

Seção Temática

Sindicalismo de Trabalhadores(as) rurais no Brasil: transformações, permanências e os 60 anos da Contag

O sindicalismo rural brasileiro na política externa: narrativas e oportunidades de incidência política desenvolvidas pela Contag

Brazilian rural unionism in the foreign policy: narratives and opportunities for political influence developed by Contag

 **Juliana R. Luiz**¹

 https://doi.org/10.36920/esa31-2_09

Resumo: Ao longo dos anos 2000, as políticas públicas brasileiras experienciaram a abertura para a participação social. A política externa, comumente isolada dos debates internos, também foi influenciada por esse processo, passando a contar com o envolvimento de movimentos sociais rurais em algumas agendas, como foi o caso da agenda internacional da agricultura familiar. Neste artigo, a participação da Contag na política externa brasileira foi analisada a partir das narrativas políticas desenvolvidas pela Organização, bem como pelas oportunidades políticas construídas em duas arenas internacionais: OMC e FAO. Além de informar detalhes sobre a participação da

¹ Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). E-mail: juluiz@gmail.com.

Confederação nos debates de política externa, o artigo analisou as convergências e divergências de participação da Contag nos dois organismos internacionais citados.

Palavras-chave: política externa brasileira; Contag; OMC; FAO.

Abstract: Throughout the 2000s, Brazilian public policies experienced an opening process to social participation. Commonly isolated from internal debates, foreign policy was also influenced by this process, therefore, the engagement of some rural social movements was noticed for some agendas, such as the family farming. In this article, Contag's participation in Brazilian foreign policy was analyzed based on the political narratives developed by the organization, as well as the political opportunities built in two international arenas: WTO and FAO. In addition to providing details about the confederation's participation in foreign policy debates, the article presents the convergences and divergences of Contag's participation in the two international organizations above mentioned.

Keywords: Brazilian foreign policy; Contag; WTO; FAO.

Introdução

Alinhado ao propósito da presente seção temática, este artigo² teve a intenção de ampliar o debate sobre a atuação do sindicalismo rural na política externa brasileira, com destaque para a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), em alguns processos de negociação internacional em curso na primeira década dos anos 2000.

Há, na literatura acadêmica, diversas contribuições sobre a atuação internacional dos movimentos sociais rurais brasileiros, como é o caso da análise dos processos de transnacionalização desses movimentos (RUBBO, 2013; CARVALHO, 2021) e da constituição (ou engajamento) destes movimentos em redes transnacionais de ativismo (VIEIRA, 2012; LUIZ; CARVALHO; TEIXEIRA,

² Este artigo é um desdobramento da pesquisa realizada para o desenvolvimento da Tese de Doutorado "As Linhas Vermelhas para o desenvolvimento rural: a internacionalização da agenda da agricultura familiar brasileira e seus impactos na governança global", que contou com apoio financeiro do CNPq e Capes.

2020). Contudo, parece haver poucas análises sobre a participação dos movimentos sociais rurais na agenda da política externa nacional.

Por muitos anos, a literatura acadêmica destacou o caráter “insular” da política externa brasileira. Esse insulamento era observado pelo controle do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação e condução da agenda internacional do país – com baixa participação de outros agentes políticos domésticos –, pelo menos até os anos 1980 (FARIA, 2012). A partir da redemocratização do país, a pluralização de diferentes grupos no jogo político também alcançou a agenda internacional, que, cada vez mais politizada, passou a responder aos conflitos distributivos domésticos (LIMA, 2000).

A partir dos anos 2000, identifica-se a incidência dos movimentos sociais rurais brasileiros na construção da agenda de política externa (LUIZ, 2018). As oportunidades para essa participação incluíram a própria experiência acumulada dos movimentos em processos de transnacionalização, a agenda de negociações internacionais em curso, a criação de um ministério federal mais receptivo aos movimentos rurais e, por fim, a nova orientação para a agenda internacional do país após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República.

Para tratar de tais oportunidades de participação na política externa, o artigo se estrutura da seguinte forma: seção 1. apresenta recorte analítico da pesquisa, baseado na análise da política externa com base no conceito de narrativas políticas e com o uso de informações levantadas em documentos oficiais, em canais de imprensa e, sobretudo, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas entre janeiro de 2017 e agosto de 2018 com pessoas participantes dos processos de negociação internacional na OMC e FAO;³ seção 2. introduz o processo de transnacionalização da Contag, destacando o engajamento da Confederação nas discussões regionais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Área de Livre Comércio das Américas (Alca); seção 3. apresenta

³ A tese desenvolvida levantou dados oficiais (sobretudo do Ministério das Relações Exteriores) das negociações internacionais em curso, contou com o compartilhamento de documentos e materiais pelas pessoas contatadas para a pesquisa e conduziu 70 entrevistas semiestruturadas com representantes governamentais, setoriais, de movimentos sociais rurais e da sociedade civil, seguindo os seguintes critérios: 1. abrangência de grupos e setores participantes das negociações; 2. saturação das informações (quando a repetição dos dados por diferentes grupos e setores esgotaram a necessidade de realizar mais entrevistas); 3. saturação de indicações (quando as pessoas entrevistadas passaram a sugerir os mesmos nomes, já entrevistados).

as oportunidades existentes nos anos 2000 que permitiram a participação da Contag na construção da agenda de política externa para a agricultura familiar, como foi o caso da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e de mudanças na estrutura burocrático-funcional do Itamaraty; seção 4. analisa as experiências de engajamento da Contag em duas arenas diferentes internacionais – FAO e OMC – destacando as principais narrativas mobilizadas pela Confederação ao longo dos anos 2000: o papel da agricultura familiar na produção de alimentos e no fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional do país; e seção 5. reflete sobre as convergências e divergências da atuação da Contag nestes dois fóruns globais, destacando, inclusive, as distintas formas de interação com outros movimentos sociais rurais, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Após a apresentação das diferentes seções descritas anteriormente, a conclusão faz breve recapitulação de todo o exposto, aponta alguns balanços sobre a participação da Contag na agenda de política externa, e por último, reflete sobre oportunidades de novas formas de incidência da Confederação na agenda internacional do país.

O papel das narrativas na análise de políticas públicas

Há diferentes vertentes acadêmicas que reconhecem o papel das ideias na construção, revisão e transformação das políticas públicas. Com base nos três conceitos fundamentais presentes em qualquer ação política – interesses, instituições e ideias –, as abordagens cognitivas dão ênfase a essas últimas, partindo do pressuposto de que as ideias, crenças e valores comuns do conjunto de atores envolvidos (bem como suas interações sociais) ajudam a definir a maneira pela qual os problemas públicos são percebidos e, conseqüentemente, quais soluções são desenhadas para os problemas selecionados.

Dentre as diferentes correntes que reforçam o papel das ideias, se destacaram, nos anos 1980, os conceitos de “paradigma” de Peter Hall (1989)⁴ e

⁴ O modelo de Hall foi inspirado no trabalho de Thomas Kuhn sobre o avanço científico. É dividido em uma fase preliminar, quando há diversos desacordos sobre uma atividade científica; uma fase estável, quando as referências usadas para explicar uma realidade são recorrentemente as mesmas; e, por fim, uma fase crítica/instável, quando o paradigma vigente já não atende às transformações identificadas na realidade. Com a mudança sobre a compreensão da realidade, um novo paradigma passa a ser forjado.

de “referencial” de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987).⁵ Em ambos os modelos, o foco de análise das políticas públicas se finca nas dimensões de crenças, ideias e valores compartilhados por um grupo de atores. Essas crenças ora dispõem de alguma estabilidade (contribuindo para manter uma política pública estável), ora entram em crise (provocando choques de compreensão do real e, conseqüentemente, no próprio desenho de política pública para lidar com aquela questão).

Outras vertentes analíticas também exploraram o papel das ideias, mas de maneira mais instrumental, com destaque à análise do processo decisório (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954; SPROUT; SPROUT, 1956; MELLO E SILVA, 1998) e de formulação de agenda (KINGDON, 1984; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Esse também foi o caso dos estudos sobre Fóruns e Arenas, de Éve Fouilleux (2000), sobre Coalizões de Causa (*advocacy coalition framework*), de Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1999), e sobre narrativas de política (*narrative policy framework*), de Radaelli (2000) e McBeth, Jones e Shanahan (2014), que partiram dos conceitos de referencial e paradigma anteriormente descritos, mas desenvolveram etapas processuais para conferir mais dinamismo ao sistema de crenças e ao papel das ideias nas análises de políticas públicas.

As narrativas de política são resultado desse esforço de dinamização. Elas são reconhecidas como argumentações que buscam tornar os problemas políticos inteligíveis, pois é por meio delas que os seres humanos dão sentido ao mundo e se encaixam nele. Servem para promover a comunicação entre as pessoas, para a organização do pensamento e para as diversas formas de cognição individual e coletiva. No que diz respeito à análise de políticas públicas, elas são os recursos construídos pelos agentes para traduzir, estruturar e instrumentalizar suas preferências políticas dentro dos espaços de negociação e disputa.

Em outras palavras, as narrativas refletem tanto a composição de um conjunto de ideias quanto representam os recursos utilizados para produzir e legitimar essas ideias, o que as tornam extremamente úteis para análise do

⁵ O modelo de Pierre Muller e Bruno Jobert reconhece um duplo mecanismo na construção das políticas: um processo de decodificação/descomplexificação da realidade seguido de sua posterior recodificação, isto é, reorganização dessa realidade em planos e programas de ação. O processo se desdobra em dois níveis, o global e o setorial (como pode ser o caso da agricultura). Para os autores, as mudanças nas políticas ocorrem quando há mudanças no referencial global, o que gera uma pressão por ajustes no referencial setorial.

processo de mudança política. Contudo, cabe destacar que não podem ser analisadas isoladamente, pois precisam ser observadas a partir das “características do subsistema de política pública que ela se insere” (GRISA, 2011, p. 128) e que, “para ser[em] considerada[s] como uma narrativa política, a narrativa em questão deve apresentar pelo menos um personagem e fazer menção a uma preferência ou posição de política pública” (SHANAHAN *et al.*, 2013, p. 457).

Tendo em vista que as narrativas precisam de personagem, subsistema de política e posição política na disputa em questão, todos esses elementos são encontrados na conformação deste artigo, que observa a atuação da Contag em espaços negociais específicos em prol da agenda da agricultura familiar. Com base nesse recorte, é possível conduzir uma análise mais detalhada da atuação da Organização, explorando o concatenamento das ideias e o poder de persuasão e argumentação em meio às interações com outros grupos, sejam eles aliados ou competidores, vencedores ou perdedores.

