de livre mercado e promover a liberalização comercial (RUIZ, 2007b). Na prática, essa conjuntura levou à emergência de diversos conflitos comerciais e às violações das normas estabelecidas pelo MERCOSUL, que resultaram no arrefecimento da regionalização do comércio e na paralização da agenda de negociação entre os países do bloco (CAMARGO, 2006).

Dessa forma, mostrou-se evidente as fragilidades do modelo de integração dos anos 1990, acima de tudo devido à opção por não desenvolver políticas e instituições regionais com competências supranacionais. Mesmo que a dinâmica comercial tenha apresentado ganhos expressivos no início, a opção por uma institucionalidade estritamente intergovernamental, somada à ausência de regras claras, impossibilitou uma coordenação macroeconômica efetiva e foi incapaz de promover a complementariedade econômica entre os países envolvidos, elementos essenciais para o estabelecimento do mercado comum.

Soma-se a isso, a insuficiência de mecanismos que blindassem o bloco das mudanças conjunturais repentinas nos países membros. A ausência de estruturas institucionais mais rígidas e/ou com traços de supranacionalidade favoreceram que medidas unilaterais, como a decisão de desvalorização do Real pelo governo brasileiro e o abandono das regras comerciais implementado pelo governo de Fernando de la Rúa, na Argentina, fragilizassem e levassem o MERCOSUL à paralisia (CAMARGO, 2006).

No início da primeira década dos anos 2000, contudo, o aparente consenso em apoiar a integração regional nos mecanismos de mercado, característico do regionalismo aberto, deu lugar a uma concepção que, baseada na aliança estratégica entre Argentina e Brasil anunciada pelos presidentes Kirchner e Lula da Silva, tem a unidade sul-americana como um importante instrumento para a construção de um espaço comercial e como um mecanismo para criar e aplicar uma política social regional (SANAHUJA, 2010).

Para o MERCOSUL, esse novo entendimento implicou em um processo de ampliação e reforma institucional, no qual múltiplas temáticas e atores sociais foram inseridos às novas

institucionalidades do bloco, dentre os quais destacam-se os atores sociais do campo junto à Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). No entanto, a caracterização desse processo carece de maiores detalhamentos, demanda esta que este capítulo procura, em parte, suprir.

Nesse sentido, ao longo do capítulo que segue, busca-se caracterizar o MERCOSUL no marco do regionalismo do século XXI, seus principais atores e alterações institucionais, a fim de expor o contexto de criação da REAF. Deste modo, apresenta-se a REAF enquanto órgão que surge no contexto de reformas do MERCOSUL, retratando a trajetória da temática da agricultura familiar no bloco, a atuação dos atores sociais do campo e todo o processo histórico que culminou na criação da reunião especializada dedicada à agricultura familiar.

2.1 O MERCOSUL no Contexto do Regionalismo Sul-Americano do Século XXI

Nos primeiros anos do século XXI, a América do Sul passou por um processo que marcou de maneira decisiva a história da região, impactando de maneira direta nos processos de integração: a eleição de governos ligados a partidos de esquerda⁴. A chamada “virada à esquerda” (FIORI, 2006), também denominada por parte da literatura como “onda rosa” (PANIZZA, 2006; SILVA; 2010), teve início com a eleição de Hugo Chávez, na Venezuela, em 1998, e se espalhou pela região e, de maneira particular, nos países membros e associados do MERCOSUL: Ricardo Lagos foi eleito Presidente do Chile em 2000; Luis Inácio Lula da Silva, Presidente do Brasil, em 2002; Néstor Kirchner, Presidente da Argentina, em 2003; Tabaré Vázquez, Presidente do Uruguai, em 2004; Evo Morales foi eleito na Bolívia, em 2005; Rafael Correa, no Equador, em 2006; e Fernando Lugo, no Paraguai, em 2008.

Embora essas não tenham sido as primeiras experiências de governos ligados à esquerda no continente (vale lembrar, a título de exemplo, Salvador Allende e João Goulart, presidentes de Chile e Brasil, respectivamente), a virada à esquerda ganhou destaque e expressividade, sobretudo, devido ao elevado número de países em que ocorreu e à sua robustez, reforçada pelo fato de que os principais presidentes conseguiram se reeleger e/ou eleger seus sucessores: na Venezuela, Hugo Chávez foi reeleito em 2000 e 2006; no Brasil,

⁴ O conceito de esquerda utilizado neste trabalho refere-se à ideologia política que pretende reduzir as desigualdades sociais, “tornar mais iguais os desiguais” (BOBBIO, 2011, p.126). Está, assim, ligado à tradição que entende existir a necessidade de atuação do Estado para corrigir periodicamente a organização social, limitando o excesso de desigualdade (BOBBIO, 2011).

Lula da Silva foi reeleito em 2006 e elegeu sua sucessora, Dilma Rousseff, em 2010; Rafael Correa foi reeleito em 2009; Evo Morales, também reeleito em 2009; Ricardo Lagos elegeu sua sucessora, Michelle Bachelet, em 2006; Néstor Kirchner elegeu sua esposa e correligionária Cristina Kirchner, em 2007; e Tabaré Vázquez elegeu José Mujica, em 2009.

Essa conjuntura pode ser explicada, em alguma medida, por mudanças em nível mundial e regional. Em nível mundial, os acontecimentos de maior impacto nos movimentos e partidos de esquerda na região e no mundo foram, certamente, o fim da Guerra Fria e a derrota do bloco soviético. Esses eventos possibilitaram que grupos vinculados ao pensamento socialista atuassem em um ambiente internacional menos hostil e, desligados do modelo clássico de socialismo (pouco flexível e vinculado a identidades sociais menos complexas), integrassem as classes médias urbanas e alguns setores da burguesia, ampliando a sua base eleitoral e capacitando-se para o jogo democrático (SILVA, 2009).

Em nível regional, podemos identificar três principais chaves explicativas para a eleição dos governos alinhados à esquerda: as mudanças na política externa estadunidense, os processos de redemocratização sul-americanos e a falência do modelo neoliberal dos anos 1990.

A política externa dos EUA sofreu um processo de mudança de prioridades, voltando-se à Ásia e, a partir de 2001, ao Oriente Médio, no combate ao terrorismo. Disso decorreu um afastamento dos EUA do restante da América, onde passou a atuar, devido a permanente assimetria de poder, como ator de veto e não mais como construtor de consensos, resultando em maiores oportunidades e possibilidades para grupos políticos contestatórios (LIMA, 2013).

A redemocratização do continente, mesmo que marcada por institucionalidades frágeis, estabeleceu o consenso mínimo que colocou a via eleitoral como processo viável e legítimo de ascensão ao poder. Ao mesmo tempo, abriu espaço para que as forças de esquerda, antes relegadas à periferia política, pudessem se estruturar e tornar-se alternativas viáveis. A realização contínua de eleições possibilitou, ainda, que os quadros desses partidos fossem eleitos em níveis locais e/ou municipais, dotando-os de experiência administrativa e de popularidade (PANIZZA, 2006; SILVA, 2009; 2010).

As reformas liberalizantes dos anos 1990, ainda que tenham alcançado algum sucesso nos primeiros anos, como a restauração da ordem econômica e o controle da inflação, levaram

os países, a partir de 1998, ao estancamento econômico e ao aumento da pobreza, que tiveram seus ápices nas crises argentina e brasileira. A contradição entre as promessas e os resultados do neoliberalismo, em um quadro de deterioração das condições sociais, levou ao fortalecimento da esquerda que foi capaz de canalizar, em boa medida, o descontentamento popular e se consolidar como porta voz do anti-neoliberalismo, em oposição aos governos dos anos 1990 (PANIZZA, 2006).

As conjunturas nacionais estiveram marcadas, consequentemente, pelo conflito entre a liberalização econômica e a democratização política. A divergência entre o choque da abertura comercial, sobretudo causado pelas políticas de privatização e de desregulamentação econômica, e o aumento da participação política evidenciou o distanciamento entre os interesses do mercado (forças produtivas e financeiras) e da sociedade em geral (LIMA; COUTINHO, 2007).

Foi nesse cenário, portanto, que a esquerda, organizada em partidos políticos e credenciada para o jogo democrático, ganhou fôlego e emergiu como alternativa viável para o governo, baseada em uma narrativa que pretendia a superação do “Consenso de Washington”. Nesse sentido, as plataformas de governo tinham por objetivo, no âmbito doméstico, recuperar o poder do Estado para implementar uma coordenação política mais eficiente, na busca de acomodar os interesses do mercado e dos movimentos sociais; e, no âmbito internacional, se afastar dos Estados Unidos e construir uma cooperação regional com vistas ao desenvolvimento comum:

El nuevo consenso, o talvez habría que llamarlo post-consenso, ha dejado atrás el deduccionismo economicista del consenso de Washington y enfoca el desarrollo como un complejo proceso de cambio económico, social e institucional. Este enfoque reconoce las fallas y limitaciones del mercado y la importancia de tener instituciones estatales fuertes y con capacidad de gestión en contraste con la ingenua concepción del mercado como una institución autogenerada y autosostenida y del achicamiento del estado como un fin en si mismo. Junto con ello hay un reconocimiento de que la lucha contra la pobreza debe tener una centralidad mayor en las políticas del desarrollo, para el cual no alcanza simplemente con promover políticas macroeconómicas acertadas (PANIZZA, 2006, p.09).

Assim, com um discurso eleitoral que propunha superar as frustrações dos eleitores com a democracia liberal e abandonar o neoliberalismo, sobretudo sua matriz macroeconômica, os governos supracitados venceram as eleições e estabeleceram uma conjuntura que Sader (2010) chama de pós-neoliberal, composta por um conjunto de forças que surgem como reação às profundas transformações introduzidas pelo neoliberalismo, mas

que não compartilham, em sua totalidade, de uma mesma plataforma de governo. São, nas palavras do autor, “*un conjunto híbrido de fuerzas*” (SADER, 2010, p.74).

As diferenças entre os governos originaram interpretações divergentes sobre o fenômeno. Castañeda (2006) propõe o entendimento a partir de dois grandes grupos: social-democrata e populista. Os governos social-democratas seriam aqueles que aceitaram a democracia liberal como o *locus* das lutas políticas e da reforma do sistema capitalista, por meio da incorporação de princípios igualitários e de justiça social. Os governos populistas, por sua vez, caracterizam-se pela centralização do poder e pela gestão irresponsável da macroeconomia, com o objetivo de conquistar benefícios políticos de curto prazo à custa de fracassos econômicos a médio e longo prazo (CASTAÑEDA, 2006).

As análises de Panizza (2006) e Lanzaro (2007) mantêm a divisão entre social-democratas e populistas. Com um olhar institucionalista, entendem que os governos social-democratas são aqueles que se estabeleceram em países com sistemas partidários e instituições democráticas consolidadas, tendo o Chile como principal exemplo. Por sua vez, os populistas teriam se estabelecidos em conjunturas em que os sistemas partidários e as instituições estavam em colapso, sendo a Venezuela o caso por excelência (PANIZZA, 2006; LANZARO, 2007).

Essas tipologias, ainda que aparentemente tenham adquirido considerável expressão na literatura especializada, nos parece limitada e, em certa medida, militante, uma vez que a utilização das categorias social-democrata e populista incorpora um forte conteúdo valorativo à análise. Dessa forma, nos parece que a proposta de Silva (2009) oferece uma abordagem mais completa, ainda que não contemple o fenômeno em sua totalidade, dado a multiplicidade dos aspectos que possam ser considerados.

O autor, assim como os demais, propõe a divisão em dois grupos de partidos políticos: renovadores e refundadores. Os primeiros, caracterizados por um maior grau de institucionalização, na medida em que superaram a dependência de organizações externas e se consolidaram como grupo coeso e autônomo; uma maior integração ao sistema político e aceitação das instituições da democracia representativa dos seus países; uma identidade reformadora, pois se entendem como parte integrante das institucionalidades vigentes, aceitando sua prática e tradições; e uma crítica moderada ao neoliberalismo, absorvendo alguns de seus preceitos, sobretudo na gestão macroeconômica (equilíbrio fiscal, papel do

mercado, etc.). Os segundos, os “refundadores”, apresentam um nível menor de institucionalização, em que os líderes se impõem sobre os grupos internos; uma integração crítica ao sistema político e às instituições da democracia representativa; uma autopercepção revolucionária e um posicionamento radicalmente crítico ao neoliberalismo (SILVA, 2009).

Assim, os renovadores realizaram uma “trajetória em direção ao centro político” (SILVA, 2010, p.08), e pretendiam renovar os governos nacionais a partir de um paradigma econômico inclusivo, participativo e promotor da justiça social. Já os refundadores, em um contexto de colapso das instituições democráticas, radicalizaram o discurso e a prática política, passando a perseguir o objetivo de refundar as instituições, os sistemas partidários e o Estado como um todo.

A despeito das interpretações, o fato é que esse novo quadro político estabelecido provocou expressivas mudanças na compreensão do papel que a região deveria ocupar e, sobremaneira, em como os processos de integração regional deveriam acontecer, sobretudo no que diz respeito às relações entre o Estado, a região e o mundo globalizado. Afinal, independentemente das divergências, os governos eleitos compuseram uma aliança que, ao menos em termos de política externa, convergiu no combate à ordem político-econômica estabelecida e ao entendimento de que o âmbito regional deveria operar como trampolim para que os países latino-americanos, lotados na periferia do sistema, galgassem uma melhor inserção internacional.

Nos anos 2000, diante das consequências negativas da globalização, a leitura dos governos eleitos era de que existia uma necessidade de frear ou, ao menos, impor limites ao processo de liberação da economia. Assim, a região ganhou protagonismo uma vez que, além da sua tradicional dimensão econômica/comercial, assumiu uma face social e de governança, muito ligada à ideia de limitar os avanços e efeitos da globalização e da liberalização (BIZZOZERO, 2011).

Nessa conjuntura, marcada por “uma atitude mais cautelosa em relação à liberalização unilateral” (VEIGA; RÍOS, 2007, p.15), em um contexto em que era necessário responder à postura dos países centrais, sobretudo dos EUA, de impor nas negociações multilaterais a chamada Agenda OMC-Plus⁵, ganhou força a ideia de uma inserção internacional que tinha

⁵ A chamada Agenda OMC-Plus refere-se aos temas que não foram inseridos nos acordos firmados no âmbito da Organização Mundial do Comércio, tais como a liberalização do setor de serviços, barreiras técnicas, propriedade intelectual, investimentos, meio ambiente, dentre outros.

em seu cerne os objetivos do desenvolvimento, sobretudo a redução da pobreza.

Há, nesse sentido, uma redescoberta da região como espaço de somatória de capacidades e forças para a construção de alternativas, por meio de práticas transfronteiriças formais e informais que, muitas vezes, apresentam variados entendimentos e formas de pensar a região. Assim, mais do que uma resposta regional *ad hoc* às crises do neoliberalismo e à postura dos países centrais, o regionalismo que se desenha no início do século XXI é a manifestação de um novo consenso em firmar a integração regional em relações menos formais, em um senso de construção comunitária de novas formas de cooperação, em que os Estados, movimentos sociais e lideranças regionais são os protagonistas (REGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Veiga e Ríos (2007) e Sanahuja (2008) denominam a conjuntura como Regionalismo Pós-Liberal. Já Reggirozzi e Tussie (2012), defendem a nomenclatura Regionalismo Pós-Hegemônico. Sader (2010), por sua vez, trata a conjuntura por Pós-neoliberalismo. Apesar do dissenso na literatura especializada sobre a denominação do regionalismo sul-americano deste início de século, os autores convergem em caracterizá-lo a partir de três “retornos”: *i*) da política, *ii*) do Estado e *iii*) da agenda de desenvolvimento (SERBIN, 2011; SERBIN; MARTÍNEZ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

Os processos de integração nos anos de regionalismo aberto estiveram marcados por uma suposta tecnicidade em torno da temática tarifária, a chamada agenda negativa da integração, sendo os atores não estatais, especialmente os grandes grupos econômicos, os protagonistas e responsáveis pelo dinamismo nos processos de integração.

O novo entendimento dos anos 2000 possibilitou o retorno da política à agenda regional, no sentido de que esta passou a ser composta pelas temáticas que demandavam maior consenso e concertação políticos; o retorno do Estado, que assumiu o protagonismo e a liderança dos processos, revitalizando sua capacidade de formular e implementar políticas; e o retorno da agenda do desenvolvimento que, abandonando a concepção dos anos 1990 que o restringia à renda, incorporou novas dimensões e passou a ser entendido como um processo que envolve as dimensões sociais e econômicas de forma indissociável (SERBIN; MARTÍNEZ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

A agenda da integração regional baseou-se em dois diagnósticos: um primeiro, em uma abordagem estruturalista, que identificava a complementação da agenda comercial com

políticas industriais regionais como necessária, pois essa seria a forma que tornaria possível disseminar os benefícios da integração regional para todos os Estados-membros; e um segundo, de caráter mais político, que propunha o deslocamento da agenda de integração dos temas econômicos para as questões culturais, sociais e políticas, atribuindo o protagonismo aos Estados e aos atores sociais (VEIGA; RÍOS, 2007).

Embora não seja possível afirmar que há um modelo claro que guiou os projetos desenvolvidos nesse período – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América /Tratado de Comércio dos Povos (ALBA/TCP), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o chamado relançamento do MERCOSUL –, sobretudo por ser um período de transição e de profundas mudanças políticas, nota-se que a ideia de tratar os impactos distributivos do comércio e da integração foi uma constante, especialmente ligada à necessidade de reduzir as assimetrias entre os países e de construir mecanismos para que a integração gerasse impactos positivos para todos os atores envolvidos.

Em síntese, desenhou-se uma agenda caracterizada pela prevalência da temática política em detrimento dos temas econômicos e comerciais; pelo retorno das preocupações com o desenvolvimento, afastando-se da agenda de liberalização comercial; pelo protagonismo do Estado; por uma maior preocupação com as dimensões sociais e as assimetrias; e pela busca da ampliação da participação social, no sentido de dotar a integração de maior legitimidade social (SANAHUJA, 2008).

Tal diagnóstico não implica, contudo, em dizer que os pressupostos que guiaram o regionalismo nos anos 1990 foram extintos. A realidade nos mostra que a estratégia de política externa de alguns países, especialmente a partir do início da segunda década dos anos 2000, resgatou os princípios do regionalismo aberto, como a iniciativa da Aliança do Pacífico bem exemplifica. Criado formalmente em 2012, o bloco fundado por Chile, Colômbia, México e Peru, para além da liberalização comercial, inseriu em sua agenda questões ligadas à propriedade intelectual, investimentos, compras governamentais e demais assuntos da já citada agenda OMC *Plus*, indicando o início de uma “guinada liberal” nas políticas externas sul-americanas.

Diante desse quadro heterogêneo de convergências e divergências, coloca-se a necessidade de compreender os reflexos dessas mudanças no MERCOSUL, sobretudo porque a nova conjuntura dos anos 2000 gerou uma expectativa de que o bloco caminharía em

direção ao aprofundamento, com maior institucionalização e articulação política e econômica (SARAIVA; RUIZ, 2009). Afinal, sendo a integração regional um fenômeno eminentemente político e, antes de tudo, uma estratégia da política externa dos governos, nos parece lógico que mudanças nos governos impliquem em alterações na compreensão do papel que a região deve ocupar e, sobretudo, em como os processos de integração devem acontecer.

Assim, na seção que segue, nos dedicaremos de maneira específica às mudanças que o processo de ressignificação pelo qual passou o regionalismo provocou no MERCOSUL. Nosso objetivo, distante de fazer uma análise exaustiva das alterações institucionais, é de apresentar a evolução dos espaços de participação dos atores sociais no processo de integração, aspecto que nos parece ser fundamental para compreender o processo de criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF).

2.2 A Evolução dos Mecanismos de Participação dos Atores Sociais do MERCOSUL

As preocupações em torno da participação dos atores sociais nos processos de integração regional são uma constante na literatura especializada. Ernst B. Haas (1958), em seu estudo sobre o processo europeu, indica a necessidade do envolvimento dos atores não estatais, no caso, as elites políticas e econômicas, para o sucesso da integração. Caetano (2006) enumera, dentre os desafios para o MERCOSUL, a necessidade de avançar na democratização do bloco e na inserção dos mais diversos setores da sociedade na dinâmica da integração regional. O mesmo faz Serbin, ao apontar a necessidade da “construção de um projeto de integração desde baixo, com amplo apoio da sociedade civil organizada e com a inclusão de uma dimensão social relevante” (SERBIN, 2011, p.06).

Nota-se, portanto, que a participação da sociedade civil é um elemento importante para fazer avançar o processo de integração, sobretudo no sentido de dotar o processo de legitimidade e densidade social, especialmente quando entendemos a participação a partir de uma visão ampla, em que *“los actores de la sociedad civil no son consultados pontualmente sino que forma parte de um sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de politicas regionales”* (ALEMANY; LEANDRO, 2006, p.10).

Embora tenha sido criado nos anos 1990, como indicamos anteriormente, a espinha dorsal do MERCOSUL foi moldada pelas negociações e acordos bilaterais entre Brasil e

Argentina dos anos 1980, que já estabeleceram o caráter fundamentalmente estatal-burocrático que marcou o desenvolvimento da integração regional no cone sul, em uma clara opção dos governos por uma institucionalização reduzida, concentrando as negociações nos Ministérios de Relações Exteriores e demais estruturas de governo ligadas diretamente aos temas negociados (MARIANO, 2000).

A Declaração de Iguaçu e o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de 1985 e 1986, respectivamente, são os primeiros exemplos da opção pela construção da integração a partir de uma institucionalização mais reduzida possível. O processo decisório da Declaração de Iguaçu, por exemplo, era centralizado na chamada Comissão Mista de Alto Nível, com participação restrita aos agentes das chancelarias dos dois países. O mesmo ocorreu quando da criação do PICE, cujos protocolos e acordos de cooperação foram concebidos e negociados no âmbito estrito dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia (MARIANO, 2000).

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado entre Buenos Aires e Brasília no ano de 1988, pouco avançou no sentido de incorporar atores não governamentais, uma vez que a então recém-criada Comissão Parlamentar Conjunta operava apenas como facilitadora dos processos de tramitação dos acordos junto aos congressos nacionais. Era, portanto, um órgão de consulta dos negociadores, e não um órgão negociador.

Conforme estabelecido no Artigo 5º do Tratado de Assunção, o período compreendido entre março de 1991 e dezembro de 1994, chamado período de transição, foi dedicado à negociação e implementação dos instrumentos econômicos e comerciais para a constituição do mercado comum. Todas as negociações, limitadas aos temas econômico-comerciais, foram realizadas nos âmbitos dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais dos Estados-partes, o que já indicava o papel coadjuvante que os atores não governamentais ocupariam no bloco.

A participação dos atores sociais no período de transição esteve restrita aos subgrupos de trabalho (SGT) assessores do Grupo Mercado Comum (GMC), cuja função era de analisar e fazer recomendações de políticas macroeconômicas e setoriais, em que atuavam somente nas etapas de discussão, não tendo direito ao voto na tomada de decisão. É preciso ressaltar, ainda, que estes mecanismos frágeis de inclusão e participação eram restringidos aos representantes do empresariado e dos trabalhadores organizados sindicalmente – os aqui

chamados atores sociais tradicionais - com destaque para a atuação da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) e do movimento social em geral junto ao SGT11 – Assuntos Trabalhistas (VIGEVANI, 1998; BUDINI, 2015).

Com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, tal papel coadjuvante prevaleceu. Em cumprimento ao previsto no Artigo 18 do Tratado de Assunção, o referido protocolo estabeleceu a estrutura institucional dos órgãos de administração do MERCOSUL: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

Em seu artigo 2º, o referido protocolo fixou o poder de decisão nos órgãos de participação exclusiva dos governos: CMC, GMC e CCM. Ao FCES, órgão de representação dos setores econômicos e sociais, coube função consultiva. A CPC manteve as mesmas funções dos parlamentares nas iniciativas bilaterais que antecederam o MERCOSUL, quais sejam: acelerar os procedimentos internos para facilitar a entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do MERCOSUL e trabalhar no sentido de harmonização das legislações nacionais (MERCOSUL, 1994).

Para além das particularidades de cada órgão, a estrutura institucional criada em Ouro Preto consolidou a lógica estatal-burocrática que marcou as negociações bilaterais entre Argentina e Brasil nos anos que antecederam o Tratado de Assunção, ou seja, a quase exclusividade dos atores governamentais nas negociações e no processo decisório dos instrumentos de integração. Deixando clara, portanto, a proposta de fundar o bloco num modelo de integração “idealizado, gerido e implementado no seio do aparelho de Estado” (VIGEVANI, 1998, p.73), com graus mínimos de comprometimento entre os atores e com concentração excessiva do poder decisório nas chancelarias e nos governos, de quem dependem as mais simples decisões cotidianas.

Mesmo com a criação de novos espaços institucionais pelo Protocolo de Ouro Preto, que passou a vigorar a partir de 1995, a dinâmica de participação dos atores sociais permaneceu praticamente inalterada. O movimento sindical dividiu-se entre a atuação no SGT e no FCES, onde juntamente com os representantes empresarias, ocupava papel central. A CPC, devido às limitações de função impostas pelo Artigo 26 do referido protocolo, não assumiu nenhum papel na democratização do processo de integração, como se esperaria de

um órgão legislativo. O FCES, que se colocava como “órgão de representação dos setores econômicos e sociais” (MERCOSUL, 1994), se mostrou pouco eficiente, sobretudo devido às dificuldades de funcionamento e a imprecisão de suas funções (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001). Logo, aos demais setores, restaram os espaços dos SGTs, em que, a título de exemplo, houve participação tímida dos movimentos ambientalistas junto ao SGT 6 e dos agricultores familiares no SGT 8 (BUDINI, 2015).

Em síntese, o Protocolo de Ouro protagonizou o surgimento de um incipiente espaço para a participação dos atores sociais, não alterando o sistema decisório do bloco, restando aos atores sociais influenciar nos espaços consultivos, como o FCES e os SGTs, em que “poderão ter influência, dependendo de sua capacidade para formar opinião e pressionar os executivos; mas não tem poder” (ALBUQUERQUE, 1998, p.315).

De uma maneira geral, essa institucionalidade construída em 1994 respondeu aos objetivos dos governos Collor e Menem. Afinal, a estratégia de basear a integração em uma estratégia limitada à desgravação tarifária universal, automática e linear, vislumbrando o estabelecimento de uma zona de livre comércio e a preservação da autonomia e do protagonismo dos governos, como deixa claro o Cronograma de *Las Leñas* (1992), não demandava uma estrutura institucional de maior complexidade que incorporasse os diversos atores interessados e/ou afetados pela integração.

As mudanças na conjuntura política da região nos anos 2000, consoante ao apresentado anteriormente, resultaram num processo de expressivas mudanças no MERCOSUL. Sobretudo porque, na medida em que uma instituição regional previamente existente se mostra inadequada para responder às novas expectativas e objetivos dos atores, estes são forçados a reavaliar o processo de integração e a rever suas estratégias, podendo optar por linhas de ação que avancem ou retrocedam, em termos de nível e escopo, o processo; isto é, decisões que geram alterações no processo decisório e/ou no nível de autoridade/autonomia das instituições regionais (nível) e no número de setores políticos, agências dos governos, grupos de interesse, partidos políticos e grupos da sociedade civil envolvidos (escopo) (SCHIMITTER, 1970).

