

## **A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL (REAF): EXPANSÃO OU APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL?**

*The specialized meeting on family farming of Mercosur (REAF): expansion or deepening of regional integration?*

*Guilherme Augusto Guimarães Ferreira<sup>1</sup>*

### **Introdução**

Nos primeiros anos do século XXI, a América do Sul passou por um processo de mudanças políticas que impactou de maneira direta nos processos de integração: a eleição de governos ligados a partidos de esquerda - a chamada “onda rosa” (PEREIRA DA SILVA, 2010). Essa conjuntura política provocou transformações na compreensão do papel que a região deveria ocupar e, sobremaneira, em como os processos de integração regional deveriam acontecer. Afinal, os governos eleitos convergiam em uma “atitude mais cautelosa em relação à liberalização unilateral” (VEIGA; RÍOS, 2007) e no entendimento de que os processos de integração regional, além da sua tradicional dimensão econômica/comercial, deveriam assumir uma face social e de governança regional, ligada à ideia de que existia uma necessidade de impor limites aos avanços e efeitos da globalização e da liberalização econômica e, de forma articulada, promover os objetivos do desenvolvimento, sobretudo a redução da pobreza (BIZZOZERO, 2011).

Houve, desta forma, uma redescoberta da região como espaço de somatória de capacidades e forças para a construção de alternativas, por meio de práticas transfronteiriças formais e informais. Assim, o regionalismo que se desenha no início do século XXI é a manifestação de um novo consenso em firmar a integração regional sob novas formas de cooperação, em que os Estados, organizações sociais e lideranças regionais são os protagonistas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

---

<sup>1</sup>Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP, campus de Franca, tendo realizado intercâmbio acadêmico de graduação no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Atualmente, é professor do curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Anhembí Morumbi e professor permanente da Faculdade de Tecnologia de São Paulo - FATEC. É pesquisador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNESP/Franca (NEPPs), da REPRI- Rede de Pesquisa sobre Regionalismo e Política Externa (UFU) e da Equipe de Relações Internacionais do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Email: guilhermegferreira@outlook.com

No caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), essa nova perspectiva colocou a necessidade de repensar o papel dos atores sociais frente aos processos de integração regional. Criado em 1991, no marco do “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), o Mercosul assumiu um caráter predominantemente comercial, cujo projeto fora “idealizado, gerido e implementado no seio do aparelho de Estado” (VIGEVANI, 1998, p.73), resultando em uma institucionalização reduzida, com graus mínimos de comprometimento entre os atores e concentração excessiva do poder decisório nas chancelarias e nos governos (MARIANO, 2000).

As mudanças na conjuntura política sul-americana no início dos anos 2000, entretanto, geraram uma expectativa de que os processos de integração regional sul-americanos, e o Mercosul de modo particular, caminhariam em direção ao aprofundamento, sobretudo diante de uma aparente convergência entre os objetivos dos governos dos países que compõem o bloco. Na prática, o resultado mais expressivo desse processo foi a ampliação institucional do bloco, que inseriu novas temáticas e atores em sua institucionalidade, dentre os quais as organizações sociais do campo, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

Diante da necessidade de compreender esse processo, este trabalho apresenta uma análise da REAF enquanto experiência de integração regional e discute em que medida suas características indicam a reprodução do modelo essencialmente intergovernamental característico do Mercosul dos anos 1990, ou apresentam indícios de pressões para a superação do intergovernamentalismo e criação de mecanismos supranacionais.

Em termos teórico-metodológicos, a análise é apoiada no modelo teórico da governança supranacional proposto por Sweet e Sandholtz (1998), tendo como fontes as atas e anexos das reuniões regionais da REAF, os documentos oficiais do Mercosul, relatórios produzidos por governos e organizações internacionais, entrevistas realizadas com atores diretamente envolvidos na reunião e em observações feitas em pesquisa de campo.

Para além desta Introdução, o presente texto está organizado em outras três seções. Na primeira, abordamos o processo de articulação entre as organizações sociais do campo e o governo brasileiro que culminaram na criação da REAF, bem como apresentamos uma breve descrição da organização institucional e da agenda de trabalho da reunião especializada. A seguir, realiza-se a análise da REAF enquanto experiência de integração regional, discutindo suas características à luz da abordagem teórica supracitada. Por fim, na seção destinada às considerações finais, destaca-se como o caso da REAF permite afirmar que a reforma institucional implementada no Mercosul ao longo da primeira década do século XXI resultou na proliferação de espaços de negociação sem poder de decisão, reproduzindo o modelo intergovernamental dos anos 1990.