Inclusive, no campo das análises das narrativas políticas, cabe destacar que elas são construídas para atingir um fim (isto é, se expressam como histórias causais, com início, meio e fim), dispõem de um contexto/cenário (*setting*), de personagens (incluindo heróis, vilões e vítimas) e de um enredo/trama, que se dissemina em busca de um resultado político preferido, ou seja, a moral da história (ESTÉVEZ; PÁEZ ARENAS, 2020, p. 18). A partir dos cenários construídos em meio às negociações internacionais, as próximas seções deste artigo exploram a relação da Contag com o meio internacional, detalhando sua participação na política externa em duas principais arenas: a OMC e a FAO.

Os caminhos da transnacionalização da Contag

No esforço de dar mais clareza e contorno ao conceito de transnacionalismo, Portes, Guarnizo e Landolt (1999, p. 219) destacaram pelo menos três condições necessárias para sua identificação como um fenômeno próprio: (i) que o processo envolva uma quantidade significativa de pessoas daquele universo analítico; (ii) que as ações desenvolvidas não sejam excepcionais e disponham de alguma estabilidade e resiliência ao longo do tempo; e, por último, (iii) que

as atividades e ações identificadas não sejam passíveis de captura por um conceito já existente.

Sem a pretensão de avançar no debate sobre a definição de transnacionalismo, é possível invocar o conceito para observar as ações além-fronteiras da Contag de maneira congruente às condições arroladas anteriormente. No que tange à quantidade de pessoas (condição i), destaca-se o processo histórico de articulação internacional das lideranças sindicais rurais (ainda que não da base sindicalizada). Sobre a não excepcionalidade das ações (condição ii), destaca-se o reconhecimento assumido pela Organização (especialmente após os anos 1990) da atuação internacional como estratégia de ação. Por fim, quanto à captura das ações por outro conceito (condição iii), ressalta-se a caracterização do conceito como um fenômeno popular de base, fazendo-se distinguir das ações extrafronteiriças exercidas por estados, identificadas como internacionalismo, ou por empresas, definida como multinacionalismo (PORTES, 2004, p. 75). Quando se observa as ações da Contag, o tipo de engajamento e mobilização transnacional variou bastante, tendo passado por dentro e por fora das arenas internacionais, além de ter diferentes estratégias de atuação, desde a cooperação ao confronto.

Como o objetivo deste artigo foi observar a atuação da Contag na agenda da política externa brasileira, a apresentação da ação transnacional da Contag a seguir desenvolvida cumpre o papel de contextualizar a atuação da Confederação em discussões globais e melhor situar as oportunidades de incidência nesta política em específico.

Primeiro ciclo: da fundação da Contag à redemocratização nacional

A primeira metade do século XX no Brasil foi marcada pela paulatina adequação do país ao paradigma de desenvolvimento global que equiparava desenvolvimento com crescimento econômico, industrial e tecnológico. Parte das práticas adotadas pelo governo brasileiro para superar a defasagem brasileira das economias capitalistas industrializadas se deu por meio da “industrialização por substituição de importações” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 128).

Evidentemente, os impactos dessa reestruturação socioeconômica também eram sentidos pelos agentes sociais do campo. A própria criação da Contag em 1963 reflete esse momento de efervescência política, com a articulação de trabalhadoras e trabalhadores rurais, produtores e camponesas e camponeses em organizações. Como exemplo, destacam-se o ressurgimento das Ligas Camponesas, em 1954, a criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, em 1954, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (Master), em 1960. Contudo, o golpe civil-militar de 1964 tanto excluiu diversos grupos sociais da arena política quanto deu condições para o avanço do modelo de modernização da agricultura internacionalmente denominado “Revolução Verde”.

A proposta da modernização da agricultura contemplava abertura técnica, complementaridade com as cadeias de *commodities* internacionais e valorização e incentivo ao agricultor moderno integrado à produção capitalista (FREITAS; FREITAS; MINÁ DIAS, 2012, p. 1580). Ainda que o modelo tenha gerado aumento de produção, também deu ensejo a inúmeros efeitos perversos, com destaque ao êxodo rural e à pauperização da população que remanesce no campo. Como tratado por Mielitz Neto (2010, p. 22), “30 milhões de pessoas deixaram o meio rural, em busca de uma colocação nas cidades, mas não lograram ser absorvidas pelo mercado de trabalho de outros setores da economia”. Não existia, para a maior parte dos pequenos agricultores remanescentes, políticas focadas para seu desenvolvimento, já que estavam fora da lógica dos complexos agroindustriais. Para estes, sobravam apenas medidas compensatórias e assistencialistas (SCHNEIDER, 2010, p. 512).

Todas as transformações evidenciadas no campo nas primeiras décadas de existência da Contag, como foi o caso do forte êxodo rural, terminaram afetando sua base sindical, com destaque às(aos) trabalhadoras(es) e assalariadas(os) rurais, que tiveram seu percentual bastante reduzido entre os anos 1960 e 1990. Além da necessidade de refletir sobre a própria reestruturação da Confederação, que passou a dar realce ao conceito de agricultura familiar, o momento esteve indissociavelmente atrelado ao processo de redemocratização do país. Com o fim da ditadura civil-militar e a maior abertura política, viu-se surgir novas organizações (como o Movimento dos Pequenos Agricultores –

MPA) e a articulação/rearticulação de outras organizações sociais do campo (como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST).

No que diz respeito ao tipo de atuação além-fronteiras da Contag neste primeiro ciclo – isto é, desde sua criação até o início do processo de redemocratização – se destacam as articulações com as diferentes correntes do sindicalismo internacional, equilibrando-se num jogo de forças sindicais travadas entre o bloco soviético, países capitalistas e democratas cristãos (CARVALHO, 2021, p. 7). Além do debate político-partidário, as viagens das lideranças sindicais para conhecer as experiências dos demais países (notadamente França e Alemanha) permitiram o contato com outras pautas políticas e formas associativas (PICOLOTTO; MEDEIROS, 2017, p. 350).

Há também outro elemento transfronteiriço que merece relevo, que foi a aproximação entre as federações do Sul do país e as organizações do Uruguai, Argentina e Paraguai, fruto da proximidade geográfica entre elas. Essa aproximação contribuiu tanto para a construção dos referenciais iniciais da agricultura familiar (por se tratarem de uma pequena produção melhor estruturada e relativamente mais integrada às cadeias produtivas) quanto para a formação da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (Coprofam), apresentada no próximo item.

Segundo Ciclo: da filiação à CUT à mobilização em torno da agenda de integração regional

Arelado ao contexto de redemocratização e de abertura política nacional, dois processos merecem destaque no que diz respeito à construção de ações transnacionais da Contag: a filiação à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e os desdobramentos do processo de integração regional. Apesar de guardarem dimensões distintas, ambos se entrelaçam e se interligam em meio às ações desenvolvidas pela Contag para o desenvolvimento da agricultura familiar como categoria política.

Quanto à CUT, as ações da central sindical estiveram historicamente pautadas no discurso internacionalista de solidariedade da classe trabalhadora. Contudo, a estratégia internacional foi institucionalizada e aprofundada no

final dos anos 1980 com a criação da Secretaria de Relações Internacionais (SRI/CUT) e sua filiação à Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL) via Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (Orit). Dentre os objetivos da SRI estava “a interiorização das relações internacionais junto das diferentes instâncias” (COSTA, 2005, p. 137). Esse processo foi difundido em diferentes instâncias da CUT, inclusive no Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR). Cumpre igualmente ressaltar que o DNTR dispunha de número significativo de militantes ligados à Democracia Socialista (DS), divisão interna do PT com uma dimensão internacional muito presente na sua práxis política e *modus operandi*.

A forte atuação internacional da CUT e a filiação da Contag à central sindical muito contribuíram para a internacionalização da Confederação, ainda que algumas de suas lideranças já tivessem constatado que “uma organização tão grande como a Contag não podia ficar fechada para o mundo” (LUIZ, 2018, p. 177). De fato, o movimento de base social rural mais conhecido internacionalmente naquele momento era o MST, que já tinha uma Secretaria de Relações Internacionais desde os anos 1980, além de um corpo diretivo imbuído de um “DNA internacionalista”, desenvolvido com base no papel político e ideológico da Teologia da Libertação (RUBBO, 2013, p. 91).

Com relação à criação do Mercosul, o processo de abertura comercial regional também marcou outra distinção entre a atuação transnacional da Contag e do MST. Este, a partir da Coordenadora Latino-Americana de Organizações do Campo (Cloc), tinha uma postura muito mais crítica à integração regional, considerando a constituição do novo bloco um processo alinhado à lógica de mercado e negativo para as agriculturas nacionais e soberania alimentar. Sendo assim, sob a perspectiva da Cloc e MST, a integração regional deveria ser impedida e refreada. Já sob a perspectiva da Contag e Coprofam, a construção do Mercosul deveria passar pela decisão de apoio crítico, especialmente para garantir um papel diferenciado da agricultura familiar no processo de integração (LUIZ, 2018, p. 175).

A Coprofam teve seu ato fundacional em 1994, quando aproximadamente 60 líderes de diferentes organizações de pequena produção agrícola dos países do Cone Sul se encontraram na cidade de Porto Alegre para fortalecer laços,

coordenar ações regionais e construir um conhecimento sobre as realidades distintas da agricultura familiar existente nos diferentes países do sul do continente. Havia a preocupação de algumas organizações sindicais e de pequenos produtores – especialmente de produtos como leite, trigo e hortaliças – sobre uma possível desgravação tarifária muito agressiva, que atingiria diretamente esses setores.

Segundo Luiz, Carvalho e Teixeira (2020, p. 52), o ponto central de constituição da Coprofam era o reconhecimento da coexistência de dois modelos agrícolas distintos na América do Sul, um voltado para o agronegócio e outro para a agricultura familiar. A narrativa de dois modelos era o ponto de ancoragem necessário para a reivindicação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar em meio à construção do novo bloco.

Seja pelo apoio crítico (como feito pela Coprofam), seja pela oposição (como feito pela Cloc), fica evidente que o Mercosul e outros processos de liberalização comercial regional serviram de catalisador para a construção de diferentes processos de transnacionalização dos movimentos rurais latino-americanos, contribuindo na disseminação de ideias, valores e sentidos de ação política a partir de um processo de “regionalização pela base, por baixo” (SABOURIN *et al.*, 2015, p. 12).