O governo do Presidente Kirchner, iniciado no ano de 2003, encontrou uma Argentina em situação econômica razoavelmente confortável, sobretudo devido ao fim da política de conversibilidade decretada pelo governo de Duhalde, que possibilitou a recomposição da

rentabilidade das indústrias nacionais e a geração de superávits externo e fiscal (DAMILL; FRENKEL, 2013). Assim, implementou uma estratégia econômica que aproveitou a alta dos preços das *commodities*, a competitividade da moeda frente ao Dólar, e a capacidade ociosa das indústrias, que permitiu o crescimento da produção sem investimentos, para dar início a uma etapa em que a economia argentina apresentou altas taxas anuais de crescimento, cerca de 9% do PIB, com inflação controlada em torno de 3,7%, em média (VADELL, 2006; DAMILL; FRENKEL, 2013).

A política externa da Argentina de Kirchner estabeleceu por objetivo central a ampliação da margem de autonomia do país. Para tanto, buscou a multilateralização da agenda de segurança, desvinculando-se de compromissos diretos com os Estados Unidos, como a guerra ao terrorismo; promoveu a renegociação da dívida externa com relativo sucesso, mantendo-se adimplente com o FMI, ampliando a margem de manobra argentina; e utilizou uma estratégia de inserção econômica internacional baseada na aceitação da globalização, mas com limites, priorizando a produção em detrimento do mercado financeiro, em uma tática de estímulo ao consumo interno e de fortalecimento da indústria nacional (SIMONOFF, 2012).

A política externa do governo Lula da Silva, por sua vez, tem em seu cerne as relações sul-sul. Ainda que não tenham se desviado da busca pelo desenvolvimento nacional, uma constante na política externa brasileira, inovou ao utilizar uma estratégia que apostou nas relações com os países em desenvolvimento. Vigevani e Cepaluni (2007) propõem o entendimento da política externa do governo Lula da Silva a partir da ideia de “autonomia pela diversificação”, uma estratégia de adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, com intuito de que essas alianças reduzam as assimetrias nas relações com os países centrais, aumentando a capacidade de negociação do Brasil (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Cervo e Bueno (2014), por sua vez, falam do estabelecimento do paradigma do “Estado Logístico”, entendido como aquele em que prevalece uma inserção madura no mundo globalizado, por meio do fortalecimento da economia nacional (CERVO; BUENO, 2014).

A despeito das grandes categorias propostas pelos autores supracitados, o fato é que a presidência de Lula da Silva estabeleceu uma política externa marcada pela busca de uma inserção internacional do Brasil de forma autônoma, com parceiros e opções estratégicas diversificados, articulada e ancorada no projeto de política interna, sobretudo em torno do

combate à fome e à pobreza extrema. Com Celso Amorim⁶, Samuel Pinheiro Guimarães⁷ e Marco Aurélio Garcia⁸ à frente da formulação da política externa brasileira, o paradigma central foi a cooperação Sul-Sul, baseado na ideia de construção de uma solidariedade entre os países do sul, em uma estratégia de fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais, de forma a aumentar o poder relativo do país nas negociações internacionais, e o adensamento das relações diplomáticas, buscando promover maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural, entre outros (LIMA; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A prioridade do entorno regional se mostrou central para a política externa de ambos os países. Na Argentina, o entendimento era de que o fortalecimento da integração regional permitiria ao país ganhar autonomia frente às potências extrarregionais e, como mecanismo da política econômica, constituía o elemento central para o cumprimento dos objetivos do desenvolvimento nacional (GRANATO, 2015). Para o Brasil, representava a oportunidade para qualificar a inserção internacional brasileira, isto é, dar suporte para o desenvolvimento nacional e projetar-se como líder no sistema internacional multipolar (GRATIUS; SARAIVA, 2013).

A convergência entre as estratégias de política externa de Argentina e Brasil materializou-se no chamado “Consenso de Buenos Aires”. O documento, assinado pelos Presidentes Kirchner e Lula da Silva no ano de 2003, marcou a retomada das relações bilaterais que vinham do um período de crise iniciado em finais de 1998⁹. Simultaneamente, apresentou o entendimento que definiu as características, ao menos no plano do discurso, da integração regional:

⁶ Celso Amorim é diplomata de carreira e ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil de 2003 a 2010.

⁷ Samuel Pinheiro Guimarães é diplomata brasileiro. Ocupou os cargos de Secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, de janeiro de 2003 a outubro de 2009; de Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Federativa do Brasil, de outubro de 2009 a dezembro de 2010; e de Alto Representante Geral do MERCOSUL, de janeiro de 2011 a junho de 2012.

⁸ Marco Aurélio Garcia é Professor aposentado do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi Secretário de Relações Internacionais e Vice-presidente do Partido dos Trabalhadores. Durante os Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, ocupou o cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais.

⁹ É preciso ressaltar que apesar da convergência política entre os dois presidentes, os conflitos comerciais entre Argentina e Brasil não se extinguíram, como demonstram as decisões tomadas de maneira unilateral por Buenos Aires em impor cotas de ingresso para alguns produtos brasileiros, como calçados, geladeiras, têxteis, entre outros (CAMARGO, 2006).

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

[...]

Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países (KIRCHNER; SILVA, 2003).

Os trechos relatados mostram a concepção que, no nosso entender, constitui o núcleo básico da estratégia do MERCOSUL. O bloco, antes limitado à promoção do comércio, assumiu o objetivo de promover o desenvolvimento com crescimento econômico e justiça social, baseado em valores comuns com a promoção da democracia e a erradicação da pobreza. Em termos de agenda, mostra-se clara a intenção de avançar nos temas econômicos, que envolvem o tratamento das assimetrias e a consolidação do mercado comum, e incluir as dimensões políticas e sociais, antes ausentes (CEPAL, 2010 *apud* MARTINS, 2014).

Os discursos presidenciais indicavam, portanto, um novo padrão de integração, que se colocava como um instrumento para aproximar o MERCOSUL das demandas dos cidadãos. Tal mudança implicava, conseqüentemente, na necessidade de uma revisão institucional do bloco, sobretudo porque a institucionalidade estabelecida em Ouro Peto, em alguma medida suficiente para os objetivos estabelecidos pelos governos da época, se mostrou insuficiente e incapaz de responder ao novo papel que o MERCOSUL deveria exercer.

No supracitado documento, os presidentes manifestaram a vontade de ampliar a coordenação política entre Buenos Aires e Brasília, fortalecer a condução estatal do processo de integração regional e avançar na ampliação e no aprofundamento da integração. Temas como o aperfeiçoamento da união aduaneira, a constituição de um parlamento regional no MERCOSUL, o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias criado pelo Protocolo de Olivos, a criação de projetos de integração física e energética, o aprofundamento da coordenação de posicionamentos nas negociações multilaterais internacionais e a ampliação do diálogo em torno das políticas de defesa e segurança, assumiram o protagonismo nos discursos presidenciais, demonstrando que o MERCOSUL, mais que um

bloco comercial, era compreendido como um espaço de construção de um futuro comum (GRANATO, 2015).

É bem verdade, entretanto, conforme alerta Ruiz (2013), que existe um distanciamento entre as vontades manifestadas e as possibilidades de implementação. Nesse sentido, ainda que a vontade política se materialize em acordos, elas devem ser “comprovadas” na realidade.

O documento que inaugura as iniciativas do “novo MERCOSUL” é o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004 – 2006. Nele estão colocados os principais eixos de trabalho: MERCOSUL Econômico-Comercial, MERCOSUL Social, MERCOSUL Institucional e a Nova Agenda da Integração (MERCOSUL, 2003).

Embora o estudo de iniciativas ligadas aos eixos econômico comercial e institucional, como as políticas de aperfeiçoamento da união aduaneira, por meio da eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum (TEC), o estabelecimento dos fundos estruturais, como o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), e a transformação da Comissão Parlamentar Conjunta em Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), sejam de suma importância para a caracterização do MERCOSUL do século XXI, elas fogem do escopo deste trabalho. Dessa forma, a análise que segue concentra-se nas mudanças sobre as estruturas de participação dos atores sociais que, para além de ser o foco desta seção do trabalho, se colocaram, ao menos no discurso, como um dos elementos centrais dessa nova estratégia de integração regional. O “Consenso de Buenos Aires” comprova tal afirmação:

Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural. (KIRCHNER; SILVA, 2003).

O mesmo faz o já citado Programa de Trabalho 2004-2006 do MERCOSUL quando decide, em seu item 2.1, “propiciar a ampliação da participação da sociedade civil” (MERCOSUL, 2003). Dessa forma, ainda que elementos do regionalismo dos anos 1990 tenham permanecido presentes no MERCOSUL, abandonou-se, ao menos no nível do discurso, a concepção de um projeto restrito às chancelarias e aos atores sociais tradicionais, estando expressa a intenção de promover a participação ativa dos mais diversos grupos sociais.

Temos, assim, o estabelecimento de um “modelo híbrido” no MERCOSUL (RUIZ, 2013), que conserva elementos do regionalismo aberto e, ao mesmo tempo, promove a

inclusão de novos atores e novos temas. O MERCOSUL passa, portanto, a ser um bloco regional cujo objetivo é conciliar o livre comércio com a criação de mecanismos de integração produtiva e políticas de caráter social, em concordância com os novos governos, suas estratégias de política externa e o novo consenso em torno do regionalismo (RUIZ, 2013).

Segundo Martins (2014), podemos diferenciar dois tipos de mecanismos de participação no âmbito do MERCOSUL: mecanismos restritos e ampliados. Por mecanismos de participação restritos, o autor entende aqueles que compõem tradicionalmente a estrutura institucional do bloco, isto é, o Fórum Consultivo Econômico-Social. Os mecanismos de participação ampliados, por sua vez, são aqueles criados após o Protocolo de Ouro Preto, inspirados na ideia de que os atores sociais devem ter um papel ativo na gestão, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, tanto em nível nacional quanto regional.

O FCES, criado pelo Protocolo de Ouro Preto, é o espaço de representação dos setores econômicos e sociais de maior importância institucional dentro do MERCOSUL. Possui função consultiva e tem a prerrogativa de emitir recomendações ao GMC. Está organizado, em nível regional, por um plenário, uma secretaria permanente e por órgãos de assessoramento técnico; em nível nacional, é composto por seções nacionais formados por representantes do empresariado, dos sindicatos e um terceiro grupo, constituído por representantes dos demais setores interessados. De uma maneira geral, é muito limitado no que diz respeito à pluralidade de representação, sobretudo por ser produto de uma conjuntura em que a representação quase que exclusiva dos sindicatos e dos empresários era entendida como suficiente (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009).

Dos chamados mecanismos de participação ampliados, destacam-se os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e as Reuniões Especializadas, subordinados ao GMC, que são órgãos permanentes de negociação e proposição de políticas públicas em áreas temáticas específicas. Suas atividades estão organizadas em seções nacionais e regionais, que possuem uma etapa de negociação e outra de decisão, esta última reservada à participação exclusiva dos representantes governamentais.

Os subgrupos de trabalho, que inicialmente eram dez, foram reorganizados em dezoito diferentes áreas: comunicações; aspectos institucionais; regulamentos técnicos e avaliação de

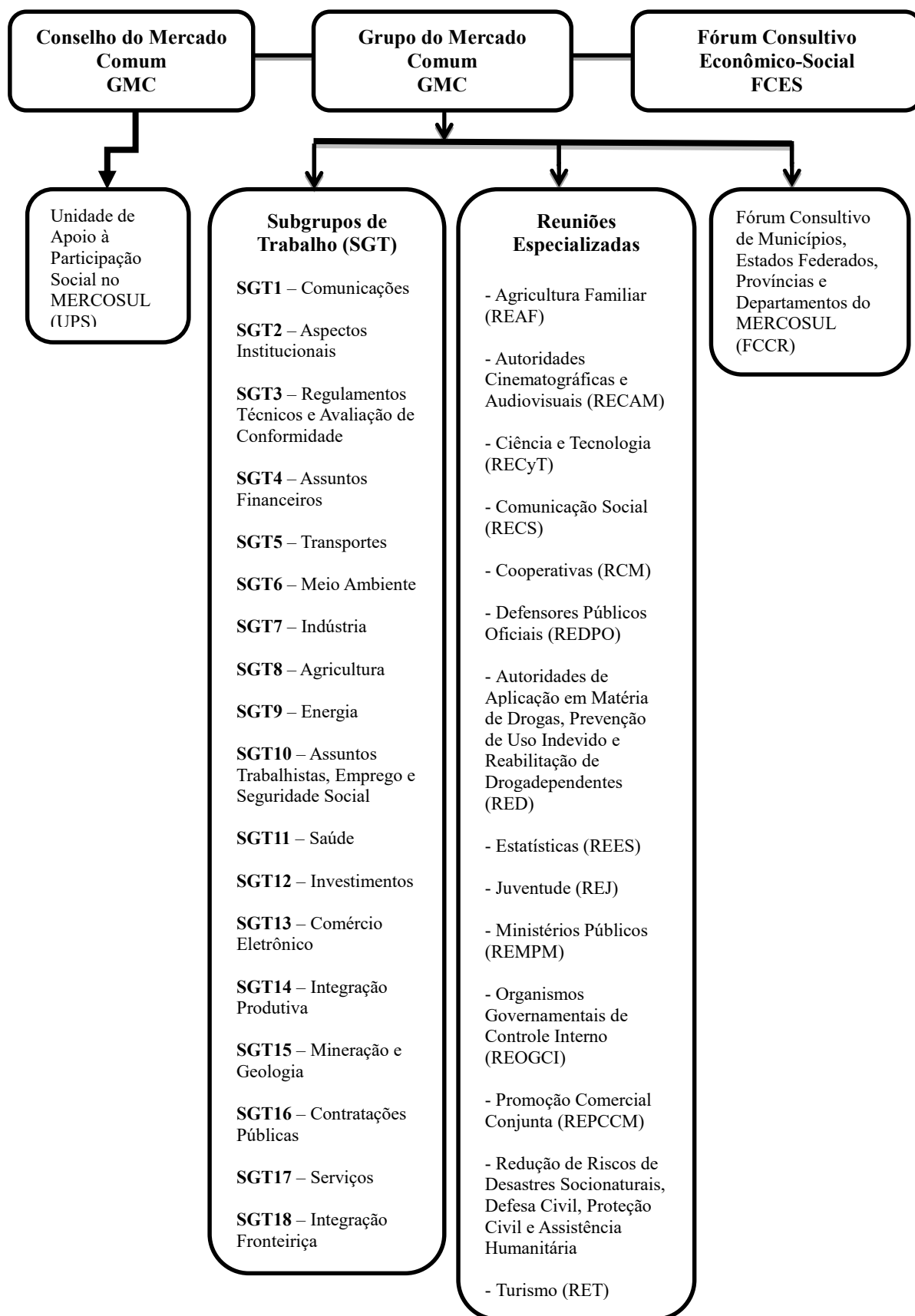
conformidade técnica; assuntos financeiros; transportes; meio ambiente; indústria; agricultura; energia; assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social; saúde; investimentos; comércio eletrônico; integração produtiva; mineração e geologia; contratações públicas; serviços; e integração fronteiriça.

As Reuniões Especializadas, por sua vez, centram-se em matéria de agricultura familiar; autoridades cinematográficas e audiovisuais; ciência e tecnologia; comunicação social; cooperativas; defensores públicos oficiais; autoridades de aplicação em matéria de drogas, prevenção de seu uso indevido e reabilitação de dependentes de drogas; estatísticas; juventude; ministérios públicos; organismos governamentais de controle interno; promoção comercial conjunta; redução de riscos de desastres socionaturais, a defesa civil, a proteção civil e a assistência humanitária; e turismo.

Somado a essas institucionalidades, foram criados programas e espaços de incentivo à participação dos atores sociais pelas diferentes presidências *pro-tempore*. O Programa “Somos MERCOSUL”, por exemplo, foi criado durante a presidência *pro tempore* do Uruguai em 2005, e tem por objetivo a superação do déficit democrático do bloco, por meio do estímulo ao envolvimento dos atores sociais e dos governos locais nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas de corte regional voltadas para o fortalecimento da integração. Outra iniciativa de diálogo social criada foi o “Encontro por um MERCOSUL Social e Produtivo”, que posteriormente transformou-se na Cúpula Social do MERCOSUL, um espaço supranacional em que movimentos sociais, organizações internacionais, representantes dos governos e funcionários dos órgãos do MERCOSUL se reúnem para debater e formular propostas de políticas públicas regionais. Por fim, temos a Unidade de Apoio à Participação Social no MERCOSUL, criada em 2010 com o objetivo de ser um canal de diálogo entre o MERCOSUL e os atores sociais (SILVA, 2012b).

Em âmbito doméstico, de forma complementar, este novo entendimento acerca da importância da participação dos atores sociais resultou na criação de mecanismos de diálogo dentro das estruturas dos governos nacionais, dos quais o Programa MERCOSUL Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, criados respectivamente pelos governos brasileiro e argentino, são os exemplos de maior expressão.

FIGURA 1 - Espaços Regionais de Participação dos Atores Sociais no MERCOSUL



Fonte: Criação do autor, com base em MERCOSUL (2014).

Não pretendemos, neste trabalho, realizar uma análise minuciosa desses espaços de participação dos atores sociais no MERCOSUL. Nos interessa ressaltar, para fins de compreender o contexto de criação da REAF, que a partir de 2004, no marco do chamado MERCOSUL Social, o bloco alterou-se em duas principais dimensões: na agenda que, no âmbito da Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento social do MERCOSUL, passou a ser composta por temas como a desnutrição infantil, o combate à fome e a soberania alimentar; e nos atores, diante da preocupação clara e expressa de ampliar a participação dos atores sociais no processo de integração regional (RUIZ, 2011).

É preciso salientar, no entanto, que a criação de novo espaços institucionais e a ampliação da agenda não é exclusiva dos anos 2000, tendo sido prática presente durante os anos 1990. Contudo, foi nesse início de século que o aumento dos espaços de negociação, ainda que precários, propiciou a disputa entre o modelo comercial e o político-social de integração (MALLMANN; DRI, 2011), contexto em que ocorreu o processo de construção da REAF, apresentado a seguir.

2.3 A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)

O tema da agricultura nunca foi estranho ao MERCOSUL, e nem o poderia ser, tendo em vista a histórica importância do setor para a economia de todos os países da região. Segundo dados do Sistema de Informação de Comércio Exterior da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), as exportações de produtos primários de origem agrícola dos países do MERCOSUL totalizaram, em 2015, cerca de 8,5 trilhões de dólares, representando, aproximadamente, 5% de suas exportações totais.

Assim, diante da importância da agricultura para as exportações dos países do bloco e do consequente impacto das negociações comerciais para o setor, foram criadas duas institucionalidades dedicadas à discussão de política agrícola dentro do MERCOSUL nos anos 1990: o Subgrupo de Trabalho N° 8: Política Agrícola (SGT 8) e a Reunião de Ministros da Agricultura.

O SGT 8 foi criado pelo Tratado de Assunção ainda em 1991 e, como os demais SGTs, tem por objetivo trabalhar no sentido de coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais, no caso, a política agrícola, dedicando-se, especialmente, à discussão sobre as regras

fitossanitárias e barreiras não tarifárias. A Reunião de Ministros da Agricultura, por sua vez, foi criada em 1992, pela decisão do CMC nº 11/92, com o intuito de trabalhar para a harmonização da política agrícola dos países partes (GONZÁLEZ, 2011; MERCOSUR, 1992b).

A agenda desses dois espaços, em convergência aos objetivos de liberalização estabelecidos pelo bloco nos anos 1990, lastreados na ideia de promover a igualdade de condições para a produção agrícola mundial que se estava negociando no âmbito da Rodada Uruguai do então GATT, atual Organização Mundial do Comércio (OMC), concentrou-se nas demandas dos fazendeiros do agronegócio¹⁰, organizados junto à Federação de Associações Rurais do MERCOSUL (FARM)¹¹, e dos empresários dos grandes complexos industriais agropecuários¹². De uma maneira geral, tratava-se da barganha por medidas que garantissem melhores condições de produção e o livre acesso aos mercados do MERCOSUL para aqueles fazendeiros e/ou empresários que optaram por internacionalizar sua produção, de maneira a aproveitar as vantagens comparativas de cada país, ou mesmo por migrar para os países do bloco em que os custos de produção eram menores (ROMANO, 1996).

É preciso ressaltar que esses atores não encontraram dificuldades em impor sua agenda ao bloco, ao contrário dos produtores da agricultura familiar. Afinal, já possuíam forte poder de influência junto aos Ministérios de Agricultura e aos governos nacionais, o que garantiu que seus interesses fossem contemplados na agenda da Reunião de Ministros da Agricultura. Ao mesmo tempo, inseriram-se com facilidade no SGT8 e, após o período de transição, no FCES. (RIELLA, 2002).

Ainda neste período, entretanto, a normativa do bloco indicava alguma preocupação com o setor da agricultura familiar. Observa-se que na decisão do CMC nº 01/92, o já citado

¹⁰ Neste trabalho, o termo agronegócio é utilizado para se referir à agricultura de grande escala, também chamada agricultura tradicional, marcada pela alta concentração da produção nas mãos de poucos produtores, latifúndios monocultores com alto nível de utilização de agrotóxicos, uso intensivo de tecnologia, baixa utilização de mão de obra e com sua produção orientada para a exportação (GONZÁLEZ, 2011).

¹¹ A Federação de Associações Rurais do MERCOSUL (FARM) congrega, atualmente, dez federações e confederações dos países do MERCOSUL ampliado: Confederação Rural Argentina (CRA), Sociedade Rural Argentina (SRA), Confederação Nacional de Agricultura da Bolívia (CONFREAGRO), Confederação de Pecuáristas da Bolívia (CONGABOL), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional de Agricultura do Chile (SNA), Associação Rural do Paraguai (ARP), Associação Rural do Uruguai (ARU) e Federação Rural do Uruguai (FR).

¹² Os chamados complexos industriais referem-se às empresas envolvidas em todo o processo de financiamento, produção, processamento industrial, distribuição e comercialização dos produtos agrícolas. Assim, para além dos fazendeiros e pecuaristas, inclui instituições financeiras, empresas de insumos agrícolas, indústrias de processamento, empresas de distribuição e logística, dentre outras.

Cronograma de *Las Leñas*, o bloco expressa a sua preocupação em articular os pequenos e médios produtores rurais em torno do processo de integração (MERCOSUR, 1992a). No entanto, devido, entre outras coisas, à compreensão prevalecente de que a agricultura familiar estava relacionada à pobreza e à miséria e que deveria ser alvo de políticas sociais e de assistência, essa preocupação resultou em poucos avanços nas discussões em torno de políticas públicas nacionais e regionais de facilitação do comércio, de financiamento produtivo e de inserção desses produtores familiares no novo mercado regional que se formava.

Diante do domínio da agenda do SGT 8, e da política agrícola do MERCOSUL de uma maneira geral, pelos interesses do agronegócio, as organizações sociais do campo de âmbito nacional e demais representantes da agricultura familiar se articularam e formaram, em 1994, a Coordenadora de Produtores Familiares do MERCOSUL (COPROFAM), com o objetivo de ser o contraponto aos representantes do agronegócio, defender os interesses da agricultura familiar junto aos governos do MERCOSUL e demandar políticas regionais diferenciadas para a agricultura familiar no âmbito do SGT 8.

A COPROFAM adotou, ao contrário do posicionamento radicalmente contrário à integração de outras organizações sociais do campo, como a Via Campesina e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), uma postura de “apoio crítico”, caracterizada pela presença ativa e constante da organização nas atividades do SGT 8, no sentido de conhecer o processo de integração, analisar suas consequências para a agricultura familiar e atuar de maneira reativa diante das ameaças à sobrevivência do setor, de forma a garantir que a integração econômica regional não afetasse negativamente os agricultores familiares (CARVALHO, 2011).

Simultaneamente, vinha ocorrendo no Brasil um processo de consolidação do reconhecimento da agricultura articulada em torno da unidade familiar enquanto modelo de produção diferente e alternativo ao agronegócio, em que a produção agrícola não se esgota na simples oferta de produtos. Trata-se de uma concepção multifuncional da produção familiar, em que o agricultor, para além de ofertar produtos, se coloca como provedor de diversos bens à sociedade, como a preservação dos recursos naturais e das paisagens e como protagonista na dinamização dos espaços rurais (WANDERLEY, 2003).

Nesse sentido, a atuação da COPROFAM junto ao MERCOSUL caminhou conjuntamente com o avanço do debate sobre a importância da produção familiar no Brasil, onde a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) assumiu a defesa de um projeto alternativo de desenvolvimento rural, ancorado na identidade da agricultura familiar. Consolidou-se, dessa forma, especialmente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, a categoria agricultor familiar, resultando na inserção dos temas próprios do setor na agenda do governo brasileiro, como alternativas para o comércio, formas de produção associadas, dimensões ambientais da produção rural, dentre outros (PICOLOTTO, 2009).

Esses dois processos, ainda que representem uma etapa importante para a consolidação da atuação das organizações sociais do campo no âmbito do MERCOSUL e para o amadurecimento do debate em torno da categoria agricultura familiar, são insuficientes para explicar, isoladamente, a criação da REAF, sobretudo diante de um cenário de poucos resultados alcançados pela atuação da COPROFAM no âmbito do SGT8. Assim, nos parece claro que as mudanças na conjuntura regional, nas estratégias de integração regional e no papel do MERCOSUL nas políticas externas dos membros do bloco, especialmente o caso do Brasil, se colocam como elementos relevantes para a compreensão do processo de criação da REAF.

O ano de 2003 foi um marco para o setor da agricultura familiar dentro do governo brasileiro. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sob o comando do Ministro Miguel Rossetto, passou por processo de reestruturação da sua atuação internacional devido às novas diretrizes do governo que entendiam que, assim como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), o MDA também estava vinculado ao comércio internacional de alimentos e, nesse sentido, era preciso que participasse das negociações comerciais regionais e Internacionais. Ao mesmo tempo, com a criação da Coordenação-geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) junto ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), a soberania alimentar e o combate à fome fossem inseridos na agenda da política externa brasileira.

Assim, criou-se o ambiente político e institucional que possibilitou que o combate à fome e a agricultura familiar passassem a exercer um papel mais relevante junto à política externa brasileira, sobretudo devido à articulação entre o MDA e a CGFOME, que exerceu provisoriamente a assessoria internacional do MDA (RONDÓ FILHO, 2016). Não se está

afirmando, no entanto, que o agronegócio tenha sido negligenciado e/ou abandonado. O que reconhecemos é que houve uma abertura da política externa brasileira para a agricultura familiar, tradicionalmente excluída de tais espaços, conforme afirma o Diplomata Rondó Filho:

Na verdade, o que há é uma republicanização da política externa [a partir do governo Lula da Silva] e talvez o tema que isso seja mais simbólico é justamente a agricultura familiar, porque você tem nos 200 anos de política externa do Brasil independente uma política externa agrícola voltada para os interesses do agronegócio. É a primeira vez que você tem a agricultura familiar tendo seus interesses representados na política externa, e isso é incrível! Sobretudo se você pensar que a agricultura familiar é a responsável por 70% dos alimentos que nós consumimos e por 10% do PIB, o que é o dobro da indústria automobilística, que é tida como setor de ponta. Então eu acho que isso é muito importante, é um dado muito importante (RONDÓ FILHO, 2016).