### **A reunião especializada sobre agricultura familiar do Mercosul (REAF)**

O debate sobre a política agrícola se fez presente desde os primeiros anos do Mercosul, haja vista o impacto das negociações comerciais regionais em um dos setores de grande importância nas economias dos países membros do bloco. Assim, nos primeiros anos do Mercosul, foram criadas duas instituições dedicadas

à discussão de política agrícola dentro do Mercosul: o Subgrupo de Trabalho N° 8: Política Agrícola (SGT8) e a Reunião de Ministros da Agricultura.

O SGT8 foi criado pelo Tratado de Assunção ainda em 1991, com o objetivo de coordenar as políticas macroeconômicas e tratar, essencialmente, das questões ligadas às regras fitossanitárias e barreiras não tarifárias relativas aos produtos agrícolas. A Reunião de Ministros da Agricultura, por sua vez, foi criada em 1992, pela decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) n° 11/92, com o intuito de trabalhar para a harmonização da política agrícola dos países do bloco (GONZÁLEZ, 2011).

A agenda desses dois espaços, em convergência aos objetivos de liberalização comercial estabelecidos pelo bloco nos anos 1990, lastreados na ideia de promover a igualdade de condições para a produção agrícola mundial que se estava negociando no âmbito da Rodada Uruguai do então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), atual Organização Mundial do Comércio (OMC), concentrou-se nas demandas dos fazendeiros do agronegócio, organizados junto à Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM)<sup>2</sup>, e dos empresários dos grandes complexos industriais agropecuários. De uma maneira geral, tratava-se da barganha por medidas que garantissem melhores condições de produção e o livre acesso aos mercados regionais para aqueles fazendeiros e/ou empresários que optassem por internacionalizar sua produção, de maneira a aproveitar as vantagens comparativas de cada país, ou mesmo por migrar para os países do bloco em que os custos de produção eram menores (ROMANO, 1996).

É preciso ressaltar que esses atores não encontraram dificuldades em impor sua agenda às instituições do Mercosul, ao contrário dos produtores da agricultura familiar. Afinal, já possuíam forte poder de influência junto aos Ministérios de Agricultura e aos governos nacionais, o que garantiu que seus interesses fossem contemplados na agenda da Reunião de Ministros da Agricultura e do SGT8 (RIELLA, 2002).

Nos mesmos anos 1990, a normativa do bloco indicava alguma preocupação com a produção agrícola familiar. Observa-se que na decisão do CMC n° 01/92, o bloco expressou a sua preocupação em articular os pequenos e médios produtores rurais em torno do processo de integração. No entanto, devido, entre outras coisas, à compreensão prevalecente de que a agricultura familiar estava relacionada à pobreza e à miséria e que deveria ser alvo de políticas sociais e de assistência, foram poucos os avanços nas discussões em torno de políticas públicas nacionais e regionais de facilitação do comércio, de financiamento produtivo e de inserção dos produtores familiares no novo mercado regional que se formava.

Diante do domínio da agenda do SGT8, e das discussões sobre política agrícola no Mercosul de uma maneira geral, pelos interesses do agronegócio, as organizações sociais do campo de âmbito nacional e demais representantes da agricultura familiar se articularam e formaram, em 1994, a Coordenadoria de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), com o objetivo de ser o contraponto aos representantes do

<sup>2</sup>A Federação de Associações Rurais do MERCOSUL (FARM) congrega, atualmente, dez federações e confederações dos países do MERCOSUL ampliado: Confederação Rural Argentina (CRA), Sociedade Rural Argentina (SRA), Confederação Nacional de Agricultura da Bolívia (CONFREAGRO), Confederação de Pecuáristas da Bolívia (CONGABOL), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional de Agricultura do Chile (SNA), Associação Rural do Paraguai (ARP), Associação Rural do Uruguai (ARU) e Federação Rural do Uruguai (FR).

agronegócio, defender os interesses da agricultura familiar junto aos governos do bloco e demandar políticas regionais diferenciadas para a agricultura familiar no âmbito do SGT8.

Frente ao Mercosul, a COPROFAM adotou uma postura de “apoio crítico”, caracterizada pela presença ativa e constante da organização nas atividades do SGT8, no sentido de conhecer o processo de integração, analisar suas consequências para a agricultura familiar e atuar de maneira reativa diante das ameaças à sobrevivência do setor, de forma a garantir que a integração econômica regional não afetasse negativamente os agricultores familiares (CARVALHO, 2011).