Cumprе destacar que outros processos regionais voltados para a liberalização do comércio mobilizaram diversas organizações sociais do campo, inclusive a Contag, como foi o caso das discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Contudo, foi em meio às discussões do Mercosul que a Contag e a Coprofam mais desenvolveram ações de incidência política sobre a necessidade de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar. Nessa fase inicial, sobretudo ao longo dos anos 1990, muitas organizações contaram com o apoio de Organizações Não Governamentais e Agências Internacionais, seja pelo apoio financeiro, seja pelo técnico, já que “este tipo de estrutura [transnacional] transcend[ia] às possibilidades concretas das entidades representativas dos pequenos produtores” (ROMANO, 1996, p. 108). Dentre os apoios viabilizadores de articulações regionais – ainda que pontuais –, estavam os do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário

(Fida), da FAO Regional da América Latina e do Centro Latino Americano para Desenvolvimento Rural (Rimisp).

Para concluir esse segundo ciclo – que se estende sobretudo pelos anos 1990 –, destaca-se a interação internacional da Contag com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), já que a Contag ainda era a representante nacional dos assalariados rurais nesse período. Contudo, foram as transformações voltadas para a liberalização comercial regional que mais se sobressaíram no processo de transnacionalização da Contag no período. E, concomitantemente ao debate de comércio regional dos anos 1990, também ocorria a construção da categoria de agricultura familiar dentro do Brasil, fazendo com que a Contag levasse “no bojo dos debates sobre comércio [...] a categoria da agricultura para suas articulações internacionais” (CARVALHO, 2021, p. 9).

Terceiro Ciclo: da constituição de um novo governo federal à aproximação com a agenda governamental internacional

Foi a partir dos anos 2000, sobretudo com a eleição do governo do PT à Presidência da República, que uma nova conjuntura política abriu espaço para uma terceira fase de atuação da Contag: do então *modus operandi* de ativismo transnacional fora dos espaços governamentais, para um processo de articulação da Confederação por dentro dos espaços governamentais para incidir na agenda da política externa brasileira. Cabe, neste subitem, ressaltar três frentes coincidentes com os esforços de ação transnacional da Contag e os princípios da nova política externa brasileira: a promoção da integração regional, a ênfase no multilateralismo e o compromisso com a cooperação internacional para o desenvolvimento.

Essas três frentes são bem sintetizadas pelo exemplo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), já bastante estudada pela literatura (VON BÜLOW; CARVALHO, 2012; NIERDELE, 2016; GRISA; NIERDELE, 2018; GONZALEZ, 2020; ZIMMERMANN, 2020, entre outros), ainda que diversas outras ações tenham ocorrido simultaneamente. A Reaf surgiu em 2004 e se tornou um espaço institucionalizado dentro do Mercosul para construção de

propostas para a agricultura familiar. Seu modelo de funcionamento era composto por sessões nacionais e regionais e contava com a participação obrigatória dos movimentos sociais ao lado dos representantes governamentais.

No tocante à integração regional, a criação deste espaço teve um impacto extremamente positivo para a atuação transnacional regional da Contag, participante-chave (especialmente nos primeiros ciclos), e para a difusão do conceito e de práticas da agricultura familiar nacional e regionalmente.

Em relação ao multilateralismo, a Reaf também contribuiu com o escalonamento de suas práticas globalmente, isto é, agindo não só como espaço, mas também como ator político, via circulação de ideias, projetos e desenhos institucionais para outros espaços regionais e instâncias globais (LUIZ, 2018, p. 200). Neste quesito, viabilizou o contato com outras organizações internacionais, bem como o acesso a outros espaços de diálogo.

Por fim, no que concerne à cooperação internacional para o desenvolvimento, diferentes projetos de cooperação em desenvolvimento agrícola e agrário foram estabelecidos pelos governos do PT ao longo dos anos 2000. A Reaf contou com apoios estratégicos de cooperação de agências e organismos internacionais, sobretudo do Fida e da FAO América Latina. A atuação transnacional da Contag nesse sentido variava desde a modalidade de receptor/parceiro-cooperante de programas de capacitação técnica, como foi o caso de capacitações de lideranças rurais, até como agente mobilizador de críticas dos modelos de cooperação praticados pelo Brasil, como foi o caso do Prosavana, em articulação com o MST e outros movimentos sociais rurais nacionais e regionais de Moçambique (SHANKLAND; GONÇALVES; FAVARETO, 2016).

A crescente atuação além-fronteiras da Contag ficou evidente desde os anos 1960 até o início dos anos 2000, com destaque ao desenvolvimento e agenciamento da agenda da agricultura familiar como modelo de desenvolvimento agrícola dos anos 1980 em diante. Entretanto, até os anos 2000, tanto a agenda da agricultura familiar quanto a atuação da Contag eram

pautadas fora dos marcos da política externa brasileira, e, por essa razão, a próxima seção apresenta as especificidades dessa política em específico.

Agentes e Agendas da Política Externa Brasileira

Na literatura de relações internacionais e de análise de política externa, há a premissa de que a política externa é uma política pública, contudo, uma política pública *sui generis* (MILANI; PINHEIRO, 2013; MILANI, 2015). A ressalva se dá por ser a política externa ao mesmo tempo uma política doméstica, isto é, dependente de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre os representantes de diversos interesses, mas também por ser uma política de Estado, atrelada a questões de soberania, interesse nacional e integridade territorial. Como política de Estado, é igualmente constituída para pautar o relacionamento e a interação com outros atores internacionais, como Estados e Organismos Multilaterais. Entre as suas especificidades está o fato de que “toda ação internacional de política externa precisa estar associada a alguma forma de ‘autorização estatal’” (LUIZ, 2022a, p. 99).

Por muito tempo, a política externa se manteve “insulada” das disputas domésticas, sendo coordenada basicamente pelo Itamaraty e formulada a partir do “triângulo de ferro” (FARIA, 2003, p. 25), que no caso da política externa era historicamente composto pela Presidência, pelo Itamaraty e por alguns ministérios setoriais, a depender do tema.

Com a redemocratização e maior engajamento do país em agendas e espaços internacionais, despontou também a pluralização de agentes no jogo político para temas externos, gerando um duplo efeito na agenda internacional: por um lado, a diminuição da capacidade de tomada de decisão autônoma pelo Itamaraty e, por outro, a politização da agenda, com custos e benefícios assimétricos para os diferentes setores nacionais. Esse novo cenário deu azo a “novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*” (LIMA, 2000, p. 295).

Quanto à agenda da política externa para a agricultura, ajustes para a implementação do plano Real (como a âncora verde) contribuíram para a construção da noção de “imprescindibilidade” do agronegócio para a estabilidade da balança comercial brasileira (DELGADO, 2012). Já nos anos 2000,

o projeto de desenvolvimento da China impulsionou a alta dos preços de produtos primários e reforçou a conformação de modelo de desenvolvimento econômico baseado na exportação em larga escala de bens primários e de baixo valor agregado como via principal de crescimento econômico, aquilo que ficou conhecido como o “consenso das *commodities*” (SVAMPA, 2015), processo impulsionado por sucessivas altas de preço até 2008, quando os preços começaram a cair (APEX-BRASIL, 2011, p. 21).

Diante da imprescindibilidade do agronegócio na condução da macroeconomia nacional, a política externa passou a responder a essa nova dinâmica. Institucionalmente, viu-se duas grandes transformações: a ampliação de secretarias internacionais em outros ministérios e o adensamento da agenda agrícola no organograma do Itamaraty. Sobre o primeiro ponto, uma das primeiras transformações veio com a reforma estrutural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em julho de 2003, permitindo a criação da Assessoria Internacional e de Promoção Comercial (AIPC) dentro do gabinete do ministro.

A fundação da AIPC foi justificada pela discussão em alta de importantes agendas internacionais com impacto na agricultura: Alca e OMC (já em 2003) e a retomada das negociações sobre o Acordo Mercosul-União Europeia (em 2004). O contexto estimulou a instituição de um Grupo de Trabalho Internacional (GTI) dentro do MDA para que agentes governamentais, movimentos sociais, academia e organizações não governamentais pudessem debater essa agenda conjuntamente, logo depois, o GTI foi formalizado institucionalmente como AIPC. No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o processo de transformação já vinha ocorrendo desde os anos 1990, mas apenas em 2005 o Ministério foi reestruturado para passar a contar com a Secretaria de Relações Internacionais (SRI). Até aquele momento, boa parte das discussões internacionais ocorriam no gabinete do ministro e em outros departamentos, como era o caso da Secretaria de Política Agrícola.

Outros ministérios também passaram a lidar com a agenda internacional da agricultura familiar, sobretudo aqueles responsáveis por políticas que – pouco a pouco – passavam a ser incorporadas nos projetos de cooperação Sul-Sul,

como foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sob responsabilidade central do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), sob responsabilidade central do Ministério da Educação via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A demanda por cooperação era recebida e administrada pelas secretarias e assessorias internacionais destes ministérios, com maior ou menor ingerência da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), envolvendo programas de capacitação técnica e compartilhamento de boas práticas por entre gestoras(es) públicos e diferentes lideranças sociais.

A respeito do segundo ponto – das transformações institucionais no Itamaraty –, a primeira delas ocorreu ainda em 1992, quando o Ministério criou a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), dentro do Departamento de Política Comercial Internacional (DPC). O Ministério também passou a alocar uma grande quantidade de diplomatas nos departamentos que cuidavam das negociações comerciais que envolviam a pauta agrícola. Contudo, uma das principais transformações dos anos 2000 está atrelada ao projeto da política externa “altiva e ativa” que tinha como princípio a difusão do modelo de desenvolvimento brasileiro para o mundo, sobretudo para países do Sul geopolítico.

Entre os “sucessos exportados” pelo Brasil, estava o Fome Zero, perfeitamente adequado às ambições do Brasil de tornar-se um *global player*. Como sinalizado por Maluf, Santarelli e Prado (2014, p. 19), o governo fez questão de politizar o tema da fome ao tirá-la “dos limites estreitos das opções técnicas ou soluções ótimas”. Assim como o Fome Zero, o modelo de desenvolvimento rural dual também fazia parte da estratégia mais ampla de política externa, pois associava desenvolvimento econômico – via exportação em larga escala do agronegócio – com políticas de desenvolvimento e justiça social – via projetos estruturantes que atrelavam a agricultura familiar com segurança alimentar.

Dentro dessa estruturação de política externa “altiva e ativa”, o Itamaraty criou a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) em 2004, com o objetivo institucional voltado para a Segurança Alimentar e Nutricional, desenvolvimento rural e agricultura familiar. Como

tratado por Rondó e Lopes (2016, p. 12), o CGFome tinha o papel de ser a “interface externa” do Fome Zero e das políticas e agendas estruturantes que compunham o programa. A intenção de mobilizar o capital político e simbólico do Brasil mundo afora também se evidenciou pelo aumento de volume de recursos aportados em cooperação, que passaram de R\$ 27,7 milhões em 2005 para R\$ 101,6 milhões em 2010. Os números de doação internacional de alimentos também foram expressivos, de R\$ 1,2 milhão em alimentos em 2005 para R\$ 284,2 milhões em 2010, ocasião do início das doações feitas pelo Brasil ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) das Nações Unidas (IPEA, 2017).

