

Paulo André Nierdele¹

*A construção da Reunião Especializada sobre
Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul:
sociogênese de uma plataforma de diálogos
entre Governos e Movimentos Sociais*

Introdução

A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul tem sido apontada como uma referência para a estruturação de fóruns multilaterais de diálogo entre Estado e Sociedade Civil para a construção de políticas públicas (FIDA, 2013a, 2013b; FAO, 2013; CELAC, 2014). Mas a REAF se tornou algo mais que um espaço público. Ela se tornou uma coalizão política que, dominando capacidades institucionais, articula uma nova plataforma de ações públicas dentro e fora do espaço regional (sul-americano). Exemplo disso é sua interação com a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) que, em 2014, demandou auxílio à REAF para a estruturação de um Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural – algo que também vem sendo discutido com a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Este reconhecimento se expande para além do continente americano, haja vista a aproximação da REAF com as ações empreendidas pelo Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da ONU. Atualmente, o CSA é reconhecido como uma das principais experiências de governança participativa das Nações Unidas. Além de fortalecer o multilateralismo e consolidar um processo de renovação da agenda internacional sobre desenvolvimento rural, o CSA desponta no plano internacional em virtude da abertura aos movimentos sociais. Os representantes do

¹ Professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (GEPAD-UFRGS). E-mail: pauloufpel@yahoo.com.br.

Mercosul foram particularmente importantes na consolidação deste espaço, principalmente pelo respaldo que conferiram à criação, no seu interior, do Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), instrumento de organização autônoma composto de 41 membros, que representam 11 segmentos sociais de 17 sub-regiões do mundo (França e Marques, 2015).

Em suma, desde sua criação, em 2004, a REAF projetou-se como uma experiência (e um ator coletivo) na qual outros atores se espelham para construir seus próprios espaços públicos (SABOURIN, SAMPER e SOTOMAIOR, 2014). Estes atores sabem que a especificidade do contexto sul-americano nos últimos 12 anos não permite replicar a mesma experiência alhures. A própria trajetória da REAF ensina que uma tentativa de transferência mecânica de um suposto modelo de interação entre governos e movimentos sociais conteria em si mesmo o início do fracasso deste tipo de experiência. Mas busca-se aprender com o exemplo, extraindo aquilo que ele oferece: a história de uma improvável conjunção de atores que aproveitaram uma “oportunidade política” (TARROW, 2008) para construir um espaço público singular.

Com o objetivo de contribuir neste sentido, o presente artigo analisa a sociogênese da REAF enquanto espaço público e plataforma de diálogos políticos. A investigação foi realizada a partir da observação de três encontros regionais, pesquisa bibliográfica e documental, além de 42 entrevistas, conduzidas entre dezembro de 2014 e junho de 2015, com ministros, gestores públicos, lideranças sociais, pesquisadores e consultores que participaram em diferentes momentos da REAF.² Os resultados sugerem que a REAF não conformou um “modelo” de governança multilateral participativa. Aquilo que os próprios atores denominam “método REAF” é, antes de tudo, a expressão heterogênea e mutável de um conjunto de princípios democráticos que orientam os diálogos (e o tratamento dos conflitos) no interior de um fórum cuja marca mais característica é a diversidade. Isso somente se tornou possível em virtude do esforço empreendido para encontrar espaços de cooperação no seio de um bloco historicamente marcado pela assimetria de interesses. Trata-se do resultado de uma “coalizão” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999) entre setores de governo que apostaram em fóruns públicos como mecanismos de governança multilateral, e movimentos sociais que se engajaram na produção de novos formatos de ação pública.

² O autor agradece o suporte da Secretaria Técnica da REAF, da FAO América Latina e Caribe, e da Assessoria de Relações Internacionais do MDA para a realização da pesquisa. Informações mais detalhadas acerca dos resultados alcançados, bem como em relação à metodologia utilizada, podem ser encontrados em Niederle (2016).

Além desta introdução, o artigo está estruturado em seis seções. A primeira sumariza alguns elementos do quadro analítico que orientou a investigação. A segunda apresenta a estrutura da REAF com vistas a familiarizar o leitor com a experiência. Em seguida, discute-se o lugar desta experiência no interior do Mercosul enquanto bloco geopolítico. Subsequentemente, a principal seção do artigo reconstrói os principais fatos históricos que conduziram à construção de um espaço para discutir as políticas para a agricultura familiar em âmbito regional. A quinta seção discute os desafios decorrentes da incorporação de novos atores nos diálogos regionais. As considerações finais destacam os principais resultados alcançados.

Novos formatos de ação pública nos espaços multilaterais

Profundamente impactado pela dinâmica das economias latino-americanas, há mais de meio século Albert Hirschman (1961, p.19) sugeriu que “o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados”. Diferentemente dos demais economistas heterodoxos da época, em particular daqueles que acentuavam os bloqueios impostos pelo modelo dependentista que havia se consolidado na região, Hirschman procurava reconhecer como determinadas mudanças sociopolíticas e institucionais, algumas imperceptíveis aos olhos dos gestores, acadêmicos e avaliadores de políticas públicas, poderiam conter o embrião de profundas transformações societárias.

Avesso às receitas prontas que os países centrais buscavam inapropriadamente replicar no restante do mundo, Hirschman refutava uma ideia do desenvolvimento enquanto o resultado final alcançado por um esquema de planejamento racional ou o saldo global de ações individuais movidas por interesses egoístas. Trata-se, de outro modo, de um processo de escolhas políticas em que se busca gerir uma cadeia de desequilíbrios, tratando desigualmente os desiguais. Nesta perspectiva, o desenvolvimento pressupõe um compromisso moral e uma ação proativa para a inclusão social, a participação cidadã e a garantia das liberdades e direitos individuais e coletivos. Por sua vez, dentre as condições fundamentais para que este processo seja desencadeado estão ‘bons governos cercados por boas pressões sociais’, em um ambiente democrático propício ao diálogo e à concertação política (Maluf, 2015).

Ao longo dos anos 2000, a importância dos diálogos políticos para a promoção do desenvolvimento tornou-se objeto de interesse de inúmeras

organizações, sejam aquelas implicadas nos conselhos constituídos localmente para a gestão de políticas públicas, sejam aquelas atuando no plano das relações internacionais multilaterais (FIDA, 2013a; FAO, 2015). Há uma razão para isso: ao mesmo tempo em que as “instituições” foram alçadas como fatores centrais para compreender as diferentes trajetórias dos países e regiões (CHANG, 2002; EVANS, 2003), termos como governança, participação e *accountability* tornaram-se conceitos recorrentes na literatura acadêmica, mas também nos programas dos governos e nas agendas dos movimentos sociais. A partir desses termos tem-se procurado explicar a emergência de novos formatos de “ação pública” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2009; MASSARDIER, 2008). Contrariamente ao modelo clássico de políticas concebidas pelo Estado racional weberiano, atuando sobre setores bem definidos e delimitados, as políticas públicas são compreendidas a partir de interações mais abertas e dinâmicas, envolvendo inúmeros atores estatais e não estatais na construção, implementação, monitoramento e avaliação.

No contexto latino-americano a emergência destes novos modelos de ação pública é resultado, dentre outras coisas, dos avanços democráticos que foram logrados a partir no encerramento do ciclo de ditaduras militares (reabertura política, eleições diretas e universais), associado à reorganização da estrutura administrativa dos Estados nacionais, em particular aos processos de descentralização da formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Estes processos fizeram proliferar inúmeras instâncias de participação social e de construção da cidadania. Conselhos, câmaras, comitês e colegiados foram criados em diferentes níveis de governança, da escala local à nacional, incluindo ainda uma referência mais recente aos “territórios” (NIEDERLE, 2014). Assim, ao mesmo tempo em que foram estabelecidos mecanismos para melhorar a transparência na gestão dos recursos públicos, ampliaram-se os mecanismos de controle social do Estado. Ademais, diferentemente do que se pode imaginar à primeira vista, estes novos formatos de interação para a gestão das políticas não reduzem o papel do Estado. Mas este é redefinido em vista de sua interface cada vez mais evidente com outras institucionalidades. As novas políticas públicas são construídas em fóruns híbridos, onde a fronteira entre Estado e Sociedade Civil torna-se mais nebulosa (GRISA E NIEDERLE, 2013).

É fato que na década de 1990 uma parcela destas mudanças já estava em curso, mas transcorreu como parte de uma “confluência perversa” (Dagnino, 2002), a qual fez com que as reivindicações da sociedade civil por participação caminhassem ao encontro de uma estratégia deliberada de redução da intervenção governamental em pleno contexto de

desregulamentação neoliberal, seguindo a receita de Reforma do Estado sugerida pelos organismos financeiros internacionais com vistas a amenizar a crise da dívida pública. De outro modo, nos anos 2000 a ampliação da participação social e a melhoria dos mecanismos de gestão descentralizada também revelaram potencial para fortalecer a ação estatal. Historicamente, a experiência de vários países já havia mostrado que uma presença ativa do Estado em diferentes domínios da vida social não era incompatível com o incremento da participação e a garantia das liberdades democráticas (CHANG, 2002).

Para além das mudanças macropolíticas que ocorreram em todo o Mercosul, o crescente entendimento entre Estado e Sociedade Civil se tornou possível em virtude das alterações operadas nas redes de políticas públicas no decorrer da última década. Em diversos países, a chegada ao poder de ex-lideranças sindicais ou de gestores e legisladores com diálogo mais próximo com as organizações sociais levou para dentro do Estado novos atores, os quais se tornaram porta-vozes de valores, referenciais e ideias inovadores. Assim, por um lado, acentuou-se o trânsito dos mesmos atores entre as esferas do Governo e da Sociedade Civil e, por outro, constituíram-se novos fóruns públicos de diálogo permanente, no interior dos quais organizações até então marginais ou com pouca expressividade nas arenas de decisão pública passaram a interagir de maneira dinâmica entre elas e com as entidades governamentais. Rompida a desconfiança inicial sobre os usos que seriam conferidos aos espaços de concertação social, eles passaram a potencializar a produção de entendimentos e, acima de tudo, legitimaram as lutas por reconhecimento que, ao longo do tempo, tornaram visíveis grupos sociais antes marginalizados do acesso ao Estado e às políticas públicas, como é o caso da agricultura familiar, camponesa e indígena.

