

POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL: UM ESTUDO DA REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR.

Vivian Lie Kato de Lima¹

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira²

RESUMO: Os Estados partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) compõem um grupo de nações que apresentam um baixo nível de desenvolvimento, consequências do processo de colonização e da inserção internacional periférica. O Mercosul, embora inicialmente criado apenas com objetivos comerciais, despontou como uma alternativa para a promoção do desenvolvimento na região através de novas iniciativas de políticas públicas, dentre as quais aquelas vinculadas à agricultura familiar. Diante de um cenário dominado pela produção latifundiária e monocultora, a produção agrária familiar apresenta diversas preocupações na região. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), tornou-se um espaço de debates no que tange à essas questões. Assim, o presente trabalho apresenta reflexões iniciais sobre políticas diferenciadas para a agricultura familiar desenvolvidas pela REAF.

PALAVRAS- CHAVE: Mercosul. REAF. Agricultura Familiar. Políticas Públicas.

ABSTRACT: The States Parties of The Southern Common Market (Mercosur) comprise a group of nations that have a low level of development, consequence of colonization and peripheral international insertion. Mercosur, although initially conceived only for commercial purposes, has emerged as an alternative for promoting development in the region, especially through public policy related to family farming. The agriculture's scenario in these countries is dominated by landowning production, where family farming has no space. As such, the Specialized Meeting on Family Farming of MERCOSUR (REAF) became a space for discussion in regards to these issues. Thus, this article presents initial reflections on different policies for family farming developed by REAF.

KEYWORDS: Mercosur. REAF. Family Farming. Public Policies.

1 Introdução

O Mercosul surge, no início dos anos 90, como uma alternativa para a inserção dos países da América do Sul no sistema econômico internacional. Concebido dentro dos princípios neoliberais, Argentina e Brasil assumiram o protagonismo no seu processo de construção, majoritariamente, como forma de integração regional.

Na década de 2000, a partir da realização do Fórum Social Mundial de 2006, o bloco passa a ser fortemente influenciado pelas demandas de atores não estatais. Como consequência, o Mercosul ampliou seu escopo e incorporou questões sociais em sua agenda, com o horizonte em uma integração para além do aspecto comercial (LAISNER et al., 2013).

É nesse sentido que este trabalho é realizado: com o objetivo de apresentar as reflexões e resultados iniciais de um estudo ainda não concluído³, em que se procura analisar as políticas diferenciadas

¹ Bacharela em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP Franca, e-mail: vivian_kato@yahoo.com.br, pesquisadora do Núcleo de estudos de Políticas Públicas (NEPPs).

² Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP Franca, e-mail: ferreira_440@hotmail.com, Graduando em Relações Internacionais. Pesquisador do Núcleo de estudos de Políticas Públicas (NEPPs).

³ Trata-se de uma reflexão inicial dentro de um projeto de pesquisa maior intitulado: O Mercosul Social: uma agenda de políticas públicas,

para a agricultura familiar no Mercosul, mais especificamente, as atividades da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

2 O Surgimento do Mercosul

O fim da Guerra Fria em 1989 deu início ao processo de acentuação do que chamamos de globalização. Esse fenômeno, em nível mundial, levou ao aumento da interdependência entre os agentes tradicionais - quais sejam os Estados Nacionais - relativizando seu protagonismo, dando espaço para o surgimento de novos atores na arena internacional, e permitindo a inserção de novos temas à agenda mundial. Consequentemente, temas ligados às questões de defesa e segurança, predominantes antes de 1989, passaram a compartilhar a agenda com problemas ligados ao âmbito econômico e social (OLIVEIRA, 2003).

Assim, as discussões acerca da concepção de desenvolvimento, que sempre se fizeram presentes na história do pensamento econômico, social e político, ganharam maior relevância e passaram a compor cada vez mais as pesquisas, com destaque à disciplina de economia. Surgiram, ao longo dos debates, perspectivas concentradas em diferentes argumentos, como o da renda igualitária e o da medida do prazer e da qualidade de vida. Essas perspectivas, contudo, se limitavam a aspectos ligados à renda. Todavia, como expõe Amartya Sen (2000, p. 28):

[...] uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.