Simultaneamente, ocorreu no Brasil um processo de consolidação do reconhecimento da agricultura articulada em torno da unidade familiar enquanto modelo de produção diferente e alternativo ao agronegócio, baseada em uma concepção multifuncional da produção agrícola, que não se esgota na simples oferta de produtos, mas se coloca como provedora de outros bens à sociedade, como a preservação dos recursos naturais e das paisagens, e como protagonista na dinamização dos espaços rurais (WANDERLEY, 2003).

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

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

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

Criou-se, dessa forma, o ambiente político e institucional que possibilitou que o combate à fome e a promoção da agricultura familiar passassem a exercer um papel mais relevante junto à política externa brasileira, sobretudo em razão da articulação entre o MDA e a CGFOME, que exerceu provisoriamente a assessoria internacional do ministério. Não se está afirmando, no entanto, que o agronegócio tenha sido negligenciado e/ou abandonado. O que reconhecemos é que houve uma abertura da política externa brasileira para a agricultura familiar, tradicionalmente excluída de tais espaços.

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

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

Nessa carta, a COPROFAM pleiteou junto ao Mercosul o reconhecimento da agricultura familiar enquanto modelo de produção agrícola demandante de políticas públicas diferenciadas que, assim como aquelas dirigidas ao agronegócio, necessitam ser harmonizadas em nível regional para que o setor possa se beneficiar das oportunidades geradas pela integração regional. Para tanto, propôs a criação de um espaço específico junto ao SGT8, com o objetivo de debater uma agenda de políticas públicas em nível regional para o setor (COPROFAM, 2003).

A partir de então o governo brasileiro articulou a proposta de criação de uma reunião especializada sobre a agricultura familiar, apresentada durante a LIII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum (GMC), em março de 2004. Na ocasião da LIV Reunião Ordinária do GMC, a proposta foi aprovada e transformada na resolução do GMC Nº 11/04, estabelecendo a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), com o objetivo de promover o fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar no bloco, por meio da promoção e facilitação do comércio dos produtos oriundos do setor, o que implica em medidas que assegurem o aumento da capacidade produtiva e melhores condições de acesso aos mercados.

As atividades da REAF estão organizadas em quatro principais instituições: Seções Nacionais, Grupos Temáticos (GTs), Seção Regional e a Secretaria Técnica. As seções nacionais se reúnem uma vez a cada semestre, sempre antes da sessão regional, e são organizadas e presididas pelos respectivos coordenadores nacionais da REAF de cada país, designado pelos governos, que devem assegurar a participação dos representantes das organizações sociais. É, desse modo, o espaço em que os governos e as organizações sociais

do campo de cada país se reúnem para debater e construir consensos em torno da agenda e de propostas de políticas públicas a serem tratadas na seção regional.

A seção regional também é realizada a cada seis meses e é organizada e presidida pelo país que exerce a presidência *pro tempore* do Mercosul, com apoio da Secretaria Técnica. Seu objetivo principal é a elaboração da ata da REAF, composta por uma síntese dos trabalhos realizados pelos grupos temáticos ao longo do semestre, pelas propostas e projetos de políticas públicas e pelas recomendações ao GMC. A seção regional é o espaço em que os governos exercem o poder de decisão, deliberando por consenso sobre quais propostas e/ou recomendações serão enviadas para apreciação dos órgãos decisórios do Mercosul.

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

Adicionalmente a essas atividades, nos dias em que precedem a realização da reunião da Seção Regional, as organizações sociais e os coordenadores nacionais encontram-se separadamente. A seção plenária das organizações sociais é um espaço de participação restrito às organizações sociais do campo que participam da REAF, em que são debatidos os temas das agendas nacionais e da agenda regional, resultando em um documento com o posicionamento e as demandas desses atores, que é lido na seção plenária e, posteriormente, encaminhado para todos os membros da REAF. A Reunião de Coordenadores Nacionais, por sua vez, reúne os representantes oficiais dos governos para fazer o balanço das Seções Nacionais, discutir sobre a metodologia dos debates e programar as próximas atividades das Seções Nacionais (CARVALHO, 2011; NIEDERLE, 2016).