Nossa hipótese sugere que, no plano regional, a REAF pode ser considerada um exemplo deste novo momento e destes novos modelos de diálogo para a construção de políticas públicas. Sua construção responde às mudanças em curso na geopolítica sul-americana processadas desde a criação do Mercosul, em 1991, em particular a partir da ocasião em que se configura uma maior aproximação entre as agendas políticas governamentais. Nos anos 2000, como resultado da coalizão programática entre governos comprometidos com mudanças democráticas, ampliação da participação social e crescimento econômico com equidade social, o Mercosul deixou de ser apenas um acordo comercial com dificuldades econômicas para se tornar um bloco político, que procura fortalecer práticas de reciprocidade entre os países, respeitada a diversidade econômica e política dos diferentes Estados membros e associados.

A estrutura da REAF Mercosul

A REAF foi formalmente instituída pelo Mercosul em 2004. Trata-se de um órgão auxiliar e assessor do Grupo Mercado Comum (GMC), instância executiva do Bloco vinculada ao Conselho do Mercado Comum (CMC), espaço supremo de decisões que conduz politicamente a integração regional. Sendo assim, as deliberações da REAF constituem propostas e recomendações sobre políticas que, para se tornarem efetivas, necessitam da aprovação do GMC ou CMC. Uma vez acatadas, estas passam a compor um conjunto de instrumentos normativos que orientam as ações dos Estados Membros (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e Associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru).

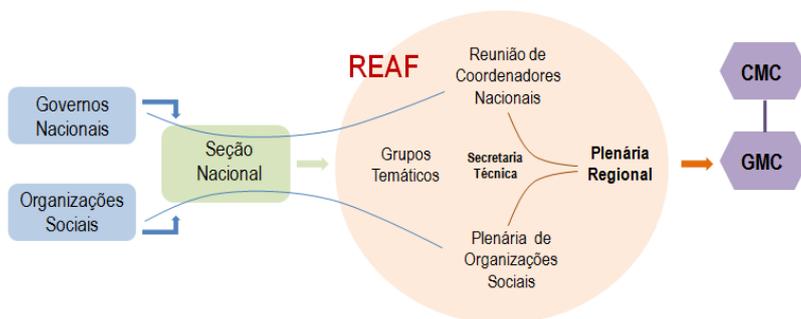
A instância suprema de deliberação da REAF é a Plenária Regional, a qual ocorre bianualmente, geralmente sediada no país que detém a presidência *pro tempore* do bloco (alternada a cada seis meses). Mas a estrutura organizacional também envolve o encontro das Seções Nacionais. Neste espaço são debatidos os temas da pauta com vistas a orientar a intervenção dos representantes (do governo e da sociedade civil) escolhidos para participar da Plenária Regional. Estabelecidas em todos os países, as Seções Nacionais possuem formatos e modos de organização singulares. Em alguns casos, elas reproduzem a mesma dinâmica de funcionamento regional, o que envolve, por exemplo, a formação de Grupos Temáticos³ (Brasil); em outros, funcionam como grandes assembleias com representantes dos governos e dos movimentos sociais (Paraguai). Ademais, em alguns países, as Seções Nacionais também incorporam a pauta doméstica (Uruguai); em outros, há um esforço para separar o debate nacional da pauta regional (Brasil e Argentina).

Consideradas como elemento essencial do ponto de vista político e metodológico, as Seções Nacionais constituem um espaço para governos e movimentos sociais firmarem compromissos, afinarem os discursos das delegações e consolidar os entendimentos que permitirão aos representantes oficiais do país, em particular ao Coordenador Nacional, intervir nas negociações regionais. Como destaca uma liderança sindical brasileira entrevistada, "*Quando nós vamos para fora do Brasil, o Governo não diz qualquer coisa. Se tiver que mudar alguma posição, tem que reunir com a sociedade civil.*" Com efeito, mesmo quando governos e movimentos

³ Para organizar e aprofundar as discussões prioritárias, a REAF constituiu cinco Grupos Temáticos (GT): (i) Políticas fundiárias, acesso à terra e reforma agrária; (ii) Facilitação do comércio; (iii) Equidade de gênero; (iv) Gestão do risco e mudança climática; e (v) Juventude Rural. Complementarmente, também foi criado um Grupo Técnico-específico para discutir os Sistemas de Registro Nacional da Agricultura Familiar.

sociais não entram em acordo sobre todos os temas da pauta, existe um nível de confiança e cumplicidade que garante o adequado tratamento das divergências, o que pode envolver a retirada momentânea de algum tema crítico da agenda de discussões. Até que um novo cenário se configure, a disputa permanece latente.⁴

Figura 1 – A estrutura organizacional da REAF Mercosul



Fonte: Autor (2016).

Antecedendo a Plenária Regional também são organizadas discussões em dois outros espaços. Um deles é a Plenária das Organizações Sociais. Trata-se de um fórum regional de diálogo entre os representantes da sociedade civil dos diferentes países, a partir do qual é redigido um documento que reúne as reivindicações dos agricultores familiares sul-americanos no que diz respeito ao desenho das políticas públicas. Encaminhado para leitura na Plenária Regional, este documento contribui para balizar os diálogos políticos com os representantes dos governos. Mas o principal resultado deste espaço é o encontro entre os próprios movimentos sociais, o que tem fomentado a articulação entre organizações e redes transnacionais.

O outro espaço é a Reunião de Coordenadores Nacionais. Este constitui o fórum onde os representantes oficiais escolhidos para representar os governos de cada país perante uma instância formal do

⁴ Caso contrário, nas situações em que esta frágil sintonia não ocorre, as Seções Nacionais enfrentam dificuldades para construir as condições de intervenção dos atores na REAF. Considerando o modo consensual como este tipo de fórum delibera, o efeito disso é que determinadas discussões podem permanecer parcial ou totalmente bloqueadas até que o país (governo e movimentos sociais) encontre soluções internas aos desacordos, como se mostrou o caso com o tema da reforma agrária.

Mercosul debatem e selam compromissos para assegurar a adequada condução da plataforma de diálogos. Ali são discutidos, juntamente com a Secretaria Técnica da REAF, aspectos concernentes à metodologia dos debates, a pauta da Plenária Regional, as atividades levadas a cabo coletivamente entre os países (seminários, cursos, programas etc.) e as propostas de cooperação entre a REAF e outros fóruns, bem como com as organizações multilaterais. Mas os acordos ali definidos são igualmente submetidos ao escrutínio da Plenária Regional, podendo ser objeto de contestação por parte dos movimentos sociais.

Uma nova agenda para o MERCOSUL

Firmado em 1991 entre os governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção estabeleceu como objetivo a formação de uma zona de livre comércio que implicaria: (a) circulação irrestrita de bens, serviços e fatores produtivos; (b) tratamento alfandegário e tributário similar com relação a países terceiros; (c) coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados membros; e (d) harmonização das legislações nacionais. Com efeito, a criação do Mercosul reflete o espírito de uma época marcada, por um lado, pelos processos de liberalização econômica e, por outro, pela atuação dos blocos regionais. Por conseguinte, o processo de integração nasce crivado de contradições. Afinal, como conciliar abertura comercial, desregulamentação dos mercados e enxugamento dos Estados Nacionais com a legitimidade que se esperava atribuir a um conjunto de países para que seus governos estruturassem estratégias conjuntas em resposta aos efeitos da globalização?

Desde sua criação, o Mercosul passou a ser expressão das prioridades assimétricas que existiam não apenas em âmbito regional, mas no interior dos países, entre grupos de interesse que defendiam diferentes vias de integração nas cadeias globais de valor. Dentre estes grupos, um dos mais relevantes reúne os setores agroindustriais exportadores. Competitivos nos mercados internacionais, segmentos do “agronegócio” sempre colocaram o bloco à prova de interesses liberalizantes. Historicamente, estes atores defendem acordos bilaterais com os países capitalistas centrais, com vistas a tirar proveito das vantagens comparativas no comércio de *commodities*. Assim, quando não é considerado um entrave à expansão do comércio internacional, o Mercosul é tratado como uma rota alternativa que deveria ser usada para implementar a mesma plataforma liberal (DELGADO, 1995; RIELLA, 2002).

Para os objetivos deste artigo, cabe ainda recordar que vários debates sobre a organização do Mercosul ocorreram de maneira concomitante às negociações da Área de Livre Comércio das Américas. Embora a ALCA inicialmente tenha encontrado adeptos nos governos e empresários latino-americanos, sobretudo dentre os representantes dos setores agroexportadores, ela encontrou resistências entre segmentos que, mesmo favoráveis à agenda liberal, preferiam apostar em uma agenda mais setorializada, evitando soluções que pudessem incorrer na criação de áreas irrestritas de livre comércio. Muitos desses atores também concebiam o Mercosul como uma alternativa salutar para esse tipo de negociação, propondo, ao invés da ALCA, uma agenda de negociações mais pontuais, principalmente com a União Europeia e, a partir dos anos 2000, também com a China.

Esta estratégia prevaleceu, favorecendo o fim das negociações da ALCA. Além da resistência de alguns segmentos empresariais preocupados com os potenciais impactos negativos que a proposta norte-americana poderia determinar, somou-se um amplo movimento de contestação popular com intensa participação das organizações sociais e sindicais do campo. Estes visualizavam na ALCA (e, inicialmente, também no Mercosul) uma proposta de aprofundamento das políticas liberalizantes, as quais já vinham apresentando consequências sociais desastrosas para vários segmentos da população, incluindo os pequenos agricultores (CARINI, 2014). Desde a perspectiva destas organizações, a ALCA não foi retirada da agenda. Ela foi “derrotada” pela mobilização popular contra a plataforma do Consenso de Washington que, naquele momento, prevalecia nos governos nacionais e nas organizações multilaterais.