Na análise sobre a entrada da Contag nas agendas discutidas pela política externa brasileira, dois pontos merecem destaque para o período: (i) a participação social como princípio geral da atuação governamental dos governos do PT; e (ii) o discurso de desenvolvimento rural pautado na dualidade. No primeiro caso, foi possível observar uma “mudança da participação social no processo de deliberação sobre a política externa” no período, ainda que dependesse de muita reivindicação e pressão de diferentes grupos sociais (LUIZ, 2018, p. 359). A inclusão de movimentos e grupos sociais rurais nas discussões internacionais também contou com o apoio institucional do MDA e de diferentes conselhos, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

Com relação ao segundo ponto, o desenvolvimento rural dual brasileiro era o discurso exportado mundialmente, sobretudo pelos representantes do Itamaraty e da Presidência da República, indicando que o Brasil era capaz de produzir desenvolvimento econômico ao mesmo tempo que avançava com justiça social. Evidentemente, essa dualidade nunca foi equilibrada, pois os recursos, a visibilidade e o peso político do agronegócio sempre foram completamente desiguais se comparados à agricultura familiar. Contudo, o governo brasileiro optou por exportar mundialmente (principalmente para outros países do Sul geopolítico), que seu modelo de “coexistência pacífica” (MILHORANCE; GABAS, 2015, p. 7) poderia oferecer caminhos semelhantes tanto de desenvolvimento econômico quanto social.

Evidentemente, o discurso da coexistência pacífica variava conforme a arena internacional e a pauta discutida. A diplomacia tinha mais facilidade de entender – e construir posição política – a parte de cooperação, mas encontrava dificuldade de entender a coexistência entre agronegócio e agricultura familiar nas negociações comerciais, isto é, como ser ofensivo e defensivo em matéria agrícola ao mesmo tempo (LUIZ, 2018, p. 141). As duas arenas discutidas a seguir – OMC e FAO – são exemplos dessas variações.

A Contag na política externa brasileira: experiências na OMC e na FAO

Organização Mundial do Comércio (OMC)

O tema da agricultura foi historicamente excluído das discussões comerciais internacionais desde a assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), embrião daquilo que se transformou em OMC nos anos 1990. Foi apenas na última rodada do GATT, a rodada Uruguai (1986-1994), que o tema entrou nas discussões internacionais, com o propósito de desenhar e definir o escopo da negociação comercial agrícola no novo organismo internacional. Conhecido como “Blair House Agreement”, o Acordo de Agricultura foi construído a portas fechadas (sobretudo entre Estados Unidos e países da União Europeia), contendo 21 artigos e cinco anexos, além de três principais pilares de exceções ao livre-comércio agrícola (apoio interno, acesso a mercados e subsídios à exportação). Apesar de todas as ressalvas, essa foi a primeira vez, em quase cinco décadas, que o comércio agrícola passou a ser subordinado às regras multilaterais (MESQUITA, 2013, p. 65).

Olhando para a participação do Brasil na transição entre GATT e OMC, a posição oficial do país passava por um conflito interno de paradigmas de desenvolvimento, em razão do esgotamento do modelo de industrialização via substituição das importações. Até mesmo o setor agrícola não estava nem preparado, nem totalmente convencido dos ganhos da abertura internacional (FARIAS, 2007, p. 227). Esse cenário só mudou nos anos 2000, quando se deu a abertura da Rodada de Doha e quando a maior parte das negociações ocorreu,

entre 2001 e 2008, interrompida em meio às crises globais de alimentos e financeira.

Denominada “rodada do desenvolvimento”, a Rodada de Doha reforçou em seu mandato de abertura que as negociações dessem condições para que os países em desenvolvimento “efetivamente levassem em consideração suas necessidades de desenvolvimento, incluindo segurança alimentar e desenvolvimento rural” (OMC, 2001, p. 3). De fato, esses foram os temas que mais mobilizaram as discussões nesse período, a partir da articulação em torno do G-20 Agrícola, coalizão de países em desenvolvimento liderados por Brasil e Índia que dispunham de forte peso no setor agrícola e que, até então, estavam alijados da condução dos debates sobre agricultura promovidos sobretudo por Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá.

Olhando para a formulação da posição brasileira, o governo Lula começou então com a urgência de formar posição para a conferência seguinte, prevista para setembro de 2003 em Cancún, no México. Logo neste primeiro ano, diversas instâncias e espaços de discussão surgiram para avaliar os impactos das negociações comerciais internacionais na política doméstica brasileira. A AIPC dentro do MDA, certamente, é um dos destaques, promovendo discussões em conjunto com os movimentos sociais rurais. Contudo, outros espaços também foram identificados.

Por exemplo, o seminário “Agricultura Familiar e Negociações Comerciais Internacionais” (realizado entre os dias 20 e 22 de agosto de 2003) foi organizado pelo MDA, MRE e Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip)⁶ e contou tanto com a presença de diversas organizações sociais como a Contag, o MST, a Oxfam, a ActionAid quanto com a participação de representantes de governos de 11 países. O chanceler Celso Amorim, presente no seminário, fez pronunciamento oficial sobre a importância de garantir “a participação da sociedade civil, particularmente às organizações de trabalhadores e produtores rurais familiares, nas negociações internacionais”, afinal, “o tema é o desenvolvimento, então ela tem que levar em consideração

⁶ Rebrip é uma organização-rede, que reúne diversas associações, organizações não governamentais e movimentos sociais voltados para temas diversos. Na ocasião, a Rebrip discutia, a partir do seu GT de Agricultura, os impactos das negociações comerciais sobre a agricultura familiar, além de formular propostas.

as necessidades da segurança alimentar e os interesses e demandas diferenciadas da agricultura familiar” (LUIZ, 2018, p. 138).

A participação da Contag nas negociações para formulação de posição da política externa brasileira surge mais claramente nessa ocasião da conferência de Cancún, tendo sido a primeira vez que a delegação oficial brasileira incluía movimentos sociais rurais entre seus representantes. Cabe destacar que outras ações de engajamento existiram previamente à Cancún, como foi a participação nas mobilizações ocorridas durante a conferência de Seattle, em 1999, “ainda que do lado de fora e por convite das grandes ONGs internacionais, como Oxfam e ActionAid, e não por convocação do Itamaraty, nem como delegação brasileira” (LUIZ, 2018, p. 256). A Coprofam também lançou posição para Seattle, defendendo “padrões de comércio coerentes com o desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas produtivos baseados na agricultura familiar” (CARVALHO, 2003, p. 381). O MST e a Via Campesina, por outro lado, formaram consenso sobre a retirada de toda a regulamentação do universo agrícola da OMC (CAMPOS; OLIVEIRA; BIANCHINI, 2001, p. 77).

Outros dois espaços governamentais merecem destaque no contexto das negociações comerciais: (i) o Grupo Técnico Informal (GTI) da DPB/MRE; e (ii) a Câmara de Comércio Exterior (Camex). No primeiro caso, o GTI foi criado em 2003, dentro do Itamaraty, com o objetivo de formar consenso entre os setores agrícolas envolvidos. Participavam do GTI: organizações e instâncias governamentais identificadas com o agronegócio (Mapa, a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e o Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais – Ícone – centro de pesquisa financiado por várias entidades representativas de setores do agronegócio) e aquelas identificadas com a agricultura familiar (sobretudo o MDA e a Contag).

Já a Camex era a estrutura doméstica responsável pelas negociações comerciais. Ali, vários outros setores disputavam a negociação comercial, não apenas a agricultura. Participavam do Conselho da Câmara: Secretaria-Geral da Presidência, Casa Civil, Ministério da Fazenda, do Planejamento, da Indústria, dos Transportes, da Agricultura e o Itamaraty. A partir de 2005, a Camex passou a ser composta também pelo MDA. Como tratado por Ramazini Jr. (2010, p. 104), a criação do GTI foi uma forma do Itamaraty recuperar sua autoridade em

matéria de negociações internacionais, perdida nos anos 1990. Afinal, parte do objetivo do GTI era “pacificar” a questão agrícola antes de levar o debate à Camex.

Ainda que a Contag não fizesse oficialmente parte desse segundo espaço, é importante destacar que a atuação do MDA era muito pautada por uma ampla discussão com movimentos sociais rurais. Representantes do Ministério recorrentemente afirmavam que o trabalho conjunto entre governo e sociedade civil era considerado “fundamental para a internacionalização da agenda como um todo, mas também para articulação dentro do MRE” (LUIZ, 2018, p. 273). A vocação de atuação internacional de parte de gestoras e gestores do MDA também contribuía para a participação de movimentos sociais rurais, como a Contag, em outras pautas externas.

Entre as principais contribuições da participação da Contag nas negociações como delegação oficial estava a possibilidade de acompanhar os acordos costurados e exigir que os negociadores cumprissem os pactos assumidos domesticamente. Ademais, criava uma oportunidade nova de intervenção, que eram as manifestações dentro dos espaços de negociação. De fato, protestos do lado de dentro eram uma novidade na OMC, já que as manifestações aconteciam mais regularmente nos espaços públicos localizados ao redor do local do encontro, como ocorrera em Seattle. Outro diferencial dessa participação na delegação era o compartilhamento das informações com os movimentos mobilizados do lado de fora, que permitia ações mais coordenadas e concertadas entre os representantes da sociedade civil, bem como mais acesso à mídia internacional para denunciar as pressões sofridas por representantes de países em desenvolvimento para que aceitassem determinados arranjos decisórios (LUIZ, 2018, p. 279).

Em Cancún, principalmente, esse novo tipo de engajamento entre representantes de governo, organizações não governamentais e sociedade civil chamou bastante atenção, como é o caso do relato descrito por Paul Blustein:

parecia uma cena de protesto dos anos 1960, lembram os participantes. Os negociadores dos países em desenvolvimento estavam acomodados sobre mesas e sentados no chão e em qualquer outro lugar que pudessem achar vazio. Eles tinham

acabado de ser descobertos pela mídia do mundo inteiro, espantada com sua representatividade e sentido de unidade. (2011, p. 220)

Nasce, a partir daí, o G-20 Agrícola, que não só aglutinava diferentes países em desenvolvimento sobre a pauta agrícola, como se alicerçava (especialmente no que diz respeito à liderança brasileira da coalizão) no equilíbrio entre as propostas de liberalização comercial agrícola e a agenda de segurança alimentar e desenvolvimento rural.