Diante disso, Sen (2000) propõe uma mudança no paradigma do desenvolvimento, para que passe a ser caracterizado, nas palavras do autor, “como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p.52), o que implica em conceber a liberdade como meio e fim para o desenvolvimento, de modo que este garanta que o indivíduo possa evitar privações, como a escassez de alimentos e a morte prematura, e também carências ligadas à alfabetização, ao acesso a direitos políticos e civis, dentre outros. Essa nova perspectiva, que orienta de forma mais geral esse projeto, denominada pelo autor de “Desenvolvimento como Liberdade”, implica em repensar o contexto onde as políticas públicas são elaboradas, reconsiderando as estratégias internacionais de promoção ao desenvolvimento, vinculadas meramente a uma perspectiva de crescimento econômico, levando-se em conta as especificidades locais e/ou regionais, principalmente, no que diz respeito aos países periféricos.

Nos anos 1990, como alternativa para a promoção do desenvolvimento na economia cada vez mais globalizada, o sistema internacional tornou-se palco da consolidação de um novo modelo institucionalizado de cooperação⁴: o fenômeno da integração regional⁵.

desenvolvido dentro do Núcleo de estudos de Políticas Públicas (NEPPs, da UNESP, campus de Franca.

⁴Embora muitas vezes os conceitos de cooperação e integração regional sejam utilizados como sinônimos, neste trabalho faz-se a opção pelo entendimento de cooperação como um processo de aproximação que possibilita o estabelecimento de objetivos e políticas comuns entre países, mas que não pressupõe a construção de qualquer vínculo institucional. Já a Integração regional é entendida como um processo de cooperação institucionalizado, ou seja, é o processo em que ocorre cooperação por meio da transferência da soberania estatal para uma instituição em nível regional. Para melhor compreensão da perspectiva utilizada, ver: MARIANO, Karina Pasquariello. **Globalização, Integração e o Estado**. Lua Nova, São Paulo, 71: 123-168, 2007. Quanto ao conceito de regionalismo, embora não seja consensual, será utilizado como sinônimo de integração regional, como propõe Andrés Malamud (2011), visto que este é utilizado no seu sentido genérico.

⁵ O conceito de Integração Regional é aqui entendido como: “[...] *the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states* (HAAS, 1958, p. 16)”. Vale ressaltar que os movimentos de integração regional ocorridos nos anos 1990 tratam de processos de regionalismo aberto, quais sejam aqueles que não têm um fim em si mesmo e operam de maneira complementar aos outros regimes de comércio internacional, diferentemente das primeiras experiências da década de 1950 que, em síntese, tinham como objetivo a promoção do protecionismo no nível regional.

Tendo sua primeira experiência de significativa expressão em 1952, com a criação da Comunidade Econômica Europeia do Carvão e do Aço, os movimentos de cooperação na Europa culminaram, em 1968, na consolidação da união alfandegária no continente sob o nome de Comunidade Econômica Europeia (CEE) e, em 1992, na assinatura do *Tratado de Maastricht*, que institucionalizou a União Europeia (UE). A UE tornou-se o modelo mais bem-sucedido de integração regional, extrapolando as questões puramente comerciais (MINGST, 2009).

Na América Latina, mais especificamente no cone sul do continente, *locus* da análise, Brasil e Argentina, motivados pela experiência europeia, deram início a diversas iniciativas de aproximação e cooperação que culminaram na assinatura, em 26 de março de 1991, por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, do Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O Mercosul, enquanto organização regional eleita para a investigação a ser realizada, entretanto, não é produto de um ideal integracionista, mas de uma necessidade histórica, com o objetivo claro de ser uma etapa intermediária na busca de uma melhor inserção nos mercados internacionais por meio da liberalização econômica multilateral. Surge, desse modo, inserido em um contexto de políticas neoliberais quando, entre o final dos anos 1980 e início dos 1990, deu-se início a uma sistemática implantação dessas políticas na América do Sul. Ao se analisar o tratado de criação do Mercosul, nota-se em seu preâmbulo que o bloco deveria atuar na aceleração do processo de desenvolvimento com justiça social na região. No entanto, isto não refletiu na elaboração de estruturas que materializassem essas preocupações sociais, levando o bloco a assumir, quase que exclusivamente, um caráter comercial com objetivo limitado às questões ligadas à liberalização dos mercados. Evidente está, no artigo 1º do Tratado de Assunção, a limitação das principais implicações da construção do bloco às questões relacionadas à livre circulação de mercadorias, bens e serviços e coordenação de políticas macroeconômicas que visam apenas às condições de concorrência, sem nenhum compromisso, portanto, com a promoção do desenvolvimento⁶.