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

Em termos de agenda, os trabalhos desenvolvidos pela REAF evidenciam uma perspectiva que considera a multidimensionalidade do setor, representada pela diversidade dos temas abarcados pelos grupos temáticos que trabalham as mais variadas questões ligadas aos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar, às políticas de acesso à terra, ao impacto das mudanças climáticas na produção agrícola familiar, e às preocupações em torno das mulheres e da juventude rural (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015). Dessa forma, a REAF procura atuar em uma lógica que desvincula as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar da concepção que as colocam como uma reação compensatória para os efeitos indesejados da liberalização do comércio, transitando para o entendimento de que devem ser

instrumentos de fomento à criação de um novo padrão produtivo e de desenvolvimento rural sustentável, ao mesmo tempo em que aponta para as possibilidades de se pensar a construção de um projeto de integração regional que seja, principalmente, um instrumento de promoção do desenvolvimento nos seus mais diferentes aspectos.

### **As características da REAF enquanto experiência de integração regional**

Os processos de integração regional são, conforme propôs Schmitter (1970) processos de desnacionalização de parte das funções do Estado em favor de estruturas institucionais regionais. Assim, em um contexto em que existem intensas relações transnacionais entre múltiplos grupos econômicos e políticos, a integração regional se materializa no desenvolvimento de mecanismos institucionais em nível regional com capacidade de acomodar esses interesses socioeconômicos e, em alguma medida, criar regras regionais para determinados setores (SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Segundo Sweet e Sandholtz (1998), as experiências reais de integração regional são processos contínuos, sem estado final, permeado por avanços e retrocessos, variando a depender dos interesses e dos padrões de relacionamento entre os atores sociais, econômicos e políticos envolvidos. Os autores defendem que se trata de um fenômeno que transita entre dois tipos ideais: Intergovernamental e Supranacional.

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

A partir dos conceitos, critérios e indicadores estabelecidos pelos tipos ideais, destacam-se três dimensões para análise dos processos de integração regional: (i) das organizações regionais, que diz respeito à autonomia das instituições regionais de definir uma agenda política relevante e executar políticas públicas de forma independente das vontades isoladas dos atores, sobretudo aqueles dotados de maior poder relativo; (ii) das regras regionais, que refere-se à capacidade das decisões produzidas em nível regional de impor constrangimentos e de construir padrões comportamentais nas relações entre os governos e suas respectivas sociedades; e (iii) da sociedade internacional, relacionada ao papel formal e/ou informal dos atores não governamentais no processo de integração regional (SWEET; SANDHOLTZ, 1998).

Apesar de se tratar de um modelo criado essencialmente para explicar o caso europeu, acreditamos que os tipos ideias sejam úteis para nortear as análises das experiências sul-americanas, ainda demandem um esforço de adaptação às especificidades da região. Afinal, os tipos ideias nos permitem avaliar em que medida

as experiências reais aproximam-se de um ou outro modelo, oferecendo um referencial que possibilita a comparação entre dois momentos distintos do processo de integração regional sem, no entanto, pressupor que um dos modelos seja mais desejável que o outro. Nesse sentido, a partir das dimensões elencada acima, traçaremos um diagnóstico da REAF enquanto experiência de integração regional que, mesmo com suas limitações, possa contribuir com a reflexão sobre o Mercosul no início do século XXI.

### A dimensão das organizações regionais

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

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

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

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

Ainda que a criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF)<sup>3</sup> tenha sinalizado um movimento no sentido de dotar a REAF de autonomia financeira, o orçamento disponível é suficiente apenas para financiar

---

<sup>3</sup> O Fundo da Agricultura Familiar (FAF) foi criado em 2008 pela decisão do CMC 45/08 com o objetivo de financiar as atividades da REAF. Seu orçamento é composto por contribuições anuais obrigatórias dos Estados membros do Mercosul e, eventualmente, doações de Estados associados e outros organismos internacionais.

a estrutura burocrática das reuniões e cobrir os gastos com transporte, estadia e demais aspectos logísticos que garantam a presença das delegações governamentais e das organizações sociais do campo nas atividades da reunião (LAISNER; FERREIRA, 2014).

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

### A dimensão das regras regionais

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

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

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

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

### A dimensão da sociedade internacional

As atividades transnacionais dos indivíduos ou grupos de interesse, chamados aqui atores sociais, são o elemento dinamizador de um processo de integração regional. Afinal, sendo os maiores impactados pelo estabelecimento de regras e políticas comunitárias, esses atores geram demandas e pressões sobre os governos para a criação e/ou extinção de normas e políticas públicas em nível regional (SWEET; SANDHOLTZ, 1998). Nesse sentido, a capacidade de incorporar novos atores, de criar canais adequados de comunicação e de garantir que os benefícios da integração sejam massificados, são fatores importantes para a construção de uma percepção positiva do processo de integração, que viabilize a transferência de expectativas do plano nacional para o regional e, conseqüentemente, leve à superação de um modelo de relacionamento baseado na barganha interestatal e ao aprofundamento do processo de integração regional.