Um último destaque sobre a participação da Contag na OMC, é a representação clara do embate ao redor da ideia de “coexistência pacífica” entre agronegócio e agricultura familiar na disputa pela construção da posição brasileira em política externa. Ainda que no plano doméstico fosse mais ou menos possível manter a dupla estratégia de desenvolvimento rural – via assimetria de políticas, recursos e intervenções –, no plano das negociações comerciais internacionais, a concertação entre os dois modelos parecia impeditivo, sem contar que as polaridades eram bem mais definidas na OMC. Contag e MDA reforçavam os limites da “coexistência pacífica” no plano internacional, como é o caso da afirmação de representante do MDA transcrita a seguir:

Ao comparar a política doméstica, [é possível ver que] você conseguia – minimamente ir contemplando os dois [projetos de agricultura]: você dá 12 bilhões para a agricultura familiar e não sei quantos bilhões a mais para o agronegócio. O crédito para o agronegócio era maior, mas cada um ia fazendo sua política. Você ia meio que compondo “não me atrapalha, que eu não te atrapalho”. Na política internacional era diferente. Você precisava fechar uma posição. [...] Então, era “abrir ou não abrir”, e se você toma uma decisão ‘A’, você vai deixar um superfeliz, mas o outro não. Você tinha na área internacional interesses divergentes e os choques eram mais diretos. [Era ali] onde se encontravam mesmo as divergências do modelo de desenvolvimento agrícola”. (LUIZ, 2018, p. 274)

As transformações globais – seja com o crescimento econômico da China (e seus impactos na economia brasileira), seja com os desdobramentos que desembocaram na crise global financeira e de alimentos de 2008 – terminaram

por colocar o debate sobre liberalização do comércio agrícola em suspenso, além de demolir o delicado equilíbrio de condução da negociação brasileira entre agricultura familiar e agronegócio construído na OMC de 2003 até 2008. Ficou, contudo, registrada a vontade política da alta cúpula do governo de promover esse alinhamento como uma estratégia mais ampla de política externa, condição fundamental para que o Brasil liderasse as negociações em curso durante os anos 2000.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)

Ao contrário da OMC e dos acordos de comércio internacional, a FAO traz no seu próprio cerne constitutivo o debate sobre agricultura. Contudo, sua estratégia de atuação e desenho constitucional não partiam do pressuposto da desigualdade social e sim da “insuficiência produtiva como fator central da fome” (ANDRADE; GOMES JR., 2014). Sendo assim, o desenvolvimento rural – via crescimento da produtividade – era reconhecido como fator-chave para o combate à insegurança alimentar.

Inclusive, a primeira vez que a Organização apresentou oficialmente a definição de “segurança alimentar” foi na I Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 1974, quando limitou o conceito à questão de produção, referindo-se “à disponibilidade, em todos os momentos, de abastecimento mundial adequado de alimentos básicos para sustentar uma expansão constante do consumo de alimentos e para compensar as flutuações na produção e nos preços” (ONU, 1974). A visão produtivista sobre a segurança alimentar, embora desconsidere o aspecto intrinsecamente social da fome, como retratado por Josué de Castro em *Geografia da Fome* (1984), é um elemento essencial para análise das características do funcionamento da FAO.

Um segundo ponto importante sobre a Organização é que, ao longo dos anos, a FAO foi perdendo sua predominância no debate global sobre agricultura e alimentação, com a pluralização da governança para outras agências, a exemplo do Fida, do PMA, do Grupo Consultivo de Pesquisa Agrícola Internacional (*Consultative Group on International Agricultural Research – Cgiar*), do antigo Conselho Mundial de Alimentação, da agenda agrícola no

Banco Mundial e na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além da abertura do tema dentro da própria OMC. A pluralização esvaziava seu papel político e sua capacidade decisória, além de condicionar parte do seu funcionamento ao elemento da *expertise* técnica.

Um terceiro e último elemento a se destacar são os impactos dos ajustes estruturais promovidos pelo modelo neoliberal na agricultura. Conforme descrito por Fouilleux (2009, p. 764), o modelo preconizava a retirada máxima do Estado do funcionamento dos mercados internos, a eliminação de tarifas e subsídios, a redução drástica do número de funcionários públicos e a privatização sistemática das unidades de produção. A FAO não passou incólume por estes ajustes, já que a Organização sofreu diversos cortes orçamentários e encolhimento da sua atuação pelo mundo. Ao longo dos anos 1980 e 1990, dentre os impactos dos ajustes, estavam o aumento da pobreza rural e o crescimento da inviabilidade do modelo de produção agrícola baseado na pequena escala.

Esse é o cenário no qual se instaurou a II Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996. A cúpula foi significativa por uma série de fatores: representou a inclusão da discussão de novos paradigmas alternativos ao neoliberalismo (direito humano à alimentação – *right to food*, soberania alimentar, agroecologia); permitiu a retomada da atuação da FAO como promotora de grandes diálogos internacionais; e, por fim, abriu nova fase de atuação dos movimentos sociais rurais, que passaram a se mobilizar transnacionalmente “em reação aos efeitos devastadores das políticas neoliberais sobre a produção agrícola e os meios de subsistência rurais” (MCKEON, 2011, p. 5).

A segunda cúpula permitiu a reunião de muitos setores da sociedade civil ao redor das agendas discutidas pela FAO. Até então, diversos movimentos sociais rurais e organizações sociais pouco haviam trabalhado em conjunto nos temas da Organização; muitos sequer tinham conhecimento uns sobre os outros. A Contag, que até dispunha de alguma interação com a OIT (como já citado em seção anterior), não tinha ainda uma relação robustamente estabelecida com outras agências da ONU, como a FAO.

Sempre importante destacar que o período era de muita mobilização interna dentro do Brasil. No caso da Contag, havia as mobilizações ao redor do Grito da

Terra Brasil (GTB) desde 1994 e toda a conjuntura histórica que deu condições para a aprovação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996. A percepção quanto à prioridade da agenda doméstica, em detrimento da internacional, também pautava outros grupos sociais brasileiros, como era o caso daqueles mobilizados ao redor do tema da segurança e soberania alimentar. Estes reconheciam a pauta internacional como ainda bastante marginal, diante de tantos desafios nacionais e da própria construção das bases do conceito de “Segurança Alimentar e Nutricional” domesticamente (LUIZ, 2018, p. 315). Apesar disto, vale o registro da cúpula de 1996 como o pontapé inicial do processo de internacionalização de diferentes movimentos sociais rurais ao redor da FAO.

Por exemplo, a FAO implementou a “Política e Estratégia de Cooperação com Organizações Não Governamentais e da Sociedade Civil”, em 1999, abrindo consultas regionais para compreender como aumentar a legitimidade e eficiência de seus processos decisórios, reconhecendo a importância da participação dos principais constituintes do campo rural, ambiental, florestal das diferentes regiões do mundo (FAO, 2013, p. 8). A Contag esteve envolvida nesse processo, assim como o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (criado em 1998).

Em seguida, foi criado o Comitê Internacional de Planejamento (CIP), em 2002, como forma de endereçar a maior dificuldade experienciada pelos movimentos sociais rurais de participar e incidir nos debates estabelecidos na FAO, especialmente se comparado com a capacidade de participação e incidência das grandes e solidamente estabelecidas ONGs do Norte Geopolítico. Com o CIP, os movimentos puderam se familiarizar com a agenda da FAO, além de melhor articular suas reivindicações pelo direito de participar como membros legítimos dos debates estabelecidos pela Organização.

Por fim, todo esse movimento culminou na criação do Mecanismo da Sociedade Civil do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA) em 2009, espaço formal criado e responsável pelo diálogo dos atores da sociedade civil com a FAO. Essa criação faz parte de um processo ainda maior, de reforma do Comitê Mundial. A reforma tinha dentre seus principais objetivos: retomar a

centralidade política da FAO nos debates sobre segurança alimentar; fazer do Comitê Mundial um espaço de debate político; e, por último, promover mais inclusão e participação democrática nas discussões (BREM-WILSON, 2010, p. 75).

A prerrogativa do Mecanismo era a participação de representantes do campo, ainda que fosse permitida a presença de ONGs internacionais, desde que para apenas assessoramento e suporte. Via Mecanismo, a Contag – representando a Coprofam – passou também a se articular mais solidamente com outras redes internacionais, como a Rede de Organizações de Camponeses e Produtores da África Ocidental (Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l’Afrique de l’Ouest – Roppa) e a Associação de Produtores da Ásia para Desenvolvimento Rural Sustentável (Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development – AFA).

Na FAO, é evidente a articulação e incidência transnacional da Contag na FAO por outros caminhos e independente das agendas da política externa brasileira. Contudo, a estratégia do Fome Zero era uma marca indissociável da política externa nos anos 2000, de modo que, seja alinhados como delegação, seja atuando de maneira independente, as pautas discutidas pela Contag na FAO também estavam alinhadas com as discutidas pelos representantes oficiais do estado brasileiro na Organização. Ademais, cabe destacar três pontos essenciais de relação entre a Contag e a política externa brasileira na FAO: a agenda de segurança alimentar; o engajamento e articulação via CGFome; e, por último, o movimento estratégico do MRE, da Presidência da República e do próprio já ex-Presidente Lula para eleger Graziano da Silva como diretor-geral da Organização em 2012.

No que se refere ao primeiro ponto, destaca-se o elemento subordinado da agenda da agricultura familiar às pautas de segurança alimentar na FAO. Neste contexto, parte do debate sobre agricultura familiar promovido pela política externa esteve a reboque do conceito de Fome Zero e de sua campanha internacional para “gerar uma mudança qualitativa do debate sobre a fome e sobre o papel do Brasil no tema [...], que passou a ser visto, de fato, como um país bem-sucedido na área agrícola e bem-sucedido na área do combate à fome e à pobreza” (LUIZ, 2018, p. 353). As referências e menções ao “círculo virtuoso” das boas práticas difundidas pelo Brasil, como o caso do PAA e Pnae, ajudavam

a reforçar que o combate à fome e à pobreza dependiam de características estruturais voltadas à pequena produção, no caso, a agricultura familiar. Nesse aspecto, a possibilidade de trazer a agenda da agricultura familiar para a FAO de Roma aumentava a chance da discussão global sobre o tema, proporcionando mais oportunidades a favor do setor, como foi o caso da construção do movimento em prol do Ano Internacional da Agricultura Familiar (ocorrido em 2014), seguido pela Década Internacional da Agricultura Familiar (2019-2028).