O Protocolo de Ouro Preto, criado conforme disposto no artigo 18 do Tratado de Assunção, institucionalizou o Fórum Consultivo Econômico-social (FCES) que, muito embora tenha caráter consultivo, foi a primeira instância institucional do Mercosul que de fato tratou de questões ligadas às preocupações com o desenvolvimento. Ademais, a criação das Reuniões Especializadas, ligadas ao Grupo Mercado Comum (GMC) - órgão executivo do Mercosul - , representou um grande avanço ao processo de integração, pois possibilitou que diversos assuntos não vinculados às preocupações comerciais estivessem dentro do bloco. Dessa forma, no momento atual em que a integração regional assume papel fundamental para a promoção do desenvolvimento, essas reuniões especializadas e esses espaços que possibilitam uma integração para além do comercial assumem vital importância, uma vez que é de extrema necessidade que blocos regionais desenvolvam instrumentos e procedimentos que conduzam a um desenvolvimento mais amplo.

Ver: HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Integração regional. In HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

⁶ TRATADO DE ASSUNÇÃO

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

Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Disponível na íntegra em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpfl01/anexo/Tratado_de_Assuncao.pdf>.

3 As Políticas para Agricultura Familiar no Mercosul

A agricultura nos países da América do Sul é um tema caro que sempre representou um impasse para o desenvolvimento. Desde a sua origem no processo colonial, a produção nessa região foi marcada pela presença de latifúndios monocultores voltados à exportação que levaram à concentração de renda e à criação de elites rurais.

Atualmente, o cenário não é diferente. Encontram-se a mesma estrutura produtiva e influentes representantes políticos dessa elite dentro dos processos de tomadas de decisões, herança do protagonismo que a “casa grande”⁷ assumiu nos processos políticos diante da ausência do governo metropolitano no período colonial. Isto dificulta ainda mais a formulação de políticas públicas que diminuam as desigualdades e desconstruam esse modelo produtivo. Ramos *et al* (2014, p.474) ressalta que:

La agricultura familiar es el sector más sensible aún para los gobiernos y para las sociedades, por los niveles de vulnerabilidad económica de sus integrantes, por el impacto social que la misma tiene, por el papel tradicional que juega en materias de afincamiento en el medio rural y de equilibrio en los territorios, y por su importancia en la producción de alimentos para sí misma y para la población en general.

O modelo familiar de produção tem significativa expressão na região da América Latina e Caribe, onde, segundo dados da FAO, fornece entre 27 e 67% da produção total de alimentos em nível nacional, ocupa entre 12 e 67% das terras agrícolas e gera entre 57 e 77% do emprego agrícola na região. Sua importância se evidencia quando se considera seu caráter multifuncional. Para além do aumento da produção, a agricultura familiar está intimamente ligada às questões que permeiam o acesso à terra, a erradicação da pobreza, a equidade social, a diversidade cultural e a sustentabilidade, problemáticas recorrentes e importantes desafios para o desenvolvimento da região sul-americana (MALUF, 2003). Destaca Patriota (2012):

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

Ainda assim, esse modelo de produção apresenta inúmeras carências e falta de apoio institucional e financeiro, o que impede seu desenvolvimento e sua maior inserção nos mercados.