A esta interpretação cabe acrescentar, todavia, que isto talvez não tivesse ocorrido se, a partir dos anos 2000, a América Latina não vivenciasse uma significativa guinada política, com a ascensão ao poder de partidos e grupos que estavam ao lado destes movimentos sociais na crítica à estratégia neoliberal. No interior dos novos governos de coalizão de centro-esquerda, diversos atores passaram a conferir amparo institucional para a crítica aos processos de abertura comercial, e, para tanto, necessitavam propor uma nova estratégia de integração na economia globalizada. Neste momento, a história do Mercosul passa por uma inflexão fundamental. Uma série de mudanças no processo de integração foi catalisada em virtude da crescente afinidade nas agendas políticas dos novos governos, os quais passaram a apostar na América Latina como um espaço privilegiado de articulação para construir novos modelos de desenvolvimento. Ao invés da agenda dos ajustes fiscais,

desregulamentação e privatização, o foco voltou-se à reorganização dos Estados com vistas a fomentar políticas de crescimento com inclusão produtiva, participação e redução das assimetrias regionais.

Considerando os desdobramentos futuros para a criação da REAF, o principal divisor de águas deste novo momento histórico é o ingresso, em 2003, de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil. A centralidade do caso brasileiro deve-se a vários fatores. Primeiro, à própria novidade que representava a chegada ao Governo de um partido não alinhado às coalizões conservadoras de centro-direita (em que pese as concessões feitas aos oligopólios financeiros, midiáticos e do próprio agronegócio). Em segundo lugar, ao forte vínculo que parcela do novo governo mantinha com os movimentos sociais, os quais já vinham demandando mudanças nas políticas domésticas, mas também de comércio internacional. Soma-se a isso o reposicionamento do país nos fóruns globais, onde catalisa o discurso pró-reforma das instituições multilaterais. Em quarto lugar, a mudança na atuação da diplomacia brasileira, a qual assumiu uma postura menos belicosa e encaminhou o país para a defesa do multilateralismo e das relações Sul-Sul. Finalmente, e como fator decisivo à formação da REAF, a experiência já acumulada pelo país nas discussões sobre agricultura familiar e políticas de desenvolvimento rural (FLEXOR e GRISA, 2016; NIEDERLE, FIALHO e CONTERATO, 2014).

Do ponto de vista comercial, os resultados do processo de integração regional são objeto de intensas controvérsias. Alguns analistas acentuam o fracasso econômico do Mercosul em virtude do limitado volume de fluxos comerciais intrabloco (BASTOS, 2009). No entanto, ainda que o crescimento desses fluxos não tenha respondido a algumas projeções iniciais, uma leitura mais otimista acentuaria o fato de que, somente no período recente, entre 2009 e 2013, as exportações intrabloco passaram de U\$S 39,2 bilhões para U\$S 59,3 bilhões. Neste caso, não pareceria adequado desprezar o mercado regional. Mas também é verdade que esta expansão apenas acompanhou o crescimento das exportações totais. Neste mesmo período, a razão entre exportações regionais e totais manteve-se praticamente inalterada no Brasil (12,7% em 2009 e 12,2% em 2013), na Argentina (26,7% e 28,0%), no Uruguai (31,8% e 30,9%) e na Venezuela (2,6% e 2,2%) e, em virtude da instabilidade institucional, teve uma importante redução no caso do Paraguai (52,3% e 40,1%) (BRASIL, MRE, 2014).

Seja como for, é fato que o Mercosul está longe de se consolidar como uma “área de livre comércio”. Por conseguinte, questionando a eficácia dos governos para implementar os objetivos inicialmente traçados, setores

do agronegócio passaram a defender uma espécie de integração em duas velocidades: enquanto aguardavam o desfecho da demorada negociação dos acordos bilaterais em bloco (sobretudo com a União Europeia e a China), pressionavam os governos para que abrissem os mercados nacionais sem se prenderem às 'amarras' políticas que o acordo regional impõe. O problema é que esta estratégia se tornou muito mais complexa no atual contexto econômico global. A desaceleração da economia mundial contribui para arrefecer o processo de abertura comercial e, sobretudo, impõe mais uma série de contratempos à finalização dos acordos comuns com outros blocos. É claro que, para os setores agroexportadores, a solução para o problema passa justamente por mais liberalização.

O fato que muitos analistas preferem não ponderar é o modo como a reorientação política de vários governos alterou a pauta de negociações. O Mercosul dos anos 2000 não pode ser exclusivamente avaliado como um acordo comercial. As exportações tornaram-se um elemento específico (predominante) em uma teia de mudanças institucionais que inclui uma preocupação mais ampla com a integração política, social e cultural. O problema é que, neste caso, as críticas recaem sobre a dificuldade para estabelecer sólidas estruturas institucionais (CAMARGO, 2006). Ou seja, a controvérsia já não é mais sobre o sucesso ou fracasso econômico, mas sobre seu resultado político. No entanto, se, por um lado, admite-se a fragilidade do aparato legal – em particular a ação limitada do Parlamento do Mercosul, mas também de muitos grupos, subgrupos e reuniões especializadas –, por outro, destaca-se a ampliação interlocução entre os países, o que contribuiu para o aperfeiçoamento das políticas públicas para gerar novos mecanismos de combate às assimetrias intrabloco e para os ampliar os processos de participação social.

Há quem sustente que, sem esses resultados que se conjugam na gramática dos diálogos políticos regionais, esta experiência de integração não se sustentaria, haja vista os bloqueios que se perpetuam nas negociações comerciais. Isso não significa, porém, que o Mercosul caminha para se tornar apenas um bloco político. Há reconhecidamente um desafio de ampliar o intercâmbio comercial regional e dinamizar acordos bilaterais com outros blocos e países. Os objetivos iniciais não foram abandonados. Mas eles são contrabalanceados por um esforço mais amplo de integração política e social – envolvendo ainda o fortalecimento da UNASUL e da CELAC –, o que não permite que o diálogo regional permaneça refém dos conflitos comerciais. Pelo contrário, parece que avanços mais substanciais nas transações comerciais serão efetuados

somente à medida que se consolida um novo regime de diálogos políticos para o desenvolvimento sul-americano.

Alguns eventos ratificam a tentativa de construção de um Mercosul Social e Participativo (BRASIL, 2007). Em primeiro lugar, destaca-se o avanço na agenda das políticas sociais com a criação, em 2008, da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul, do Instituto Social do Mercosul (criado em 2007, mas em funcionamento desde 2011) e do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. O foco dessa nova institucionalidade é identificar e promover ações para impulsionar a inclusão produtiva; consolidar direitos trabalhistas e previdenciários; reduzir a pobreza e melhorar a atenção à saúde; garantir a segurança alimentar e nutricional; promover a diversidade cultural dos povos; fortalecer o cooperativismo e a economia solidária; ampliar as políticas de gênero e geração; garantir os direitos humanos e a igualdade racial, dentre outras ações.

Nesta mesma direção caminhou a ampliação dos processos de participação social em escala regional. Sempre houve um *deficit* de participação social no Mercosul, agravado inicialmente pela priorização da pauta econômico-comercial que afastou os movimentos sociais. Todavia, a ampliação da agenda social pelos governos de centro-esquerda incentivou a participação da sociedade civil, e estes movimentos passaram de uma postura estritamente crítica ao processo de integração, para uma posição mais proativa de diálogo para a construção de um novo modelo de integração. Afinal, se a proposta da ALCA não servia, era necessário propor alguma alternativa. A aposta no Mercosul esteve associada a iniciativas como o Programa Somos Mercosul, as Cúpulas Sociais e a criação, em 2010, da Unidade de Apoio à Participação Social.

A trajetória do Mercosul pode ser resumida por uma espécie de transição incompleta de uma lógica inicial estritamente voltada aos acordos comerciais, com uma perspectiva liberalizante, em direção a um novo tipo de compromisso político. Sem abandonar o componente econômico, adiciona-se uma preocupação central com a construção de um projeto regional, a consolidação da democracia, a retomada do papel dos Estados – em diálogo com a sociedade civil – e a inclusão social. Esta é uma conclusão importante para compreender o lugar que a REAF assume no contexto da integração regional.⁵

⁵ É necessário destacar que as reflexões apresentadas neste texto antecedem os acontecimentos que levaram à deposição da presidente brasileira em 2016, o que, juntamente à mudança de signo ideológico de vários governos sul-americanos, tem potencializado novas reestruturações do Mercosul, aparentemente ampliando o espaço da agenda liberalizante.

A construção de um espaço para a Agricultura Familiar

A agricultura foi um dos setores mais afetados pela criação do Mercosul. Embora isoladamente a formação do bloco não explique o conjunto das transformações do meio rural nos países do Cone Sul, ela se tornou um fator relevante para compreender a crise da pequena produção, exposta subitamente à concorrência de produtores externos mais competitivos. Ao longo dos anos 1990, muitos agricultores, cooperativas e empresas que haviam sobrevivido em virtude do fechamento dos mercados domésticos nas décadas anteriores, foram subitamente expostos a condições desiguais de competição com relação a unidades de produção que se beneficiavam de ganhos de escala, acesso a novas tecnologias, menores custos de produção em vista das condições edafoclimáticas diferenciadas, e condições facilitadas de acesso aos mercados, sobretudo como decorrência das novas estruturas de integração agroindustrial que foram estabelecidas à montante e à jusante da agricultura.

Neste contexto, aos tradicionais movimentos camponeses de luta pela terra somaram-se novas organizações sindicais rurais pautando políticas agrícolas e agrárias para os “pequenos produtores” ou “agricultores em regime de economia familiar” (ROMANO, 1996). No Brasil, as reivindicações confluíram para amplas manifestações regionais, desembocando no Grito da Terra Brasil de 1994, capitaneado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (PICOLOTTO, 2014; FAVARETO, 2006). Na pauta de reivindicações estavam, dentre outras coisas, mudanças nas relações comerciais que afetavam a integração regional. Os movimentos sociais passaram a se posicionar criticamente ao Mercosul e a reivindicar políticas que pudessem reverter a tendência de marginalização da pequena produção.