De forma complementar, ocorreu uma aproximação entre o MRE, o MDA e as organizações sociais do campo, consequência da histórica defesa da participação dos atores sociais na política externa pelo diplomata Rondó Filho e do envolvimento dos Ministros Rossetto e Cassel¹³ com os mecanismos de participação social, oriunda da experiência com o orçamento participativo durante o governo de Olívio Dutra no estado do Rio Grande do Sul, no qual foram vice-governador e chefe de gabinete, respectivamente.

Ademais, é preciso destacar a atuação da divisão para a América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA) que realizou campanhas e reuniões junto aos governos da região, colocando a necessidade de políticas específicas para a agricultura familiar e, por meio da Unidade de Coordenação Regional para o MERCOSUL do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA-MERCOSUR), buscava a consolidação de um espaço para a agricultura familiar junto ao bloco (GONZÁLEZ, 2011).

Dessa aproximação entre governos, organizações sociais do campo e organizações internacionais decorreram quatro importantes encontros ao longo do ano de 2003: o fórum “Os Acordos Inter-regionais e o Desafio Camponês”, organizado pela COPROFAM em junho de 2003; o seminário “Agricultura Familiar e Negociações Internacionais”, promovido pelo MRE, MDA e pela Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP), em agosto de 2003; o seminário “Avaliando as Negociações da OMC, da ALCA e seus reflexos na Agricultura Familiar da América Latina”, organizado pela CONTAG, em 2003; e o seminário “As

¹³Guilherme Cassel foi secretário executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário de janeiro de 2003 a março de 2006, data em que foi nomeado Ministro do Desenvolvimento Agrário, em função da saída de Miguel Rossetto para concorrer ao cargo de Senador da República nas eleições daquele mesmo ano.

Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do MERCOSUL”, também realizado em dezembro de 2003, pela COPROFAM, com apoio do programa FIDA-MERCOSUR.

Para Carvalho, esses eventos foram mecanismos eficazes para o desenvolvimento de canais de interlocução entre os governos e as organizações sociais do campo que resultaram na construção de consensos e acordos em torno do papel que os Estados e o MERCOSUL deveriam cumprir para o fortalecimento da agricultura familiar, desencadeando o processo que levou à construção da REAF (CARVALHO, 2011; 2014).

O embrião da proposta que culminou na criação da REAF originou-se no seminário organizado pela COPROFAM em dezembro de 2003, com apoio do FIDA-MERCOSUR, intitulado “As Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do MERCOSUL”. No final do evento foi produzido um documento chamado “Carta de Montevideu” (Anexo A) que, por intermédio do Chanceler Celso Amorim, foi apresentado pela COPROFAM na XXV Reunião Ordinária do CMC (MERCOSUR, 2003).

Nessa carta, a COPROFAM pleiteou junto ao MERCOSUL o reconhecimento da agricultura familiar enquanto modelo de produção agrícola que demanda políticas públicas diferenciadas que, assim como aquelas dirigidas ao agronegócio, necessitam ser harmonizadas em nível regional para que o setor possa se beneficiar das oportunidades geradas pela integração regional. Para tanto, propôs a criação de um espaço específico junto ao SGT 8, com o objetivo debater uma agenda de políticas públicas em nível regional para o setor:

Adicionalmente proponemos la creación de un grupo “ad hoc” especializado en el marco del SGT 8, con participación de representantes de los gobiernos y de la COPROFAM, que en un plazo de 6 meses presente resultados y proponga una agenda para la política diferencial sobre la agricultura familiar al Consejo Mercado Común considerando los siguientes temas y objetivos:

- a. Analizar las condiciones de participación de la agricultura familiar en las Cadenas Productivas que actualmente constituyen la estructura productiva de los países o que se fomenten hacia el futuro.*
- b. Evaluar los impactos sobre la agricultura familiar de las medidas de integración vigentes y las que se adopten en el futuro.*
- c. Intercambiar información sobre las políticas agrícolas y de comercialización en el ámbito del MERCOSUR y analizar sus impactos sobre la agricultura familiar y el desarrollo territorial y local.*
- d. Los aspectos analizados por este grupo de trabajo relativos a la agricultura familiar deberán ser tenidos en cuenta en las negociaciones del MERCOSUR en el ámbito del ALCA, OMC y Unión Europea (COPROFAM, 2003).*

A partir de então o governo brasileiro articulou a proposta de criação de uma reunião especializada sobre a agricultura familiar, apresentada durante a LIII Reunião Ordinária do

GMC, em março de 2004 (MERCOSUR, 2004b). Na ocasião da LIV Reunião Ordinária do GMC, a proposta foi aprovada e transformada na resolução do GMC Nº 11/04, estabelecendo a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF), cujo objetivo é promover o fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar no MERCOSUL, por meio da promoção e facilitação do comércio dos produtos oriundos do setor, o que implica em medidas que assegurem o aumento da capacidade produtiva e melhores condições de acesso aos mercados (MERCOSUR, 2004a; 2004c).

Dessa forma, procura atuar em uma lógica que desvincula as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar da concepção que as colocam como uma reação compensatória para os efeitos indesejados da liberalização do comércio, transitando para o entendimento de que devem ser instrumentos que, por meio do fortalecimento do setor, fomentem a criação de um novo padrão produtivo e de desenvolvimento rural sustentável (NIEDERLE, 2016).

Em síntese, a convergência de interesses dos governos e das organizações sociais do campo, em uma conjuntura regional que se mostrou fértil para que as iniciativas do chamado MERCOSUL Social florescessem, resultou na construção de um espaço de discussão específico sobre a agricultura familiar. Nesse processo, a mobilização e atuação ativa das organizações sociais do campo, representados pela COPROFAM, se mostrou crucial para incluir a temática da agricultura familiar e os agricultores familiares em uma institucionalidade que, mesmo subordinada ao GMC, aponta para a construção de um MERCOSUL em que os atores e temáticas que foram excluídos do modelo de integração dos anos 1990 estariam cada vez mais presentes.

3 A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL EM PERSPECTIVA: A ESTRUTURA INSTITUCIONAL, O FUNCIONAMENTO E A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE TRABALHO

O processo de globalização, intensificado a partir dos anos 1990, impactou de maneira profunda a produção agrícola no mundo e, de modo especial, na América do Sul. O crescente domínio do capital sobre o setor impulsionou um processo de redução da produção de alimentos de consumo nacional, haja vista que a vinculação do setor agrícola dos países do sul às cadeias agroindustriais multinacionais gerou uma especialização nos produtos demandados pelo mercado internacional, produzidos exclusivamente para a exportação (TEUBAL, 2001).

Diante desse cenário, a agricultura familiar se coloca como um componente estratégico para os projetos de desenvolvimento nacional, uma vez que tem sido o setor responsável pela produção de grande parte dos alimentos consumidos em nível regional, atuando como protagonista na segurança alimentar e nutricional dos países do continente. Dados sistematizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (MDA), a partir dos censos agropecuários realizados na primeira década dos anos 2000 nos países membros do MERCOSUL, estimam que dentre os 5,9 milhões de estabelecimentos agrícolas existentes, cerca de 4,9 milhões são de agricultores familiares. Tendo em vista o tamanho médio das famílias, considerando apenas as pessoas com laço de parentesco com o produtor, tem-se um universo de aproximadamente de 16 milhões de pessoas, número este que dobra se considerarmos a mão-de-obra assalariada (BRASIL, 2010).

É este setor, incluído de forma marginal nas iniciativas de integração dos anos 1990, que ganhou relevância dentro da institucionalidade do MERCOSUL a partir da criação da REAF¹⁴. Em um contexto particular de mudanças políticas na região sul-americana, a reunião especializada se coloca como resultado da somatória de diferentes processos, dos quais vale destacar a democratização dos mecanismos de diálogo político e de governança regional iniciada pelos governos alinhados à esquerda, a ampliação das redes de diálogo e da participação ativa das organizações sociais do campo em nível regional e internacional e, em alguma medida, a atuação propositiva do FIDA-MERCOSUR (NIEDERLE, 2016). A REAF

¹⁴Cumpramos chamar a atenção para o seguinte aspecto deste texto: quando a sigla REAF for utilizada sem nenhum complemento, refere-se ao órgão Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL. Enquanto que, quando a sigla vier precedida por algarismo romano (I REAF, II REAF, etc.), trata-se da edição da seção regional da REAF indicada pelo algarismo.

representa, portanto, tanto em termos simbólicos quanto reais, uma mudança profunda na forma de fazer integração por parte dos países do cone sul (GONZÁLEZ, 2011).

Contudo, uma vez consolidado o conhecimento acerca da REAF enquanto órgão que surge nesse processo de mudanças na política regional e na institucionalidade do MERCOSUL, coloca-se o desafio de conhecê-la enquanto espaço de debate político e, ao mesmo tempo, enquanto ator dinamizador da integração regional.

Assim, ao longo deste capítulo, apresenta-se a institucionalidade da REAF, seu funcionamento e sistematiza-se a evolução de sua agenda de trabalho, tendo por fio condutor as normativas aprovadas, as iniciativas de cooperação técnica e a implementação de políticas públicas regionais e/ou nacionais. Trata-se, basicamente, de uma exposição descritiva em que são apresentados os dados coletados a partir das atas e anexos da REAF, documentos oficiais do MERCOSUL, relatórios e publicações das organizações internacionais envolvidas e da pesquisa de campo realizada. Distante de fazer uma descrição exaustiva e despropositada, pretende-se munir o leitor com informações que, no nosso entendimento, são necessárias para uma melhor compreensão da análise realizada por esta dissertação.

3.1 A Estrutura Institucional e o Funcionamento da REAF

As atividades da REAF estão organizadas em quatro principais institucionalidades: Seções Nacionais, Grupos Temáticos, Seção Regional e a Secretaria Técnica (ver figura 2).

Conforme disposto no regimento interno da REAF (Anexo B), as seções nacionais acontecem uma vez a cada semestre, sempre antes da sessão regional, e são organizadas e presididas pelos respectivos coordenadores nacionais da REAF de cada país, designado pelos governos, e que devem assegurar a participação dos representantes das organizações sociais. É, desse modo, o espaço em que os governos e as organizações sociais do campo de cada país se reúnem para debater e construir consensos em torno da agenda e de propostas de políticas públicas a serem tratadas na seção regional (MERCOSUL, 2004a). Para Ramos et al. (2014), as seções nacionais são as estruturas mais dinâmicas da reunião especializada, responsáveis pela produção da maior parte das propostas e do conteúdo dos debates (RAMOS et al., 2014).

A seção regional também é realizada a cada seis meses e é organizada pelo país que exerce a presidência *pro tempore* do MERCOSUL, com apoio da Secretaria Técnica, e

presidida pelo seu coordenador nacional. Seu objetivo principal é a elaboração da ata da REAF, composta por uma síntese dos trabalhos realizados pelos grupos temáticos ao longo do semestre, pelas propostas e projetos de políticas públicas e pelas recomendações ao GMC. A seção regional é o espaço em que os governos exercem o poder de decisão, deliberando por consenso sobre quais propostas e/ou recomendações serão enviadas para apreciação dos órgãos decisórios do MERCOSUL (MERCOSUL, 2004a).

FIGURA 2 – A institucionalidade da REAF



Fonte: BRASIL (2010, p.23).

Os Grupos Temáticos (GTs) são os espaços em que ocorrem os debates sobre temas específicos da agenda e são elaborados os projetos de recomendações, resoluções e políticas públicas do ponto de vista técnico. As seções nacionais e regionais de cada GT antecedem, respectivamente, as seções nacional e regional da REAF. Atualmente, os trabalhos estão estruturados em cinco GTs: Facilitação de Comércio; Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos; Política fundiária, Acesso à Terra e Reforma Agrária; Juventude Rural; e Igualdade de Gênero.

Adicionalmente a essas atividades, nos dias em que precedem a realização da seção regional, as organizações sociais e os coordenadores nacionais reúnem-se separadamente. A Seção Plenária das Organizações Sociais é um espaço de participação restrito às organizações sociais do campo que participam da REAF, em que são debatidos os temas das agendas nacionais e da agenda regional, resultando em um documento com o posicionamento e as

demandas desses atores, que é lido na seção plenária e, posteriormente, encaminhado para todos os membros da REAF. A Reunião de Coordenadores Nacionais, por sua vez, reúne os representantes oficiais dos governos para fazer o balanço das seções nacionais, discutir sobre a metodologia dos debates e programar as próximas atividades das seções nacionais (CARVALHO, 2011; NIEDERLE, 2016).

Por fim, tem-se a secretaria técnica, locada no Edifício MERCOSUL, em Montevideu. A secretaria é responsável por assegurar o cumprimento do calendário das reuniões, organizar a logística da seção regional, manter arquivo da documentação da REAF, prestar assessoramento técnico aos representantes da REAF junto aos outros órgãos do MERCOSUL, funcionar como o centro de comunicações para o intercâmbio de informações entre os membros, e demais funções que lhe sejam solicitadas (RAMOS et al., 2014).

Em síntese, as atividades de cada edição da REAF se estendem, em média, por cinco dias, ao final de cada presidência *pro tempore*. Ao longo desses dias, acontecem as reuniões das seções regionais dos grupos temáticos, das organizações sociais do campo e dos coordenadores nacionais. Por vezes, ocorrem oficinas e mesas de trabalho destinadas a capacitar os participantes da REAF tanto em temas técnicos específicos da produção agrícola, quanto sobre política agrícola regional em geral. Finalizando as atividades, realiza-se a seção plenária da REAF, que se encerra com a elaboração e aprovação da ata final (no Anexo C pode-se ver um exemplo do calendário da semana de atividades da REAF).

A análise do regimento interno da REAF, bem como das atas das reuniões, nos aponta uma característica que, assim como no processo de criação da reunião, é protagonista nos debates e na construção das políticas públicas regionais: a participação das organizações sociais do campo. Parece-nos sintomático o fato de que em grande parte dos artigos do regimento interno conste um parágrafo que determina que os Estados devam assegurar a participação dos atores sociais em todas as atividades, tanto em âmbito doméstico quanto regional. Lautaro Viscay, secretário técnico da REAF, ilustra essa percepção quando afirma que, na experiência da REAF, “colocou-se no centro da cena um sujeito, um ator, que durante muitos anos na nossa região estava invisibilizado” (VISCAY, 2015, tradução nossa). A fala de Guilherme Cassel, ex-ministro do MDA, corrobora o mesmo argumento:

Olha, acima de tudo, a REAF é uma vitória. É uma vitória muito importante de um segmento social e econômico – a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária – que historicamente estavam condenados à invisibilidade no nosso continente. A REAF se constituiu num espaço onde os agricultores familiares e os assentados da reforma agrária de todos os países do continente passaram também a se manifestar, e encontraram um espaço para trocar experiências e se potencializar mutuamente. (CASSEL, 2015).

Nesse sentido, o que diferencia a REAF das demais experiências do MERCOSUL são a inclusão e a possibilidade real de participação ativa dos atores sociais, o chamado “Método REAF” (NIEDERLE, 2016, p.02), que coloca a REAF como uma instituição cuja marca é o forte diálogo entre os governos e organizações sociais do campo.

Mais do que um espaço de trocas de experiências e boas práticas, portanto, a REAF deve ser entendida como um espaço de elaboração conjunta de políticas públicas, que produz, a partir das experiências nacionais, novas respostas às já conhecidas deficiências do setor, relacionadas a áreas como acesso aos mercados, assistência técnica, serviços financeiros, dentre outras. (NIEDERLE, 2016; FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015). Viscay resume:

A REAF é um espaço do MERCOSUL, um espaço especializado no desenho e no debate de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar. É um espaço único. Um espaço singular em um bloco, que é o MERCOSUL, em que a agricultura familiar e campesina da região encontrou um âmbito plural para poder debater, para poder apresentar suas necessidades, apresentar suas dificuldades. Apresentar, realmente, seus sonhos de conquistas materiais e políticas em um espaço na região dedicado para a produção de alimentos e à segurança alimentar. As pessoas podem sentar-se, podem encontrar-se, podem dialogar e podem definir políticas e agendas comuns. Isso é a REAF. (VISCAY, 2015, tradução nossa).

As atividades dos primeiros anos da REAF foram financiadas pelo FIDA-MERCOSUR. Por meio de acordo estabelecido em 2004, o FIDA-MERCOSUR responsabilizou-se por atuar como secretaria da REAF, garantindo a circulação de informações, apoiando o trabalho técnico e financiando a participação das organizações (MERCOSUL, 2004b). Ou seja, assegurando as condições técnicas, logísticas e financeiras para que as seções nacionais e regionais da REAF acontecessem.

Em 2006, já com a secretaria técnica da REAF em funcionamento, o FIDA-MERCOSUR realizou uma doação de 1,9 milhão de dólares estadunidenses, destinados para financiar a participação das organizações sociais nas reuniões, apoiar a secretaria técnica da REAF com os gastos de pessoal e material de escritório e contratar consultores técnicos externos (MERCOSUR, 2006).

Durante a X REAF, realizada em novembro de 2008, o FIDA-MERCOSUR oficializou uma segunda doação, para custear as atividades da reunião de 2009 a 2011. Nesta mesma ocasião, a plenária da REAF aprovou a proposta de criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF) que no mesmo ano foi aprovado pelo CMC em sua decisão nº 45/08 (MERCOSUL, 2008a; 2008c). Contudo, somente em 2012 ele foi inserido nos ordenamentos jurídicos nacionais de todos os países membros do bloco e efetivamente passou a financiar as atividades da REAF (MERCOSUR, 2012).

O Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL, em sua criação, contava com um orçamento de 360 mil dólares anuais, compostos por uma contribuição fixa de 15 mil dólares por cada Estado-membro do MERCOSUL e mais uma contribuição anual de 300 mil dólares, da qual a Argentina é responsável por 27%, o Brasil por 70%, o Paraguai e o Uruguai por 1% e 2%, respectivamente (MERCOSUR, 2009a). Com a adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Tratado de Assunção, foi somado ao FAF mais um aporte de 15 mil dólares anuais e uma contribuição complementar de 81 mil dólares, totalizando 455 mil dólares (MERCOSUL, 2013).

3.2 A evolução da agenda de trabalho da REAF

Em relatório publicado pela FAO, Ramos et al. (2014) retratam a existência de três grandes etapas das atividades da REAF. A primeira, chamada constituição, abarca as atividades realizadas no âmbito das primeiras reuniões da REAF, com o financiamento do primeiro aporte do FIDA-MERCOSUR, e encerra-se em 2007, com a aprovação da resolução do GMC nº 25/07, que adota critérios formais para a definição da agricultura familiar no MERCOSUL.

O período compreendido entre 2008 e 2011, segundo os autores, corresponde à segunda etapa, em que ocorrem as primeiras aprovações de diretrizes e propostas de políticas públicas, das quais destacam a proposta da política de registros nacionais da agricultura familiar e a criação do Fundo da Agricultura Familiar pela decisão do CMC nº 45/08, consolidando a independência financeira da reunião.

Por fim, a terceira etapa, chamada sustentabilidade. Iniciada em 2012, caracteriza-se pelo funcionamento da REAF com os recursos do Fundo da Agricultura Familiar, e pela

diminuição do papel da FAO e do FIDA-MERCOSUR, cuja atuação restringiu-se à prestação de assistência técnica (RAMOS et al., 2014).

Os relatórios e publicações produzidos pela REAF e pelos ministérios dos governos envolvidos, no entanto, dividem as atividades da reunião a partir de ciclos, correspondentes ao período em que se cumprem todas as presidências *pro tempore* dos Estados-membros do MERCOSUL. A figura abaixo sintetiza os ciclos e suas correspondentes edições da REAF.

FIGURA 3 – Os ciclos da REAF

1º Ciclo REAF	I REAF - Foz do Iguaçu, Brasil - setembro de 2004.
	II REAF - Brasília, Brasil - novembro de 2004.
	III REAF - Assunção, Paraguai - maio de 2005.
	IV REAF - Montevidéu, Uruguai - novembro de 2005.
	V REAF - Buenos Aires, Argentina - junho de 2006.
2º Ciclo REAF	VI REAF - Porto Alegre, Brasil - dezembro de 2006.
	VII REAF - Assunção, Paraguai - maio de 2007.
	VIII REAF - Montevidéu, Uruguai - outubro de 2007.
	IX REAF - Buenos Aires, Argentina - julho de 2008.
3º Ciclo REAF	X REAF - Rio de Janeiro, Brasil - novembro de 2008.
	XI REAF - Assunção, Paraguai - junho de 2009.
	XII REAF - Montevidéu, Uruguai - dezembro de 2009.
	XIII REAF - Mar del Plata, Argentina - junho de 2010.
4º Ciclo REAF	XIV REAF - Brasília, Brasil - novembro de 2010.
	XV REAF - Assunção, Paraguai - junho de 2011.
	XVI REAF - Minas, Uruguai - dezembro de 2011.
	XVII REAF - Buenos Aires, Argentina - junho de 2012.
5º Ciclo REAF	XVIII REAF - Caxias do Sul, Brasil - novembro de 2012.
	XIX REAF - Atlántida, Uruguai - maio de 2013.
	XX REAF - Caracas, Venezuela - novembro de 2013.
	XXI REAF - Posadas, Argentina - julho de 2014.
	XXII REAF - Montevidéu, Uruguai - dezembro de 2014.
6º Ciclo REAF	XXIII REAF - Brasília, Brasil - junho de 2015.
	XXIV REAF - Assunção, Paraguai - novembro de 2015.
	XXV REAF - Montevidéu, Uruguai - junho de 2016.

Fonte: Criação do autor, com base em Niederle (2016).

O primeiro ciclo é composto pelas atividades realizadas durante o período entre o início de 2004 e o final do primeiro semestre de 2006. As duas primeiras edições da REAF dedicaram-se à construção da institucionalidade do órgão e da definição das suas regras de funcionamento, materializadas no regimento interno da REAF e no acordo de trabalho entre a REAF e o programa FIDA-MERCOSUR, já apresentados anteriormente. Nas demais edições do primeiro ciclo, buscou-se identificar temas de interesse comum entre os governos e as organizações sociais, conhecer as políticas públicas para a agricultura familiar existentes em cada país, e determinar a participação econômica da agricultura familiar e de suas cadeias produtivas na economia da região (PROGRAMA REGIONAL DEL FIDA PARA EL MERCOSUR; BRASIL, 2006).

As atividades desse primeiro ciclo caminharam, portanto, na direção da consolidação da REAF como espaço institucional de diálogo político sobre a agricultura familiar no MERCOSUL e da inserção formal do setor na agenda do processo de integração, por meio da identificação da representatividade da agricultura familiar na região e da construção de entendimentos políticos que fossem capazes de superar a desconfiança entre os atores governamentais e as organizações sociais do campo (NIEDERLE, 2016).

O segundo ciclo iniciou-se com as atividades da VI REAF, em 2006, e se estendeu até o final do primeiro semestre de 2008, na ocasião da IX REAF. De uma maneira geral, esse ciclo foi marcado pela apresentação dos primeiros projetos de políticas públicas regionais, como os projetos de seguro de cobertura de risco climático para agricultura familiar, do programa de fortalecimento institucional de políticas de igualdade de gênero da agricultura familiar e do programa de educação não formal da juventude rural, todos analisados com mais detalhes nas seções que seguem neste capítulo. Difere-se, assim, do primeiro ciclo devido atuação protagonista dos grupos temáticos no sentido de “ir além dos estudos teóricos e concentrar esforços para que as discussões atinjam de fato os agricultores através das políticas públicas” (COSTA, 2011, p.50).

O destaque deste segundo ciclo está na aprovação da resolução do GMC nº 25/07, intitulada “Diretrizes para o reconhecimento e identificação da Agricultura Familiar no MERCOSUL”. Neste documento, internalizado no ordenamento jurídico dos então quatro estados membros, o MERCOSUL estabeleceu os critérios mínimos para a identificação do público alvo das políticas públicas para a agricultura familiar de maneira ampla, considerando as heterogeneidades do setor em cada país, e incluiu a implantação de um sistema nacional de

registro voluntário de agricultores familiares nos estados participantes, consolidando o objetivo de mapear e identificar a representatividade do setor:

Ast. 1 – Os agricultores/as destinatários das políticas públicas diferenciadas dirigidas ao setor da agricultura familiar serão aqueles cujos estabelecimentos cumpram, no mínimo, todos e cada um dos seguintes critérios:

I) a mão-de-obra ocupada no estabelecimento corresponderá predominantemente à família, sendo limitada a utilização de trabalhadores contratados;

II) a família será responsável direta pela produção e gestão das atividades agropecuárias; e residirá no próprio estabelecimento ou em uma localidade próxima;

III) os recursos produtivos utilizados serão compatíveis com a capacidade de trabalho da família, com a atividade desenvolvida e com a tecnologia utilizada, de acordo com a realidade de cada país.

São também parte da agricultura familiar, desde que respeitados os critérios enumerados acima, os produtores/as rurais sem terra e os beneficiários/as dos processos de reforma agrária ou programas de acesso e permanência na terra, bem como as comunidades de produtores/as que fazem uso comum da terra.

Art. 2 – Será implementado em cada um dos Estados Partes um sistema nacional de registro voluntário de agricultores/as familiares. Esse sistema deverá garantir a identificação tanto dos homens como das mulheres da agricultura familiar, independentemente de seu estado civil. (MERCOSUL, 2007, p.01).

A realização da X REAF inaugurou os trabalhos do terceiro ciclo da REAF. Na agenda deste ciclo prevaleceram as discussões acerca da necessidade de construir mecanismos de financiamento autônomos da REAF, que culminaram na decisão do CMC nº 45/08, marco jurídico de criação do Fundo da Agricultura Familiar, já apresentado anteriormente. Para além, deu-se continuidade aos trabalhos desenvolvidos junto aos grupos temáticos e ao encaminhamento de diversos projetos e propostas aos órgãos decisórios do bloco, como se demonstra nas próximas subseções deste capítulo (BRASIL, 2010).

O quarto e quinto ciclos da REAF empenharam-se em avançar a elaboração de diretrizes e políticas regionais com foco nas temáticas de facilitação de comércio e financiamento. A aprovação da recomendação do CMC nº 05/10, que estabelece diretrizes comuns para a elaboração de políticas de financiamento para a agricultura familiar (MERCOSUL, 2010a), e os avanços no debate em torno das políticas públicas de compras governamentais são os resultados de maior destaque do período. Somado a isso, deu-se a inclusão da Venezuela nos trabalhos da reunião especializada a partir da XIX REAF, realizada no Uruguai, em maio de 2013 (MERCOSUR, 2013a).