Quanto à articulação com agentes estatais engajados na política externa, e – ao contrário do observado nos debates na OMC – não era o MDA o ministério mais ativo no trabalho em conjunto com a Contag na FAO. Ali, o maior diálogo ocorria com a CGFome do Itamaraty e, em alguma medida, com a Rebrasfao (Representação Brasileira para FAO, Fida e PMA baseada em Roma), criada a partir de 2008, comprovando a prioridade dada para essa arena multilateral pela política externa brasileira. Apesar da aproximação e de ser um importante espaço doméstico no Brasil para a articulação ao redor da agenda da política externa desenvolvida na FAO, esse engajamento CGFome-Contag parecia encontrar mais dificuldades em razão da maior aproximação ideológica da coordenação-geral com a Via Campesina (LUIZ, 2018, p. 352).

Por fim, no que concerne aos movimentos pela eleição de José Graziano da Silva para a FAO Global em 2012, destaca-se o processo histórico de circulação das estratégias do Fome Zero e, consequentemente, do pacote brasileiro de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar desde 2006, quando Graziano foi empossado diretor regional da FAO de Santiago, catalisando “a experiência brasileira em projetos Sul-Sul direcionados à luta contra a pobreza e fome na região” (GRAZIANO DA SILVA, 2017, p. 310). A partir dali se construiu uma agenda de trabalho conjunta da Contag e Coprofam com a FAO Regional, seja ela embasada em práticas produtivas mais diretamente, seja também estruturada a partir da associação entre agricultura familiar e segurança alimentar.

A mobilização pela candidatura de Graziano para a FAO Global começou sem a recomendação do Itamaraty, que na ocasião preferia utilizar seu capital

político na eleição para a OMC. Contudo, a Presidência da República tomou a decisão de lançar sua candidatura, que logo em seguida contou não só com a ativação da máquina diplomática do MRE, mas de outros ministérios e da própria sociedade civil e dos movimentos sociais, incluindo aí a Contag, como mostra o depoimento apresentado por Luiz (2018, p. 349) de representante da Confederação:

A conquista de um organismo como a FAO não chega do nada: foi uma disputa do caceta. [...] A gente fazia encontro, falava dos nossos programas, o Consea, a ABC [...] A gente saía para fazer campanha corpo a corpo, e eu conversava com as pessoas, disparava emails para sociedade civil etc.

Todas as profundas transformações políticas ocorridas no Brasil desde 2016 impactaram diretamente a agenda da política externa brasileira na FAO e também a agenda da agricultura familiar dentro do país. A despeito dessas mudanças, a Contag seguiu e ainda segue ativa em seus diálogos transnacionais, seja via Coprofram e as articulações com o Mecanismo da Sociedade Civil, seja ao redor dos debates da Década da Agricultura Familiar (2019-2028). Em ambos os casos, a participação e engajamento internacional seguem representando intenção de “dar visibilidade [para agricultura familiar], criar estratégias de articulação com atores-chave, criar institucionalidade [...] e incidir nesses espaços de maneira qualificada” (CONTAG, S/d).

Convergências e divergências da participação da Contag na política externa brasileira

Entre os principais pressupostos do arcabouço das narrativas políticas estão: a construção social da realidade, a relativa estabilidade dessas construções sociais no tempo, a composição de narrativas a partir de componentes específicos e identificáveis, a operação dessas narrativas em três níveis de interação (micro, meso e macro) e, por fim, o papel das narrativas para cognição e na comunicação humana. A agricultura familiar tem sido o grande elemento definidor da narrativa social da realidade por parte da Contag nos últimos anos. A relativa estabilidade, a caracterização dessa agricultura por componentes específicos (inclusive normativos) e sua difusão em diferentes contextos e níveis

de interação marcam a estruturação argumentativa da Organização nas últimas décadas. Portanto, seja na OMC, seja na FAO, a narrativa mobilizada pela Contag estava pautada no papel e na relevância da agricultura familiar para o país.

Tendo em vista que cada narrativa guarda uma estratégia distinta a depender do nível de análise e do contexto na qual está inserida, cabe destacar as principais convergências e divergências em que a Contag (*homo narrans*) construiu suas estratégias argumentativas e narrativas nas diferentes instâncias (*agora narrans*), seja baseado na dinâmica entre os grupos da mesma coalizão/fórum que participou, seja na disputa com os demais fóruns/coalizões em disputa.

Observando as convergências, em ambos os casos – OMC e FAO –, a produção desta agricultura para fortalecimento e garantia da segurança alimentar perpassava o discurso tanto da Contag quanto da própria posição da política externa brasileira (ao menos no período sob análise). A lógica da incidência política da Contag nestes espaços se coadunava com a lógica da incidência de outros agentes governamentais envolvidos no processo – com destaque para o MDA – e estava pautada na participação e engajamento internacional como reforço para expansão ou – minimamente – para manutenção das políticas públicas domésticas. A difusão da agenda da agricultura familiar e do pacote de políticas públicas que interligavam agricultura familiar e segurança alimentar ajudava a manter a existência da narrativa de duas agriculturas no plano doméstico, e, portanto, de políticas voltadas para esse setor, já que o embate doméstico sempre colocava em xeque a lógica de duas agriculturas (LUIZ; MILANI, 2022; LUIZ; ECIJA, 2022).

Outra convergência estava na vontade política do país, na ocasião, de se colocar no tabuleiro internacional como um ator capaz e legítimo de propor um novo modelo de desenvolvimento para o mundo, com destaque para o Sul Geopolítico (LUIZ, 2022b, p. 230). As bases para a atuação do Brasil como um *global player* dependiam da exportação dos denominados “modelos de sucesso” promovidos pelo país. Na ocasião, era a “coexistência” entre duas agriculturas que se dizia permitir o avanço tanto social quanto econômico em matéria de

desenvolvimento rural. Ainda que com muitas dificuldades e com capacidades extremamente assimétricas entre os representantes do agronegócio e da agricultura familiar, havia maior abertura para a incidência política da Contag dada a nova orientação da política externa, que – por sua vez – se colocava nas discussões internacionais a partir desse papel de promotor de um novo modelo de desenvolvimento. Esses foram os argumentos, por exemplo, da narrativa diplomática tanto no contexto do G-20 Agrícola da OMC quanto da reforma do CSA da FAO.

Uma última convergência sobre a incidência política da Contag tanto na OMC como na FAO era a questão das barreiras técnicas e linguísticas para engajamento nas discussões internacionais desenvolvidas nessas arenas. No quesito linguístico, a dificuldade era compartilhada por outras lideranças e militantes de outros movimentos sociais, sobretudo quando passaram a dialogar com outras esferas internacionais para além da região, onde o espanhol permitia alguma interação, pela semelhança com o português. Um dos relatos disponíveis em Teixeira (2018, p. 182), coletados durante entrevistas com representantes da Contag, dialogou com essa questão: “um senhor desafio de vida aí, ter que aprender outra língua [...] pelo menos [com] meu portunhol me viro pelo resto do mundo... [mas] não consegui vencer a minha barreira de aprender inglês”.

Na mesma lógica, também havia uma barreira técnica, dados os novos léxicos e outras práticas de intervenção promovidas por esses organismos, principalmente quanto às negociações promovidas na OMC, que tinham toda uma complexidade pouco acessada pela delegação brasileira, com exceção daqueles diretamente envolvidos com os textos dos acordos. No caso da FAO, a relação com a Organização também exigia tempo de aprendizado sobre os processos de interação, como era a contribuição em consultas, a participação em conferências e os diálogos a partir do Mecanismo da Sociedade Civil.

Já no que tange às divergências entre as estratégias de incidência política da Contag na OMC e da FAO, a primeira refere-se aos principais parceiros governamentais mobilizados para articulação. Na OMC, a parceria com o MDA era reconhecida como fundamental e ambos participavam de maneira articulada em diferentes ocasiões de negociação sobre a posição brasileira,

como foi o caso das reuniões do GTI e dos seminários promovidos. Essa aproximação nas negociações entre Contag e MDA já não ocorria na FAO, tendo em vista que o ator governamental mais atuante naquele espaço era o Itamaraty, via CGFome.

Uma segunda divergência dizia respeito à atuação dentro e fora da delegação. No caso da OMC, ficou mais evidente a participação da Contag como representante da delegação brasileira nas reuniões ocorridas para a rodada de Doha. Já na FAO, ficava mais aparente uma atuação transnacional mais independente da Contag, especialmente a partir da criação do Mecanismo da Social Civil, que garantia a contribuição da Confederação como representante da Coprofam sem depender da articulação com a delegação do país.

Uma terceira divergência estava na construção de engajamento entre OMC e FAO. A lógica de existência da OMC está apoiada na liberalização do comércio internacional agrícola e, sendo assim, a discussão sobre agricultura familiar esteve mais pautada em seu aspecto produtivo, com menor destaque para outros cenários da multifuncionalidade da agricultura familiar. Havia, nesse espaço, mais preocupação em garantir a manutenção de políticas públicas voltadas para agricultura familiar, inclusive subsídios e recursos destinados para esse grupo, que – sob a ótica da liberalização – são interpretados como práticas protecionistas. Na FAO, que desempenha um relevante papel de construção e estruturação do debate sobre agricultura no mundo, havia mais oportunidade de discutir os diferentes aspectos da agricultura familiar, além de pautar o próprio conceito, que não era internalizado pela Organização (comumente mobilizada do conceito de pequenos produtores, *small-scale farmers*).

Por fim, há uma miríade de convergências e divergências relativa à participação e ao diálogo, seja com representantes do agronegócio, seja com outros movimentos sociais rurais, com destaque aqui para o MST. No caso da OMC, ficava nítida a maior participação – e embate – com representantes do agronegócio, uma vez que se tratava de um espaço prioritário para a agenda do Mapa e outros representantes não governamentais do setor. A necessidade de concertação e diálogo era mais constante com esses grupos na OMC, se

comparada com a FAO, espaço no qual o agronegócio era atuante apenas em áreas específicas.

O MST não reconhecia a OMC como espaço legítimo de discussão sobre agricultura, portanto, incidia no debate sobre abertura comercial de maneira crítica, atuando de forma contestatória do lado de fora. Como discutido por Luiz (2018, p.184), a cadeia produtiva da agricultura familiar filiada à Contag sofria mais diretamente os impactos da liberalização comercial, como foi o caso do Mercosul, por estarem os agricultores sindicalizados da Contag mais diretamente ligados às cadeias agroindustriais e, por conseguinte, mais impactados pelas transformações do mercado agroindustrial. A lógica de intervenção da Contag a partir de uma relação institucional permitiu que, na OMC, houvesse uma troca entre as atividades do lado de dentro dos espaços de negociação e os espaços de fora de manifestação política.