Nos demais países do Cone Sul também houve um recrudescimento da ação dos movimentos sociais agrários. No Paraguai, após 35 anos da ditadura de Stroessner (1954-1989), a Federação Nacional Campesina (FNC) e a União Agrícola Nacional (UAN) começaram a se articular, ainda sob os constrangimentos de um instável ambiente institucional. Na pauta destas organizações estavam questões mais gerais como as consequências da redução da intervenção estatal, os efeitos da crise econômica, os processos de privatização e os altos níveis de desemprego, além dos problemas mais diretamente vinculados ao meio rural, com

Novos estudos terão que ser conduzidos para compreender este novo momento histórico e suas implicações para o funcionamento do bloco e da própria REAF.

destaque para o tema da ocupação e concentração da propriedade da terra, bem como as políticas de comercialização dos principais produtos agrícolas nacionais, algodão e soja (RIQUELME, 2003).

Na Argentina, neste período observa-se igualmente um movimento de expansão territorial da Federação Agrária Argentina (FAA), de fortalecimento dos seus vínculos com associações de minifundistas, campesinos e pequenos produtores, além de articulações internacionais com outras organizações agrárias do Mercosul (SCHIAVONI, 2010). A FAA esteve na linha de frente da representação dos pequenos produtores desde as primeiras discussões relativas à criação do bloco, cumprindo um papel central para a formação e consolidação de uma rede regional de organizações sindicais rurais. Foi a partir daí que a agricultura familiar começou (ainda que não com esta denominação) a entrar na agenda pública do Estado argentino, primeiramente com ações direcionadas para a redução da pobreza e, em seguida, demandando políticas agrícolas (LATTUADA, NOGUEIRA e URCOLA, 2015).

No caso do Uruguai, Vassallo (2010) destaca que, após a redemocratização, também se observaram mudanças políticas nos movimentos sociais de representação dos pequenos produtores, com um diálogo mais próximo às bases sociais e capacitação das lideranças políticas. Na década de 1990, estas organizações se opuseram à reforma tributária proposta pelo governo, expressando igualmente reservas diante das reformas da assistência social e da educação, reivindicando ações relativas à habitação, saúde, educação, acesso à terra e emprego. O Secretário-Geral da centenária Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR) resume o cenário dos anos 1990 no Uruguai e no Mercosul:

A década de 90 foi uma década terrível para a agricultura familiar. Coincide com um conjunto de transformações que estavam ocorrendo, a liberalização dos mercados, desmantelando as políticas públicas, os sistemas de proteção e outro conjunto de políticas, somado com a assinatura do Tratado de Assunção e a criação do Mercosul. É também um momento de privatização das empresas públicas, e de queda dos preços agrícolas. No início dos anos 90, no Uruguai, não se produziu um princípio de adaptação para participar do novo cenário regional. Somente se assinou e, bem, entramos. [...] Para os produtores exportadores do Uruguai, não os afetava, mas para a pequena produção a abertura sem tarifas, com uma assimetria macroeconômica entre os países, fez a produção em grande escala do Brasil e Argentina inundar o pequeno mercado uruguaio. Os pequenos produtores, de um dia para o

outro, enfrentaram a concorrência externa de grandes empresas com produtos a preços de ruína. (Liderança Sindical. Uruguai. Entrevista concedida ao autor em abril de 2015).

A crescente insatisfação com as políticas liberais fortaleceu os movimentos sociais agrários. Logo estes passaram a reivindicar uma atenção particular do Mercosul à agricultura e, em particular, àquela realizada em pequena escala. É verdade que, antes mesmo da criação do bloco, os países do Cone Sul já haviam instituído o Conselho Consultivo de Cooperação Agrícola dos Países da Área Sul (CONASUR), o qual deveria atuar como mecanismo institucional de “consulta e coordenação dos Ministérios de Agricultura, em assuntos que concernem ao desenvolvimento rural, agropecuário, florestal, pesqueiro e de conservação dos recursos naturais”. Este espaço absorveu as discussões relativas à agricultura, incluindo em sua dinâmica a participação de entidades não governamentais. Mas a representação da sociedade civil foi constituída basicamente por segmentos empresariais, com algumas poucas exceções dentre as quais as duas principais organizações nacionais dos pequenos e médios produtores do Uruguai e da Argentina, respectivamente, CNFR e FAA.

O CONASUR se mostrou um espaço fortemente hegemônico pelos interesses dos grandes produtores agroindustriais (RIELLA, 2002). Esta situação levou a CNFR e a FAA a articular fóruns paralelos de diálogo, incluindo representantes dos agricultores familiares e camponeses dos demais países vizinhos, em particular a CONTAG do Brasil. Constituiu-se, assim, uma rede supranacional de movimentos sociais rurais que, em agosto de 1994, na cidade de Porto Alegre, realizou a assembleia de fundação da Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM). Abarcando alguns dos principais movimentos da agricultura familiar, campesina e indígena da América Latina, esta entidade-rede se tornou a principal interlocutora dos governos quando a pauta envolve interesses dos pequenos produtores nas instâncias regionais. Como destaca um assessor da presidência da CONTAG,

A COPROFAM surgiu da necessidade das organizações dos pequenos serem escutadas pelos governos no processo de integração. No processo de integração se discutia na época a história da competitividade e as chamadas cadeias e produtos sensíveis. E geralmente as cadeias e produtos mais sensíveis que eram objeto de negociação no Mercosul eram exatamente aqueles em que estavam os agricultores

familiares. E nas mesas de negociação estava a representação dos grandes produtores e das empresas rurais..., e a agricultura familiar estava fora. Então nós tratamos de fazer uma articulação no âmbito do Mercosul e sentimos a necessidade de criar uma organização que tenha uma articulação e que pudesse exercer uma certa pressão sobre os governos. (Liderança Sindical. Brasil. Entrevista concedida ao autor em abril de 2015).

Desde então, a trajetória da COPROFAM⁶ se confunde com a própria história da REAF. Apesar das inúmeras diferenças entre seus associados (público, estrutura, espaço de atuação, capacidade de intervenção política), a COPROFAM conseguiu unificar as organizações sindicais em torno de um objetivo comum: o reconhecimento de que seus países abrigam distintas formas de fazer agricultura, algumas delas correspondendo a unidades familiares que, em vista de suas especificidades, demandam um tratamento diferenciado por parte dos Estados. Isto permitiu contrapor a ideia, outrora acolhida por alguns governos, de que em seus países “existia uma única agricultura”, o que geralmente resultava no privilégio concedido aos setores do agronegócio (Ramos *et al.*, 2014).

Em 1995, o GMC criou um conjunto de órgãos assessores, dentre os quais o SGT 8, Subgrupo de Trabalho que agrega as discussões relacionadas à agricultura. Com o passar do tempo, sobretudo em virtude da pressão exercida pela COPROFAM, este subgrupo passou a incluir em sua agenda discussões sobre os impactos da integração regional para os agricultores familiares. Contudo, novamente, o predomínio das discussões comerciais setoriais demonstrou que este também seria um espaço limitado. Mais uma vez, transparecia a inabilidade dos governos para constituir um fórum democrático com ampla participação das organizações sociais, em particular daquelas que representavam as agriculturas familiares.

⁶ Atualmente, a COPROFAM é composta de doze organizações: *Uruguai* - Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR), Associação de Mulheres Rurais do Uruguai (AMRU), Associação de Colonos do Uruguai (ACU), Intergremial de Produtores de Leite (IPL); *Paraguai* - União Agrícola Nacional (UAN); *Chile* - Movimento Unitário de Campesinos e Etnias do Chile (MUCHECH), Confederação Nacional da Agricultura Familiar Campesina Voz del Campo; *Bolívia* - Coordenador de Integração de Organizações Econômicas Campesinas da Bolívia (CIOEC); *Peru* - Central Campesina do Peru (CCP); *Argentina* - Federação Agrária Argentina (FAA); Mesa Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares da Argentina; *Brasil* - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Na virada do milênio, o agravamento da vulnerabilidade social e econômica no meio rural, e a incapacidade de resposta dos governos nacionais, exacerbou a necessidade de uma ação mais incisiva, o que a estrutura institucional então existente no Mercosul não tinha condições de atender. Após um seminário regional intitulado “As Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do Mercosul”, realizado paralelamente à reunião do CMC, em 15 de dezembro de 2003, a COPROFAM encaminhou ao CMC a “Carta de Montevideú”. Marco fundamental na história da REAF, o documento demanda “a criação de um grupo *ad hoc* especializado no marco do SGT 8, com participação de representantes dos governos e da COPROFAM, que em um prazo de seis meses apresente resultados e proponha uma agenda para a política diferencial sobre a agricultura familiar”.

Com o apoio do Programa FIDA Mercosul, que financiava projetos de desenvolvimento rural nos países do bloco e cuja sede se localizava no Edifício Mercosul, onde era realizada a reunião do CMC, as organizações sociais conseguiram interlocutores para apresentar suas reivindicações. Neste momento o ministro brasileiro de Relações Exteriores, Celso Amorim, articulou a leitura da Carta de Montevideú às demais autoridades, ato realizado por Alberto Broch, então presidente da COPROFAM e atual presidente da CONTAG. A reação do CMC foi incumbir o governo brasileiro a apresentar uma proposta que pudesse adequar-se à estrutura institucional do Mercosul. A tarefa foi repassada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, com apoio do Ministério de Relações Exteriores (MRE), desenhou o primeiro formato de uma Reunião Especializada. A proposta foi apresentada por Laudemir Muller, então na Assessoria Internacional do MDA, à Reunião do GMC em fevereiro de 2004.