Preocupações com esse modelo de produção levaram à criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). A REAF foi criada pela resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 11/04 de 31 de Março de 2004⁸. Tem por objetivo o fortalecimento da agricultura familiar nos

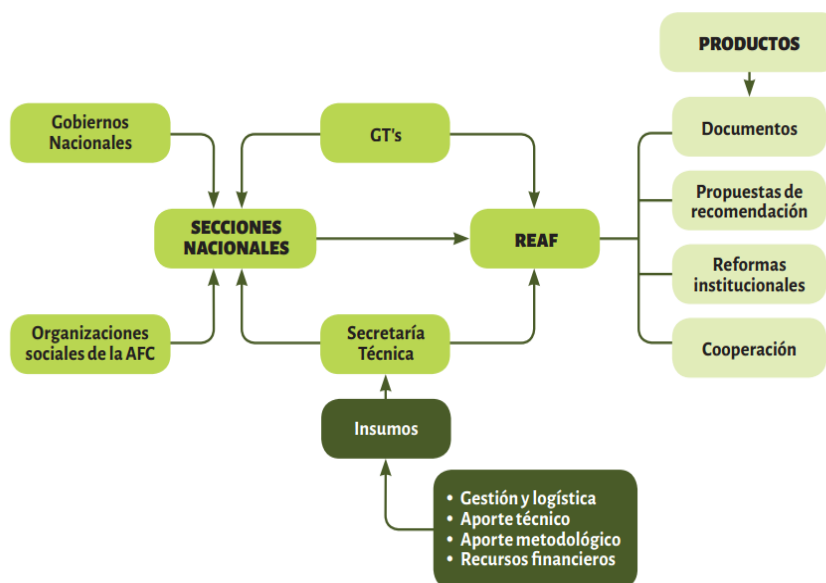
⁷ Terminologia utilizada por Gilberto Freyre em seu trabalho intitulado "Casa-grande e Senzala" para tratar da residência dos colonizadores e que, segundo o autor, fora a estrutura político-econômica central no processo de colonização. Ver: FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

⁸ MERCOSUL. **Reunião Sobre a Agricultura Familiar**. Disponível em: <[http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/886AD814D1DFDE5783257D16006426C8/\\$File/RES_011-2004_PT_RE-AgriculturaFamiliar.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/886AD814D1DFDE5783257D16006426C8/$File/RES_011-2004_PT_RE-AgriculturaFamiliar.pdf)>. Acesso em 15 jul. 2014.

Estados-membros do bloco, por meio de políticas públicas comuns de promoção e facilitação da produção e comercialização dos produtos originários do setor na região, a partir do princípio da complementariedade.

A REAF é um órgão assessor do GMC e está, portanto, sujeito aos princípios, regras e normas estabelecidas pelo órgão, com especial destaque ao seu caráter intergovernamental, o que exige que todas as decisões sejam consensuais. A figura abaixo apresenta o esquema estrutural da reunião:

Figura 1 – Esquema REAF



Fonte: RAMOS et al., 2014, p 481.

Para a realização das seções plenárias da REAF (reunião em que as delegações dos governos e os representantes da sociedade civil deliberam e acordam sobre as diversas questões), três outros órgãos internos à REAF são essenciais: as Seções Nacionais, os Grupos Temáticos e a Secretaria Técnica. Enquanto as Seções Nacionais são responsáveis pela realização de reuniões prévias à REAF, onde acontecem os debates e têm origem as decisões coletivas e as propostas de políticas públicas que serão debatidas nas seções plenárias, fica a cargo dos Grupos Temáticos (GTs) abordarem os temas da agenda da REAF, assessorando com estudos e informações técnicas sobre os temas propostos. Já a Secretaria Técnica é encarregada de preparar as REAFs, dando todo o respaldo logístico e operacional para que a reunião ocorra e fiscalizando o cumprimento das tarefas e prazos estabelecidos.

Por ser um espaço participativo de debate político que ainda está em transformação e adaptação, as atividades da REAF podem ser divididas em ciclos (COSTA e PIRES, 2008). O primeiro ciclo, que abrange da I à V REAF, teve como traço marcante a realização de estudos e diagnósticos. As duas primeiras reuniões ocorreram no Brasil em 2004 e demarcam o início de sua organização institucional através da elaboração do regimento interno e da aprovação da proposta do Acordo de Trabalho da REAF. Também foram propostos estudos para o fortalecimento da agricultura familiar na região, tratando de temas iniciais e de mapeamento, relacionados às políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável, de capacitação e de estrutura da produção e comercialização interna e externa ao bloco dos produtos agrícolas.