Já na FAO, tanto a relação com setores do agronegócio quanto com outros movimentos sociais rurais era distinta. No caso do agronegócio, a incidência na FAO era restrita – até o início dos anos 2000 – a algumas áreas da Organização, como o Codex Alimentarius e a Comissão de Medidas Fitossanitárias, reconhecidos pela própria OMC como *norm setting bodies*, isto é, as definições ali estabelecidas eram aceitas como regras dentro da OMC. No caso dos demais movimentos sociais, o engajamento e articulação era muito mais ativo, seja com grupos mais diretamente atrelados aos debates sobre segurança alimentar, seja com aqueles mais diretamente ligados aos debates sobre agricultura familiar, indígena, quilombola, extrativista e campesina.

A partir das convergências e divergências da atuação da Contag nesses organismos e observados todos os elementos descritos anteriormente, é possível fazer algumas considerações e distinções sobre os: i) contextos/cenários (*setting*); ii) personagens; iii) enredos/tramas; e, por fim, iv) sobre as diferentes estórias de moral construídas na definição das narrativas políticas da Confederação em meio à agenda da política externa discutida na OMC e na FAO.

Para a OMC, no que diz respeito ao contexto/cenário, cabe reforçar o elemento da novidade de participação nas discussões dentro dessa arena, espaço fechado para diferentes atores não governamentais, sobretudo

movimentos sociais. O ambiente de discussão também era operacionalizado sobretudo de maneira *top-down*, com mobilização de jargão técnico que dificultava o acesso ao conteúdo e para a construção de argumentos que dialogassem com a tecnicidade da negociação. O papel de personagens apoiadores dessa participação foi bastante relevante – com destaque ao engajamento dos gestores públicos do MDA, mas também de ativistas envolvidos em outras agendas internacionais, como o caso da Rebrip, Oxfam, entre outros.

É interessante observar que na construção do enredo/trama, fica mais evidente o discurso da complementaridade entre agricultura familiar e agricultura patronal, sobretudo por representar um ponto de aderência ao projeto político em desenvolvimento pelo Itamaraty no desenho da sua política externa ativa e altiva, facilitando a composição de uma coalizão dominante nas negociações em curso. A complementaridade não está aqui disposta como concordância, mas sim no desenho da argumentação de que era preciso estabelecer coerência com as políticas domésticas existentes – baseadas no modelo dual. Portanto, a ampla liberação comercial era incompatível com o modelo praticado internamente e também com o projeto político geopolítico em curso.

A incompatibilidade do argumento se destacou em 2008, quando as divergências sobre a questão agrícola inviabilizaram a alegação da “coexistência pacífica” no plano internacional. Ainda que não possa ser reconhecida como uma vitória, a interrupção das negociações ajudava a frear o processo de liberalização comercial agrícola via acordo multilateral. Em 2013, o brasileiro diplomata Roberto Azevêdo assumiu a Direção-Geral da OMC em meio à paralisia ocasionada pelas divergências agrícolas. Estrategicamente, o novo diretor reconheceu a necessidade de construir acordos mais modestos e passou a articular as negociações em temas pontuais.

Um deles foi o acordo de Nairobi estipulando o fim dos subsídios para exportação agrícola. Para esse novo ciclo, analisa Mineiro que, “o Brasil pouco a pouco abandon[ou] uma posição que visava equilibrar os interesses da grande agricultura de exportação e a agricultura familiar e camponesa e [foi]

explicitando o retorno a uma agenda restrita aos interesses ofensivos do agronegócio” (MINEIRO, 2017, p. 18). A mudança de comportamento reflete um novo período da política externa brasileira, com novos paradigmas de atuação, pouca aberta à participação social e com rebaixamento do MDA para uma secretaria especial, perdendo *status* de ministério.

Voltando-se para a análise da construção de narrativas pela Contag a partir da interação no contexto/cenário da FAO, as características são muito distintas do descrito anteriormente. A Contag construiu, paulatinamente, uma agenda política de maneira independente, seja com a Organização, seja com os demais grupos e movimentos sociais engajados nesta arena. Esse processo – mais *bottom-up* – facilitou o desenho e redesenho de estratégias, a construção de parcerias e articulações internacionais, assim como o processo de aprendizagem social, sobre as melhores formas de participação e incidência no espaço em questão. A variação em comparação à OMC também ocorre no plano dos personagens, já que as articulações com outros movimentos sociais rurais, inclusive o MST e MPA pela Via Campesina, contribuíam para a construção de narrativas políticas em prol da agricultura familiar, com destaque ao papel da segurança e soberania alimentar.

A participação a partir da Coprofam também influenciava a maneira pela qual as narrativas eram construídas, já que representavam uma composição de valores, crenças e ideias do grupo latino-americano. Certamente, a ausência de uma atuação expressiva do setor do agronegócio patronal nessa arena na primeira década dos anos 2000 transformava a maneira pela qual os fóruns e coalizões eram forjados, permitindo a construção de discursos e enredos não embasados na lógica da “coexistência pacífica” e sim da complementaridade entre agricultura familiar e a agenda da Segurança Alimentar e Nutricional.

Da mesma forma que na OMC, a associação entre agricultura familiar e Segurança Alimentar e Nutricional também dispunha de aderência ao projeto político do Itamaraty e da Presidência. A relação de Graziano da Silva, eleito em 2012 para a FAO, com a agenda da agricultura familiar é extensa e cercada por sobreposições entre grupos e atores políticos mobilizadores desse tema no Brasil e no mundo. Destaca-se nos anos subsequentes a realização do Ano Internacional da Agricultura Familiar em 2014 e a aprovação da Década da

Agricultura Familiar. A conformação do conceito na Organização é uma estratégia narrativa importante de resiliência das suas próprias práticas, uma vez reconhecidas, praticadas e promovidas por organizações internacionais.

Considerações finais

Este artigo pretendeu ampliar o debate sobre a atuação da Contag na política externa brasileira, ao longo da primeira década dos anos 2000. A relevância do debate se deve à pouca observação desta política em específico – a política externa –, além da novidade de atuação da Contag nessa agenda, observada apenas a partir do período destacado.

Na Seção 1, foi sucintamente apresentada a abordagem das narrativas políticas, com intuito de situar a análise da política externa a partir de determinado personagem – a Contag – e sua participação em duas distintas arenas internacionais: OMC e FAO. A Seção 2 confirmou que a ausência da Contag nas discussões sobre a agenda da política externa não significava inexistência de atuação internacional da Organização nos anos anteriores. De fato, a Confederação se articulou de diferentes maneiras, regional e internacionalmente, desde sua criação, mas aprofundou sua atuação transnacional a partir dos anos 1990 em meio ao processo de integração regional, processo que se confunde com a própria construção da categoria política da agricultura familiar no Brasil.

Foi nos anos 2000 que se observou a atuação da Contag em política externa. A abertura política do governo brasileiro para participação social alcançou também essa agenda externa e, como descrito nas Seções 3 e 4, abriu oportunidades de incidência política da Contag em dois importantes organismos internacionais muito ativos nessa primeira década dos anos 2000: a OMC e a FAO. As convergências e divergências desse engajamento conforme os diferentes agentes e agendas envolvidos foram contempladas na Seção 5.

A participação da Contag na política externa brasileira, bem como na política institucional brasileira no geral, passou por grandes reveses após o golpe parlamentar de 2016 (SANTOS, 2017), com o rebaixamento do MDA para Secretaria Especial para Agricultura Familiar de Desenvolvimento Agrário

(Sead), seguido de incorporação pelo Mapa em 2019, tornando-se Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo.

O desmantelamento das políticas domésticas e dos espaços institucionais engajados no tema da agricultura familiar afetou uma parte importante da construção narrativa que dava abertura política para a incidência da Contag em política externa: a lógica de coexistência institucional entre os dois modelos de desenvolvimento (LUIZ, MILANI, 2022). Com a internalização da agenda da agricultura familiar no Mapa, restou o discurso de uma única agricultura, incompatível com a lógica até então desenvolvida pela narrativa da política externa de exportação de dois modelos de desenvolvimento (LUIZ, MILANI, 2022; LIMA; WAISBICH; SERAFIM, 2022).

Na Seção 1, foram apresentados três ciclos de participação transnacional da Contag, um quarto ciclo, não explorado neste artigo, certamente diz respeito ao esforço de atuação da Confederação em um contexto político nacional adverso. Sendo assim, de 2016 até 2022, a Contag seguiu atuando regionalmente e globalmente, por meio de campanhas transnacionais e em prol da difusão da agenda da agricultura familiar, ainda que “fora do radar” da nova institucionalização posta em curso no período (WAISBICH; LUIZ; FARIA, 2022).

A retomada do PT ao governo federal em 2023, a reestruturação das políticas da agricultura familiar e o retorno da dualidade burocrática (com a recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar) podem marcar um quinto ciclo de atuação internacional da Contag, bem como um novo modelo de intervenções na política externa brasileira, especialmente em razão da complexificação das discussões sobre a agricultura familiar com outros temas, como proteção ambiental e mudança climática. Para a pesquisadora e o pesquisador, ficam a incumbência de seguir monitorando as agendas e desenvolver novas análises sobre esse tipo de articulação.

Referências

ANDRADE, Erica; GOMES JR., Newton. Produção de alimentos e acumulação capitalista no Brasil: da insuficiência à inadequação do consumo alimentar. *Revista ABRA*, ano 35, v. 1, n. 1, p. 53-66, 2014.