A convergência entre a reivindicação dos movimentos sociais e a proposta capitaneada pelo governo brasileiro revela a mudança política que estava em curso nos governos sul-americanos. Naquele momento não apenas as pautas, mas os próprios representantes de algumas organizações sindicais já haviam adentrado a esfera governamental, influenciando o processo de construção das políticas públicas. Ao longo do tempo, uma nova cultura foi sendo instalada no que diz respeito ao diálogo entre governo e sociedade civil. O objetivo do MDA era, em primeiro lugar, estimular a criação de um espaço público que ampliava para a escala regional as experiências de participação social para a construção das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural (SCHNEIDER, SILVA e MARQUES, 2004). Em segundo lugar, o Ministério também objetivava constituir um espaço onde pudesse ter uma ação mais

incisiva no plano internacional, haja vista que, desde a sua criação, em 1999, é obrigado a rivalizar posições nas negociações multilaterais com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Há ainda outros eventos adjacentes, mas importantes, para compreender este momento histórico. Em virtude das escolhas políticas processadas para a formação do primeiro governo Lula, o MDA passou a ser conformado por atores com estreita relação com os movimentos sociais e sensíveis aos debates sobre democracia, participação e internacionalismo.⁷ Antes de assumir a pasta, Miguel Rosseto havia sido vice-governador do Rio Grande do Sul, onde participou ativamente, juntamente com vários membros que comporiam sua equipe, da organização de duas experiências que projetaram novos modelos de governança dos problemas públicos: o Orçamento Participativo e o Fórum Social Mundial. Ambas as iniciativas aproximaram os futuros gestores do MDA dos movimentos sociais, em especial da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).

Quando estes gestores adentraram ao governo, se depararam com o desafio de construir políticas para a agricultura familiar, mas também de gerir a complicada agenda que estava sendo consumida pelas discussões sobre a ALCA. Para tanto, o MDA criou um grupo de trabalho com participação dos movimentos sociais, o qual se reunia bimestralmente para tratar da pauta internacional. Este se tornou um dos poucos espaços que congregava sociedade civil e governo para discutir temas relativos à política externa. E, a partir daí, originou-se inclusive uma delegação oficial para a Reunião da OMC de 2003, em Cancun, com participação de representantes da sociedade civil. Deste momento em diante, de um Ministério que não possuía expressão nas delegações internacionais do governo brasileiro, o MDA tornou-se um dos principais interlocutores do governo junto à sociedade civil.⁸ Como aponta o ex-ministro Guilherme Cassel, este diálogo foi primordial para a construção de entendimentos

⁷ No que tange a este “viés internacionalista”, poderia se destacar, por exemplo, o fato de que poucos Ministérios criaram um espaço similar e com a mesma capacidade de ação da Assessoria Internacional do MDA.

⁸ O crescente reconhecimento também levou à inclusão do MDA no Conselho da Câmara Brasileira de Comércio Exterior (CAMEX), o que lhe possibilita intervir sobre todos os assuntos da agenda de negociações internacionais. Trata-se de uma importante exceção à regra na medida em que, nos demais países, os interlocutores governamentais presentes na REAF possuem pouco conhecimento do que se passa nos demais fóruns multilaterais e, portanto, dos acordos em discussão em outras áreas que podem ter impactos para a agricultura familiar.

sobre o modo como a agricultura familiar deveria ser tratada na agenda internacional.⁹

A gente tinha saído da experiência do Fórum Social Mundial no governo do Rio Grande do Sul. Então a gente vinha muito forte nessa batida relacionada ao internacionalismo. Tinha esse ambiente. Tinha a REBRIP, as agendas internacionais, a ALCA. Mas nós não tínhamos nenhuma estrutura no MDA de assessoria internacional. Aí a gente cria um GT.[...] No começo o MDA não tinha nenhuma estrutura de assessoria internacional. A gente acaba montando um GT, que na verdade era um grande fórum [...]. Não tinha precedente uma reunião desse tipo com o Ministro lá no meio dando pitaco. Esse clima, esse ambiente, começa lá atrás. E quando tu crias um ambiente destes, tu não para mais. Na segunda reunião aquilo já é uma conquista. (Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário. Brasil. Entrevista concedida ao autor em dezembro de 2014).

Este processo de aproximação envolveu ainda três eventos que antecederam a formulação da Carta de Montevédu, todos realizados em 2003. O primeiro deles é o Seminário “Os acordos inter-regionais e o desafio camponês”, organizado no Paraguai em junho, juntamente às atividades da IV Assembleia Geral da COPROFAM. A este se seguiu, dois meses depois, o Seminário Internacional sobre “Agricultura Familiar e Negociações Internacionais”, organizado por MDA, MRE e REBRIP em Brasília. A declaração resultante deste evento foi assinada por representantes de governos de 11 países, e sugere esforços para garantir a participação da sociedade civil nas negociações internacionais. Finalmente, em dezembro, às vésperas do encontro de Montevédu, a CONTAG, com apoio da Oxfam e da Action Aid, organizaram o “Seminário Agrícola Internacional: Avaliando as negociações da OMC, da ALCA e seus reflexos na agricultura familiar da América Latina”. O objetivo do evento era fortalecer a articulação entre as organizações dos agricultores familiares e camponeses na perspectiva de “estabelecer uma estratégia regional comum e coordenar ações para uma harmonização de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento rural sustentável, principalmente, nos países do Mercosul” (CONTAG, 2003).

⁹ Isto acabou projetando esses atores no interior do governo. Evidência disso é que, no segundo mandato de Dilma Roussef, o mesmo grupo político esteve à frente da Secretaria Geral da Presidência, um Ministério do chamado “centro de governo” que coordenava, dentre outras coisas, a Política Nacional de Participação Social.

Todos estes eventos apontam que, se a sugestão de criar uma Reunião Especializada – espaço condizente com a estrutura formal do Mercosul –, deve-se muito às tratativas entre o MDA e o MRE, a rigor, ela é tributária deste caldo de cultura proporcionado pelos inúmeros debates entre representantes governamentais e lideranças sociais, os quais se desenvolveram em um contexto muito particular de mudanças na agenda de negociações internacionais: o fim das negociações da ALCA e a reorientação dos esforços para a consolidação do Mercosul.

Você tinha de fato um tecido social que estava procurando capitalizar, discutir e criar espaços dentro do Mercosul para discutir uma agenda diferente de agricultura familiar, e a COPROFAM teve um papel muito importante nisso desde o final dos anos 90. [...] Ela já estava demandando esse tipo de espaço, mas não era exatamente a REAF. A construção institucional da REAF foi muito estruturada a partir do governo brasileiro. Pensando também no Programa FIDA Mercosul, que já existia. Havia uma semente que já estava plantada. [...] Se eu for pensar o desenho institucional, a colocação disso dentro do Mercosul e a briga diplomática que teve que ser feita, isso foi, sobretudo, a partir do governo brasileiro, mas isto não funcionaria sem a demanda e a pressão social que já existia, sem articulação que a COPROFAM conseguiu constituir dentro dos demais países, pressionando os demais governos para aceitar isso também. E também não seria possível nada disso se não tivesse os mecanismos financeiros, técnicos e de sustentação do Programa FIDA Mercosul. (Gestor Público. Brasil. Entrevista concedida ao autor em abril de 2015).

Mas a criação da REAF não foi acolhida sem questionamentos. O principal deles esteve associado à dificuldade de inúmeros atores e organizações aceitarem a agricultura familiar como uma categoria específica. Conforme salientam Ramos *et al.* (2014), naquele momento alguns governos argumentaram que seus países abrigavam uma única agricultura, com características, problemas e desafios similares. Este tipo de argumento associava-se ao modo como um enfoque setorializado estava enraizado na concepção de mundo rural. Em muitos contextos, os pequenos produtores estavam inseridos nas cadeias produtivas e no sistema agroindustrial. Portanto, acreditava-se que seus problemas remetiam a ajustes nas estruturas de governança das cadeias de valor, atacando os entraves comerciais, logísticos, institucionais e tecnológicos que limitavam a produtividade e a apropriação do valor agregado. Neste

caso, não haveria necessidade de criar um fórum específico para a agricultura familiar, mas tornar mais efetivas as discussões já em curso no SGT 8.

Outro questionamento advinha de atores para quem a priorização da agricultura familiar poderia acirrar conflitos políticos com efeitos perigosos para governos recém eleitos que, de modo geral, vivenciavam uma frágil estabilidade institucional – ou melhor, cuja governabilidade dependia em grande medida de concessões feitas ao agronegócio. No entanto, esta não se mostrou uma preocupação relevante na medida em que a criação da REAF nunca representou exatamente a priorização da agricultura familiar no âmbito do Mercosul e dos próprios países. As principais discussões de comércio agroindustrial (união aduaneira, taxas alfandegárias, barreiras sanitárias etc.) continuaram sendo pautadas em outros fóruns onde as entidades do agronegócio, articuladas pela Federação das Associações Rurais do Mercosul (FARM),¹⁰ mantêm considerável capacidade de intervenção.

Finalmente, havia ainda o receio das possíveis implicações que o reconhecimento da agricultura familiar poderia suscitar à organização do comércio regional na medida em que existe uma heterogeneidade muito expressiva entre as realidades dos pequenos produtores sul-americanos – o que reflete distintas capacidades para produzir, inserir-se nos mercados, adotar tecnologias e, portanto, competir nos mercados regionais. Em outras palavras, desconfiava-se que, sob o discurso da promoção da agricultura familiar, poderia estar encoberto algum tipo de estratégia para favorecer determinado país e grupo de produtores, o que também não se confirmou com o passar dos anos.