Já a III REAF, realizada em maio de 2005 no Paraguai, destacou-se por um acordo de que cada Estado-membro avaliaria suas políticas internas de Agricultura Familiar e daria maior atenção às experiências e aos modelos que tivessem potencial para se tornarem comuns nos países do bloco. Acordou-se também,

entre as delegações, esforços para o fortalecimento da Reunião Especializada de Mulheres do Mercosul (REM), o compartilhamento de experiências com políticas voltadas para as mulheres rurais e a busca por estratégias de inclusão dessas tanto no âmbito da agricultura familiar como nos próprios debates da REAF. Além disso, foi dada continuidade às melhorias da organização institucional ao aprovar a criação dos Grupos de Trabalho para a Cooperação Técnica e para o Acompanhamento das Negociações Internacionais Extrabloco (Mercosul e Organização Mundial do Comércio). A III REAF também foi importante no que tange aos estudos técnicos e de políticas. Com o apoio do Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola (FIDA)-Mercosul, foram aprovados recursos para realização de estudo sobre a participação da Agricultura Familiar no PIB do Mercosul como bloco e em cada país-membro, além do Chile e da Bolívia.

Dando seguimento às atividades determinadas na reunião anterior, a IV REAF – realizada em novembro de 2005 no Uruguai – caracterizou-se pelo envio de diversas recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC): 1) Bases para uma política de Seguro para a Agricultura Familiar – com o objetivo de conseguir apoio do FOCEM para se executar um Programa Piloto de Seguro Agrícola para a Agricultura Familiar nos Estados-membros; 2) Bases para uma Política de Financiamento para a Agricultura Familiar; 3) Bases para uma política de gênero para a Agricultura Familiar em benefício da participação da mulher. Durante essa reunião, também se deu continuidade à realização de estudos sobre estratégias de produção e comercialização na agricultura familiar, bem como à estimativa do PIB do setor na região, dados que, juntamente com o fortalecimento das Seções Nacionais, poderão auxiliar no desenvolvimento de políticas diferenciadas.

Por fim, encerrando o primeiro ciclo, a V REAF, ocorrida em junho de 2006 na Argentina, apresentou, principalmente, esforços em relação à cooperação intrabloco, através das atividades dos GTs, e à cooperação internacional. Foi apresentado o financiamento, pelo FIDA, para a participação das organizações de agricultura familiar nas atividades da REAF de 2006 a 2009. Foi criado um GT destinado ao tema de riscos climáticos no qual se incluiu uma proposta de projeto-piloto a ser implantado, primeiramente, no Paraguai. Houve também a publicação do trabalho “Gênero, Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Mercosul”, resultante do GT de Gênero, que mapeou as condições quanto ao tema na região; a solicitação de financiamento do Programa Regional de Políticas de Equidade de Gênero na Agricultura Familiar ao FIDA ou outra instituição; e a criação de uma Rede de Instituições do Mercosul Ampliado (Rede) responsáveis por políticas fundiárias, de reforma agrária e acesso à terra.

Diante do que foi exposto, pode-se observar que o Primeiro Ciclo da REAF é caracterizado pela consolidação e institucionalização desse espaço de diálogo político. Houve ênfase nos debates sobre políticas de gênero, financiamento, seguro agrícola, comércio, meio ambiente, acesso à terra e reforma agrária. Contudo, a atuação da REAF ainda é tímida, de forma que suas atividades consistiram em estudos, análises e recomendações para definir tanto o conceito de Agricultura Familiar na região e em cada Estado-membro, bem como a situação das políticas existentes. Como colocam Costa e Pires (2008, p.09), “em resumo, este primeiro ciclo consistiu em um estudo para a compreensão da Agricultura Familiar e de sua representatividade”.