A divisão em etapa e/ou ciclos, contudo, nos parece muito sintética, superficial e, em grande medida, incompleta. Dessa forma, nas subseções que seguem, apresenta-se uma descrição mais detalhada da evolução da agenda de trabalho e dos resultados alcançados pela REAF. Optou-se por fazê-lo a partir dos grupos temáticos (GT) que, ao contrário das

abordagens segmentadas apresentadas acima, permite acompanhar a evolução de cada temática das agendas específicas e a elaboração das propostas e projetos de forma integrada e contínua.

3.2.1 Grupo Temático de Facilitação de Comércio

As discussões em torno dos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar são, por assim dizer, a razão de ser da REAF. Vale aqui lembrar que um dos elementos desencadeadores do processo que deu origem à reunião especializada foram as preocupações em torno dos impactos das negociações comerciais no MERCOSUL e na OMC para a comercialização dos produtos da agricultura familiar.

Nesse sentido, o GT de facilitação de comércio foi criado com o objetivo de conhecer a produção, o fluxo de comércio e a demanda potencial dos produtos da agricultura familiar no MERCOSUL, acompanhar as negociações internacionais potencialmente prejudiciais para o setor e debater sobre políticas públicas de facilitação de acesso aos mercados e de inclusão da agricultura familiar nas cadeias produtivas agropecuárias regionais (MERCOSUR, 2005c).

O GT tem trabalhado, portanto, e em convergência ao estabelecido pela resolução que criou a REAF, no mapeamento das oportunidades e dos obstáculos para a venda dos produtos oriundos da agricultura familiar e na criação de mecanismos, recomendações e linhas de ação para estimular a comercialização diferenciada desses produtos, com horizonte na promoção da complementariedade comercial entre os países (BRASIL, 2010). Seus principais temas de trabalho são: registros nacionais da agricultura familiar, impacto das negociações comerciais internacionais na agricultura familiar dos países do MERCOSUL, e mecanismos de facilitação de comércio intra-bloco dos produtos da agricultura familiar, com destaque para as políticas de compras públicas (MERCOSUR, 2007e).

Com a aprovação da resolução de GMC nº 25/07, que estabeleceu os requisitos mínimos para o reconhecimento da agricultura familiar nos países do MERCOSUL, conforme apresentado no início deste capítulo, o GT de facilitação de comércio deu início ao programa de registros nacionais da agricultura familiar, com o objetivo de consolidar uma base de dados regional para auxiliar na formulação de futuras políticas públicas, uma vez que somente o Brasil mantinha cadastros dessa natureza (MERCOSUR, 2015b). Estabelecido ainda no ano

de 2007, o programa totaliza atualmente 5.355.443 unidades produtoras rurais cadastradas, que representam 10.820.637 produtores e produtoras da agricultura familiar. A figura abaixo apresenta esses dados mais bem sistematizados:

FIGURA 4 – Dados do programa de registros nacionais da agricultura familiar

	Unidades de Produção da Agricultura Familiar	Total de Agricultores Familiares	
		Homens	Mulheres
Argentina	109.189	199.652	184.378
Brasil	5.045.122	5.566.527	4.127.928
Paraguai	177.686	374.976	335.768
Uruguai	23.446	19.149	12.259
Total	5.355.443	6.160.304	4.660.333
		Total - 10.820.637	

Fonte: Criação do autor, com base em MERCOSUR (2015a).

De maneira a possibilitar o uso dos registros como referência para as políticas públicas de corte regional deu-se, por meio da decisão do CMC nº 20/14, o reconhecimento mútuo dos registros nacionais da agricultura familiar.

O tema dos impactos das negociações comerciais internacionais na agricultura familiar dos países do MERCOSUL se fez presente desde a III edição da REAF, realizada no ano de 2005, em Assunção, Paraguai. Nessa edição, por proposta da delegação brasileira, a REAF expressou seu posicionamento acerca dos acordos discutidos em âmbito internacional, especialmente junto à rodada Doha da OMC, em uma tentativa de unificar o posicionamento dos governos em torno da defesa das cláusulas que possibilitavam o tratamento diferenciado para os setores ligados à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural nos países em desenvolvimento (MERCOSUR, 2005a; 2005b).

Após arrefecimento das rodadas de negociações da OMC, diante da impossibilidade de conclusão dos acordos, o tema foi preterido pela agenda da REAF. Contudo, em 2011,

durante a XVI REAF, as preocupações em torno do impacto das negociações internacionais sobre a agricultura familiar voltaram à pauta, sobretudo devido ao debate em torno das negociações do acordo comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia e do Protocolo de Compras Públicas do MERCOSUL:

Las delegaciones señalaran la importancia de que las negociaciones comerciales aseguren un tratamiento diferenciado, que preserve las capacidades de los Estados Partes en mantener y crear políticas públicas específicas para la promoción de la AF [agricultura familiar] y el acceso a la tierra, tanto en el ámbito de sus respectivos países como en el ámbito regional. (MERCOSUR, 2011d, p.05).

Na XVIII REAF foi realizado um seminário sobre as negociações comerciais e a sua vinculação com a agricultura familiar, do qual resultou a demanda da REAF ao GMC para que a reunião se colocasse como órgão de consulta sobre as questões agrícolas junto às negociações com a União Europeia (MERCOSUL, 2012a; 2012b). Ademais, consonante ao consenso em torno da necessidade da REAF de exercer um papel mais ativo em relação às negociações comerciais internacionais em que o MERCOSUL estivesse envolvido, especialmente o acordo com a União Europeia, a REAF organizou em 2013, em parceria com o Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), um curso de capacitação para os atores sociais envolvidos na REAF sobre as negociações comerciais internacionais e agricultura familiar (MERCOSUR, 2013a).

A temática dos instrumentos de facilitação do comércio entrou na agenda do GT a partir da realização de dois seminários organizados pela delegação chilena: o seminário “Características dos Investimentos Públicos para a Facilitação do Comércio de Produtos da Agricultura Familiar” (MERCOSUL, 2008c) e o seminário “Características das Ações e Políticas Públicas para a Facilitação de Comércio dos Produtos da Agricultura Familiar” (MERCOSUR, 2009b). Com base nesses encontros foram estabelecidos três principais instrumentos a serem trabalhados no âmbito da REAF: associativismo, compras governamentais e selo da agricultura familiar.

O tema do associativismo teve poucos avanços, limitando-se a criação de uma parceria com a Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM) que, embora tenha consolidado o entendimento de que o associativismo e às cooperativas são mecanismos eficientes para impulsionar a comercialização dos produtos da agricultura familiar, não resultou em projetos de recomendação e de políticas públicas (SILVA, 2013).

Liderado pela delegação do governo brasileiro, o tema das compras públicas assumiu o protagonismo na pauta do GT. A realização do seminário sobre aquisição pública de alimentos da agricultura familiar, durante as atividades da XIV REAF, é o marco que consolida tal fato. Na ocasião, a delegação brasileira apresentou suas principais políticas de compras públicas da agricultura familiar: o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos. Desse seminário resultou a elaboração de uma declaração conjunta dos ministros presentes na reunião sobre compras e aquisições públicas de alimentos da agricultura familiar (Anexo D), em que reafirmaram que as políticas de compras públicas devem ser prioridades nos trabalhos da REAF, por serem mecanismos estratégicos de combate à fome e de promoção da segurança alimentar:

Indicaram o papel fundamental do poder público na promoção social e econômica no meio rural, por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Esta, portanto, deve contribuir para o abastecimento do mercado institucional de alimentos, por meio de compras e aquisições governamentais de alimentos para fins diversos e que permitam que os agricultores e agricultoras familiares comercializem os seus produtos a preços justos.

Reconheceram o valor das iniciativas empreendidas no sentido de articular compras e aquisições públicas da produção local da agricultura familiar com ações voltadas ao acesso à alimentação e, incidindo na formação dos preços dos alimentos obtidos pela agricultura familiar, para tanto promovam a diversificação da produção e do consumo de alimentos contemplando as particularidades das regiões, contribuindo com o direito humano à alimentação adequada e que possam também ser geradoras de desenvolvimento rural.

Os Ministros responsáveis pela agricultura familiar ressaltaram o apoio às políticas públicas de compras e aquisições institucionais da agricultura familiar e destacaram a iniciativa do programa de cooperação técnica para desenvolver atividades que contribuam ao fortalecimento de políticas desta natureza. (CASSEL et al, 2010).

A principal iniciativa regional ligada às compras públicas de produtos da agricultura familiar é o programa de cooperação técnica interministerial intitulado “Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão Política de Compras Públicas de Agricultura Familiar”, elaborado pela parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE) e que envolve representantes dos governos e das organizações sociais do campo de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Equador (SILVA, 2013).

A primeira edição do programa foi dividida em três módulos. O primeiro deles ocorreu no Brasil, em 2011, com o objetivo de apresentar a experiência brasileira na política de compras governamentais da agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), seus desenhos de gestão e experiências locais de implementação (MERCOSUR, 2011b).

O segundo módulo foi realizado na Argentina, em 2012, e teve como foco as iniciativas dos governos provinciais de intervenções públicas de facilitação do comércio dos produtos da agricultura familiar, visto que o país não possui políticas de compras públicas, das quais vale destacar o programa “Fruta para todos”, em que o governo atua como articulador entre o produtor familiar e a indústria de processamento desse produto. No terceiro módulo¹⁵, realizado no Uruguai, também em 2012, foram retratados os projetos pilotos de compras públicas desenvolvidos pelo governo uruguaio que, desde 2007, promove compra direta dos produtos dos agricultores familiares por meio de uma central de comercialização de alimentos (MERCOSUR, 2012).

Para a segunda edição, manteve-se a divisão em três módulos. O primeiro foi realizado no Chile, em novembro de 2014, e teve por objeto principal as legislações e modalidades de contratos utilizados nas políticas de compras públicas pelos países participantes. O segundo módulo teve lugar em Quito, no Equador, em março de 2015. Nesta ocasião, dando continuidade ao trabalho realizado no primeiro módulo, discutiram-se as potencialidades e desafios relacionados à criação e adequação das legislações e contratos para a execução das políticas de compras públicas da agricultura familiar, com o objetivo de subsidiar as ações dos governos nacionais. Por fim, o terceiro módulo realizou-se na Venezuela, em agosto de 2015, e dedicou-se à apresentação das iniciativas ligadas à construção de cadeias produtivas baseadas na sustentabilidade social implementadas pelo governo (MERCOSUL, 2015b).

O projeto de criação do Selo da Agricultura Familiar do MERCOSUL foi apresentado e aprovado em 2014 pela recomendação do CMC nº 02/14, que estabeleceu “*que los Estados Partes adopten instrumentos nacionales de visibilidad de los productos y servicios del sector bajo la forma de “Sellos de la Agricultura Familiar”*” (MERCOSUR, 2014a, p.01). Dessa forma, os países passaram a identificar os produtos e serviços oriundos das unidades produtivas inscritas nos registros nacionais, estimulando o comércio, o consumo e a formação de cadeias produtivas (SILVA, 2013).

É preciso, ainda, pontuar outros temas que, mesmo que de maneira periférica, estiveram presentes na agenda do GT. O primeiro deles está ligado às cadeias produtivas agropecuárias que, ainda que seja tema importante em nível de integração regional, sobretudo devido ao potencial ganho de produção em escala, esteve restrito a estudos sobre as cadeias de

¹⁵O terceiro módulo do Programa de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão Política de Compras Públicas de Agricultura Familiar estava previsto para ser realizado no Paraguai, em julho de 2012. No entanto, devido à suspensão do país das atividades do MERCOSUL, o módulo foi transferido e realizado no Uruguai.

produção de tomate e de suínos, sem avançar significativamente na proposição de projetos, de políticas ou mesmo de diretrizes comuns (MERCOSUR, 2011f). A temática sobre o desenvolvimento de tecnologias adaptadas para a agricultura familiar também foi inserida nas discussões, resultando em uma proposta de acordo de cooperação entre a REAF e o Programa Cooperativo para o Desenvolvimento Tecnológico Agroalimentar e Agroindustrial do Cone Sul (PROCISUR), ainda em análise pelo GMC, que se propõe a organizar intercâmbios de experiências nacionais de políticas de desenvolvimento e de acesso a tecnologias apropriadas e extensão rural para a agricultura familiar (MERCOSUR, 2015c). Por fim, tem-se o debate acerca dos protocolos sanitários e assistência técnica e extensão rural, que aguardam aprovação de um projeto de cooperação entre a REAF e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) para avançar nos estudos técnicos e, possivelmente, na criação de projetos de resolução e políticas públicas (MERCOSUR, 2016).

3.2.2 Grupo Temático de Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos

O Grupo Temático de Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos foi oficialmente criado em 2006, inicialmente com o nome de Grupo Temático de Seguro Agrícola e Gestão de Riscos, com o objetivo de trabalhar na promoção do intercâmbio de informações técnicas e na formulação de políticas públicas referentes a seguros de cobertura de riscos climáticos (MERCOSUR, 2006). Sua origem, no entanto, remete à criação de um grupo *ad hoc* para acompanhar as atividades do “Seminário Internacional sobre Seguro de Emergência e Seguro Agrícola”, realizado por uma parceria entre o governo brasileiro, o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), em 2005.

Nesse primeiro momento, os trabalhos do GT estiveram limitados aos temas ligados aos mecanismos de mitigação de riscos, questões técnicas do seguro agrícola, manejo de catástrofes naturais, tratamento de emergências e outros temas ambientais que dialogavam com a necessidade de contratação de seguro para a produção familiar:

Las Delegaciones han aprobado la creación de un Grupo de Trabajo para el seguimiento de la elaboración de un proyecto piloto de Seguro Agrícola en el MERCOSUR, con el objetivo de:

I. Acompañar el Seminario Internacional sobre Seguro Agrícola y de Emergencia en representación de REAF e informar sobre sus conclusiones.

II. Acompañar la elaboración de proyectos de Seguro Agrícola para la Agricultura Familiar del MERCOSUR.

III. Elaborar propuestas y sugerencias a la REAF sobre el tema;

IV. Presentar las informaciones (apartados I y II), así como las propuestas y sugerencias (apartado III) a lo largo de la IV REAF Mercosur. (MERCOSUR, 2005d, p.02).

A mudança no nome do GT ocorreu em 2011 como resultado do seminário “Agricultura Familiar e Mudança Climática”, realizado pela REAF. Nessa ocasião, foram discutidas questões ligadas aos diversos aspectos das mudanças ambientais e seu impacto na produção agrícola familiar, alterando significativamente a agenda do GT em que, para além dos supracitados temas, foram inseridos os debates em torno do manejo, da produção e do consumo sustentáveis dos recursos naturais (MERCOSUR, 2011d).

Consolidou-se, assim, um grupo cujo objetivo é de promover ações de intercâmbio de informações técnicas e auxiliar no desenvolvimento de instrumentos e políticas públicas para a adaptação da agricultura familiar às mudanças climáticas, bem como estabelecer sistemas e mecanismos de avaliação e de redução de riscos originados por eventos climáticos, como secas e excesso de chuvas, tendo em vista as características naturais e de produção específicas de cada região/país (sociedade, economia, clima, cultura, espécies agrícolas produzidas, e etc.). O relatado na ata XVI REAF demonstra as alterações:

Las delegaciones coincidieron, que es insuficiente disponer solo de sistemas de información climática, siendo necesario generar políticas de adaptación y gestión de riesgos para la AF [agricultura familiar], incluso mediante sistemas de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER), educativos y participativos.

La REAF destacó que la temática de adaptación a Cambio Climático por parte de la AF excede la estrictamente vincula a los factores climáticos y el impacto en la AF, siendo esencial la inclusión de otras dimensiones, como el enfoque del territorio como unidad de análisis y respuestas; los mecanismos e instrumentos de asistencia técnica; la tecnología; la generación de energías renovables en el sector rural; los sistemas de producción sostenible, incluso los sistemas tradicionales de producción; la salud; la importancia de contar con bancos de recursos genéticos, el asociativismo, entre otros. (MERCOSUR, 2011d, p.08).

No ano de 2008, durante as atividades da X REAF, foi realizado um seminário sobre gestão de riscos, segurança alimentar e mudanças climáticas, que deu origem à proposta que, posteriormente, se transformou na recomendação do CMC nº 03/09 (MERCOSUL, 2009). Nesse documento, o MERCOSUL estabeleceu diretrizes comuns para uma política de gestão de riscos e seguro rural para o setor:

Art. 2º - As políticas de gestão de riscos para a Agricultura Familiar devem compreender, de forma articulada:

- a) o levantamento dos fatores de risco aos quais está exposta a agricultura familiar e os seus impactos na produção e comercialização;
- b) os programas de seguro rural, emergência e outros instrumentos de cobertura de riscos que promovam o uso de tecnologias adequadas à realidade local, o uso sustentável de recursos naturais e medidas preventivas contra adversidades climáticas, pragas e doenças que afetam as plantações e rebanhos ou causam outros prejuízos aos empreendimentos rurais desses agricultores;
- c) o funcionamento desses instrumentos com base nos registros nacionais da Agricultura Familiar;
- d) o desenvolvimento e institucionalização de ações preventivas de gestão de riscos, de caráter permanente;
- e) a capacitação técnica dos agricultores e suas organizações;
- f) a infraestrutura de monitoramento do clima e de outras fontes de eventos adversos, zoneamento agropecuário e demais ferramentas de avaliação e gestão de riscos, abrangendo as regiões e tipos de atividades em que atua a Agricultura Familiar. (MERCOSUL, 2009, p. 01).

No que diz respeito a projetos de políticas públicas regionais, o GT avançou consideravelmente com a execução do programa piloto Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar. O *Fondo de Seguro de Cosecha*, como é chamado, tem por objetivo dar suporte financeiro ao agricultor familiar em caso de perda da produção originada por fenômenos climáticos e/ou ambientais, funcionando como um mecanismo de garantia de estabilidade para a produção familiar e de permanência do agricultor na cadeia produtiva em que está inserido (MERCOSUL, 2006a; 2006d).

Inicialmente, o programa foi pensado para ser executado pela REAF com recursos provenientes do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), financiamento este que foi negado. Contudo, o Ministério da Agricultura e Pecuária do Paraguai (MAG), país que seria beneficiário do projeto piloto, assumiu o financiamento do programa, com um custo estimado em cerca de 700 mil dólares. O Brasil responsabilizou-se por oferecer cooperação técnica e, com financiamento do programa FIDA-MERCOSUR, recebeu representantes da delegação paraguaia em Brasília e enviou técnicos do Seguro da Agricultura Familiar do Brasil (SEAF) ao Paraguai para acompanhar e assessorar as atividades (MERCOSUR, 2007a).

Dos temas ambientais, a utilização sustentável de recursos naturais é o que assumiu maior relevância na pauta do GT, sobretudo devido às preocupações em torno dos riscos que a contaminação e o esgotamento da terra e da água representam para a produção familiar. Nesse sentido, foi realizado um seminário sobre agroecologia e agricultura familiar no ano de 2010, em *Mar del Plata*, Argentina, que desencadeou o processo de elaboração de um manual de

boas práticas de manejo sustentável de recursos naturais e de adaptação às mudanças climáticas, ainda em preparação pela reunião especializada (MERCOSUR, 2010a).

O GT de Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos, portanto, abandonou a centralidade exercida pela temática do seguro agrícola e incorporou os diversos temas ligados à mudança climática e a questão ambiental em geral nos seus trabalhos, tendo alcançado relativo sucesso na construção de uma agenda completa e complexa que aborda de forma sistemática este tema tão sensível para a produção familiar. É preciso ressaltar, ainda, que em se tratando de tema notadamente transfronteiriço, como o caso das alterações ambientais e climáticas, somente espaços e iniciativa que congregam os diversos países da região, como a REAF, tem potencial para construir políticas públicas de considerável impacto.

3.2.3 Grupo Temático de Política Fundiária, Acesso à Terra e Reforma Agrária

O tema sobre acesso à terra e reforma agrária, apesar de ser uma demanda histórica das organizações sociais do campo, somente entrou na agenda da REAF a partir da realização da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (ICARRD), organizada pela FAO em Porto Alegre, no ano de 2006. Na declaração final da conferência os governos reconheceram que a garantia do acesso igualitário à terra é um requisito fundamental para a promoção do desenvolvimento rural e que o Estado é o ator que deve, por meio de políticas de reforma agrária, comandar esse processo (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006).

Apoiado nessa ideia, o GT de Política Fundiária, Acesso à Terra e Reforma Agrária iniciou seus trabalhos na V REAF, em que foram estabelecidos seus temas prioritários de trabalho: regularização fundiária e cadastro rural, manejo sustentável da terra, acesso à terra por mulheres e jovens, concentração fundiária e estrangeirização da terra.

A primeira iniciativa de cooperação desenvolvida pelo GT foi a criação da Rede de Instituições Responsáveis por Políticas Fundiárias, de Reforma Agrária e de Acesso à Terra (REDE), composta pelas seguintes instituições: Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Alimentos (SAGPyA) e Subsecretaria de Terras para a Habitação Social (STHS) da Argentina; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Brasil; Instituto de Desenvolvimento Rural e da Terra

(INDERT) e Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG) do Paraguai; Instituto Nacional de Colonização (INC) e Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP) do Uruguai; Serviço Agrícola e Pecuário (SAG), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP), Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (CONADI) e Ministério de Bens Nacionais do Chile (MERCOSUR, 2006; MERCOSUL, 2006b).

A REDE tem por objetivo a facilitação do intercâmbio de informações e experiências entre os países do MERCOSUL ampliado, a organização de atividades de cooperação interinstitucional em políticas públicas, a criação de diretrizes para políticas e ações conjuntas e a geração de informes contendo análise dos processos de desenvolvimento de políticas nacionais vinculadas à temática do acesso à terra e reforma agrária, tendo a preocupação em contemplar a perspectiva de gênero e de garantir acesso aos recursos naturais necessários para a produção agrícola familiar (MERCOSUR, 2007a; 2007d).

A iniciativa de maior expressão gestada pela REDE foi o “Programa de Intercâmbio da Rede de Instituições Responsáveis por Políticas Fundiárias, de Reforma Agrária e de Acesso à Terra do MERCOSUL ampliado”, em que era previsto um intercâmbio técnico entre as instituições, com participação das organizações sociais do campo, com o objetivo de debater as legislações e políticas fundiárias existentes nos países participantes (MERCOSUR, 2011c). O programa, embora aprovado pela Comissão de Cooperação Técnica do MERCOSUL (CCT), não foi implementado devido a ausência de financiamento (MERCOSUR, 2011d).

Os temas da concentração e estrangeirização da terra são, ao menos desde 2007, os que mais espaço conquistaram dentro do GT. A conjuntura marcada pelo aumento substancial do preço dos produtos agrícolas nos mercados mundiais acirrou o processo de aquisição de terras por estrangeiros na América Latina de uma maneira geral e fez efervescer preocupações tanto por parte dos governos nacionais como, especialmente, das organizações sociais do campo e dos pequenos produtores em geral.

Em termos regionais, a REAF protagonizou duas principais iniciativas. A primeira delas foi um evento sediado em Brasília, em 2010, no qual foi realizado um processo de consulta regional sobre o documento “Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais”, fruto do trabalho iniciado pela FAO e pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), que em 2012 foi aprovado por todos os

países do sistema ONU (BRASIL, 2015). Esse evento deu origem ao “Workshop sobre Concentração, Estrangeirização e Uso da Terra”, realizado na ocasião da XV REAF, em que os países participantes apresentaram estudos nacionais sobre a evolução do fenômeno de concentração e estrangeirização da terra em nível nacional, um mapeamento dos diferentes tipos de políticas de acesso à terra praticadas por cada país, bem como os mecanismos legais utilizados para tentar limitar a compra de terras por estrangeiros (MERCOSUR, 2011a).

Ainda que essas atividades não tenham resultado em políticas públicas de corte regional, elas impactaram de maneira significativa os debates e os tomadores de decisão em nível nacional: na Argentina, foi criada a Lei nº 26.737¹⁶, chamada “Lei de Terras”, que regulamentou o Registro de Terras Rurais (RNTR) e o Conselho Interministerial de Terras Rurais, institucionalidades responsáveis, dentre outras coisas, por controlar a compra e posse de terras em território nacional por estrangeiros, limitadas ao tamanho máximo de mil hectares por titular; no Brasil, surgiram instruções normativas de regulação da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros e por empresas brasileiras com maioria de capital social estrangeiro; e no Uruguai, os resultados dessas discussões materializam-se em políticas de aumento de impostos sobre grandes propriedades e na ampliação significativa da compra e disponibilização de terras para reforma agrária pelo Instituto Nacional de Colonização (SILVA, 2013).

3.2.4 Grupo Temático sobre Juventude Rural

As preocupações em torno da juventude rural aparecem pela primeira vez na agenda da REAF em 2005, em que se fala da necessidade de construção de políticas públicas de inserção e permanência das novas gerações de agricultores familiares (MERCOSUR, 2005a). Contudo, a temática foi integralmente incorporada à agenda durante os trabalhos da V REAF, a partir de uma demanda da delegação argentina, que externalizou a preocupação sobre os impactos da migração dos jovens do campo na continuidade e na reprodução da agricultura familiar (MERCOSUR, 2006). Em finais de 2006, durante as atividades que precederam a realização da VI REAF, foi realizado um seminário em que se consensuou a criação de um grupo temático específico para o tema da juventude rural e determinaram-se os temas prioritários a serem tratados por esse GT:

¹⁶ Disponível em: <<http://www.mininterior.gov.ar/fronteras/pdf/ley-26737.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2016.

- A problemática do acesso à terra por parte dos jovens vinculados à AF [agricultura familiar];
- A educação não-formal deste segmento da população rural em três dimensões: como agentes de desenvolvimento, como líderes juvenis das organizações da agricultura familiar e como atores econômicos empreendedores;
- Políticas diferenciadas para apoiar empreendimentos geradores de renda, com assistência técnica e extensão adequada, que promovam a inserção produtiva e social dos jovens. (MERCOSUL, 2006a, p.02).

Destes temas, a educação rural assumiu o protagonismo dentro do GT, cujos trabalhos culminaram na aprovação da recomendação do CMC nº 02/11, em que o conselho recomenda, dentre outras coisas, que sejam assegurados pelos Estados membros os investimentos públicos para garantir a oferta e o acesso à educação formal e não formal à juventude rural, a fim de que, respeitadas as diversidades, os jovens possam superar o analfabetismo e desenvolver-se enquanto agentes econômicos e sociais protagonistas (MERCOSUL, 2011).

No que diz respeito a políticas públicas, o Curso Regional de Formação de Jovens Rurais é a iniciativa mais notável do GT e, talvez, a de maior expressão em toda a REAF. O Curso Regional de Formação da Juventude Rural é uma iniciativa de educação não formal dirigida às lideranças jovens das organizações sociais do campo, com o objetivo de promover a formação e capacitação das lideranças juvenis da agricultura familiar para incrementar a capacidade de atuação junto aos processos de formulação e implementação de políticas públicas (MERCOSUR, 2007b).