A atuação das organizações sociais do campo no âmbito da REAF podem ser compreendidas a partir de dois modelos: um primeiro, ligado à concepção de que a REAF deve ser um espaço para que as organizações sociais do campo possam encaminhar demandas nacionais junto aos seus respectivos governos; e um segundo, que tem a REAF como plataforma de internacionalização da atuação política das organizações sociais do campo.

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

Por outro lado, tem-se organizações sociais do campo que são estruturadas em torno de pautas abrangentes, dotadas de recursos humanos e financeiros para acompanhar uma instância política regional que trabalha em uma perspectiva de longo prazo, como a REAF, e que possuem um histórico de atuação doméstica e internacional consolidado, como a CONTAG e demais organizações sociais do campo brasileiras. Essas organizações sociais atuam na REAF com o objetivo de fortalecerem-se em relação aos seus respectivos governos nacionais e, concomitantemente, ampliar seu poder de influência nas disputas políticas. Desse modo, adotam uma estratégia de, a partir da REAF, regionalizar e/ou mundializar a agenda e os debates já realizados por elas, de forma a sedimentar e expandir sua influência em nível doméstico, regional e mundial.

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

No entanto, as regras institucionais acerca do funcionamento da REAF, ao estabelecer o protagonismo dos atores governamentais nas seções regionais e dar maior espaço para os atores sociais no âmbito das seções nacionais, resultam em uma lógica de participação que reproduz as dinâmicas do modelo intergovernamental

de integração regional, na medida em que os interesses imediatos nacionais se sobrepõem a um possível interesse regional.

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

### **Considerações Finais**

Ao longo deste texto, buscou-se apresentar uma breve descrição da REAF e traçar um diagnóstico da reunião especializada enquanto experiência de integração regional que, mesmo diante da impossibilidade de abranger a totalidade das suas dimensões, auxilia na identificação das principais contribuições da reunião especializada para uma reflexão sobre o Mercosul no início do século XXI, e acerca da integração sul-americana de forma geral.

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

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

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

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

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

Nesse sentido, nossa percepção é de que os movimentos de reforma institucional do Mercosul ao longo da primeira década do século XXI resultaram na proliferação de espaços de negociação sem poder de decisão. Ao mesmo tempo em que as agendas e debates dentro do bloco se expandiram, e passaram a abranger temáticas e atores antes excluídos do processo integracionista, os governos se mostraram incapazes de construir mecanismos e espaços institucionais que promovessem o protagonismo aos atores sociais. Reproduziu-se, portanto, a estrutura institucional centralizada nos governos construída pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto. Nos termos de Schmitter (1970), ocorreu um processo de *spill-around*, isto é, de ampliação da agenda e do número de setores envolvidos na integração, sem o concomitante avanço institucional no sentido de dotar esses novos espaços institucionais de autonomia e autoridade.

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

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

A segunda implicação é o fortalecimento das relações entre as organizações sociais do campo e seus respectivos governos. Em países cujos governos não dispunham de estruturas burocráticas específicas dedicadas à agricultura familiar, foram criadas novas instituições para ocupar-se exclusivamente do setor, especificamente, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, na Argentina, e à Direção de Desenvolvimento Rural, no Uruguai. Conjuntamente, a seção nacional da REAF consolidou-se como um espaço que, para além de debater a agenda regional proposta pela REAF, é utilizada pelos governos e pelas organizações sociais do campo para tratar de questões domésticas.

Em suma, o resultado desse processo é a perpetuação de uma lógica de participação em que a articulação em âmbito regional é utilizada para fortalecer os posicionamentos e demandas particulares de cada organização social do campo em negociações nacionais e/ou internacionais em que estejam envolvidas. Deste modo, pode-se concluir que a REAF representa, ao menos em parte, as mudanças no Mercosul que estavam presentes nos discursos dos governos eleitos na “onda rosa” (PEREIRA DA SILVA, 2010), no sentido de ser um espaço em que governos e organizações sociais se debruçam sobre uma temática não convencional no bloco. Concomitantemente, demonstra uma clara opção desses mesmos governos por ampliar a agenda de negociações sem avançar na superação das regras e da lógica intergovernamental. Portanto, ainda que tenha

havido um movimento de relançamento do Mercosul, o caso da REAF indica que na dinâmica de funcionamento do bloco permaneceu a primazia dos interesses nacionais sobre um possível interesse regional, perpetuando os limites e dificuldades de fortalecimento e aprofundamento do Mercosul.