A partir de 2006, tem início o Segundo Ciclo (COSTA e PIRES, 2008), com a realização da VI REAF em dezembro no Brasil. Nesse novo momento fica clara a mudança na atuação do órgão, que passa a agir de modo mais organizado e com maior participação da sociedade civil. Nesse sentido, dá-se início a apresentação mais concreta de vários programas, como o projeto Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar “Fondo Seguro de Cosecha” a ser implementado no Paraguai e o envio para apreciação no GMC do Programa Regional “Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul”. Além disso, foi criado o GT de Juventude Rural, dando maior atenção a políticas diferenciadas para a inclusão desses sujeitos na agricultura familiar, principalmente através da educação.

A VII REAF aconteceu em maio de 2007 no Paraguai e é marcada pela consolidação do Programa Piloto de Educação Não-Formal de Jovens Rurais, que se daria na Argentina e no Brasil, com o objetivo de realizar cursos de formação e capacitação de jovens líderes rurais. Além disso, debateu-se sobre questões de Facilitação de Comércio: a definição dos Registros Nacionais da Agricultura Familiar, cujo propósito seria identificar e qualificar os agricultores familiares, bem como permitir o acesso destes às políticas públicas; as experiências com instrumentos de facilitação do comércio no setor; e o acordo de análise técnica da situação de alguns produtos para possibilitar a formatação de políticas diferenciadas para o comércio da agricultura familiar. As delegações também chegaram a um acordo para que a Rede promova estudos sobre temas como a concentração, estrangeirização e uso da terra, o acesso à terra pela mulher rural e a função social da propriedade, e que essas informações sejam difundidas.

A VIII REAF ocorreu em outubro de 2007 no Uruguai. Nesse encontro destacou-se o progresso advindo da aprovação pelo GMC da resolução Nº 25/07 – Diretrizes para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul. Através desse documento, foi estabelecido às delegações que elas trabalhassem no avanço dos respectivos Registros Nacionais Voluntários e nos aspectos quantitativos referentes à identificação dos agricultores familiares, bem como elaborassem um informe anual sobre as políticas públicas diferenciadas adotadas. Houve avanços também no setor do GT de Seguro, visto que as delegações decidiram adotar o conceito de “Gestão de Riscos na Agricultura Familiar” abordando, além do seguro, outros instrumentos para tratar de possíveis riscos.

Em julho de 2008 foi realizada, na Argentina, a IX REAF. Nessa reunião, foi possível observar uma melhor dinâmica dos GTs. No grupo que tratava de Facilitação do Comércio, Brasil e Chile se comprometeram a apresentar seus respectivos programas - o Programa de Aquisição de Alimentos e o *Programa de Etiquetado*⁹. O GT de Políticas Fundiárias, Acesso à Terra e Reforma Agrária manteve seus estudos técnicos; o GT da Juventude organizou demais detalhes do Curso Regional de Formação de Jovens Rurais; o GT de Gênero buscou financiamento em cooperação com a AECID (*Agência Espanhola para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento*) para o Programa Regional de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar; e, por fim, no grupo de Gestão de Risco, algumas delegações apresentaram ferramentas de seguro para a agricultura familiar e debateram a relevância destas para a segurança e soberania alimentar numa conjuntura de mudança climática.

A X REAF, ocorrida em novembro de 2008 no Brasil, é marcada pela aprovação da criação do Fundo da Agricultura Familiar no Mercosul (FAF), cuja função seria financiar programas e incentivos voltados para o tema e facilitar a inclusão nestes de outros sujeitos sociais¹⁰. Além disso, o FIDA aprovou apoio financeiro à REAF para o período de 2009 a 2011.

Em junho de 2009, no Paraguai, foi realizada a XI REAF, onde houve avanços em relação ao FAF, com a aprovação de sua criação (decisão 45/08) pelo CMC e o envio do projeto de “Decisão sobre o Regulamento do Fundo da Agricultura Familiar” ao GMC. Foram aprovados o documento final do Programa Regional de Gênero e o projeto de recomendação “Diretrizes para uma Política de Gestão de Riscos e Seguro Rural para a Agricultura Familiar”, os quais foram encaminhados ao GMC. Nessa reunião, também foi publicado o Estudo “Gênero e Propriedade Rural”, realizado sob liderança da delegação argentina e que contribuiu para o debate sobre o acesso da mulher à terra.