O curso é composto por módulos de 40 horas de atividades presenciais cada, que abordam os diversos aspectos sobre a integração regional, a agricultura familiar na América do Sul e as políticas públicas específicas para o setor implementadas pelos países da região. É oferecido, em média, a 40 jovens de ambos os sexos vinculados às organizações sociais do campo atuantes junto à REAF, com a pretensão de que, ao término do curso, os participantes estejam habilitados a reproduzir o conhecimento adquirido em seus locais de origem (MERCOSUR, 2007b).

A primeira edição do curso foi realizada no biênio 2008 - 2009, com dois módulos realizados na Argentina e outros dois, no Brasil, financiados pelos ministérios dos países envolvidos. O conteúdo do curso envolveu discussões acerca dos fundamentos teóricos de uma abordagem geracional do desenvolvimento rural e agrário no MERCOSUL; de metodologias para a ampliação do capital social e do protagonismo juvenil, a partir de análise de situações, estratégias de participação, gestão de associações e elaboração de projetos; do papel dos processos de integração regional para o fortalecimento da agricultura familiar,

sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis, redes de comercialização e cooperação técnica regional; e de empreendimentos juvenis focados na inovação e reconfiguração de práticas produtivas e no uso de tecnologias de informação, buscando o empoderamento e a construção de autonomia juvenil na agricultura familiar (MERCOSUR, 2007c).

A segunda edição ocorreu em 2012, com módulos realizados em todos os Estados do bloco e com auxílio pedagógico da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), devido a um acordo firmado com a REAF (MERCOSUR, 2010a). O primeiro módulo, realizado na Argentina, teve por objetivo caracterizar a agricultura familiar, compreendendo quem são os agricultores familiares e qual a sua contribuição para a segurança alimentar e para a preservação do meio ambiente. O segundo módulo aconteceu no Uruguai, em que se abordou a importância da integração regional sul-americana para o desenvolvimento rural, com foco nas atividades realizadas pela REAF e pelo MERCOSUL de forma geral. Em outubro de 2012, no Paraguai, aconteceu o terceiro módulo, em que se discutiu o papel do Estado e das organizações sociais do campo na formulação das políticas públicas para a agricultura familiar. O quarto e último módulo, executado no Brasil, foi dedicado à construção de uma agenda de políticas públicas para os jovens da agricultura familiar, para ser utilizado como insumo dos trabalhos do GT (MERCOSUR, 2011e).

A terceira edição do curso ficou a cargo do governo do Uruguai que, em parceria com a Universidade da República (UDELAR), foi realizada em maio de 2013, pela primeira vez contou com financiamento próprio da REAF, com os recursos do então recém-criado Fundo da Agricultura Familiar. Nesta ocasião, trabalhou-se sobre três principais eixos: diversidade da agricultura familiar, integração sul-americana e políticas públicas (MERCOSUR, 2013a).

A quarta e, até hoje, última edição, realizou-se no biênio 2014-2015. Foi marcada por uma reformulação do curso, que passou a ser composto por atividade individuais realizadas à distância, a partir de uma plataforma online. O conteúdo do curso também foi alterado e passou a contar com quatro eixos:

1. **Caracterização da agricultura familiar**, da juventude rural e suas organizações, assim como sua contribuição para o desenvolvimento econômico e para a garantia da segurança alimentar nos marcos dos processos de desenvolvimento dos países da região;
2. **Integração regional latino-americana e caribenha**, com ênfase na experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), bem como na nova dinâmica regional de integração expressa por Unasul, Celac e pelas plataformas regionais de movimentos e organizações;
3. **Políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar**, incluindo as políticas de promoção da autonomia econômica das mulheres rurais e as dirigidas à juventude rural;
4. Contribuição para a construção da **agenda do Grupo Temático de Juventude da REAF**. (MERCOSUR, 2014b, p.02, grifo do autor).

Os principais resultados atingidos pelas edições do curso, apontados pela própria REAF, foram a construção de uma identidade comum da juventude rural do MERCOSUL e de uma agenda comum de diagnósticos e propostas da problemática da juventude rural, em que a migração do campo, educação, acesso à terra e mecanismos de produção sustentável são os temas centrais, em clara convergência com a agenda dos demais GTs e da reunião especializada em geral (MERCOSUR, 2009d).

Além disso, foram executadas atividades de educação da juventude rural em nível nacional, como a replicação do curso regional na Argentina e no Uruguai, e a realização de encontros, conferências e congressos direcionados à juventude da agricultura familiar (MERCOSUR, 2010a; 2015a; MERCOSUL, 2010c). Adicionalmente, merece destaque a atuação da REAF junto ao Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), que incluiu a educação rural como objetivo prioritário dentro das ações para universalização da educação e erradicação do analfabetismo (MERCOSUR, 2011a; MERCOSUL, 2010b).

Nos demais temas da agenda de trabalho, os avanços foram menos significantes. Ainda assim, foi elaborado um termo de referência, a partir de um estudo feito pelo governo brasileiro, para um posterior diagnóstico regional sobre o acesso à terra pela juventude rural (MERCOSUR, 2010a) e, em parceria com a Reunião Especializada de Juventude do Mercosul (REJ), foi organizado o seminário “As políticas de juventude no meio rural e a agenda dos objetivos do milênio pós-2015”, em que discutiu-se a agenda de trabalho do GT de Juventude Rural a partir da perspectiva dos objetivos do milênio (MERCOSUR, 2013a).

3.2.5 Grupo Temático de Igualdade de Gênero

A agricultura familiar, e o setor agrícola de uma maneira geral, é uma das esferas econômicas em que os problemas ligados ao gênero se faz muito evidente, consequência da tradicional estrutura patriarcal e de suas raízes na histórica dinâmica familiar no campo. Silva (2013) fala da existência de um processo de “masculinização do campo”, materializado na falta de reconhecimento das mulheres enquanto atores legítimos da agricultura, o que tem impactos diretos nas dificuldades de acesso à terra, aos programas de crédito, à assistência técnica e aos mercados. (SILVA, 2013).

Diante desse cenário, o debate sobre gênero se fez presente desde o início das atividades da REAF que, frente a uma proposta da delegação brasileira, já na III REAF estabeleceu a necessidade da realização de estudos sobre a situação das mulheres no campo e mapeamento dos projetos e políticas públicas de gênero já existentes nos países do bloco (MERCOSUR, 2005a). Os resultados desses estudos deram origem à proposta de recomendação, posteriormente aprovada como recomendação do CMC nº 06/08, em que foram estabelecidas diretrizes regionais para a igualdade de gênero em políticas públicas para a agricultura familiar:

O CONSELHO DO MERCADO COMUM RECOMENDA:

Art. 1º - Utilizar o conceito de transversalidade de gênero como uma ferramenta de ação para a integração das diferentes políticas para a Agricultura Familiar implementadas pelos Estados Partes.

Art. 2º - Promover políticas públicas universais e abrangentes para a Agricultura Familiar e, paralelamente, implementar ações afirmativas para as mulheres naqueles aspectos que requeiram ações específicas.

Art. 3º - Promover especial atenção, nas políticas de igualdade de gênero, aos aspectos de geração, raça e etnia.

Art. 4º - Analisar a normativa e a execução das ações e programas de acesso à terra e reforma agrária dos Estados Partes, para garantir o direito da mulher à terra.

Art. 5º - Desenvolver políticas públicas para a agricultura familiar especialmente assistência técnica, crédito e acesso a mercados que reconheçam a participação das mulheres na economia e garantam seu direito aos recursos produtivos, em igualdade de condições, independentemente de sua condição civil, e a partir de suas necessidades específicas.

Art. 6º - Promover a implementação participativa das políticas públicas que garantam a igualdade de gênero, de modo a reconhecer as organizações sociais da Agricultura Familiar. (MERCOSUL, 2008b, p.01).

Neste documento, o MERCOSUL afirma a necessidade de políticas públicas diferenciadas para as mulheres do campo, reconhecendo o papel das mulheres enquanto agricultoras familiares e o seu direito de acessar as políticas destinadas ao setor sem nenhum tipo de discriminação. Somado a isso, e o que nos parece ser o elemento essencial para compreender toda a atuação do GT de Igualdade de Gênero, o MERCOSUL assenta a ideia da

transversalidade das políticas de gênero, o que resultou na vinculação de todas as atividades da REAF ao debate sobre igualdade de gênero.

Assim, grande parte da atuação deste GT se deu no sentido de incluir as demandas próprias da perspectiva de gênero nas normativas e políticas produzidas no âmbito dos demais grupos temáticos. Junto ao GT de Facilitação de Comércio, por exemplo, o GT de Igualdade de gênero realizou o “Seminário de Facilitação do Comércio para as Agricultoras Familiares do MERCOSUL”, em que se debateram as dificuldades de acesso das mulheres aos mercados regionais, e participou da construção e da execução do “Programa Regional de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão Política de Compras Públicas de Agricultura Familiar”, inserindo o recorte de gênero nas atividades do programa (MERCOSUR, 2012).

No âmbito dos demais grupos temáticos, cabe pontuar a realização de estudos sobre o acesso à terra pelas mulheres, em parceria com o GT de Política Fundiária, Acesso à Terra e Reforma Agrária, que identificou o perfil das mulheres que possuem propriedades rurais e as dificuldades de acesso à terra encontradas pelas mulheres, sobretudo nos marcos normativos nacionais; e a inclusão do debate de gênero no conteúdo programático do Curso de Formação de Jovens Rurais, política pública do GT de Juventude Rural (SILVA, 2013).

A iniciativa de maior expressão do GT de Igualdade de Gênero, para além dos trabalhos conjuntos com os demais GTs, é o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar. O programa, apresentado durante a VI REAF, tem por objetivo promover e consolidar a inserção da perspectiva de gênero nas institucionalidades da agricultura familiar dentro dos governos nacionais, através de: (a) intercâmbios bilaterais entre organismos governamentais, com a participação das organizações sociais, para conhecer a institucionalidade responsável pelo desenho e implementação dos marcos normativos e das políticas dirigidas às mulheres agricultoras familiares; (b) sistematização de dados, pesquisas e estudos de caso sobre o acesso das mulheres às políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e reforma agrária, com especial ênfase nos serviços rurais e de acesso à terra; (C) capacitação dos tomadores de decisões, dos gestores públicos, e das burocracias em geral sobre o enfoque de gênero nas políticas e instrumentos dos ministérios nacionais; (d) elaboração de recomendações para adequação de programas e criação de políticas específicas para as mulheres agricultoras familiares; e (e) capacitação das mulheres agricultoras sobre aspectos legais de comércio,

normas de comercialização, gestão de mercados e inserção nos mercados nacionais e regionais (MERCOSUL, 2006c).

O projeto foi encaminhado ao Comitê de Cooperação Técnica do MERCOSUL (CCT) e ao programa FIDA-MERCOSUR, para avaliação de possível financiamento do programa (MERCOSUL, 2006a). Em 2008, diante da inexistência de resposta, tanto do CCT quanto do programa FIDA-MERCOSUR, a plenária da REAF decidiu solicitar financiamento à AECID, que fez um aporte da ordem de 550 mil euros (MERCOSUR, 2009c).

Na primeira edição do programa foram realizados dois intercâmbios. Nos dias 15 e 16 de julho de 2010, o Brasil recebeu as delegações governamentais e os representantes das organizações sociais do campo em Brasília, onde foi apresentado o Programa Nacional de Organização Produtiva e as iniciativas institucionais de gênero no âmbito do MDA e do INCRA. Em agosto desse mesmo ano, os participantes foram recebidos em Buenos Aires, em que foi exposta a experiência do Fórum Nacional da Agricultura Familiar (MERCOSUR, 2010b). Durante a XX REAF foi apresentado uma síntese da avaliação do programa:

En el Seminario se relataron los contextos nacionales de ejecución que enlentecieron el cumplimiento del programa pero que logró muy buenos resultados. Se destacó que el éxito del Programa surge de la capacidad de trabajo del GT de Género. La actividad más que un cierre, se constituye un punto de partida y desafíos para seguir transversalizando el género tanto a nivel de los países como a nivel de la REAF, así como la necesidad de dar continuidad del Programa Regional. (MERCOSUR, 2013b, p.03).

Em razão da expressa vontade de dar continuidade ao programa, foi proposta a realização de uma segunda edição. Diante da negativa de um segundo aporte por parte da AECID, o governo brasileiro solicitou aos países participantes a realização de doações extras ao Fundo da Agricultura Familiar para financiar o programa, previsto para ser realizado em finais de 2016 (MERCOSUR, 2014c; MERCOSUL, 2015a).

A análise da evolução da agenda de trabalho da REAF evidencia, em resumo, a capacidade da reunião especializada de consolidar uma agenda regional para a agricultura familiar que considera a multidimensionalidade do setor, representada pela diversidade dos temas abarcados pelos grupos temáticos que trabalham as mais variadas questões ligadas aos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar, às políticas de acesso à terra, ao impacto das mudanças climáticas na produção agrícola familiar, e às preocupações em torno das mulheres e da juventude rural (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Nesse sentido, iniciativas como o Programa Interministerial de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão de Políticas de Compras Públicas da Agricultura Familiar, o Programa Piloto de Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar, as edições do Curso Regional de Formação da Juventude Rural, o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero e as diversas diretrizes propostas pela REAF e aprovadas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL, ainda que frágeis, simbolizam avanços significativos na perspectiva da construção de uma agenda social no MERCOSUL que aponta para as possibilidades de se pensar a construção de um projeto de integração regional que seja um instrumento de promoção do desenvolvimento em seus mais diferentes aspectos.

4 A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL EM ANÁLISE: OS ATORES E AS CARACTERÍSTICAS DA REAF ENQUANTO EXPERIÊNCIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ao longo dos capítulos precedentes, apresentou-se um panorama geral da REAF. No primeiro, descreveu-se o contexto político e econômico no qual se desenvolveu o regionalismo sul-americano do século XXI e expuseram-se os principais elementos históricos da construção da REAF. No segundo, a estrutura institucional, o funcionamento da reunião e a evolução da agenda junto aos grupos de trabalho foram relatados. Em síntese, empenhou-se em retratar o que é a REAF e apresentar as principais atividades desenvolvidas em seu âmbito.

Este terceiro capítulo, apoiado no que foi retratado anteriormente, realiza uma análise das características da REAF enquanto experiência de integração regional do setor da agricultura familiar dos países do MERCOSUL ampliado.

Todo trabalho acadêmico está, de alguma forma, amparado por uma reflexão teórica. No entanto, realizar uma exposição exaustiva do debate em torno das teorias de integração regional dentro da disciplina de Relações Internacionais mostra-se despropositado, dada a sua extensão. Isso não elimina, contudo, a necessidade de sistematizar alguns conceitos importantes para este trabalho.

A análise aqui realizada fundamenta-se no entendimento de que a integração regional, conforme propôs Ernst Haas (1958; 1963), é um processo de desnacionalização de parte das funções do Estado em favor de estruturas institucionais regionais. Assim, em um contexto em que existem intensas relações transnacionais entre múltiplos grupos econômicos e políticos, a integração regional se materializa no desenvolvimento de mecanismos institucionais em nível regional com capacidade de acomodar esses interesses socioeconômicos e, em alguma medida, criar regras regionais para determinado setor (CAPORASO, 1998; SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Debruçados sobre o desenvolvimento da União Europeia, Sweet e Sandholtz (1998) propõem que os processos de integração regional devem ser compreendidos a partir de dois

tipos ideais¹⁷: Intergovernamental e Supranacional. O tipo ideal intergovernamental aproxima-se da lógica de um regime internacional, em que a cooperação é restrita às relações entre os Estados e voltada para o encaminhamento de questões específicas; as instituições regionais possuem baixa autonomia, operando apenas como facilitadora das negociações; as regras regionais são débeis e não se impõem sobre possíveis interesses nacionais conflitivos; e a participação é limitada aos representantes dos governos, responsáveis por defender um suposto interesse nacional em nível regional. O tipo ideal supranacional, por sua vez, define-se por ser uma articulação de caráter mais amplo, com alto grau de cessão de soberania do Estado em favor das instituições regionais, que são dotadas de autonomia frente aos Estados; as regras regionais possuem caráter vinculativo e obrigatório, impondo-se sobre possíveis divergências nacionais; e há participação ativa de atores transnacionais não-governamentais (SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

A partir do exposto, os autores afirmam que as experiências reais de integração regional são processos contínuos, sem estado final, que transitam entre os dois modelos ideais apresentados. Dessa forma, a integração regional se coloca como um fenômeno permeado por avanços e retrocessos, variando a depender dos interesses e dos padrões de relacionamento entre os atores sociais, econômicos e políticos envolvidos.

Apesar de serem modelos teóricos criados essencialmente para explicar o caso europeu, os conceitos, critérios e indicadores estabelecidos pelos tipos ideais são úteis para nortear as análises das experiências sul-americanas, ainda que demandem um esforço de adaptação às especificidades da região.

Nesse sentido busca-se, ao longo do presente capítulo, descrever os atores participantes da reunião especializada, suas dinâmicas de interação e, por fim, traçar um diagnóstico da REAF enquanto experiência de integração regional que, mesmo diante da impossibilidade de abranger a totalidade das suas dimensões, ajude na identificação das principais contribuições da reunião especializada para uma reflexão sobre o MERCOSUL neste início de século, e acerca da integração sul-americana de forma geral.

¹⁷A ideia de “tipo ideal”, conceito ligado à sociologia weberiana, é um recurso que utiliza de modelos teóricos abstratos para realizar a análise de um fenômeno social. A principal característica do tipo ideal é a sua inexistência real. Portanto, é um modelo mental sobre como a realidade deveria ser e serve como parâmetro para a análise, funcionando como um “guia” que indica as variáveis a serem observadas.

4.1 Quem participa? Os atores da REAF

O estudo de quaisquer instituições, sejam domésticas ou internacionais, perpassa uma primeira questão fundamental: Quem participa? Afinal, a análise de qualquer processo político demanda, antes de tudo, a caracterização dos atores envolvidos.

Segundo Nye Jr. e Keohane (1971), os atores não estatais, mesmo que em constante assimetria de poder em relação aos governos, atuam e possuem capacidade de influenciar as relações internacionais e a política em nível regional e/ou internacional. Dessa forma, ainda que o início de um processo de integração regional seja dependente de uma decisão governamental, o seu desenvolvimento está vinculado, entre outras coisas, à mobilização de atores econômicos, políticos e/ou sociais em torno do processo (HAAS, 1958; SCHMITTER, 1970; SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Aplicado no caso da REAF, esse entendimento do funcionamento das relações internacionais resulta na determinação de dois principais atores a serem analisados, para além da burocracia da própria reunião especializada (uma secretaria técnica estabelecida no edifício do MERCOSUL, em Montevideu): os representantes governamentais e as organizações sociais do campo, apresentados a seguir.

4.1.1 Os atores governamentais

Os atores governamentais são os protagonistas no processo de integração do MERCOSUL, estando presentes em praticamente todas as institucionalidades do bloco. Afinal, conforme demonstrado no início dessa dissertação, a integração regional sul-americana foi pensada e construída, fundamentalmente, pelos executivos nacionais (VIGEVANI, 1998; MARIANO, 2000).

Em termos de abrangência, a representação governamental junto à REAF, para além dos Estados-membros do MERCOSUL, conta com uma atuação sistemática de três dos cinco Estados-associados: a Bolívia, associada desde 1996 ao bloco, participa ativamente das atividades da REAF desde a primeira reunião, em 2004 (MERCOSUL, 2004a); o Chile, também associado ao bloco desde 1996, iniciou sua participação na reunião especializada em 2005, na ocasião da IV REAF (MERCOSUR, 2005e); por fim, o Equador, que se associou ao MERCOSUL em 2004, e tem acompanhado as reuniões desde a XVI REAF, em 2011

(MERCOSUR, 2011d). Assim, a despeito da ausência de representação da Colômbia e do Peru, a reunião trabalha na perspectiva do chamado MERCOSUL Ampliado.

Os representantes governamentais, no âmbito da REAF, exercem duas diferentes funções: coordenador nacional e coordenador dos pontos focais. O coordenador nacional é o representante político do governo nacional, sendo o responsável por presidir a seção nacional, representar a delegação de seus países, manifestar o voto na seção plenária regional e, ainda, presidir e coordenar todo o trabalho da REAF durante a sua respectiva presidência *pro tempore*.

FIGURA 5 – Coordenadores Nacionais da REAF em 2017

País	Nome	Cargo
Argentina	Patricio Quinos	Subsecretário de execução de programas para a agricultura familiar do Ministério da Agroindústria
Brasil	José Ricardo Roseno	Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
Paraguai	Mario Ruben Leon Frutos	Vice-Ministro do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG)
Uruguai	José Olascuaga	Diretor de Desenvolvimento Rural do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP)
Venezuela	Juan Pablo Barrios Bracho	Presidente da Fundação de Capacitação e Inovação para Apoiar a Revolução Agrária (CIARA) do Ministério do Poder Popular para a Agricultura Produtiva e Terras
Bolívia	Ramiro Villarpando Camargo	Diretor Geral de Planejamento do Ministério de Desenvolvimento Rural e Terras
Chile	Juan Guido Vidal	Diretor do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (Indap) do Ministério da Agricultura (Minagri)
Equador	Hugo Iván Dután	Gerente do Programa " <i>Buen Vivir</i> " do Ministério de Agricultura, Pecuária, Aquicultura e Pesca (MAGAP)

Fonte: Criação do autor, com base em Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar ([2017]).

De uma forma geral, o cargo de coordenador nacional da REAF é ocupado pelo responsável pelas políticas públicas de agricultura familiar dentro dos ministérios de agricultura ou equivalentes. A exceção é o Brasil que, devido à existência de duas estruturas governamentais diferentes vinculadas ao setor agrícola - o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – tem sua coordenação nacional exercida pelo Secretário Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.

Os coordenadores dos pontos focais, mesmo que vinculados ao governo e respectivos ministérios, possuem um perfil mais técnico. São, geralmente, profissionais de carreira dentro dos governos e atuam diretamente nos grupos temáticos, acompanhando as discussões específicas de cada GT.

Não existe, dessa forma, uma separação clara entre os representantes governamentais que atuam em nível regional e os que atuam em nível nacional. Na quase totalidade dos casos, tanto o coordenador nacional quanto os coordenadores dos pontos focais são profissionais que acumulam a participação junto à REAF com suas atribuições dentro das estruturas domésticas de governo a que pertencem. Se, por um lado, isso permite uma maior interconexão entre as agendas nacional e regional, por outro, resulta no fortalecimento de uma perspectiva intergovernamental, intimamente ligada à defesa dos interesses nacionais imediatos.

4.1.2 As organizações sociais do campo

O objetivo de caracterizar as organizações sociais do campo participantes da REAF é um desafio, sobretudo devido à impossibilidade de apresentar as mais de cem organizações que, em alguma ocasião, estiveram presentes na reunião regional da REAF. A partir disso, diante dos diversos critérios possíveis, foram selecionadas as organizações sociais do campo que participaram de forma assídua e contínua das reuniões. Acreditamos que elas compõem uma amostra que permite traçar um diagnóstico fiel das características dos atores de maior impacto na REAF e, conseqüentemente, de maior relevância para o estudo realizado.

Das organizações sociais do campo da Argentina, destacam-se duas: a Federação Agrária Argentina (FAA) e a Federação de Organizações Nucleadas da Agricultura Familiar

(FONAF). A FAA é uma entidade *gremial*¹⁸ de abrangência nacional que reúne cooperativas e associações de pequenos e médios produtores agrícolas. Fundada em 1912, a federação tem como principais bandeiras a democratização do acesso à terra e a defesa do desenvolvimento sustentável (FEDERACIÓN AGRARIA ARGENTINA, [2017]). É membro fundador da COPROFAM e participa da REAF desde a primeira reunião, em 2004.

A FONAF é uma instituição nacional que congrega aproximadamente 900 organizações de produtores agrícolas e de povos originários. Historicamente, sua atuação tem por estratégia a participação nos mais diversos organismos do governo argentino responsáveis pelas políticas públicas para a agricultura familiar, sendo a REAF, da qual participa desde 2007, entendida como mais um destes mecanismos de interlocução com o poder público argentino (FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES NUCLEADAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, [2017]).

Podem-se separar as organizações sociais do campo brasileiras atuantes na REAF em três grupos: organizações de abrangência nacional e com pautas amplas, que contemplam os mais diferentes aspectos da atividade agrícola; organizações de abrangência nacional com pautas específicas; e organizações regionais com pautas específicas. No primeiro grupo, destacam-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF); no segundo, a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES); e no terceiro, o Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) e o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS).

A CONTAG foi fundada em 1963, mas somente a partir de 1995, com sua filiação à Central Única dos Trabalhadores (CUT), foi que a agenda da agricultura familiar assumiu o protagonismo em sua atuação (SILVA, 2012a). A organização sindical é composta por 27 federações, que representam cerca de 4000 sindicatos e organizações de base de todo o país (CONFEDERACIÓN NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA,

¹⁸O conceito *gremial* refere-se, em castelhano, aos grupos formados por profissionais da mesma profissão ou ofício com o objetivo de defender os interesses específicos do setor a que está ligado por meio da participação em instituições políticas. Aproxima-se, em larga medida, do conceito de sindicato, ainda que existam diferenças significativas entre uma organização gremial e um sindicato, sobretudo quando comparadas aos sindicatos brasileiros. Neste trabalho, contudo, os dois termos são utilizados como sinônimos.

[2017]). A CONTAG é membro fundador da COPROFAM, e tem participado sistematicamente da REAF desde o início dos trabalhos.

A FETRAF surgiu em 2004, do rompimento de setores da CONTAG que defendiam uma representação mais específica da agricultura familiar, em oposição à ideia ampla de trabalhador rural vigente na confederação (SILVA, 2012a). É filiada à CUT e congrega algo em torno de 600 sindicatos rurais, com o objetivo principal de fortalecer a representação e as políticas públicas específicas para a agricultura familiar (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR, [2017]). Assim como a CONTAG, participa ativamente das atividades da REAF desde 2004, porém não está filiada à COPROFAM.

A UNICAFES é uma instituição nacional que congrega cerca de 1100 cooperativas de agricultores familiares. Fundada em 2005, tem por missão a promoção do cooperativismo enquanto instrumento de desenvolvimento local, atuando na defesa de políticas públicas de facilitação de comércio dos produtos originários da agricultura familiar e no fomento ao desenvolvimento de cadeias de complementação produtiva (UNIÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA, [2017]). Está presente nas reuniões da REAF desde a XVI edição, realiza em Minas, Uruguai, no ano de 2011.

O Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE) e o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) são dois atores que possuem um perfil similar. O MNTR-NE, criado em 1986, é um movimento da região nordeste brasileira, filiado à Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe (REDE LAC), que tem por objetivo promover o reconhecimento da trabalhadora rural e o fortalecimento da perspectiva de gênero nas políticas públicas para a agricultura familiar (MOVIMENTO DA MULHER TRABALHADORA RURAL DO NORDESTE, [2017]). O MIQCB, por sua vez, é um movimento que reúne mulheres dos quatro estados brasileiros em que há maior ocorrência do coco babaçu: Maranhão, Tocantins, Pará e Piauí. Formalmente criado em 1995, atua na promoção do reconhecimento e do fortalecimento da mulher dentro do setor agroextrativista (MOVIMENTO INTERESTADUAL DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU, [2017]). São, portanto, duas organizações regionais com pautas específicas ligadas à questão da perspectiva de gênero na atividade agrícola. A primeira participa da REAF desde a terceira reunião, em 2005; a segunda, desde a sétima reunião, em 2007.