De todo modo, é importante reconhecer que uma das razões para estas preocupações não obstem o avanço dos diálogos está relacionada com o cenário favorável que se configurou para os mercados agropecuários e, de modo mais amplo, para as economias sul-americanas na última década, sobretudo em virtude de um ciclo relativamente longo de elevação global do preço das *commodities*. Assim, para além da mudança de orientação ideológica dos governos, da liderança política que alguns atores desempenharam no Mercosul, e da capacidade articuladora e executiva

¹⁰ Criada em 1997, a FARM agrega as principais entidades da agricultura patronal/empresarial do MERCOSUL: Confederação Rural Argentina (CRA), Sociedade Rural Argentina (SRA), Confederação Nacional de Agricultura de Bolívia (CONFEAGRO), Confederação Nacional da Agricultura do Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional de Agricultura de Chile (SNA), Associação Rural do Paraguai (ARP), Associação Rural do Uruguai (ARU) e Federação Rural do Uruguai (FR). Em 2007 ela obteve personalidade jurídica e também passou a ser sediada no Edifício Mercosul.

do Programa FIDA Mercosul, pode-se dizer que a afirmação da REAF confluiu com um contexto que favoreceu o crescimento da economia regional como um todo e, em particular, do setor agropecuário. Isto explica parcialmente porque as oposições ao processo de reconhecimento da agricultura familiar foram menos importantes do que elas poderiam ter sido. As representações do agronegócio não investiram no *lobby* junto aos governos para bloquear a REAF. O próprio SGT 8 não esboçou resistência, até mesmo porque manteria sua centralidade na discussão dos temas comerciais mais intrincados, e não teria que conviver com a tensão latente criada por um segmento que lhe trazia infortúnios políticos.

No que diz respeito à sociedade civil, a esta altura as entidades vinculadas à COPROFAM já haviam adotado a agricultura familiar em seus discursos representacionais, inclusive definindo-a em oposição à agricultura de base empresarial. Mas isso não significa que todos os movimentos sociais se apropriaram e participaram das discussões. Houve e ainda há diferentes graus e formas de engajamento. Alguns movimentos preferiram manter uma posição de observador externo, às vezes questionando os rumos das discussões e os acordos estabelecidos. Este é o caso da Via Campesina, que, inicialmente, preferiu ratificar uma identidade “campesina” como alicerce de suas lutas políticas, questionando a coalizão mais híbrida e contraditória que se formava em torno da noção de agricultura familiar.

Para que a agricultura familiar se consolidasse como uma noção guarda-chuva, capaz de unificar os discursos e interesses políticos no contexto regional, ao longo do tempo os governos e movimentos sociais compreenderam a necessidade de afirmar a heterogeneidade deste segmento, conferindo visibilidade e voz para uma miríade de populações que lutam pelo reconhecimento de identidades mais específicas. É por isso que, junto com a agricultura familiar, no período mais recente a REAF passou a incorporar as noções “campesina” e “indígena”, o que lhe permite abarcar um leque mais amplo de realidades socioculturais. Isto demonstra como a coalizão aprendeu a manejar a heterogeneidade social e política, criando condições para que o fortalecimento da agricultura familiar resultasse, ao mesmo tempo, no reconhecimento de outras identidades e na ampliação do fórum – sem perder de vista as diferenças que ainda marcam as distintas posições no campo político.

A ampliação do fórum

Ramos *et al.* (2014) propõem uma periodização que subdivide a trajetória da REAF em três fases. A primeira, de 2004 a 2007, define-se pela sua “constituição”, durante a qual se construiu o aparato normativo e

organizacional necessário ao seu funcionamento e ao final da qual houve a adoção de uma definição formal de agricultura familiar para todo o bloco (Resolução GMC 25/2007). A segunda fase é de “consolidação”. Entre 2008 e 2011, a REAF foi marcada pela abertura de inúmeras pautas e conseguiu avanços significativos para implementar ações sobre igualdade de gênero, juventude, financiamento, gestão de riscos e educação rural. Mas os dois principais eventos que marcaram esta fase foram o início da implementação dos Registros Nacionais Voluntários de Agricultura Familiar e a criação do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul, instituído pelo GMC em 2008 e regulamentado no ano seguinte (REAF, 2014). Finalmente, a terceira fase inicia em 2012 e, segundo os autores, se estende até presentemente. Trata-se de uma etapa de “sustentabilidade”, caracterizada pela influência crescente sobre os instrumentos de políticas públicas nos países do Mercosul Ampliado. Com pequenas variações temporais, esta periodização é ratificada por um ex-ministro brasileiro do desenvolvimento agrário:

O primeiro período foi da constituição, de ter um espaço específico sobre a agricultura familiar quando a maioria dos países não reconheciam a agricultura familiar, e de ter um ambiente no Mercosul com participação social, o que também não existia. A primeira fase foi de constituir e consolidar um espaço com essas características. A segunda fase envolveu o desafio de manter essa Reunião em andamento. Criar uma pauta e, em especial, ter capacidade de financiar a participação da sociedade civil. Aqui o FIDA teve um papel central. A gente trabalhou no Brasil e levou para a REAF a ideia de que nós não queríamos mais o dinheiro dos órgãos internacionais para implementar política pública, mas nós queríamos a participação dos organismos internacionais, principalmente do FIDA, para financiar o diálogo entre governos e sociedade civil sobre políticas públicas, para que os próprios países as implementassem, com os seus recursos, com as suas regras, com a sua autonomia. Essa capacidade a gente teve para, com a importante atuação do FIDA, guardar a autonomia. Eu acho que essa foi a segunda fase. Fazer com que a REAF andasse, tivesse agenda e organicidade. Porque um dos grandes desafios das reuniões especializadas e dos outros fóruns e espaços do Mercosul é ter vida. Criar é fácil, mas manter a atividade como nós fizemos, a cada meio ano com reuniões, e mais as reuniões intermediárias, foi um desafio enorme. A terceira fase eu acho que inicia quando a gente conseguiu, com o FAF, ter uma capacidade de autonomia ainda maior e quando, de fato, esse

diálogo político começa a dar resultado nos países. A REAF, o tema da agricultura familiar e a construção de políticas para a agricultura familiar foi se perenizando. E a fase atual, que a gente está agora, é uma fase que de certo modo ainda permanece nessa terceira fase, mas também já é um ambiente onde a REAF se constitui quase como uma plataforma global, porque a partir da REAF a gente articula e organiza uma intervenção nas organizações multilaterais e, em especial, a REAF tem conseguido ser um fórum de articulação regional para fazer com que a região possa ter uma intervenção e um posicionamento em outros fóruns globais de uma forma mais articulada sobre o tema da agricultura familiar. (Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário. Brasil. Entrevista concedida ao autor em março de 2015).

Note-se que no estrato acima também se define o período atual como um momento de transição para uma nova fase, marcada pela articulação com outros fóruns regionais e globais.¹¹ Como destacamos outrora, a REAF vem investindo cada vez mais para ampliar a abrangência dos diálogos sobre políticas para agricultura familiar. Este investimento geralmente inicia com o convite aos governos e movimentos sociais para acompanhar os espaços de discussão, conhecer as políticas em nível local e participar das atividades regionais de capacitação (Cursos de Jovens, Programa de Igualdade de Gênero, Programa de Compras Públicas). Em seguida caminha-se para ações mais duradouras, seja pela via do apoio *in loco* dos gestores para a construção de políticas públicas em outros países, seja por meio de acordos de cooperação bilateral. Assim, ao mesmo tempo em que a REAF contribui para desenhar uma plataforma latino-americana (e global)¹² de políticas para a agricultura familiar, a aproximação de novos atores “refresca a agenda”. Como afirma um ex-gestor do Ministério de Agricultura, Pecuária e Pesca da Argentina, “*Nós temos uma vontade de que este cenário de diálogo da REAF possa se transferir para outros países da América Latina e que eles possam utilizar esta experiência. Esta foi uma das estratégias dos últimos anos.*”

¹¹ A nosso ver, esta terceira etapa se encerra em 2016, a partir das mudanças políticas desencadeadas pela extinção do MDA no Brasil e pela mudança na política externa do país com relação ao Mercosul. No entanto, ainda não há elementos suficientes para caracterizar esta nova fase.

¹² A título de exemplo, em 2014, no bojo das discussões sobre o AIAF, a FAO coordenou uma discussão coletiva entre governos e movimentos sociais para definição, identificação e tipificação da agricultura familiar em nível global. O Grupo Internacional de Trabalho (IWGFF) foi coordenado por Álvaro Ramos, diretor do Programa FIDA Mercosul, ator-chave na construção da REAF.

Nestes termos é importante situar o ingresso da Venezuela no Mercosul. Desde 2004, ano de sua criação, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) mobilizou a maior parte dos esforços do governo venezuelano no que tange à cooperação regional. Mas a partir de 2012 o país também se somou ao Mercosul, o que aproximou ambos os blocos e trouxe para dentro da REAF o acúmulo das discussões entre os governos e as organizações sociais que defendem uma alternativa bolivariana para a América Latina. Algo similar também ocorreu com a crescente participação dos países andinos, sobretudo de Equador e Bolívia, os quais têm contribuído para recentrar a agenda sobre algumas questões de suma relevância para o mundo rural latinoamericano, como o reconhecimento das comunidades originárias e tradicionais.

Para além dos governos, a ampliação dos diálogos também abarca redes transnacionais de movimentos sociais da agricultura familiar, campesina e indígena. A principal novidade aqui é o engajamento da Via Campesina. Com uma leitura crítica sobre os efeitos da abertura comercial proposta pelo Mercosul e pela agenda liberal da OMC nos anos 1990, esta rede de organizações campesinas apostou em outros espaços de mobilização, articulando uma rede de movimentos antiglobalização (CARVALHO, 2011). Parte deste esforço esteve voltado à ALBA, onde encontrou movimentos e governos com maior afinidade política ao plano camponês. Isto explica parcialmente o menor engajamento da Via Campesina nos primeiros dez anos da REAF. Mesmo assim, organizações locais e nacionais filiadas a este movimento-rede se faziam presentes, o que produzia tensões internas entre posições pró e contra a participação da Via Campesina, enquanto organização coletiva, em um fórum do Mercosul.