A XII REAF ocorreu no Uruguai em dezembro de 2009, onde foi apresentada a Avaliação do Curso de Formação de Jovens Rurais. Destacam-se os resultados obtidos com sua realização, pois fortaleceu a formação, participação, organização e vinculação desses jovens às políticas para a juventude rural além de ter reforçado a agenda política sobre o tema na região. Realizou-se acordo sobre a estrutura organizacional do Programa Regional de Fortalecimento das Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar, bem

⁹ Para maiores informações sobre esses programas consultar: REAF. **Ata da reunião realizada no dia 2 de Julho de 2008**. Buenos Aires, 2008.

¹⁰ Decisão Número 45/08 do CMC. Disponível em: <<http://www.reafmercosul.org/reaf/sobre/documentos>>. Acesso em 15 dez 2012.

como para que se monitore e avalie sua execução. Outros assuntos tratados foram o associativismo, o selo da Agricultura Familiar, mercados institucionais, participação de organizações no desenvolvimento tecnológico para a AF e Reforma Agrária Integral. Esta última recebeu destaque devido à sua importância como política pública que contempla diversas questões (social, econômico, gênero, segurança alimentar, meio ambiente).

Em junho de 2010 ocorreu, na Argentina, a XIII REAF. O FAF ainda se organizava institucionalmente com o convênio com o UNOPS (Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos) como administrador financeiro do Fundo. Ademais, alguns temas foram priorizados na agenda de trabalho em relação à Juventude Rural: a realização de um diagnóstico regional sobre o acesso à terra e a reforma agrária integral; o fortalecimento institucional através da elaboração de propostas políticas; alternativas de educação rural; os sistemas de produção sustentável e a agroecologia.

Durante a XIV REAF, realizada em novembro de 2010 no Brasil, foi apresentado um relatório dos Registros Nacionais da Agricultura Familiar ao GMC. Esse documento consiste na análise das informações desses registros recolhidas em cada país-membro. As delegações decidiram manter o trabalho em relação às Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar e executar o Programa Interministerial “Intercâmbio de Experiência sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar”, que fora assinado pelos Ministros envolvidos com o setor no Mercosul. Outras questões relevantes foram mantidas na agenda: a concentração e estrangeirização da terra e a participação das organizações sociais nas políticas fundiárias.

A XV REAF ocorreu em junho de 2011 no Paraguai. Nessa reunião apresentou-se relatório com conclusões sobre as experiências nacionais expostas no Seminário Regional sobre Educação Rural e Formação de Capacidades no Setor Agrário. Determinou-se que a educação deve ser poli funcional e inclusiva, contemplando as necessidades e diferenças de cada população¹¹. No que se refere às ações de facilitação de comércio, a REAF aprovou a proposta para o primeiro módulo do Programa Regional de Compras Públicas, que apresentou atividades de intercâmbio de experiências com políticas no setor. Foram apresentados também, por cada delegação nacional, os respectivos estudos (avanços, fatores internos e externos, efeitos) sobre concentração, estrangeirização e uso da terra.

Com o sucesso do Curso Regional de Formação de Jovens Rurais, durante a XVI REAF – ocorrida em dezembro de 2011 no Uruguai – foi aprovada a realização de sua segunda edição, focada no conceito de Agricultura Familiar, na integração regional e na participação dos jovens nas políticas públicas. Demais temas que receberam ênfase foram: a relevância das negociações de comércio intra e extra Mercosul; a questão da Mudança Climática e políticas sobre Assistência Técnica e Extensão Rural¹².

A XVII REAF foi realizada na Argentina em junho de 2012. Nesse encontro, as delegações estabeleceram trabalhar com suas respectivas Seções Nacionais sobre os instrumentos de facilitação de comércio - como os selos da Agricultura Familiar, as alianças produtivas e o associativismo, além de terem enfatizado os avanços no ordenamento da terra através de cadastros, normas e políticas fundiárias nacionais. Também é importante destacar que se acordou a articulação do GT de Gênero com todos os outros GTs para colaborações políticas conjuntas, garantindo assim a inclusão da questão de gênero nos trabalhos da REAF.