Por fim, temos o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS). O CNS é uma organização de abrangência regional, ao contrário do que seu nome possa sugerir, composta por extrativistas e pequenos produtores rurais dependentes dos recursos naturais da floresta amazônica. Vinculados às ideias de Chico Mendes¹⁹, a pauta da organização está ligada à defesa de políticas públicas de fortalecimento do agroextrativismo, da democratização do acesso aos recursos naturais e da preservação ambiental. Atua junto à REAF desde 2009 (CONSELHO NACIONAL DAS POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS, [2017]).

A delegação do Paraguai, segundo Carvalho (2011), é composta por dois perfis de organizações sociais: *gremial* e cooperativistas. As organizações de caráter *gremial* de maior expressão são a União Agrícola Nacional (UAN) e a Organização Nacional Camponesa (ONAC). Ambas são organizações de abrangência nacional, filiadas à COPROFAM, e que tem como pauta principal a defesa de políticas públicas que assegurem a sustentabilidade produtiva da agricultura familiar (CARVALHO, 2011). A UAN participa da REAF desde a sua criação, em 2004; a ONAC, desde a terceira reunião, no ano seguinte.

A Central Paraguaia de Cooperativas (CEPACOOOP) e a Federação de Cooperativas de Produção (FECOPROD) são as principais representantes do cooperativismo paraguaio junto à REAF. A CEPACOOOP reúne cerca de 500 produtores familiares de todo o Paraguai e tem por missão auxiliar e promover a venda nacional e a exportação dos produtos de origem familiar, sobretudo gêneros frutíferos (CARVALHO, 2011). A FECOPROD, por sua vez, tem por finalidade o melhoramento das condições de produção agrícola, auxiliando os produtores familiares com assistência técnica e capacitação, tanto no que diz respeito ao processo de plantio e colheita, quanto na gestão comercial da produção (FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN, [2017]). Ambas iniciaram sua participação nas reuniões da REAF em 2005, e desde então tem marcado presença constante.

A Associação de Mulheres Rurais do Uruguai (AMRU) e a Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR), ambos membros fundadores da COPROFAM, são as organizações

¹⁹ Francisco Alves Mendes Filho, conhecido como Chico Mendes, foi um dos principais líderes dos movimentos de resistência ao avanço da pecuária, da especulação fundiária e do desmatamento amazônico promovidos pela ditadura militar brasileira. Assassinado a mando de grileiros em 1988, Chico Mendes recebeu o prêmio Global 500, promovido pela ONU, e foi condecorado com a Medalha Meio Ambiente pela organização estadunidense *Better World Society*. Dentre os seus principais legados estão a criação das reservas extrativistas na Amazônia e a consolidação das organizações sociais das comunidades extrativistas. Ver: CONSELHO NACIONAL DAS POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS. **Chico Mendes**. Disponível em: <<http://memorialchicomendes.org/chico-mendes/>>. Acesso em 12 jan. 2017.

sociais do campo uruguaios que tem acompanhado as atividades da REAF com maior frequência. A AMRU é uma organização nacional que reúne aproximadamente 200 mil mulheres, dentre produtoras familiares e assalariadas rurais. Dedicase a promover a inserção comercial e produtiva das mulheres nos mais diversos setores da agricultura. Participa da REAF desde 2005. (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, [2017]).

A CNFR é uma entidade nacional de caráter *gremial* formada por 98 organizações de base, que representam cerca de 15 mil produtores familiares. Atua, basicamente, em duas frentes: defesa dos direitos trabalhistas dos trabalhadores do campo e capacitação técnica, visando melhorias na qualidade e na produtividade da atividade agrícola familiar (COMISION NACIONAL DE FOMENTO RURAL, [2017]). Está presente nas reuniões da REAF desde a primeira edição, em 2004.

A delegação boliviana conta, desde a criação da REAF, com a participação da Coordenadora de Integração de Organizações Econômicas Camponesas, Indígenas e de Povos Originários da Bolívia (CIOEC). Membro fundador da COPROFAM, a CIOEC é uma organização de abrangência nacional que congrega aproximadamente 2 mil organizações do campo em torno de uma pauta abrangente, que envolve questões relacionadas à soberania alimentar, gestão sustentável dos recursos naturais, sustentabilidade da produção agrícola familiar e economia solidária (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, [2017]).

Os agricultores familiares do Chile são representados na REAF pelo Movimento Unitário Camponês e Etnias do Chile (MUCECH), membro da COPROFAM e presente na REAF desde 2004; e pela Confederação Nacional de Federação de Cooperativas e Associações Silvoagropecuárias do Chile (CAMPOCOOP), que participou pela primeira vez da REAF em 2005, na terceira reunião regional.

No que concerne às organizações sociais do campo do Equador e da Venezuela, elas participaram pela primeira vez na XVIII e na XX REAF, respectivamente. Entretanto, conforme consta nas listas de presença, a representação social desses países foi marcada por uma alta rotatividade das organizações sociais do campo presentes nas reuniões regionais. Dessa forma, por fins metodológicos, optou-se por registrar a presença de representação equatoriana e venezuelana sem, no entanto, detalhar essas organizações.

4.2 Os atores em cena: caracterizando o comportamento dos governos e das organizações sociais do campo na REAF

Em geral, a dinâmica dos processos de integração regional é marcada pela interconexão entre o ambiente doméstico e o regional, em um contexto de relacionamento entre diferentes governos e grupos de interesses nacionais no âmbito de estruturas institucionais transnacionais. No caso da REAF, as próprias regras estabelecidas pelo regimento interno da reunião especializada reforçam essa lógica, na medida em que segmenta suas atividades entre as seções nacionais e as seções regionais (MERCOSUL, 2004a). Portanto, analisar o comportamento dos atores governamentais e das organizações sociais do campo no âmbito da REAF implica em compreender seus objetivos e estratégias a partir de uma leitura que considera o nacional e o regional como esferas complementares, duas faces do mesmo debate em torno das políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

A distinção entre atores governamentais e atores sociais exposta anteriormente, para além da origem da representação, retrata uma divisão entre atores com diferentes possibilidades de participação, determinadas pelas capacidades políticas e econômicas de cada ator e pelo formato institucional da reunião especializada (HIRST, 1996). No caso da REAF, essas condicionantes estão estabelecidas, ao menos em termos das regras institucionais, pelo disposto no artigo 26 do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum:

Artigo 26 - Os subgrupos de trabalho e as comissões poderão desenvolver suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória. Na etapa preparatória, os subgrupos de trabalho poderão solicitar a participação de representantes do setor privado. A etapa decisória estará reservada exclusivamente aos representantes de cada Estado Parte. (MERCOSUL, 1991b, p.05).

Ao reservar a etapa decisória à participação exclusiva dos atores governamentais, somado à determinação de que as decisões tenham que ser tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes, expressa no artigo 7º do regimento interno da REAF (MERCOSUL, 2004a), o MERCOSUL estabeleceu dois níveis de atores, em uma divisão baseada, fundamentalmente, entre aqueles que possuem e aqueles que não possuem direito ao voto.

O processo de barganha intergovernamental e a possibilidade da utilização do poder de veto por parte dos representantes governamentais resultaram na atribuição de um papel central à seção plenária regional da REAF, momento em que ocorrem a elaboração e o escrutínio da ata final da reunião. Afinal, essa é a etapa em que os trabalhos desenvolvidos pela reunião

especializada podem ser, de fato, transformados em projetos de resolução, de decisão e/ou de políticas públicas regionais a serem encaminhados para apreciação dos órgãos decisórios do MERCOSUL.

Contudo, mesmo que o ponto alto das atividades da REAF seja a seção plenária regional, não se pode desconsiderar a importância das discussões e debates realizados ao longo das seções nacionais e dos grupos temáticos. Afinal, a opção de um representante governamental por aprovar, vetar ou modificar uma proposta é, necessariamente, resultado de um cálculo político que considera, dentre outros fatores, as pressões dos diversos grupos nacionais interessados na matéria abordada. Nesse sentido, a atuação dos governos na REAF é marcada por uma postura de reação, na medida em que assumem a função de canalizar e responder às demandas das organizações sociais do campo.

O caso chileno ilustra essa percepção. As organizações sociais do Chile participam das atividades da REAF desde seu início, haja vista que o Movimento Unitário Camponês e Etnias do Chile (MUCECH) é membro fundador da COPROFAM e, portanto, esteve envolvido no processo de criação da reunião especializada. A primeira participação dos representantes do governo chileno, no entanto, ocorreu apenas em 2005, na ocasião da IV REAF. Adicionalmente, quando da criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF), o Chile, enquanto membro associado do MERCOSUL, ficou isento da obrigação de realizar qualquer tipo de doação ou aporte financeiro. Contudo, a participação das organizações sociais chilenas desde 2004 tem sido financiada com os recursos da REAF, tanto pelas doações do Programa FIDA-MERCOSUR quanto, posteriormente, com os recursos disponibilizados pelo FAF. Diante disso, as organizações sociais do campo chilenas empreenderam uma campanha, por meio de declarações públicas durante as atividades da REAF, solicitando que o seu governo realizasse um aporte voluntário ao fundo, o que ocorreu em janeiro de 2016 (MERCOSUR, 2016).

Estes fatos indicam que, tanto o início da participação do governo chileno, quanto sua doação voluntária ao FAF, foram, se não determinadas, influenciadas diretamente pela pressão exercida pelas organizações sociais do campo. Em vista disso, a análise aponta para a importância do trabalho das organizações sociais enquanto atores de pressão sob seus respectivos governos, ao mesmo tempo em que confirma a adoção de um comportamento de reação às demandas dos atores sociais pelos representantes governamentais.

A atuação das organizações sociais do campo, por sua vez, tem por centralidade um objetivo comum, que permeia todas as atividades dessas organizações, tanto em nível doméstico quanto regional: o reconhecimento de que a agricultura familiar, que se diferencia do agronegócio tanto no que diz respeito à sua organização produtiva quanto no tocante ao objetivo e função da produção, é um setor produtivo que demanda políticas públicas específicas e diferenciadas (NIEDERLE, 2016; PROGRAMA REGIONAL DEL FIDA PARA EL MERCOSUR; BRASIL, 2006).

Este objetivo macro é um fator indispensável para a articulação regional das organizações sociais do campo, cuja maior expressão foi a conformação da COPROFAM que, de acordo com o demonstrado no primeiro capítulo dessa dissertação, desempenhou um papel determinante no processo de criação da REAF. Ao mesmo tempo, a descrição das organizações sociais do campo realizada na seção anterior evidencia a existência de diferenças substanciais em termos de capacidades organizacionais, objetivos e históricos de atuação política entre esses atores, o que resulta em diferentes possibilidades, constrangimentos e limites para a participação em instituições regionais.

Um sintoma dessa heterogeneidade é o processo de ampliação do escopo identitário das organizações sociais do campo atuantes na REAF. No início das atividades da reunião, a ideia de “Agricultura Familiar” parecia ser suficiente para representar as organizações sociais do campo presentes nas atividades da reunião especializada que, em sua grande maioria, eram vinculadas à COPROFAM. No entanto, na medida em que outras organizações foram sendo incorporadas, houve uma pressão para que a REAF reconhecesse como atores legítimos os representantes dos diversos setores que, de alguma forma, estavam ligados à atividade agrícola.

Assim, o termo “Agricultura Familiar” deu lugar à “Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”, que é utilizado para simbolizar a inclusão dos assentados da reforma agrária, dos extrativistas, dos trabalhadores rurais, dos povos originários e demais identidades nacionais vinculadas ao campo na REAF. Essa diversidade resultou, ainda, na conformação de diferentes estratégias e padrões de atuação e relacionamento entre os atores no âmbito da REAF, intimamente relacionados com as características de cada organização e os contextos nacionais em que estão inseridas.

Carvalho (2011), em estudo sobre a atuação das organizações sociais do campo do Brasil e do Paraguai na REAF, identificou que as organizações paraguaias, como a ONAC, a UAN e a CEPRACOOPT apontam, como principal motivação para participação da REAF, a possibilidade de pressionar o governo paraguaio para que implemente políticas públicas domésticas de apoio à agricultura familiar. Já sobre as organizações brasileiras de abrangência nacional, especialmente a CONTAG e a FETRAF, a autora afirma que, ainda que a ideia de solidariedade com as organizações sociais do campo dos demais países do cone sul esteja presente, suas estratégias de participação são marcadas pelo entendimento de que a REAF representa uma oportunidade para que essas organizações se coloquem como atores internacionais relevantes e ampliem seu poder frente a outros espaços de negociação internacional (CARVALHO, 2011).

A partir disso, desenham-se dois modelos de atuação: um primeiro, ligado à concepção de que a REAF deve ser um espaço para que as organizações sociais do campo possam encaminhar demandas nacionais junto aos seus respectivos governos; e um segundo, que tem a REAF como plataforma de internacionalização da atuação política das organizações sociais do campo.

Baseando-se nas entrevistas e observações realizadas em pesquisa de campo²⁰, pode-se identificar que, em geral, as organizações sociais do campo que possuem objetivos específicos, ligados a soluções nacionais mais imediatas, participam das atividades da REAF motivadas pela possibilidade de contato e influência sobre o governo de seu respectivo país de origem, para pressioná-lo no sentido de criar e/ou alterar políticas públicas nacionais para o setor. São organizações que, geralmente, não possuem tradição de participação em nível doméstico e internacional, localizadas em países que, muitas vezes, nem mesmo dispõem de estruturas governamentais domésticas que possibilitem o contato entre essas organizações e seus respectivos governos.

Por outro lado, tem-se organizações sociais do campo que são estruturadas em torno de pautas abrangentes, dotadas de recursos humanos e financeiros para acompanhar uma instância política regional que trabalha em uma perspectiva de longo prazo, como a REAF, e que possuem um histórico de atuação doméstica e internacional consolidado. Essas organizações sociais atuam na REAF com o objetivo de fortalecerem-se em relação aos seus

²⁰Conforme indicamos na introdução desta dissertação, parte importante da análise está fundamentada nas observações realizadas durante a XXV REAF, que ocorreu no Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), em Montevideu, no Uruguai, entre os dias 13 e 17 de junho de 2016.

respectivos governos nacionais e, concomitantemente, ampliar seu poder de influência nas disputas políticas. Desse modo, adotam uma estratégia de, a partir da REAF, regionalizar e/ou mundializar a agenda e os debates já realizados por elas, de forma a sedimentar e expandir sua influência em nível doméstico, regional e mundial.

A interação entre as diferentes estratégias e objetivos das diversas organizações sociais do campo e dos diferentes governos, contudo, não impedem que consensos sejam construídos. Nos discursos presenciados durante a pesquisa de campo e nos documentos produzidos pelos governos, pelas organizações sociais do campo e pela própria REAF, existe uma compreensão praticamente unânime de que a reunião especializada deve funcionar, antes de tudo, como uma plataforma de diálogo político, cuja contribuição mais relevante é possibilitar o contato e o intercâmbio de informações e experiências entre os diversos atores envolvidos (ALCONADA, 2015; BRASIL, 2010; HERNÁNDEZ, 2016; PROGRAMA REGIONAL DEL FIDA PARA EL MERCOSUR; BRASIL, 2006; RODRÍGUEZ, 2016; VISCAY, 2015).

Álvaro Ramos, coordenador do Programa FIDA-MERCOSUR, resume essa visão:

O que significa ser uma plataforma de diálogo político? Quer dizer ter uma mesa em que se sentam organizações sociais da agricultura familiar, a sociedade civil e os funcionários do governo (do Ministério da Agricultura e, no caso do Brasil, do Ministério do Desenvolvimento Agrário). Sentam-se para que? Bom, para conversar sobre uma definição estratégica de política pública. (RAMOS, 2016, tradução nossa).

Disso decorrem duas implicações que são marcantes ao longo da trajetória histórica da REAF. A primeira diz respeito à existência de um entendimento comum de que o sintoma do bom funcionamento da reunião se manifesta na sua capacidade de produzir e aprovar diretrizes e recomendações de caráter geral para referenciar as políticas públicas específicas para agricultura familiar, cuja formulação e implementação devem estar a cargo dos governos nacionais, em uma clara preocupação em preservar a soberania e a autonomia de cada governo.

Nessa perspectiva, se enquadram as recomendações produzidas no âmbito dos grupos temáticos da REAF e aprovadas pelos órgãos decisórios do bloco, detalhadas no segundo capítulo dessa dissertação. Até mesmo os programas executados em nível regional, como o Programa Interministerial de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão de Políticas de Compras Públicas da Agricultura Familiar e o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero, mantêm-se na lógica de, a

partir do intercâmbio regional de experiências, formular e implementar políticas públicas nacionais adequadas às particularidades de cada país.

A segunda implicação é o fortalecimento das relações entre as organizações sociais do campo e seus respectivos governos. Em países cujos governos não dispunham de estruturas burocráticas específicas dedicadas à agricultura familiar, foram criadas novas instituições para ocupar-se exclusivamente do setor. Refere-se à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, na Argentina, e à Direção de Desenvolvimento Rural, no Uruguai (BRASIL, 2010).

Conjuntamente, a seção nacional da REAF consolidou-se como um espaço que, para além de debater a agenda proposta pela REAF, passou a ser utilizada para tratar das questões domésticas, como explica José Olascuaga, Coordenador Nacional da REAF e Diretor de Desenvolvimento Rural do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP):

A Seção Nacional da REAF é um âmbito de trabalho no qual convergem as organizações sociais da agricultura familiar com os representantes dos organismos públicos vinculados a este tema. Para além de cumprir com a agenda regional, com a agenda do MERCOSUL para os temas de agricultura familiar, desde o nosso ponto de vista, a seção nacional da REAF também é muito importante como um âmbito de diálogo, de participação e de construção política em relação à agricultura familiar no plano nacional. Ou seja, se pode dar outra interpretação. Uma interpretação que é estar em uma estrutura do MERCOSUL, como é a REAF, e de cumprir com uma agenda de temas que se tratam em nível regional; e outra, não menos importante, que é também a de estar em um âmbito de participação e de interação entre o público e o privado em nível nacional, para a construção de políticas públicas em nível nacional. E isso, desde a nossa perspectiva, da Direção de Desenvolvimento Rural, é algo muito importante, muito relevante, e pelo qual colocamos bastante esforço para facilitar, potencializar e garantir esse âmbito, para que o seu bom funcionamento, com alto grau de participação das organizações sociais, com a possibilidade de que os delegados que vem das mesas de desenvolvimento rural de todo o país participem junto com as organizações nacionais e as instituições governamentais – Direção de Desenvolvimento, Instituto de Colonização e demais – possa resultar em um diálogo fecundo acerca das políticas para a agricultura familiar. (OLASCUAGA, 2016, tradução nossa).

4.3 A REAF enquanto experiência de integração regional

Retomando os conceitos teóricos expostos no início deste capítulo, destacam-se três dimensões para análise dos processos de integração regional: *(i)* das organizações regionais, que diz respeito à autonomia das instituições regionais de definir uma agenda política relevante e executar políticas públicas de forma independente das vontades isoladas dos atores, sobretudo aqueles dotados de maior poder relativo; *(ii)* das regras regionais, que refere-se à capacidade das decisões produzidas em nível regional de impor constrangimentos

e de construir padrões comportamentais nas relações entre os governos e suas respectivas sociedades; e (iii) da sociedade internacional, relacionada ao papel formal e/ou informal dos atores não governamentais no processo de integração regional (SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

A partir dessas dimensões, realiza-se a análise da REAF enquanto mecanismo de integração regional do setor da agricultura familiar no âmbito do MERCOSUL. Espera-se que o emprego desses conceitos possibilite traçar um diagnóstico da REAF que, ao menos, indique alguns elementos que auxiliem na reflexão sobre as questões levantadas ao longo deste trabalho.

4.3.1 A dimensão das organizações regionais

A definição da agenda política da REAF, bem como a evolução dos debates retratada no capítulo anterior, são processos concentrados nos atores governamentais. Nas atividades em nível nacional, os coordenadores nacionais definem a agenda a ser debatida; no âmbito dos grupos temáticos e das demais atividades em nível regional, cabe ao governo que exerce a presidência *pro tempore* do MERCOSUL, e conseqüentemente da REAF, determinar quais temas serão discutidos. Por fim, nas seções plenárias regionais, são os atores governamentais que decidem quais recomendações e projetos seguirão para análise dos órgãos superiores do MERCOSUL.

Dessa forma, mesmo que a secretaria técnica da REAF exerça um papel importante no sentido de velar pela continuidade e consistência dos trabalhos, na medida em que traz consigo a bagagem de conhecimento acumulado ao longo dos anos de existência da reunião, o desenvolvimento de quaisquer debates e propostas está extremamente sujeito às vontades e interesses imediatos dos governos.

Soma-se a isso o fato de que o escopo de temas abordados pelos trabalhos da reunião é limitado, haja vista que assuntos de relevância para o setor da agricultura familiar, como as tarifas aduaneiras e projetos de infraestrutura, são tratados em outros espaços de negociação dentro do MERCOSUL e dos governos nacionais. Assim, embora a agenda da REAF seja composta por temas importantes para o desenvolvimento do setor em longo prazo, carece de debates de outras temáticas de igual ou maior relevância em curto e/ou médio prazo.

No que diz respeito à capacidade da REAF de executar políticas públicas regionais específicas e diferenciadas para a agricultura familiar, a ausência de autonomia se repete. No que se refere à capacidade política de decidir sobre a implementação de políticas públicas de corte regional, ainda que as organizações sociais do campo realizem intervenções constantes nas discussões em torno dos projetos, a tomada de decisão é restrita aos governos, que podem optar por dar seguimento ou barrar quaisquer propostas de forma unilateral. Já no tocante aos mecanismos de financiamento de políticas públicas, a REAF é dependente das doações realizadas pelo programa FIDA-MERCOSUR, pela AECID e demais instituições internacionais.

Um episódio que evidenciou a fragilidade da reunião especializada decorrente da ausência de mecanismos autossuficientes de financiamento foi a desmobilização do programa “Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar” que, mediante uma negativa de financiamento com os recursos do FOCEM, foi reduzido a um programa piloto implementado no Paraguai com recursos próprios do MAG.

Ainda que a criação do Fundo da Agricultura Familiar tenha sinalizado um movimento no sentido de dotar a REAF de autonomia financeira, os 455 mil dólares anuais disponíveis são suficientes apenas para financiar a estrutura burocrática das reuniões e cobrir os gastos com transporte, estadia e demais aspectos logísticos que garantam a presença das delegações governamentais e das organizações sociais do campo nas atividades da reunião (LAISNER; FERREIRA, 2014). A título de comparação, o Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil contou, em 2016, com um orçamento da ordem de 3 bilhões de reais, aproximadamente 1 bilhão de dólares (BRASIL, 2016); no mesmo ano, o governo argentino destinou cerca de 900 milhões de dólares ao ministério responsável pelas políticas de agricultura familiar (ARGENTINA, 2015); e o Uruguai, que possui o menor orçamento dentre os três, dotou o MGAP com recursos da ordem de 22 milhões de dólares (URUGUAY, 2015).

Assim, em convergência ao entendimento de que a REAF deva funcionar como um espaço de negociação e diálogo político, com papel limitado a reduzir os custos das negociações e diminuir as incertezas acerca do comportamento dos atores, conforme exposto na seção anterior, sua institucionalidade se mostra dependente e vulnerável às vontades particulares dos atores governamentais, tanto no que diz respeito à fixação de uma agenda de trabalho, quanto à disponibilização de recursos humanos e financeiros para implementar políticas públicas regionais

4.3.2 A dimensão das regras regionais

As propostas e projetos aprovados pela seção plenária da REAF e encaminhados aos órgãos superiores do MERCOSUL podem assumir três formatos normativos: decisão, resolução e recomendação. As decisões e resoluções possuem caráter obrigatório e, a depender do seu conteúdo, vigoram somente a partir da sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-partes (MERCOSUL, 1994). Já as recomendações, cujo conteúdo tem por objetivo instruir outros órgãos do próprio MERCOSUL ou internos aos governos nacionais, contém caráter facultativo (MERCOSUL, 1997).

FIGURA 6 – Normativas da REAF aprovadas pelo GMC e/ou CMC

Norma	TEMA
Resolução GMC 25/07	Diretrizes para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no MERCOSUL
Recomendação CMC 06/08	Diretrizes para a Igualdade de Gênero em Políticas Públicas para a Agricultura Familiar
Decisão CMC 45/08	Criação do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL
Recomendação CMC 03/09	Diretrizes para uma Política de Gestão de Riscos e Seguro Rural para a Agricultura Familiar
Decisão CMC 06/09	Regulamento do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL
Recomendação CMC 05/10	Diretrizes para a elaboração de políticas diferenciadas de financiamento para a agricultura familiar.
Recomendação CMC 02/11	Educação Rural
Decisão CMC 59/12	Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar
Decisão CMC 02/14	Selos de Identificação da Agricultura Familiar
Decisão CMC 20/14	Reconhecimento Mútuo dos Registros Nacionais da Agricultura Familiar

Fonte: Criação do autor, com base em Niederle (2016).

Quaisquer que sejam os formatos das normativas, contudo, seu cumprimento é intrinsicamente vinculado à vontade dos atores governamentais em cumpri-las: as normativas que demandam a incorporação junto aos ordenamentos jurídicos nacionais tem sua vigência condicionada à aprovação unânime dos Estados-partes; aquelas cujo cumprimento é facultativo, sujeitam-se ao interesse e capacidade de cada governo em implementá-las.

Essa dinâmica resulta em um hiato entre a aprovação de uma norma pelos órgãos do MERCOSUL e sua entrada em vigor. O caso do Fundo da Agricultura Familiar (FAF) ilustra essa diferença. A criação do FAF foi aprovada pelo CMC em 2008, por meio da decisão nº 45/08. No entanto, o fundo entrou em vigor somente em 2012, após aprovação pelo congresso nacional do Brasil, último dos Estados-partes a incorporar a norma em seu ordenamento jurídico doméstico. Assim, apesar de todo o dinamismo dos debates, a REAF reproduz o padrão de demora na implementação dos acordos consensuados presente em todas as instituições do MERCOSUL.

É preciso considerar que, para além das recomendações, resoluções e/ou decisões em nível regional, as atividades da REAF impactam nas estruturas governamentais domésticas, na medida em os governos podem optar por incorporar os insumos produzidos pelo trabalho realizado em nível regional em suas legislações e políticas públicas nacionais, mesmo sem a aprovação dos órgãos superiores do MERCOSUL. No entanto, isso não altera as dificuldades da REAF em se colocar como uma instituição protagonista no processo de governança da agricultura familiar na região.