Com o passar do tempo, à medida que se tornava evidente que a REAF não compartilhava da agenda liberal predominante nas negociações comerciais regionais, e que havia condições para criar compromissos e entendimentos comuns, resguardando os princípios, as diferenças e a autonomia de cada organização, a Via Campesina iniciou um processo de aproximação. Isto também implicou na redefinição do posicionamento de alguns movimentos a ela associados, os quais possuem importância central nas discussões agrárias latino-americanas, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil, até então o principal ausente deste debate. Como sugere uma de suas lideranças entrevistadas, em alguma medida este reposicionamento reflete o ingresso dos novos países na REAF, os quais trouxeram consigo temas mais próximos à agenda destes movimentos:

Por que nós entramos? Porque quando entrou Venezuela e Bolívia, eles trouxeram nossos temas para dentro da REAF. Então nós chegamos, em um processo que está andando. [...] Nós fomos levados a tomar uma decisão coletiva como CLOC/Via Campesina porque nos países as organizações já haviam começado a participar. [...] Qual é a nossa expectativa? Nós entendemos esse espaço como um espaço que se pode avançar nesta região com as experiências boas que nós temos, no tema de terra e território, [...] nós queremos pautar o tema da soberania alimentar, [...] poder trazer para cá o tema dos agrotóxicos, dos transgênicos, da não violência... alguns temas que nós temos. (Liderança Social. Brasil. Entrevista concedida ao autor em junho de 2015).

O ingresso da Via Campesina não apenas amplia o escopo de questões em discussão, como demanda reações das demais organizações deste campo político, algumas das quais buscam reafirmar suas posições de liderança na arena regional, como é o caso da COPROFAM.¹³ Ao mesmo tempo, a renovação dos interlocutores traz à tona antigas discussões conceituais e metodológicas, as quais alicerçaram uma determinada estrutura organizativa para a REAF. Hoje, alguns atores começam a questionar se o futuro deste fórum poderá se dar a partir desta mesma estrutura. E, a partir desta pergunta inicial, derivam várias outras: Os Grupos Temáticos devem manter a mesma conformação? Como fazer as Seções Nacionais convergirem com os outros espaços onde se discutem as políticas nacionais? Como conectar a agenda regional com as discussões em curso na base dos movimentos sociais e sindicais? Como renovar os representantes sem perder a memória coletiva e os ganhos de aprendizagem institucional?

Ainda não há respostas para estas questões, e elas podem tardar a aparecer. Outras pautas se impuseram a partir de 2015, quando a ampliação da REAF passou a ser colocada à prova de uma série de mudanças políticas e econômicas no Mercosul. Os resultados da eleição presidencial argentina, com a vitória de um governo pró-liberalização crítico do bloco regional, a crise institucional brasileira e a reorientação na

¹³ No caso brasileiro, caberia destacar ainda a participação de outro importante movimento sindical: a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF). Diferentemente da CONTAG e do MST, que estão vinculados, respectivamente, à COPROFAM e à Via Campesina, a FETRAF não se articula a uma rede internacional, o que seguramente reduz sua capacidade de intervenção nos espaços regionais. A presença na REAF envolve, dentre outras coisas, uma tentativa de ampliar a capacidade de interlocução internacional.

política comercial internacional, a derrota da esquerda venezuelana nas eleições parlamentares, dentre vários outros fatores, acenderam um sinal de alerta sobre os riscos que se impõe à perenidade da REAF em face da eventual dissolução da coalizão política que a sustentou. Somam-se a isso os desafios no plano econômico, os quais não apenas dificultam avanços mais significativos na produção de políticas públicas (sobretudo na escala regional), mas também impactam o funcionamento da própria REAF, haja vista, por exemplo, que o FAF é formado por aportes financeiros dos países membros, sobretudo do Brasil e da Argentina.

É verdade que, desde a sua criação, a REAF revelou certa autonomia dentro da estrutura enrijecida de relações comerciais que define o Mercosul. Há quem sugira que foi isto que lhe permitiu construir um espaço privilegiado de diálogo entre governos e organizações sociais, o que não foi replicado nas demais instâncias no bloco. Mas esta autonomia somente pode ser compreendida de maneira relativa. A REAF ainda é um nó da rede de relações políticas que explicam a trajetória do Mercosul. Um nó importante na medida em que condensa uma experiência singular de participação social, mas que é estrangulado pela sua própria natureza institucional. Exemplo disso é a dificuldade que a REAF sempre encontrou para influir mais incisivamente nas discussões comerciais e de política agrícola do GMC.

Por outro lado, em virtude de sua configuração diferenciada, a REAF detém um potencial político que outras instâncias do Mercosul não possuem. Há quem sugira inclusive que a REAF não deveria ser prioritariamente organizada como um espaço de formulação de propostas para o GMC/CMC. Em especial para os movimentos sociais, este se tornou um fórum de articulação política, o qual repercute internamente nos países na criação de políticas públicas. Contudo, sobretudo para os gestores públicos, é importante que a REAF se afirme cada vez mais como um espaço do Mercosul, que, seguindo as regras do jogo, seja capaz de produzir inovações institucionais que ampliam o reconhecimento da agricultura familiar perante os Estados e, ao mesmo tempo, também seja hábil para alterar a dinâmica do bloco, sobretudo no que tange à ampliação dos espaços de participação social. De fato, a REAF se tornou uma referência para as iniciativas da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) do Mercosul que buscam democratizar as demais instâncias regionais.

Considerando as incertezas que cercam o cenário atual, a maioria dos entrevistados aposta na capacidade da sociedade civil em reagir a eventuais tentativas de desestruturação não apenas da REAF, mas também dos atuais instrumentos institucionais (Ministérios, Secretarias,

Direções) e das políticas públicas implementadas em cada país. Note-se, por exemplo, que no período durante o qual o Paraguai esteve suspenso do Mercosul – decorrência do golpe de estado perpetrado contra o governo Lugo – as organizações da sociedade civil do país continuaram participando ativamente da REAF, o que, inclusive, facilitou o posterior reingresso dos gestores públicos nos diálogos regionais. Como destaca o Diretor Geral de Desenvolvimento Rural no governo uruguaio, a REAF se consolida

[...] à medida que as organizações sociais se apropriam da ferramenta e a defendam. Frente a um eventual câmbio de signo político dos governos da região, estará principalmente nas mãos das organizações sociais defender a ferramenta, as políticas para a agricultura familiar e a REAF como ferramenta para gerar essas políticas. (Diretor Geral de Desenvolvimento Rural. Uruguai. Entrevista concedida ao autor em dezembro de 2014).

Mas esta conclusão remete a outro desafio: estaria a sociedade civil suficientemente mobilizada, organizada e estruturada para cumprir esta tarefa? Também está em curso um processo de reestruturação no interior dos próprios movimentos sociais e sindicais em nível regional. Na REAF, o envolvimento de novas organizações pode potencializar um novo ciclo de mobilização social. Mas isto pode não ser suficiente. O desafio atual é a construção da unidade entre os movimentos, algo que vem sendo trabalhado há alguns anos, e cuja principal expressão continental é a Aliança para a Soberania Alimentar da América Latina e do Caribe (ALIANZA).¹⁴ Para além disso, outro desafio é qualificar o processo de participação, o que envolve desde a redução das assimetrias entre os interlocutores do diálogo até a disseminação da agenda da REAF para

¹⁴ A ALIANZA abarca dezesseis redes de movimentos sociais: Coordenadora Latinoamericana de Organizações do Campo (CLOC Vía Campesina); Movimento Agroecológico de América Latina e Caribe (MAELA); Conselho Internacional de Tratados Índios (CITI); Marcha Mundial de Mulheres; Coordenação das Confederação de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM); Fórum Mundial de Pescadores e Trabalhadores da Pesca (WFF); Confederação de Pescadores Artesanais de Centro América (CONFEPESCA); Regional Latinoamericana da União Internacional de Trabalhadores da Alimentação (UITA); Amigos da Terra América Latina e Caribe (ATALC); Rede de Ação contra os Pesticidas da América Latina (RAP-AL); Coordenadora Andina de Organizações Indígenas (CAOI); Enlace Continental Mulheres Indígenas; Rede por uma América Latina Livre de Transgênicos (RALLT); Alianza Biodiversidade; Rede de Soberania Alimentar de Centro América (REDCASSAN); Rede de Ação e Informação Alimentação Primeiro (FIAN).

instâncias mais próximas às bases das organizações sociais, passando ainda pelo contínuo ajuste dos mecanismos de interação entre Estado e Sociedade Civil.

Considerações finais

Na primeira vez em que ouvimos a expressão “método REAF”, que depois se tornou recorrente nas reuniões e entrevistas, quase fomos acometidos por algo similar à “síndrome do economista visitante” identificada por Hirschman (1984). Na condição de observador externo que buscava compreender a experiência, a ideia de método soava como uma solução fácil e prática. Haveria, afinal, uma receita, cujos ingredientes e passos poderiam ser descritos ordenadamente, facilitando sua replicação alhures. No entanto, não tardou a transparecer que o conteúdo deste método se constituía mais propriamente de um conjunto abrangente de princípios democráticos, resultado histórico da formação de uma coalizão política improvável dentro de um bloco que, entre membros e associados, já reunia quase uma dezena de países.

Mais do que uma estratégia política unitária, esta coalizão se sustenta em compromissos cujos esteios são a ampla participação social e o respeito à diversidade (CARVALHO, 2014). A rigor, nada disso é exclusivo à REAF, até mesmo porque participação e diversidade podem assumir significados muito distintos. A particularidade da experiência sul-americana deve-se a um processo histórico que antecede a criação da REAF, e que remete, pelo menos, às lutas sociais por redemocratização dos anos 1980, e aos movimentos antiliberalização da década seguinte. Este processo fortaleceu atores e organizações que, quando adentraram a esfera governamental, foram sensíveis à construção de novos espaços de governança participativa, os quais ajudaram a impulsionar a REAF, ao mesmo tempo em que passaram a ser retroalimentados por ela. Atores que também estabeleceram novas formas de interlocução com as organizações multilaterais de financiamento, prezando pela autonomia dos governos nacionais para tomarem decisões soberanas.