## REFERÊNCIAS

- BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.54, n.01, pp. 29-43, 2011.
- CARVALHO, P. 2011. **Ação Coletiva Transnacional e o MERCOSUL**: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, 2011.
- CEPAL. **El regionalismo abierto em America Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- COPROFAM. **Carta de Montevideo**: Propuesta de la Coprofam al Consejo del MERCOSUR. 2003. Disponível em:  
<[http://www.fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseI\\_1999\\_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf](http://www.fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseI_1999_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- FERREIRA, G; LAISNER, R; LIMA, V. **Regionalismo e Desenvolvimento**: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). *Revista Videre*, v07, p.91-100, 2015.
- GONZÁLEZ, L. La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. **Densidades**, n.8, pp. 59-78, 2011.
- HIRST, M. A Dimensão Política do MERCOSUL: atores, politização e ideologia. In: ZYLBERSTAJN, H. et al. (eds.). **Processo de Integração Regional e Sociedade**: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- LAISNER, R; FERREIRA, G. Políticas públicas de desenvolvimento no MERCOSUL: A reunião especializada sobre agricultura familiar e o Fundo da Agricultura Familiar. **Bahia Análise & Dados**, v.24, n.3, pp. 587-599, 2014.
- MARIANO, M. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- NIEDERLE, P. **REAF MERCOSUR**: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil. Porto Alegre: FAO, 2016.
- PEREIRA DA SILVA, F. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.02, pp. 01-20, 2010.
- PICOLOTTO, E. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v.9, n.18, pp. 01-39, 2009.
- RIELLA, A. Las Organizaciones Rurales y el proceso de integración regional. **Revista de Ciencias Sociales**, a.15, n.20, pp. 75-86, 2002.
- RIGGIROZZI, P; TUSSIE, D. (eds.). **The rise of post-hegemonic regionalismo**: the case of Latin America. New York: Springer, 2012.

ROMANO, J. Atores e Processos sociais agrários no MERCOSUL. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.6, pp.91-113, 1996.

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

SWEET, A. S; SANDHOLTZ, W. Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity. In: SANDHOLTZ, W; SWEET, A. (eds). **European Integration and Supranational Governance**. New York: Oxford University Press, 1998, pp. 01-26, 1998.

VEIGA, P; RÍOS, S. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – Série Comércio Internacional**, n.82, pp. 05-48, 2007.

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

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

*Recebido em 22 de novembro de 2018.  
Aprovado em 30 de janeiro de 2019.*

## RESUMO

No início do século XXI, ocorreu um movimento de reforma institucional do Mercosul, marcado pela incorporação de diversos setores políticos e econômicos à institucionalidade do bloco, dentre os quais a agricultura familiar, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). Assim sendo, este artigo realiza um estudo da REAF enquanto experiência de integração regional, com foco analítico nas dinâmicas de interação entre os governos e as organizações sociais do campo. Quer-se discutir em que medida as características da REAF indicam indícios de pressões para a superação do intergovernamentalismo e criação de mecanismos supranacionais. Por fim, defende-se que a supracitada reforma implementada no Mercosul resultou na proliferação de espaços de negociação sem poder de decisão, reproduzindo o modelo intergovernamental dos anos 1990.

**Palavras-chave:** Integração Regional; Mercosul; REAF.

## ABSTRACT

At the beginning of the 21st century, there was an institutional review process in Mercosur, marked by the incorporation of several political and economic sectors to the institutionality of the sub-regional bloc, among which family farming in the scope of the Specialized Meeting on Family Farming (REAF). Therefore, this article conducts an study of the REAF as an experience of regional integration, with an analytical focus on the interaction dynamics between governments and rural organizations. We want to discuss the extent to which the characteristics of REAF show signs of pressure to overcome intergovernmentalism and create supranational mechanisms. Finally, we argue that the forementioned reform implemented in Mercosur has resulted in the proliferation of negotiating spaces without decision-making power, reproducing the intergovernmental logic of the 1990s.

**Key-words:** Regional Integration; Mercosur; REAF.