4.3.3 A dimensão da sociedade internacional

As atividades transnacionais dos indivíduos ou grupos de interesse, chamados aqui atores sociais, são o elemento dinamizador de um processo de integração regional. Afinal, sendo os maiores impactados pelo estabelecimento de regras e políticas comunitárias, esses atores geram demandas e pressões sobre os governos para a criação e/ou extinção de normas e políticas públicas em nível regional (CAPORASO, 1998; SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Nesse sentido, a capacidade de incorporar novos atores, de criar canais adequados de comunicação e de garantir que os benefícios da integração sejam massificados, são fatores importantes para a construção de uma percepção positiva do processo de integração, que

viabilize a transferência de expectativas do plano nacional para o regional e, consequentemente, leve à superação de um modelo de relacionamento baseado na barganha interestatal e ao aprofundamento da integração.

As organizações sociais do campo empregam diferentes estratégias de participação na REAF, que variam conforme as características e capacidades de cada organização, conforme demonstrado em seções anteriores. Contudo, independentemente das nuances, todas elas atuam a partir de uma base política e de uma identidade fundamentalmente nacionais, com objetivos convergentes no sentido de ampliar o poder relativo das organizações nas negociações em que estejam envolvidas, sejam elas domésticas, regionais e/ou em nível mundial.

Não se pode afirmar, entretanto, a inexistência de vínculos de solidariedade e de traços de uma identidade regional entre as organizações sociais do campo. A existência da COPROFAM e a realização de uma reunião dos representantes das organizações sociais do campo antes da seção plenária da REAF (ver anexo C) indicam o reconhecimento mútuo entre esses atores de que eles formam um grupo com interesses similares.

Nessa perspectiva, é notório que os discursos de grande parte dos representantes das organizações sociais do campo enfatizem a necessidade e a importância da integração regional para a construção de um futuro comum para o setor da agricultura familiar (CLEMENTINO, 2015; ROJAS, 2015; HERNÁNDEZ, 2016; RODRÍGUEZ, 2016). A fala de Nancy Palma, representante das organizações sociais do campo do Equador, quando perguntada sobre o porquê de participar da REAF, exemplifica essa percepção: *“El objetivo es, mas que nada, la integración de América Latina. [...] Si nosotros no hacemos una alianza común a nivel de todos los países de América Latina, estamos debilitando a nosotros.”* (PALMA, 2016).

No entanto, as regras institucionais acerca do funcionamento da REAF, ao estabelecer o protagonismo dos atores governamentais nas seções regionais e dar maior espaço para os atores sociais no âmbito das seções nacionais, resultam em uma lógica de participação que reproduz as dinâmicas do modelo intergovernamental de integração regional, na medida em que os interesses imediatos nacionais se sobrepõem a um possível interesse regional.

Portanto, consonante ao apresentado ao longo desta dissertação, pode-se afirmar que a REAF, enquanto experiência de integração regional, representa e, ao mesmo tempo, reforça o

caráter intergovernamental próprio das iniciativas no âmbito do MERCOSUL. Para além de uma estrutura institucional dotada de pouca autonomia e regras regionais com pouca capacidade impositiva, é característica da REAF uma lógica de participação, tanto dos atores governamentais quanto sociais, vinculada à representação de grupos e interesses essencialmente nacionais, em convergência com uma concepção intergovernamental da integração regional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, realizou-se um estudo da REAF enquanto estrutura institucional criada no marco do processo de “relançamento” do MERCOSUL, em um contexto marcado por profundas mudanças na conjuntura política sul-americana. Para tanto, fez-se uma descrição da reunião especializada como um espaço de debate, formulação e implementação de políticas públicas para o setor da agricultura familiar e discorreu-se sobre suas características enquanto experiência de integração regional do cone sul.

Os governos eleitos nos primeiros anos do século XXI nos países do MERCOSUL ampliado alteraram, ao menos em termos de discurso, a compreensão em torno do papel que os processos de integração regional em geral, e o MERCOSUL de maneira específica, deveriam ocupar em suas políticas externas. Mais do que uma simples negação ao neoliberalismo e ao regionalismo aberto, essas mudanças implicaram em um novo entendimento sobre como os processos de integração regional deveriam acontecer. Assim, se nos anos 1990, a ordem econômico-comercial internacional foi o principal determinante para a criação dos projetos de integração regional; no início deste século, foram as políticas, as ideias e as instituições domésticas que impulsionaram o processo de revalorização da região e produziram as novas estratégias integracionistas, cuja marca central é o protagonismo do Estado (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Conforme exposto no início desta dissertação, a conjuntura política referida acima gerou uma expectativa de que o MERCOSUL caminharía no sentido do aprofundamento institucional, da ampliação da participação social e da inserção de temas não-comerciais nas agendas de políticas regionais do bloco. Contudo, os movimentos de reforma do bloco sul-americano resultaram na proliferação de espaços de negociações sem poder de decisão.

Assim, ao mesmo tempo em que as agendas e debates dentro do bloco se expandiram, e passaram a abranger temáticas e atores antes excluídos do processo integracionista, os governos se mostraram incapazes de construir mecanismos e espaços institucionais que promovessem o protagonismo aos atores sociais. Reproduziu-se, portanto, a estrutura institucional centralizada nos governos construída pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto. Nos termos de Schmitter (1970), ocorreu um processo de *spill-around*, isto é, a ampliação da agenda e do número de setores envolvidos na integração, sem o concomitante

avanço institucional no sentido de dotar esses novos espaços institucionais de autonomia e autoridade.

A REAF é produto desse processo. Consoante o exposto, a criação de uma reunião especializada dedicada ao debate de políticas públicas para a agricultura familiar decorreu da convergência entre os interesses dos governos e das organizações sociais do campo, reunidas no âmbito da COPROFAM, em uma conjuntura propícia à inserção de novos temas e atores às institucionalidades do MERCOSUL.

Em termos de políticas públicas ligadas à agricultura familiar, a REAF gestou algumas iniciativas que, apesar da fragilidade e incipiência, são significativas enquanto resultados pioneiros da chamada agenda social do MERCOSUL (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015). Revelam, portanto, a importância da criação de espaços institucionais de discussão e do incentivo à participação de atores sociais para a construção de um projeto de integração que, para além da dinâmica comercial, promova o desenvolvimento das sociedades de forma inclusiva e sustentável.

Nesse sentido, conforme demonstrado na descrição da evolução da agenda de trabalho da REAF, a reunião especializada consolidou-se como um importante espaço de debate e, em alguma medida, de elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar. Dentre os resultados de maior destaque dos trabalhos da reunião estão a superação do entendimento que colocava a agricultura familiar como sinônimo de pobreza; o fortalecimento da compreensão de que o setor demanda políticas públicas diferenciadas; o estabelecimento de uma definição regional comum sobre a agricultura familiar; e a inserção de temáticas como a formação da juventude rural e os debates sobre a questão de gênero nas discussões sobre o setor agrícola no MERCOSUL.

Contudo, no que diz respeito às suas características enquanto organização regional que se propõe à governança regional da agricultura familiar, poucos foram os avanços no sentido de superar o intergovernamentalismo característico do MERCOSUL dos anos 1990.

Institucionalmente, a reunião especializada apresenta baixo nível de autonomia em relação aos governos, que centralizam o poder de determinar a agenda e de decidir os rumos dos debates e da REAF em geral. O mesmo pode-se dizer das regras regionais, cuja vigência é dependente da vontade dos governos nacionais. Prevalece, portanto, o modelo

intergovernamental de integração, na medida em que a REAF se limita a funcionar como um espaço de negociação e diálogo político.

Mesmo no que se refere à participação das organizações sociais do campo, muitas vezes apontada como a característica que coloca a REAF como uma experiência expoente dentro do MERCOSUL, a análise aponta para a permanência da lógica intergovernamental. De fato, como demonstrado, a REAF é um exemplo de institucionalidade que conseguiu assegurar a ampla presença de diversas organizações sociais do campo em suas atividades, tanto nacionais quanto regionais. Contudo, superar o déficit democrático das institucionalidades do MERCOSUL implica, para além de assegurar a participação, em igualar as possibilidades dos atores no que diz respeito ao acesso aos recursos e o exercício do voto.

A falta de apoio técnico, a ausência de mecanismos de transparência e de prestação de contas, as assimetrias no acesso à informação e ao conhecimento, dentre outras questões, são fatores que fragilizam e desmobilizam a atuação das organizações sociais do campo na REAF e, de modo geral, dos atores sociais nas demais instituições do MERCOSUL.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que os governos eleitos na América do Sul neste início de século assumiram as agendas das organizações sociais, tanto em nível doméstico quanto regional, eles se mostraram incapazes de construir estratégias e mecanismos institucionais que dessem protagonismo aos atores sociais:

Enquanto o Estado está se tornando o ator mais proeminente no processo e a agenda não é mais liderada pelo comércio, atores não estatais, como organizações da sociedade civil e empresas, são relegados a posições menos influentes nas negociações, mal ultrapassando os chamados mecanismos de consulta, que não monitoram ou acompanham os compromissos do governo. O paradoxo é explicado pelo fato de que um papel mais ativo do Estado implica não só a revitalização de sua capacidade de formular e implementar políticas sociais (eventualmente deixando de delegar parcialmente sua implementação para as organizações da sociedade civil), mas também o retorno à sua visão centrada com relação ao papel desempenhado pela sociedade civil. Na verdade, em muitos casos parece haver dificuldades em reconhecer um papel para os cidadãos organizados (com exceção dos sindicatos), aumentando o déficit democrático na política regional. Nesse sentido, o potencial de expansão dos espaços públicos deliberativos, que leva a uma cidadania nacional mais informada, não se traduz em espaços institucionais e recursos regionais (SERBIN, 2013, p.301).

A opção por não desenvolver mecanismos institucionais com características supranacionais dificultou o surgimento de atores sociais com pautas e estratégias de atuação unificadas e coordenadas em nível regional, reproduzindo e fortalecendo uma visão parcial e

essencialmente nacional do processo de integração. No caso da REAF, o resultado disso foi a perpetuação de uma lógica de participação em que a articulação em âmbito regional é utilizada para fortalecer os posicionamentos e demandas particulares de cada organização social do campo em negociações nacionais e/ou internacionais em que estejam envolvidas.

Ademais, a reiterada afirmação do intergovernamentalismo nas regras e na lógica de participação dos atores impediu o desenvolvimento de mecanismos que garantissem a permanência do debate sobre agricultura familiar e “blindassem” a REAF, e demais institucionalidades do MERCOSUL, das mudanças conjunturais nos governos dos Estados-membros.

A análise das atividades da REAF ao longo de 2016 evidencia esse fato. A XXV REAF ocorreu entre os dias 13 e 17 de junho de 2016. Aproximadamente um mês antes, no dia 12 de maio de 2016, a então Presidente Dilma Rousseff havia sido afastada da chefia do governo brasileiro, devido à instauração de um processo de impeachment. O Vice-Presidente Michel Temer, que naquele momento assumiu o governo interino, ligado a um grupo político cujo discurso defendia que o MERCOSUL deveria ser limitado a uma zona de livre comércio, não enviou representação brasileira para a seção plenária regional da XXV REAF. O aparente abandono dos espaços de negociações não comerciais do MERCOSUL repetiu-se no segundo semestre em que, pela primeira vez na história da reunião especializada, a reunião regional da REAF não foi realizada.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a REAF representa, ao menos em parte, as mudanças no MERCOSUL que estavam presentes nos discursos dos governos eleitos na “onda rosa” (PANIZZA, 2006; SILVA, 2010), no sentido de ser um espaço em que governos e organizações sociais se debruçam sobre uma temática não convencional no bloco. Concomitantemente, demonstra uma clara opção desses mesmos governos por ampliar a agenda de negociações sem avançar na superação das regras e da lógica intergovernamental. Portanto, ainda que tenha havido um movimento de relançamento do MERCOSUL, o caso da REAF indica que na dinâmica de funcionamento do bloco permaneceu a primazia dos interesses nacionais sobre um possível interesse regional, perpetuando os limites e dificuldades de fortalecimento e aprofundamento do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

AGUERRE, M; ABOLEYA, I. Estrategias para un Mercosur ciudadano. CAETANO, G. (Coord). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009.

ALBUQUERQUE, J. Limites conjunturais e teóricos à constituição de atores sociais em um contexto de globalização e integração regional. In: VIGEVANI, T; LORENZETTI, J. (Coord.). **Globalização e Integração Regional: atitudes sindicais e impactos sociais**. São Paulo: LTr, 1998.

ALCONADA, S. 10 años cambiando realidades [jun. 2015]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 9:09 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=IX4M3URB3WI>>. Acesso em 14 dez. 2016.

ALEMANY, C; LEANDRO, B. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: FESUR, 2006.

ARGENTINA. Ley nº 27.198, de 03 de noviembre de 2015. **Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016**. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254339/norma.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

AYERBE, L. F. As transformações na economia e na política externa durante o governo Menem. In: AYERBE, L. F. **Neoliberalismo e Política Externa na América latina: uma análise a partir da experiência argentina recente**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

BALASSA, B. **Teoria da Integração Econômica**. Lisboa: Clássica Editora, 1964.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Mapeo de la sociedad civil. Uruguay. **Organizaciones**. Disponível em: <<http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/asociacion-de-mujeres-rurales-del-uruguay/>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.54, n.01, 2011.

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016. **Anexo II: Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentosanuais/orcamento-2016/loa/anexo-ii-despesaorcamntofiscalseguridadesocialpororgaoorcamentario.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **REAF: Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL**. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2015.**

BRAVO, E. W. **La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina.** Una aproximación a la problemática actual. Lima: International Land Coalition, CIRAD, CISEPA, 2011.

BUDINI, T. **Encontros com o MERCOSUL:** a atuação das organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CAETANO, G. 2007: el Mercosur em cruces del caminos. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, n.63, v.23, 2006.

CAMARGO, S. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, n.68, p.57-90, 2006.

CAPORASO, J. A. Regional Integration Theory: Understanding Our Past and Anticipating Our Future. In: SANDHOLTZ, W; SWEET, A. S. (eds). **European Integration and Supranational Governance.** New York: Oxford University Press, 1998.

CARVALHO, P. **Ação Coletiva Transnacional e o MERCOSUL:** organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

_____. Quando movimentos sociais e Estado aliam-se: as associações que possibilitaram a criação da REAF MERCOSUL. In ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, e.38, 2014, Belo Horizonte. **Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs**, p.1-26, 2014.

CASSEL, G. 10 años cambiando realidades [jun. 2015]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 9:09 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=IX4M3URB3WI>>. Acesso em 14 dez. 2016.

CASSEL, G. et al. Declaração dos Ministros dos Estados Partes do MERCOSUL sobre compras e aquisições Públicas da Alimentos da Agricultura Familiar. In: MERCOSUL. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 14.; Brasília, 2010. **Ata nº 02/10.** Brasília, 2010.

CASTAÑEDA, J. Latin America's left turn. **Foreign Affairs**, New York, n.85, v.03, 2006.

CEPAL. **El Regionalismo Abierto em América Latina y el Caribe:** la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidade. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

CERVO, A; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

CLEMENTINO, W. 10 años cambiando realidades [jun. 2015]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 9:09 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=IX4M3URB3WI>>. Acesso em 14 dez. 2016.

COMISION NACIONAL DE FOMENTO RURAL. **Quiénes somos**. Disponível em: <<http://www.cnfr.org.uy/nosotros.php#.WG6SdxsrLtQ>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=1&nw=1>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

CONSELHO NACIONAL DAS POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS. **Quem somos**. Disponível em: <<http://memorialchicomendes.org/quem-somos/>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

COPROFAM. **Carta de Montevideo**: Propuesta de la Coprofam al Consejo del MERCOSUR.. Montevideu, 2003. Disponível em: <http://www.fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseI_1999_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf>. Acesso em 15 dez. 2016.

COSTA, J. **A institucionalização da Agricultura Familiar no MERCOSUL**. 2011. 58f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2011.

DAMILL, M; FRENKEL, R. La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. In: Peruzzotti E. y Gervasoni C. (eds.) **La Década Kirchnerista**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2013.

FEDERACIÓN AGRARIA ARGENTINA. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.faa.com.ar/Contenido/noticia6949.html#.WGzs5hsrLtQ>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN. **Nosotros**. Disponível em: <<http://www.fecoprod.com.py/index.php/nosotros/>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES NUCLEADAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. Institucionales. **¿Qué es la FONAF?**. Disponível em: <<http://www.fonaf.org.ar/index.php/demo-layouts/botonfonaf>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR. Institucional. **Quem somos**. Disponível em: <<http://contrafbrasil.org.br/conteudo/1/quem-somos>>. Acesso em 05 jan. 2017.

FERREIRA, G.; LAISNER, R.; LIMA, V. Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). **Revista Videre – Dourados**, v.07, n.14, p.91-100, 2015.

FIORI, J. L. A virada à esquerda na América do Sul. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.
International conference on Agrarian Reform and Rural Development. Porto Alegre, 2006.
Final Declaration. Porto Alegre, 2006

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GONZÁLEZ, L. La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. **Densidades**, n.8, p.59-78, 2011.

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração:** o MERCOSUL e a UNASUL. Curitiba: Appris, 2015.

GRATIUS, S; SARAIVA, M. Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. **CEPS Working Document**, n.374, 2013.

HAAS, E. **The Uniting of Europe:** Political, Social and economic Forces 1950 – 1957. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1958.

_____. El reto del regionalismo. In: HOFFMANN, S. **Teorias Contemporaneas sobre las Relaciones Internacionales.** Madrid: Editorial Tecnos, 1963.

HERNÁNDEZ, D. Taller Repensando la REAF [abr. 2016]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 5:49 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=PHALSVsNqc0>>. Acesso em 14 dez. 2016.

HIRST, M. A Dimensão Política do MERCOSUL: atores, politização e ideologia. In: ZYLBERSTAJN, H. et al. (org.). **Processo de Integração Regional e Sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

KIRCHNER, N; SILVA, L. **Consenso de Buenos Aires.** Buenos Aires, 2003. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5>. Acesso em 15 dez. 2016.

LAISNER, R; FERREIRA, G. Políticas públicas de desenvolvimento no MERCOSUL: A reunião especializada sobre agricultura familiar e o Fundo da Agricultura Familiar. **Bahia Análise & Dados**, v.24, n.3, p.587-599, 2014.

LANZARO, J. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia: una tipología para avanzar en el análisis comparado. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.12, 2007.

LIMA, M. R. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, a.07, n.90, 2013.

_____; COUTINHO, M. V. (org.). **A agenda sul-americana:** mudanças e desafios no início do século XXI. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. ; HIRST, M. Brazil as na intermediate state nd regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v.82, n1, p.21-40, 2006.

MALLMANN, M; DRI, C. Institucinalización y Politización de la integración. In: RUIZ, J. (org.). **El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Teseo, 2011.

MALUF, R. S. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In CARNEIRO, M. J; MALUF, R. S. **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

MARIANO, M. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARIN, P. L. **MERCOSUL e a disseminação internacional de políticas públicas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.16, n.58, p.7-22, 2011.

MARTINS, J. MERCOSUL: a dimensão social e participativa da integração regional. In: DESIDERÁ NETO, W. (org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MELLO, F. C. A Política Externa Brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, v.16, n.2, 2002.

MERCOSUL. Arquivo. **Estrutura Institucional do MERCOSUL**, 2014. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/493/1/2014_estructura.febrero_pt.jpg>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. **Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 04/91: Regimento Interno do Grupo Mercado Comum**. Brasília, 1991b. Disponível em: <http://www.oconsumidor.gov.br/barreirastecnicas/pdf/acordos/CMCDec1991_4.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2017.

_____. **Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 26/03: Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004 – 2006**. Montevideú, 2003. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. **Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 45/08: Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL**. Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_045-2008_PT_REAF.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

_____. **Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 67/10: Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL**. Foz do Iguaçu, 2010b. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_67-10_PT_PEAS.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2016.

_____. **Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº 05/13: Participação da Repúblicas Bolivariana da Venezuela no Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL**. Montevideú, 2013. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0513_p.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

_____. **Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul.** Ouro Preto, 1994. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul-protocolo-de-ouro-preto/>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. **Recomendação do Conselho do Mercado Comum N° 06/08:** Diretrizes para a Igualdade de Gênero em Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Salvador, 2008b. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/REC_006-2008_PT_DiretIgualG%C3%AAneroAgricFAMIL.pdf>. Acesso em 13 dez. 2016.

_____. **Recomendação do Conselho do Mercado Comum N° 03/09:** Diretrizes para uma Política de Gestão de Riscos e Seguro Rural para a Agricultura Familiar. Assunção, 2009. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/REC_003-2009_PT_Diret%20GestRisco%20e%20SegRural%20para%20AgricFamiliar.pdf>. Acesso em 13 dez. 2016.

_____. **Recomendação do Conselho do Mercado Comum N° 05/10:** Diretrizes para a elaboração de políticas diferenciadas de financiamento para a agricultura familiar. San Juan, 2010a. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/1A6F773FA447018E0325808E004E3095/\\$File/REC_005-2010_PT_%20Financiamento%20Agricultura%20Familiar.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/1A6F773FA447018E0325808E004E3095/$File/REC_005-2010_PT_%20Financiamento%20Agricultura%20Familiar.pdf)>. Acesso em 19 dez. 2016.

_____. **Recomendação do Conselho do Mercado Comum N° 02/11:** Educação Rural. Montevideu, 2011. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/0D10C878B8CFE8A703258088006B48C8/\\$File/REC_002-2011_PT_Educa%E2%80%A1ao%20Rural.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/0D10C878B8CFE8A703258088006B48C8/$File/REC_002-2011_PT_Educa%E2%80%A1ao%20Rural.pdf)>. Acesso em 13 dez. 2016.

_____. **Resolução do Grupo do Mercado Comum N° 17/97:** Atas das Reuniões do MERCOSUL. Assunção, 1997. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul-protocolo-de-ouro-preto/>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. **Resolução do Grupo do Mercado Comum N° 25/07:** Diretrizes para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no MERCOSUL. Assunção, 2007. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2507p.pdf>>. Acesso em 13 dez. 2016.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 01;02.; Foz do Iguaçu, 2004. Ata nº 01/04. **Anexo IV.** Foz do Iguaçu, 2004a.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 01;02.; Foz do Iguaçu, 2004. Ata nº 01/04. **Anexo VI.** Foz do Iguaçu, 2004b.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 06.; Porto Alegre, 2006. **Ata nº 02/06.** Porto Alegre, 2006a.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 06.; Porto Alegre, 2006. Ata nº 02/06. **Anexo IV**. Porto Alegre, 2006b.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 06.; Porto Alegre, 2006. Ata nº 02/06. **Anexo VII**. Porto Alegre, 2006c.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 06.; Porto Alegre, 2006. Ata nº 02/06. **Anexo VIII**. Porto Alegre, 2006d.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 14.; Rio de Janeiro, 2008. **Ata nº 02/08**. Rio de Janeiro, 2008c.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 10.; Brasília, 2010. **Ata nº 02/10**. Brasília, 2010c.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 18.; Caxias do Sul, 2012. **Ata nº 02/12**. Caxias do Sul, 2012a.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 18.; Caxias do Sul, 2012. Ata nº 02/12. **Anexo IX**. Caxias do Sul, 2012b.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 23.; Brasília, 2015. **Ata nº 01/15**. Brasília, 2015a.

_____. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 23.; Brasília, 2015. Ata nº 01/15. **Anexo X**. Brasília, 2015b.

_____. **Tratado de Assunção**. Assunção, 1991a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.

MERCOSUR. **Decisión del Consejo del Mercado Común N° 01/92**: Cronograma de Medidas Tendientes a la Consecución de los Objetivos y Metas Previstas en el Tratado de Asunción. Buenos Aires, 1992a. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec192.asp>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. **Decisión del Consejo del Mercado Común N° 11/92**: Crea Reunión Ministros de Agricultura. Buenos Aires, 1992b. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC1192.asp>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. **Decisión del Consejo del Mercado Común N° 06/09**: Reglamento del Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur. Asunción, 2009a. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/DEC_006-2009_ES_Reglam%20Fondo%20Agric%20Familiar.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

_____. **Recomendación del Consejo del Mercado Común N° 02/14**: Sellos de Identificación de da Agricultura Familiar. Paraná, 2014a. Disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/REC_002-2014_ES_Sellos%20AF.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. **Resolución del Grupo del Mercado Común N° 11/04:** Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. Buenos Aires, 2004a. Disponible em: <<http://portal.mda.gov.br/rea/arquivos/view/resolucao1104.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016

_____. Reunión del Consejo del Mercado Común, 25.; Montevideo, 2003. **Acta n° 02/03.** Montevideo, 2003.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005. **Acta n° 01/05.** Asunción, 2005a.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005. Acta n° 01/05. **Anexo VI.** Asunción, 2005b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005. Acta n° 01/05. **Anexo VII.** Asunción, 2005c.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 03.; Asunción, 2005. Acta n° 01/05. **Anexo VIII.** Asunción, 2005d.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 04.; Montevideo, 2005. **Acta n° 02/05.** Montevideo, 2005e.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 05.; Buenos Aires, 2006. **Acta n° 01/06.** Buenos Aires, 2006.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007. **Acta n° 01/07.** Asunción, 2007a.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007. Acta n° 01/07. **Anexo V.** Asunción, 2007b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007. Acta n° 01/07. **Anexo VI.** Asunción, 2007c.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 07.; Asunción, 2007. Acta n° 01/07. **Anexo XI.** Asunción, 2007d.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 08.; Montevideo, 2007. Acta n° 02/07. **Anexo IV.** Montevideo, 2007e.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 11.; Asunción, 2009. **Acta n° 01/09.** Asunción, 2009b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 11.; Asunción, 2009. Acta n° 01/09. **Anexo VII.** Asunción, 2009c.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 12.; Montevideo, 2009. Acta n° 02/09. **Anexo V.** Montevideo, 2009d.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 13.; Mar del Plata, 2010. **Acta n° 01/10.** Mar del Plata, 2010a.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 13.; Mar del Plata, 2010. **Acta n° 01/10. Anexo XI.** Mar del Plata, 2010b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 15.; Asunción, 2011. **Acta n° 01/11.** Asunción, 2011a.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 15.; Asunción, 2011. **Acta n° 01/11. Anexo V.** Asunción, 2011b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 15.; Asunción, 2011. **Acta n° 01/11. Anexo VI.** Asunción, 2011c.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011. **Acta n° 02/11.** Minas, 2011d.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011. **Acta n° 02/11. Anexo V.** Minas, 2011e.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011. **Acta n° 02/11. Anexo VII.** Minas, 2011f.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 17.; Buenos Aires, 2012. **Acta n° 01/12.** Buenos Aires, 2012.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 19.; Atlántida, 2013. **Acta n° 01/13.** Atlántida, 2013a.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 20.; Caracas, 2013. **Acta n° 02/13. Anexo X.** Caracas, 2013b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 21.; Posadas, 2014. **Acta n° 01/14. Anexo IV.** Posadas, 2014b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 22.; Montevideo, 2014. **Acta n° 02/14.** Montevideo, 2014c.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 24.; Asunción, 2015. **Acta n° 02/15.** Asunción, 2015b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 24.; Asunción, 2015. **Acta n° 02/15. Anexo IV.** Asunción, 2015b.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 24.; Asunción, 2015. **Acta n° 02/15. Anexo V.** Asunción, 2015c.