- APEX-BRASIL – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *As exportações brasileiras e os ciclos de commodities: tendências recentes e perspectivas*. Série Análise Apex-Brasil: Conjuntura e estratégia. Brasília: APEX, 2011.
- BAUMGARTNER, Frank. R.; JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BLUSTEIN, Paul. *Desventuras das nações mais favorecidas*. Brasília: Funag, 2011.
- BREM-WILSON, Josh. *The reformed committee on World Food Security: a briefing paper for civil society*. Bilbao: IPC for Food Sovereignty, 2010.
- CAMPOS, Arnaldo de; OLIVEIRA, Marcos Antonio de; BIANCHINI, Valter. Integração nas Américas uma abordagem a partir do rural. In: ACTIONAID Brasil. *Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Actionaid Brasil, 2001. p. 47-82.
- CARVALHO, Maria Izabel. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, p. 363-40, 2003
- CARVALHO, Priscila Delgado de. Controvérsias e a produção do transnacional: os casos da Contag e do MPA. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, 2021. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=1195>. Acesso em: 15 jul. 2023.
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. *Introdução à Década da Agricultura Familiar 2019-2028*. Brasília: Contag, 2019. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/introducao-a-decada-da-agricultura-familiar-2019-2028>. Acesso em: 21 abr. 2023.
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. *Anuário Estatístico da Agricultura Familiar - 2023, Ano 2*. Brasília: Contag, 2023. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/contag-lanca-anuario-estatistico-da-agricultura-familiar-2023-20230725>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- COSTA, Hermes. O sindicalismo, a política internacional e a CUT. *Lua Nova*, São Paulo, n. 64, p. 129-152, 2005.
- DELGADO, Guilherme. *Do 'Capital Financeiro na Agricultura' à Economia do Agronegócio: mudanças Cíclicas em Meio Século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- ESTÉVEZ, Alejandro A.; PÁEZ ARENAS, Alejandra. El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas. *Cuadernos del INAP*, Buenos Aires, v. 1, n. 37, 2020.
- FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. *FAO strategy for partnership with civil society organizations*. FAO: Roma, 2013.
- FARIA, Carlos Aurélio. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-22, 2003.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.
- FARIAS, Rogério. *O Brasil e o GATT (1973-1993): unidades decisórias e política*. 2007. 269 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1552>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- FIGUEIRA, Ricardo. Condenados à escravidão. In: VV.AA. (Org.). *Trabalho escravo no Brasil contemporâneo*. Goiânia; São Paulo: CPT/Loyola, 1999. p. 165-208.
- FONSECA JR., Gelson. Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea. In: FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 353-374.
- FOUILLEUX, Eve. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, 2000.
- FOUILLEUX, Eve. À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 59, n. 4, p. 757-782, 2009.
- FREITAS, Alair; FREITAS, Alan; MINÁ DIAS, Marcelo. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1575-1597, 2012.
- GONZALEZ, Leticia. *Del prédio a la región: la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF*. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, v. 9, n. 5, 2020. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/13516>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- GRAZIANO DA SILVA, José. O Brasil e a FAO – parceira por um mundo sem fome. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo. *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: Funag, 2017. p. 305-330.
- GRISA, Cátia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.
- GRISA, Cátia. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. 289 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- GRISA, Cátia et al. Agricultura familiar no Mercosul: transformações nas arenas e políticas públicas. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 9, n. 5, 2020.

- GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. Difusão, convergência e tradução nas políticas de compras públicas da agricultura familiar no âmbito da REAF Mercosul. *Mundos Plurales*, [s. l.], v. 5, n. 2, 2018.
- GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, p. 125-146, 2014.
- HALL, Peter (Org.). *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brazilian cooperation for international development: 2011-2013*. Brasília: Ipea/ABC, 2017.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- KINDGON, John. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- LIMA, Maria Regina S. de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.
- LIMA, Thiago; WAISBICH, Laura. T.; SERAFIM, Lizandra. “One single agriculture”: dismantling policies and silencing peasant family farmers in Brazilian foreign policy (2016-2022). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 65, n. 2, p. e018, 2022.
- LUIZ, Juliana R. As “linhas vermelhas” para o desenvolvimento rural: a internacionalização da agenda da agricultura familiar e seus impactos na governança global. 2018. 408 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/17556>. Acesso em: 20 fev. 2023.
- LUIZ, Juliana R. O papel das ideias na construção da política externa brasileira: a contribuição das abordagens cognitivas. In: LUIZ, Juliana R. et al. (Orgs). *Política externa, agricultura e modelos de desenvolvimento: conceitos, teorias e estudos de caso*. Curitiba: Appris, 2022a. p.79-103.
- LUIZ, Juliana R. Fóruns e Arenas da política externa brasileira para agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC). In: LUIZ, Juliana R. et al. (Orgs). *Política externa, agricultura e modelos de desenvolvimento: conceitos, teorias e estudos de caso*. Curitiba: Appris, 2022b, p. 211-241.
- LUIZ, Juliana R.; CARVALHO, Priscila Delgado de; TEIXEIRA, Marco Antonio dos Santos. Cross-Movement in Latin America: lessons from the Mercosur Confederation of Family Farming Organisations (Coprofam). *Moving the Social*, Bochum, v. 63, p. 41-63, 2020.
- LUIZ, Juliana R.; ECIJA, Maria Berta. The diffusion of Brazilian public policies within international venues: the cases of health and rural development. In: PORTO DE

- OLIVEIRA, Osmany; ROMANO, Giulia C. (Eds.). *Brazil and China in knowledge and policy transfer: agents, objects, time, structures and power*. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 305-334.
- LUIZ, Juliana R.; MILANI, Carlos. Brazilian foreign policy and family farming: internationalisation processes through the analysis of 'Forums and Arenas'. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. e20200101, 2022.
- MALUF, Renato; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional*. Rio de Janeiro: Ceresan, 2014.
- MCBETH, Mark K.; JONES, Michael D.; SHANAHAN, Elizabeth A. The narrative policy framework. *Theories of the policy process*, v. 3, p. 225-266, 2014.
- MCKEON, Nora. *Global governance for World Food Security: a scorecard four years after the eruption of the "Food Crisis"*. Berlim: Heinrich-Böll-Stiftung, 2011.
- MCKEON, Nora. *The United Nations and civil society: legitimating global governance whose voice?* New York; Londres: Zed Books, 2009.
- MELLO E SILVA, Alexandra de. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, p. 139-158, 1998.
- MESQUITA, Paulo. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: Funag, 2013.
- MIELITZ NETO, Carlos. *Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil*. Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/ UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
- MILANI, Carlos. Política externa é política pública? *Insight Inteligência*, [s. l.], p. 57-75, 2015.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.
- MILHORANCE, Carolina; GABAS, Jean-Jacques. Reframing development from the South? A debate on the Internationalisation of Brazil's rural policies. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF PUBLIC POLICY, Milão, 2015. *Anais...* Milão: Catholic University of Sacro Cuore, 2015. p. 1-20.
- MINEIRO, Adhemar. As negociações recentes em Agricultura na OMC. In: INSTITUTO EQUIT (Org.). *A organização mundial do comércio e suas novas estratégias*. Rio de Janeiro: Instituto Equit, 2017. p. 13-18
- 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*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 569-603, 2016. Disponível em:

- <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/668>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- OMC – Organização Mundial do Comércio. *Declaração Ministerial adotada em 14 de novembro de 2001*. Genebra, 2001. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm. Acesso em: 28 maio 2022.
- ONU – Organização das Nações Unidas. *Report of the World Food Conference*, Rome 5-16 November 1974. New York: ONU, 1975. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/701143>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- PICOLOTTO, Everton. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 63-84, 2014.
- PICOLOTTO, Everton; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. In: DELGADO, Guilherme; BERGAMASCO, Sonia Maria (Orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: MDA, 2017. p. 342-366.
- PORTES, Alejandro. Convergências teóricas e dados empíricos no estudo do transnacionalismo imigrante¹. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 69, p. 73-93, 2004.
- PORTES, Alejandro; GUARNIZO, Luis E.; LANDOLT, Patricia. The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field. *Ethnic and Racial Studies*, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 217-237, 1999.
- RADAELLI, Claudio. Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, Paris, v. 50, n. 2, p. 255-275, 2000.
- RAMANZINI JR., Haroldo. *Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC*. 2010. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- RODRIGUES NETO, Damasio Duval; BARCELOS, Márcio. Histórias na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, p. 1632-1653, 2020.
- ROMANO, Jorge O. Atores e processos sociais agrários no Mercosul. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 1996. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/87>. Acesso em: 27 jan. 2023.
- RONDÓ, Milton; LOPES, Marcos. *Política externa e democracia: a construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional*. *Friedrich Ebert Stiftung Brasil*, n. 18, p. 1-20, 2016.
- RUBBO, Deni Irineu Alfaro. *Campesinos cosmopolitas: um estudo sobre a atuação política internacionalista do MST na América Latina*. 2013. 232 f. Dissertação

- (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-10052013-121248/pt-br.php>. Acesso em: 20 fev. 2023.
- SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, [s. l.], n. 21, p. 129-168, 1988.
- SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: an assessment. *Theories of the Policy Process*, [s. l.], v. 118, p. 188, 1999.
- SABATIER, Paul.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 2007, p. 189-220
- SABOURIN, Eric *et al.* Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. In: SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José: IICA, 2015, p. 2-39.
- SAKAMOTO, Leonardo (Coord.). *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Brasília: OIT, 2007.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *A democracia impedida*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.
- SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.
- SHANAHAN, Elizabeth *et al.* An angel on the wind: how heroic policy narratives shape policy realities. *Policy Studies Journal*, [s. l.], v. 41, n. 3, p. 453-483, 2013.
- SHANKLAND, Alex; GONÇALVES, Euclides; FAVARETO, Arilson. *Social movements, agrarian change and the contestation of ProSAVANA in Mozambique and Brazil*. 2016.
- SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton (Orgs.). *Foreign policy decision making: an approach to the study of international politics*. New York: Free Press, 1962.
- SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics*. Washington: Center of International Studies; Princeton: Princeton University, 1956.
- SVAMPA, Maristela. Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons. *Latin America South Atlantic Quarterly*, Duke; v. 114, p. 65-82, 2015.
- TEIXEIRA, Marco Antonio dos Santos. *Movimentos sociais, ações coletivas e reprodução social: a experiência da Contag*. 2018. 335 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/15447>. Acesso em: 8 jan. 2023.

- VIEIRA, Flávia Braga. Lutas camponesas na escala internacional: um estudo sobre a Via Campesina. *NERA*, Presidente Prudente, n. 20, v. 15, 2012.
- VON BÜLOW, Marisa; CARVALHO, Priscila Delgado de. O caso das organizações da agricultura familiar no Mercosul. In: GOHN, Maria; BRINGEL, Breno (Org.). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 183-197.
- WAISBICH, Laura; LUIZ, Juliana; FARIA, Carlos Alberto P. de. The rise and fall of Brazil as a “Policy Exporter”: from Lula Da Silva to Jair Bolsonaro. In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; ROMANO, Giulia C. (Eds.). *Brazil and China in knowledge and policy transfer: agents, objects, time, structures and power*. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 75-106
- ZIMMERMANN, Silvia *et al.* El público de la agricultura familiar y la REAF Mercosur como experiencia colectiva. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 9, n. 5, p. 934-962, 2020.

Como citar

LUIZ, Juliana R. O sindicalismo rural brasileiro na política externa: narrativas e oportunidades de incidência política desenvolvidas pela Contag. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, e2331209, 27 nov. 2023. DOI: https://doi.org/10.36920/esa31-2_09.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.