Para chegar a esta configuração foi necessário um lento processo de aprendizagem. Nas primeiras reuniões não era evidente a todos os atores que a sociedade civil se sentaria à mesma mesa dos ministros de Estado na Plenária Regional. Como garantir este nível de participação sem desconsiderar que este continua sendo um órgão da estrutura formal do Mercosul? Afinal, há uma cultura institucional já estabelecida, conformada por regras, normas e procedimentos. Ainda hoje, nenhum outro espaço do bloco possui uma dinâmica similar. Para alterar esta cultura não apenas os gestores aprenderam a trabalhar com a lógica dos

movimentos sociais, como estes tiveram que entender como se estrutura a gramática de um fórum internacional, como são tomadas as decisões, quais são espaços e momentos para cada tipo de intervenção. Provavelmente isto não teria acontecido se o diálogo entre governos e movimentos sociais não se reproduzisse internamente nos países.

Para alguns analistas, esta interpretação soará demasiadamente otimista. Afinal, onde estão os conflitos que transformam o fórum em uma “efetiva” arena política? Eles estão imersos neste mesmo processo de diálogo. Fazem parte das negociações, da formação dos acordos, da criação do espaço público. E foram tão importantes para a construção da REAF quanto a cooperação. Estes embates políticos não devem ser analisados como um momento distinto, uma etapa diferente das interações sociais. As reações críticas de alguns governos à criação da REAF são evidência de que os conflitos compuseram este processo. O mesmo pode ser afirmado em relação às disputas entre os representantes da nova categoria política emergente, a agricultura familiar, face aos setores do agronegócio. Mas este conflito permaneceu latente na medida em que ambos passaram a ocupar espaços diferentes. Por sua vez, o próprio posicionamento crítico da Via Campesina também ratifica que o diálogo não foi construído a partir do consenso, mas da formação de compromissos entre atores que portam distintos interesses e valores, mas concordam com os princípios básicos acima elencados.

Para aprofundar esta análise, em outro artigo detalhamos os diferentes posicionamentos que governos e movimentos sociais assumiram ao longo dos dez anos em que a REAF já atuou na construção de instrumentos de políticas públicas (NIEDERLE, 2016). Não foi possível tratar adequadamente o tema no escopo deste texto, o qual privilegiou a sociogênese da REAF. O mesmo pode ser dito com relação às mudanças que se processam neste fórum como decorrência do novo contexto econômico e político vivenciado pelos países do Mercosul. Esta questão passará a orientar os próximos passos de pesquisa.

Referências bibliográficas

- BASTOS, Luciana Aparecida. *Avaliação do Desempenho Comercial do Mercosul, 1994 - 2005*. Tese (Doutorado em História). São Paulo: USP, 2009.
- BRASIL. *Mercosul: comércio exterior*. Brasília: MRE, 2014.
- _____. *Mercosul Social e Participativo: construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania*. Brasília: Presidência da República, 2007.

- CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal. *Lua Nova*, v. 68, p. 57-90, 2006.
- CARINI, Gabriel Fernando. Reivindicaciones, discursos y conflicto: las corporaciones agrarias en el marco de la estructuración del 'consenso' neoliberal (1989-1991). *Conflicto Social*, v. 7, n.12, p. 88-113, 2014.
- CARVALHO, Patrícia Delgado. Quando movimentos sociais e Estado aliam-se: as associações que possibilitaram a criação da REAF/MERCOSUL. Encontro Anual da Anpocs, 28. *Anais...* Caxambú: ANPOCS, 2014.
- _____. *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). Brasília: UnB, 2011.
- CHANG, H.-J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem, 2002.
- COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS. *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025*. CELAC, 2014.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. *Programa do Seminário agrícola internacional: avaliando as negociações da OMC, da Alca e seus reflexos na agricultura familiar da América Latina*. Brasília: CONTAG, 2003.
- COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES FAMILIARES DEL MERCOSUR. *La Carta de Montevideo*. Montevideo: COPROFAM, 2003.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaço públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 279-302.
- DELGADO, Nelson Giordano. Política agrícola ativa para a agricultura e MERCOSUL: observações a partir do caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.5, p.103-113, 1995.
- EVANS, P. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, n.9, p. 20-63, 2003.
- FAVARETO, Arílson. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.21, n. 62, p. 27-45, 2006.
- FLEXOR, Georges; GRISA, Catia. Contention, ideas, and rules: the institutionalization of family farm policy in Brazil. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 41, n. 1, p. 1-15, 2016.
- FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA.

- Plataformas de diálogo político sobre agricultura familiar campesina.* Montevideu: FIDA Mercosul, 2013a.
- _____. *Medidas adoptadas en los cuatro países fundadores del Mercosur, vinculadas a debates y recomendaciones formuladas por la REAF.* Montevideu: FIDA Mercosul, 2013b.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Global dialogue on family farming.* Rome: FAO, 2015.
- _____. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y Caribe.* Santiago: FAO, 2013.
- FRANÇA, Caio Galvão; MARQUES, Vicente. A REAF Mercosul e a implementação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar. *Texto para Discussão.* REAF, 2015.
- GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo André. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*, v. 12, p. 97-136, 2013.
- HIRSHMAN, Albert. A dissenter's confession: the strategy of economic development revisited. In: MEIER, G. M.; SEERS D. (ed.). *Pioneers in development.* Oxford University, 1984.
- _____. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique.* Paris: Armand Colin, 2009.
- LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, Maria Elena; URCOLA, Marcos. *Trés décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014.* 1ª ed. Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2015.
- MALUF, R.S. Hirschman e a dessacralização da epopéia do desenvolvimento por um desenvolvimentista. *Revista de Economia Política*, v. 35, p. 43-63, 2015.
- MASSARDIER, G. *Politiques et actions publiques.* 2.ed. Paris: Armand Colins, 2008.
- NIEDERLE, Paulo André. *REAF Mercosur: una década de coproducción de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil.* Santiago: FAO, 2016.
- NIEDERLE, Paulo André. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J.S.; WANDERLEY, M.N.B.; NIEDERLE, P.A. (Org.). *Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.* 1ed. Recife: UFPE, 2014. pp. 101-132.

- NIEDERLE, Paulo André; FIALHO, Marco Antônio Verardi; CONTERATO, Marcelo Antônio. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil - aprendizagens, esquecimentos e novidades. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 9-24, 2014.
- PICOLOTTO, Everton Lazarretti. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 63-84, 2014.
- RAMOS, Álvaro; MÁRQUEZ, Susana; GONZÁLES, Rosario; MERMOT, Carlos. El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el MERCOSUR: La experiencia de la REAF. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. (Eds.). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago: FAO, 2014.
- REUNIÓN ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF). *10 años cambiando realidades*. Montevideú: REAF, 2014.
- RIELLA, Alberto. Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 20, n. 15, p. 75-86, 2002.
- RIQUELME, Quintin. *Los campesinos sin tierras em Paraguay: conflictos agrários y movimiento campesino*. Buenos Aires: Clacso, 2003.
- ROMANO, Jorge. Atores e processos sociais agrários no MERCOSUL. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.6, p.91-113, 1996.
- SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: _____. *Theories of the Policy Process*. Westview, 1999. pp. 117-166.
- SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio. (Org.). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago: Nações Unidas, 2014.
- SALCEDO, Salomón; GUZMÁN, Lya. (Eds.). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago: FAO, 2014.
- SCHIAVONI, Gabriela. Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guilherme (Org.). *Las agriculturas familiares del Mercosul: amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010.
- SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo Moruzzi (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- SILVA, Carolina A. *Relatório das atividades realizadas pela REAF MERCOSUL nos marcos do AIAF*. Documento Técnico. Brasília: MDA-FAO, 2014. (mimeo).
- TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

VASSALLO, Miguel. Agricultura Familiar y políticas públicas en el Uruguay. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN Guilherme (Org.). *La Agricultura Familiar en el Conosur: situación y perspectivas*. v. 1. Buenos Aires: CICCUS, 2010.

NIERDELE, Paulo André. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. *Estudos Sociedade e Agricultura*, outubro de 2016, vol. 24, n. 2, p. 569-603, ISSN 1413-0580.

Resumo: *(A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais).* A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul é um fórum de diálogos políticos entre governos e movimentos sociais para a produção de políticas públicas. Ademais, a REAF também é um ator coletivo que domina capacidades institucionais, ocupando uma posição-chave na formulação da agenda das políticas para a agricultura familiar não apenas no contexto sul-americano, mas em escala global. Este artigo analisa a gênese deste fórum, apontando os atores centrais à sua construção, seus posicionamentos e as justificativas mobilizadas para sustentar suas escolhas políticas. A pesquisa contou com a observação de três reuniões regionais, revisão documental e entrevistas com ministros, gestores públicos, lideranças sociais, pesquisadores e consultores. Os resultados chamam a atenção para a singularidade e irreplicabilidade do contexto no qual a REAF foi arquitetada, haja vista a coalizão que se formou na última década entre governos de centro-esquerda abertos a novos formatos de governança multilateral e redes transnacionais de movimentos sociais engajados na produção de políticas públicas.

Palavras-chave: Agricultura familiar, Mercosul, política pública, participação.

Abstract: *(Construction of the Specialized Meeting on Family Farming (REAF) of Mercosul: socio-genesis of a platform for dialogue between Governments and Social Movements).* The Specialized Meeting on Family Farming (REAF) of Mercosur is a forum for political dialogue between governments and

social movements for the production of public policies. Moreover, REAF is also a collective actor which has attained institutional capabilities, occupying an influential position shaping the agenda and policy formulation for family farming not only in the South American context, but on a global scale. This article examines the genesis of this forum, identifying the central actors, their positions and the justifications given in support of policy choices. The research included the observation of three regional meetings, document review and interviews with ministers, public administrators, leaders of social organizations, researchers and consultants. The results emphasize the singularity and irreplicability of the context in which the REAF was designed, considering the coalition that had formed over the last decade between center-left governments open to new multilateral governance approaches and transnational networks of social movements engaged in the production of public policies.

Keywords: Family farming, Mercosur, public policy, participation.

Recebido em janeiro de 2016.

Aceito em outubro de 2016.