_____. Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 25.; Montevideo, 2016. **Acta n° 01/16.** Montevideo, 2016.

. Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común, 53.; Buenos Aires, 2004. **Acta n° 01/04**. Buenos Aires, 2004b.

. Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común, 54.; Buenos Aires, 2004. **Acta n° 02/04**. Buenos Aires, 2004c.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **REAF: Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL**. Brasília, 2010.

MOVIMENTO DA MULHER TRABALHADORA RURAL DO NORDESTE.

Apresentação. Disponível em: <<http://www.mmrne.org.br/apresentacao.html>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

MOVIMENTO INTERESTADUAL DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU.

MIQBC. Disponível em: <<http://www.miqcb.org/miqcb>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

NIEDERLE, P. **REAF MERCOSUR: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil**. Porto Alegre: FAO, 2016.

NYE JÚNIOR, J; KEOHANE, R. Transnational Relations and World Politics: an introduction. **International Organization**, v.25, n.3, p.329-349, 1971.

OLASCUAGA, J. **Entrevista** [10/03/2016]. 2016. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 4:32 min).

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DpDLutQnmU0&t=6s>>. Acesso em 23 dez. 2016.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/325599/>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

PALMA, N. **Entrevista** [15/06/2016]. Entrevistador: Guilherme Ferreira. Montevideu, 2016. Áudio Digital (ca. 12min e 44seg..) Entrevista realizada em pesquisa de campo, na ocasião da XXV Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.08, 2006.

PATRIOTA, A. A. **Intervenção do Ministro das Relações Exteriores Antônio de Aguiar Patriota na XVIII REAF: Caxias do Sul, 14 de novembro de 2012**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/4626-intervencao-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-xviii-rea>> Acesso em: 22 nov. 2016.

PERROTA, D. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In LLENDERROZAS, Elsa. **Relaciones Internacionales: teoría y debates**. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

PICOLOTTO, E. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v.9, n.18, 2009.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23.ed. 11. imp. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PROGRAMA REGIONAL DEL FIDA PARA EL MERCOSUR; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Primeiro Ciclo REAF**. Porto Alegre: FIDA-MERCOSUR; MDA, 2006.

RAMOS, A. Taller Repensando la REAF [abr. 2016]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 5:49 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=PHALSVsNqc0>>. Acesso em 14 dez. 2016.

_____. et al. El desarrollo institucional de la Agricultura Familiar en el Mercosur: la experiencia de la Reaf-Mercosur. In: SALCEDO, S; GUZMÁN, L. **Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política**. Santiago: Organización das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, 2014.

REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR. Acerca de. **Países**. Disponível em <<http://www.reafmercotel.org/index.php/acerca-de/paises-parte>>. Acesso em 03 jan. 2017.

RIELLA, A. Las Organizaciones Rurales y el proceso de integración regional. **Revista de Ciencias Sociales**, a.15, n.20, p.75-86, 2002.

RIGGIROZZI, P; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalismo: the case of Latin America**. Springer, 2012.

RODRÍGUEZ, M. Taller Repensando la REAF [abr. 2016]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 5:49 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=PHALSVsNqc0>>. Acesso em 14 dez. 2016.

RODRIK, D. **A globalização foi longe demais?** São Paulo: Editora UNESP, 2011.

ROJAS, E. 10 años cambiando realidades [jun. 2015]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 9:09 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=IX4M3URB3WI>>. Acesso em 14 dez. 2016.

ROMANO, J. Atores e Processos Sociais Agrários no MERCOSUL. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.6, p.91-113, 1996.

RONDÓ FILHO, M. **Entrevista** [07/11/2016]. Entrevistador: Guilherme Ferreira. Brasília, 2016. Áudio Digital (ca. 32 min.) Entrevista realizada via Skype.

RUIZ, J. **La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas**. Mérida: Universidad de los Andes, 2007a.

_____. O MERCOSUL: reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**, a.6, v.1, p.187-209, 2007b.

_____. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR. In: RUIZ, J. B. (ORG.). **El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Teseo, 2011.

_____. O Regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. In: CARMO, C. et al. (org.). **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

SADER, E. **El nuevo topo**: los caminos de la izquierda latinoamericana. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2010.

SANAHUJA, J. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuário de La integración regional de América Latina y el grand Caribe**, n.07, 2008.

_____. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUGOS, M; SANAHUJA, J. A. (eds). **Una Región en construcción**: UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

SARAIVA, M; RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.52, n.1, p.149-166, 2009.

SCHMITTER, P. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, v.24. n.4, p.836-868, 1970.

SERBIN, A. **Los nuevos escenarios de la regionalización**: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. Buenos Aires: CRIES, 2011.

_____. Atuando sozinho? Governos, Sociedade Civil e Regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, n.90, p.297-327, 2013.

_____; MARTÍNEZ, L; RAMANZINI JÚNIOR, H. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuário de La integración regional de América Latina y el grand Caribe**, n.09, 2012.

SILVA, C. A. **Consolidação de uma agenda para o desenvolvimento rural sustentável e solidário**: documento final contendo análise e avaliação da participação social na formulação e construção de propostas sobre as temáticas da agricultura familiar e desenvolvimento rural nos processos de integração do MERCOSUL. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2012a.

_____. **Documento final contendo análise e avaliação da participação social na formulação e construção de propostas sobre as temáticas da agricultura familiar e desenvolvimento rural nos processos de integração do MERCOSUL**. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

_____. **Produto 5:** Documento contendo análise da evolução das agendas de trabalho dos Grupos Temáticos da REAF-MERCOSUL, com resumo dos encaminhamentos resultantes em termos de iniciativas de cooperação técnica, bilateral ou regional, bem como de criação e implantação de políticas públicas para a agricultura familiar, o desenvolvimento rural e a reforma agrária nos países membros da Reunião Especializada. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

SILVA, F. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas.** Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

_____. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.02, 2010.

SIMONOFF, A. Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. In: MORASSO, C; DOVAL, G. (org.) **Argentina y Brasil: proyecciones internacionales**, Cooperación Sur-Sur e integración. Rosario: UNR Editora, 2012.

SOARES, L. T. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2009.

SWEET, A. S; SANDHOLTZ, W. Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity. In: SANDHOLTZ, W; SWEET, A. S. (eds). **European Integration and Supranational Governance.** New York: Oxford University Press, 1998.

TEUBAL, M. **Globalización y nueva ruralidad en América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

TINBERGEN, J. **International economic integration.** Amsterdam: Elsevier, 1954.

UNIÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA. Quem somos. Disponível em: <<http://unicafes.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

URUGUAY. Ley nº 19.355 de 19 de diciembre de 2015. Tomo IV: Recursos. Montevideo, 2015. Disponível em: <<https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/16501/2/tomoiv.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

VADELL, J. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.49, n.1, p.194-214, 2006.

VAZ, A. C. MERCOSUL aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.44, v.1, p.43-54, 2001.

_____. **Cooperação, Integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL.** Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, P; RÍOS, S. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – Série Comércio Internacional**, n.82, Santiago do Chile, 2007.

VIGEVANI, T. **MERCOSUL**: impactos para trabalhadores e sindicatos. São Paulo: LTr, 1998.

_____; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v.29, n.2, 2007.

_____; MARIANO, K; OLIVEIRA, M. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, G. **Los rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

VISCAY, L. 10 años cambiando realidades [jun. 2015]. In YOUTUBE. Vídeo (ca. 9:09 min). Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=IX4M3URB3WI>>. Acesso em 14 dez. 2016.

WANDERLEY, M. Prefácio. In: CARNEIRO, M; MALUF, R. (org.). **Para além da produção**: Multifuncionalidade e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

ANEXO A – CARTA DE MONTEVIDEO

CARTA DE MONTEVIDEO PROPUESTA DE LA COPROFAM AL CONSEJO DEL MERCOSUR

La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores Familiares del MERCOSUR, COPROFAM, es una organización integrada por entidades representativas de productores familiares del MERCOSUR ampliado. Funciona desde 1994 y tiene por objeto facilitar la inserción de dichos agricultores en el proceso de integración. La componen Federación Agraria Argentina (FAA – Argentina), Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (CONTAG – Brasil), Unión Agrícola Nacional, (UAN – Paraguay), Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares (Argentina), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR – Uruguay), Intergremial de Productores de Leche (IPL – Uruguay), Asociación de Colonos (ACU – Uruguay), Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC - Bolivia).

Desde su creación la COPROFAM ha desarrollado una permanente acción en el análisis de las problemáticas del sector y también ha planteado propuestas concretas en la aplicación de políticas diferenciadas, en el ámbito del MERCOSUR. En ese contexto se inscribe el desarrollo, conjuntamente con FIDA MERCOSUR, de un evento realizado esta semana en Montevideo, en el cual se analizaron las asimetrías que afectan al sector agropecuario y, en particular a los pequeños productores de base familiar.

En el marco de dicha jornada se analizaron algunos aspectos preocupantes sobre la realidad actual del sector tales como: la escasa armonización de políticas macroeconómicas, (por ejemplo el tipo de cambio), las distintas dimensiones y escalas del mercado, las diferencias regionales planteadas en el ámbito de las políticas sectoriales.

En función a lo tratado, se concluyó la conveniencia de profundizar el proceso de integración, pero a los efectos de no incurrir en costos económicos y sociales innecesarios como ya sucedió en el pasado, es imprescindible revisar los siguientes temas:

1. Consolidar la armonización de las políticas macro ya planteadas a nivel de los gobiernos en el año 2000, aprovechando la favorable coyuntura actual de alineamiento cambiario.

2. Se percibe que las asimetrías en las políticas agrícolas son de tal magnitud que su resolución futura requiere de estrategias e instrumentos más amplios que los establecidos actualmente en la OMC. En tal sentido se propone avanzar hacia la definición de un acuerdo apropiado a la realidad específica y compromisos recíprocos del MERCOSUR para permitir la armonización de las políticas agrícolas.

3. En el ámbito del MERCOSUR hay dos agriculturas diferenciadas, la de base empresarial y la agricultura de base familiar. Los emprendimientos familiares rurales necesitan un tratamiento especial.

Por lo tanto las políticas internas e instrumentos que atienden las especificidades de la agricultura familiar en cada país, también requieren ser armonizadas para posibilitar la inclusión de estos agricultores en las oportunidades de mercado que brinda la integración regional.

Estas políticas diferenciadas hacia la agricultura familiar son ampliamente justificadas debido a que reflejan la gran diversidad de comunidades rurales. También cumplen un rol fundamental en la estabilidad social y demográfica, debido a sus funciones sociales, económicas y culturales, con lo cual contribuyen a la seguridad alimentaria y a la sustentabilidad ambiental. A nivel del MERCOSUR, la agricultura familiar y campesina e indígena representa la base social y económica de las pequeñas y medianas comunidades de nuestros países.

En estos últimos años hemos visto un proceso de concentración de la tierra, riqueza y poder y el ingreso agrícola, que han profundizado el desempleo en el campo y el éxodo rural con sus negativas consecuencias para toda la sociedad.

POR TODO LO AQUÍ EXPRESADO, QUEDA CLARO QUE LA AGRICULTURA FAMILIAR ES UN PILAR FUNDAMENTAL DE NUESTRAS SOCIEDADES Y ACTOR INDISCUTIBLE DEL DESARROLLO RURAL Y LOCAL. A partir de esto proponemos incluir la problemática de la agricultura familiar en el ámbito del debate institucional de este Consejo del Mercado Común, y a esos efectos nos ponemos a disposición del Consejo.

Adicionalmente proponemos la creación de un grupo “ad hoc” especializado en el marco del SGT 8, con participación de representantes de los gobiernos y de la COPROFAM, que en un

plazo de 6 meses presente resultados y proponga una agenda para la política diferencial sobre la agricultura familiar al Consejo Mercado Común considerando los siguientes temas y objetivos:

- a. Analizar las condiciones de participación de la agricultura familiar en las Cadenas Productivas que actualmente constituyen la estructura productiva de los países o que se fomenten hacia el futuro.
- b. Evaluar los impactos sobre la agricultura familiar de las medidas de integración vigentes y las que se adopten en el futuro.
- c. Intercambiar información sobre las políticas agrícolas y de comercialización en el ámbito del MERCOSUR y analizar sus impactos sobre la agricultura familiar y el desarrollo territorial y local.
- d. Los aspectos analizados por este grupo de trabajo relativos a la agricultura familiar deberán ser tenidos en cuenta en las negociaciones del MERCOSUR en el ámbito del ALCA, OMC y Unión Europea.

Reafirmamos la existencia de asimetrías muy fuertes en el ámbito del MERCOSUR que producen grandes desequilibrios y desigualdades regionales por lo que la COPROFAM propone la urgente definición y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional que tengan en cuenta y respeten la diversidad de los territorios y comunidades, tal como ha sido expresado recientemente por los señores Presidentes de Argentina y Brasil.

Montevideo, 15 de diciembre de 2003.

ANEXO B – REGIMENTO INTERNO DA REAF

MERCOSUL/REAF/DT N° 1/04

REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR REGIMENTO INTERNO

Capítulo I - Composição

Artigo 1º - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - REAF foi criada pela decisão do Grupo Mercado Comum, na Resolução 11/04 de sua LIV Reunião Ordinária, em 25/06/04.

§1 - Para fins de esclarecimento, fica entendida que os termos “agricultura familiar” e “agricultura campesina” poderão ser utilizados de acordo com a conveniência de cada Estado Parte.

Artigo 2º - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar será integrada por representantes dos quatro países partes, a saber, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

§1 - As reuniões poderão ser acompanhadas pelos demais Estados associados ao MERCOSUL nos temas de interesse comum, de acordo com a Decisão CMC nº18/04, a convite da Coordenação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar.

Artigo 3º - As seções nacionais da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar serão coordenadas, em cada País, pelos Ministérios afins e assegurarão a participação das entidades representativas da Sociedade Civil, tendo presente o disposto na Decisão CMC N° 59/00.

Artigo 4º - Cada Estado Parte designará um Coordenador e um alterno, com a atribuição de dirigir os trabalhos de sua respectiva Seção Nacional e de representação oficial do Estado Parte nos encontros da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar.

Artigo 5º - Cada País encaminhará o funcionamento da respectiva Seção Nacional, observado o estipulado na Resolução nº 11/04, de criação da REAF, pelo Grupo Mercado Comum – GMC.

Capítulo II - Atribuições e Responsabilidades

Artigo 6º - A fim de cumprir as funções que lhe designa a Resolução 11/04, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar promoverá o debate entre os Estados Partes, proverá informações e realizará a coordenação de proposições de medidas técnicas e de políticas públicas ao Grupo Mercado Comum – GMC,

§1 – visando ao fortalecimento das políticas públicas, à promoção e facilitação da comercialização dos produtos da agricultura familiar da região, entre outros:

1. O desenvolvimento rural sustentável do ponto de vista sócio-cultural, econômico e ambiental;
2. O fortalecimento e a expansão da Agricultura Familiar;
3. A segurança alimentar;
4. O acesso à terra.

§2 - por meio da:

- a) discussão e provimento de informações sobre negociações internacionais de comércio;
- b) realização de estudos, pesquisas e investigações em matéria de sua competência;
- c) identificação de boas práticas de fomento e desenvolvimento das organizações de agricultores familiares e proposições de programas para a sua promoção e fortalecimento;
- d) proposição de programas e projetos de cooperação técnica entre os Países Partes e com terceiros países ou organismos internacionais
- e) proposição de ações para a formação de agricultores familiares para a gestão de suas unidades produtivas e o adequado manejo do meio ambiente;
- f) definição do cronograma anual de trabalho;
- g) proposição ao Grupo Mercado Comum de modificações no presente Regimento Interno;
- h) proposição de programas com financiamento intra e extrabloco.

Artigo 7º - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar deverá refletir os acordos alcançados sobre os temas de sua competência, em Recomendações que serão adotadas por consenso com a presença de todos os Estados Partes, conforme estipulado na Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº04/91.

Capítulo III – Reuniões

Artigo 8º - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar reunir-se-á de forma ordinária ou extraordinária.

§1 - As reuniões ordinárias serão realizadas no Estado Parte detentor da Presidência Pro Tempore, nas datas combinadas, pelo menos, uma vez a cada seis meses.

§2 - As reuniões extraordinárias serão realizadas a qualquer momento, por solicitação de qualquer Estado Parte, por consenso, no lugar combinado.

Artigo 9º - Nas reuniões da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar as delegações de cada Estado Parte serão integradas por representantes governamentais e da Sociedade Civil. Os representantes da Sociedade Civil participarão das deliberações da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, sendo a fase decisória da Reunião reservada à participação dos delegados governamentais de cada Estado Parte, nos termos do Artigo 16 da Decisão CMC Nº 59/00.

- §1 – A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar poderá ser assistida por funcionários de outros organismos da Administração Pública.
- §2 – A Sociedade Civil estará integrada por aquelas organizações representativas de todo o espectro da Agricultura Familiar, de acordo com o determinado internamente em cada Estado Parte, pelas respectivas Seções Nacionais.
- §3 – Os representantes da Sociedade Civil contribuirão com ideias, propostas e projetos relacionados à Agricultura Familiar, objetivando o aprimoramento dos trabalhos da Reunião Especializada sobre a Agricultura Familiar.
- §4 – Assim como nas reuniões da REAF, cada Estado Parte promoverá e facilitará, em suas respectivas Seções Nacionais, a participação de representantes da Sociedade Civil de nível regional e nacional.
- §5 – Os representantes de organizações internacionais poderão acompanhar a REAF, na qualidade de observadores.

Artigo 10º - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar poderá igualmente ser assessorada por associações regionais, legalmente reconhecidas, que tenham como objetivo temas relacionados à agricultura familiar em áreas relativas aos objetivos e princípios do MERCOSUL conforme estipulado na Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº04/91.

§1 – Serão consideradas associações regionais as entidades legalmente reconhecidas pertencentes a um ou mais Estados Partes.

Artigo 11º - As reuniões da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar serão coordenadas pelo Coordenador da Seção Nacional do Estado Parte que as sedie, ou pelo seu alterno.

Artigo 12º - Deverão constar em ata os temas tratados, bem como as Recomendações adotadas, anexando-se as listas de participantes, conforme estipulado na Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº04/91.

§1 - As atas terão caráter público.

§2 - As atas da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar serão identificadas pelas siglas MERCOSUL/REAF/Ata Nº. e receberão um número referente ao ano correspondente.

Artigo 13º - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar se pronunciará mediante Recomendações, aprovadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes, conforme estipulado na Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. Nº04/91.

§1 - As recomendações da REAF, com caráter de Recomendação ao Grupo Mercado Comum – GMC, serão identificadas pela sigla MERCOSUL/REAF/REC Nº....

a - As Recomendações serão numeradas a partir do número 1 e a seguir será indicado o ano.

b – Cada Recomendação referir-se-á somente a um tema.

Artigo 14º - A coordenação das reuniões será realizada em forma de rodízio e A coordenação das reuniões será realizada em forma de rodízio e por ordem alfabética dos Estados Partes, segundo a ordem da Presidência Pro Tempore.

Artigo 15º - A ordem do dia das reuniões será preparada e circulada pela Presidência Pro Tempore da REAF com base nos assuntos pendentes e nas propostas dos coordenadores das Seções Nacionais.

§1 – As propostas dos coordenadores das Seções Nacionais deverão ser recebidas na Presidência Pro Tempore da REAF, pelo menos, dez dias corridos antes da data da reunião.

§2 - Com o consenso dos representantes dos Estados Partes, e quando as circunstâncias do caso justifiquem, poderão ser tratados temas não incorporados no prazo assinalado no parágrafo anterior.

Artigo 16º - Todas as atas e documentos deverão ser remetidos à Secretaria de MERCOSUL.

Capítulo IV – Presidência pro tempore da REAF

Artigo 17º - A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar contará com uma Presidência Pro Tempore.

§1 – O papel de Presidência Pro Tempore da REAF será desempenhado pelo País que detenha a Presidência Pro-Tempore do Mercosul.

Artigo 18º - A Presidência Pro Tempore da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar desempenhará as seguintes atividades:

- a) Manter arquivo da documentação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar;
- b) Encaminhar a documentação, em forma digital, à Presidência Pro Tempore subsequente, obedecendo o rodízio da presidência Pro Tempore do Mercosul, com a maior antecedência possível e garantindo anterioridade à transferência da Presidência;
- c) Permitir uma maior difusão da referida documentação;
- d) Funcionar como centro de comunicações para o intercâmbio de informações e verificar o cumprimento dos prazos e dos compromissos assumidos;
- e) Facilitar o contato direto entre as autoridades integrantes da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
- f) Organizar os aspectos logísticos das reuniões a se realizarem no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar;
- g) Comunicar aos funcionários de contato dos Estados Partes imediatamente os projetos de agenda para as respectivas reuniões; e
- h) Desempenhar outras tarefas que lhe sejam solicitadas pela Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar.

ANEXO C – CALENDÁRIO DE ATIVIDADES DA REAF



Presidencia Pro Tempore Uruguay



CALENDARIO DE ACTIVIDADES
XXV REUNIÓN ESPECIALIZADA DE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF)
 Presidencia Pro Tempore de Uruguay en el MERCOSUR
 13 al 17 de junio, 2016
 Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)
 Venancio Benavidez 3605, Montevideo Uruguay

DÍA	HORA	REUNIÓN
Lunes 13 de Junio	9:00 a 17:00	Encuentro Red de Universidades de la AF - DGDR
		Reunión COPROFAM - CNFR
Martes 14 de Junio	9:00 a 17:00	2º Parte Encuentro Red de Universidades de la AF
		Reunión Representantes de Movimientos y Organizaciones Sociales Campesinas y Indígenas del MERCOSUR Ampliado "Repensando la REAF"
	17:00 a 19:00	Espacio de Trabajo GT Género previo al comienzo de las actividades formales
Miércoles 15 de junio	9:00 a 13:00	Oficina de Trabajo Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER)
	14:00 a 18:00	Grupo Temático Políticas de Equidad de Género para la Agricultura Familiar
		Grupo Temático de Juventud Rural
		Mesa de Trabajo de ATER en Agricultura Familiar
Jueves 16 de Junio	9:00 a 18:00	Reunión de Coordinadores Nacionales de la REAF
	9:00 a 13:00	Grupo Temático de Políticas Fundiarias de Acceso a la Tierra y Reforma Agraria.
		Grupo Temático Facilitación de Comercio y Acceso a Mercados
	14:00 a 16:30	Grupo Temático de Cambio Climático y Gestión de Riesgo para la Agricultura Familiar
		Grupo Técnico de Registros de la Agricultura Familiar
	17:00 a 19:30	Apertura Formal XXV REAF – Presidencia Pro Tempore de Uruguay en el MERCOSUR
	A partir de las 20:00	Agasajo a las Delegaciones
Viernes 17 de Junio	De 9:00 a 18:00	Sesión Plenaria XXV REAF

ANEXO D – DECLARAÇÃO DOS MINISTROS DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL SOBRE COMPRAS E AQUISIÇÕES PÚBLICAS DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Declaração dos Ministros dos Estados Partes do MERCOSUL sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar

Os Ministros responsáveis pela agricultura familiar dos Estados Partes do MERCOSUL reuniram-se em Brasília, em 18 de novembro de 2010, durante a Reunião Especializada de Agricultura Familiar, e emitiram a seguinte Declaração sobre compras e aquisições públicas de alimentos da Agricultura Familiar.

Os Ministros manifestaram seu compromisso com o cumprimento integral das Metas de Desenvolvimento do Milênio, das Nações Unidas, sobretudo a meta primeira, "Erradicação da Pobreza Extrema e da Fome", que busca: a) reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas cujo rendimento é inferior a 1 dólar por dia; b) alcançar o pleno emprego produtivo e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens; e c) reduzir para metade, até 2015, a proporção de pessoas que sofrem de fome.

Reiteram seu apoio ao Plano Estratégico de Alimentação 2008 - 2011 do Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas, que busca, entre seus objetivos: reforçar as capacidades dos países para reduzir a fome, incluindo por meio de estratégias de compra local.

Os Ministros relembram que seus países contribuem para o Programa Especial de Segurança Alimentar da FAO, que apóia os governos na disseminação das práticas de segurança alimentar em escala nacional e incentiva o investimento em redes de infraestrutura rural, geração de renda agrícola e não-agrícola, agricultura urbana e segurança alimentar.

Os Ministros sublinharam que a fome no mundo está aumentando e que a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) tem como meta a redução pela metade do número de pessoas subnutridas no mundo até 2015, cujo alcance por parte de muitos países está se tornando difícil.

Os Ministros reafirmaram a sua convicção de que cabe ao poder público garantir a segurança alimentar e nutricional, assegurar o direito humano à alimentação adequada, às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e, adotar uma política de ampliação da disponibilidade, estabilidade de oferta e preço e do acesso aos alimentos, combinando programas e ações de apoio à agricultura familiar de base associativa com as políticas públicas de assistência alimentar voltadas para a população mais vulnerável à fome.

Os Ministros reconheceram a relevância estratégica da agricultura familiar na promoção da segurança alimentar e nutricional no MERCOSUL, por constituir um segmento sócio-econômico composto por quase 5 milhões de estabelecimentos agropecuários, que corresponde cerca de 83% do total de estabelecimentos agropecuários da região e abrange uma área agrícola produtora de alimentos diversificados superior a 120 milhões de hectares, responsável pela produção de aproximadamente 70% dos alimentos consumidos diariamente na região.

Indicaram o papel fundamental do poder público na promoção social e econômica no meio rural, por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Esta, portanto, deve contribuir para o abastecimento do mercado institucional de alimentos, por meio de compras e aquisições governamentais de alimentos para fins diversos e que permitam que os agricultores e agricultoras familiares comercializem os seus produtos a preços justos.

Reconheceram o valor das iniciativas empreendidas no sentido de articular compras e aquisições públicas da produção local da agricultura familiar com ações voltadas ao acesso à alimentação e, incidindo na formação dos preços dos alimentos obtidos pela agricultura familiar, para tanto promovam a diversificação da produção e do consumo de alimentos contemplando as particularidades das regiões, contribuindo com o direito humano à alimentação adequada e que possam também ser geradoras de desenvolvimento rural.

Os Ministros responsáveis pela agricultura familiar ressaltaram o apoio às políticas públicas de compras e aquisições institucionais da agricultura familiar e destacaram a iniciativa do programa de cooperação técnica para desenvolver atividades que contribuem ao fortalecimento de políticas desta natureza.

Ainda assim, comprometem-se a informar e convidar os Estados Associados ao MERCOSUL, República da Bolívia e República do Chile, a participar da agenda de cooperação que se acorda no marco do presente programa.

Brasília, 18 de novembro de 2010.

Fonte: CASSEL, G. et al. Declaração dos Ministros dos Estados Partes do MERCOSUL sobre compras e aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar. In: MERCOSUL. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 14.; Brasília, 2010. **Ata nº 02/10**. Brasília, 2010.