A XVIII REAF, realizada em novembro de 2012 no Brasil, foi notável pelo início de uma nova etapa através da assinatura de um convênio entre a FAO e o Mercosul para a administração financeira da FAF. Além disso, devido à importância dos Registros Nacionais na elaboração de políticas para a agricultura familiar, a REAF encaminhou para aprovação no GMC o projeto de recomendação sobre “Reconhecimento dos Registros da Agricultura Familiar”. Outro marco refere-se à conclusão do segundo Curso de Formação

¹¹ Para maiores detalhes ver: REAF. **Ata da reunião realizada no dia 3 de Junho de 2011**. Assunção, 2011. Anexo IV.

¹² Ver mais em: REAF. **Ata da reunião realizada nos dias 5 a 8 de Dezembro de 2011**. Minas, 2011.

de Jovens Líderes Rurais, o qual obteve resultados positivos através do intercâmbio de experiências. O tema da juventude é bastante relevante para a REAF sendo abordado por todos os GTs. Foram expostos também os resultados do Programa Regional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar, que vem fortalecendo o papel político das mulheres no âmbito rural. Nessa reunião, foi introduzida a questão das comunidades tradicionais, sejam quilombolas ou indígenas, recebendo maior atenção por meio de projetos específicos para essa população¹³.

Durante a XIX REAF, ocorrida em maio de 2013 no Uruguai, houve a finalização do terceiro Curso de Formação de Jovens Rurais, o qual abordou a diversidade da Agricultura Familiar, Políticas Públicas e a Integração Sul-Americana. As delegações enviaram uma nota ao GMC expressando a disposição da REAF em realizar esforços e fornecer apoio para a plena participação da Venezuela, uma vez que é importante a inclusão de todos os Estados-membro do Mercosul no âmbito das políticas para agricultura familiar. Ademais, foi estimulado o trabalho nos eixos de migração campo-cidade; sistemas de produção sustentáveis; protocolos sanitários; e recomendações para a melhoria da própria REAF.

A XX REAF foi o primeiro encontro do órgão assessor a ser realizado na Venezuela e se deu em novembro de 2013. Nessa reunião, foram apresentados informes dos Registros Nacionais da Agricultura Familiar visando expor o avanço do processo de estabelecimento desse sistema e monitorar e analisar suas informações. Outro ponto que merece destaque refere-se ao fato do GMC ter se manifestado de que a Secretaria Técnica da REAF disponha de um espaço físico e adequado no Edifício do Mercosul.

A partir dessa exposição das atividades mais relevantes de cada REAF, pode se perceber uma maior movimentação na atuação das delegações na busca por implantar ações e políticas mais concretas, elaborando não apenas recomendações e estudos. Alguns desses programas alcançaram relativo sucesso, como o Programa de Educação Não Formal de Jovens Rurais - o qual já realizou três cursos e prepara-se para a quarta edição; o Projeto Piloto de Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar – implantado no Paraguai e baseado em experiências de políticas de outros países da região; e os Registros Nacionais da Agricultura Familiar – estabelecidos e desenvolvidos em cada Estado-membro.

A REAF já conquistou consideráveis avanços. Sua própria organização interna mostra que é possível que, além da participação governamental e de demais instituições, as demandas da sociedade civil sejam ouvidas pelos órgãos decisórios do Mercosul. Marin (2011, p.19) coloca que:

Um aspecto bastante inovador da REAF é a participação de representantes da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo. Essa participação é garantida por recursos oriundos de um fundo especialmente constituído para esse fim e administrado pela secretaria técnica do Mercosul.

Ademais, institucionalizou um espaço de diálogo especializado sobre a agricultura familiar e possibilitou a elaboração de políticas públicas específicas para esse tema na região:

El mayor logro es haber acordado el concepto de agricultura familiar y su rol en el desarrollo de los países. Lograr esta identificación común entre los países posibilita el desarrollo de instrumentos y herramientas comunes (política de crédito, de compras públicas, seguro agrícola, nuevas regulaciones sobre tierras), así como le ha otorgado una identidad propia a la agricultura familiar que permite pensar en estrategias más amplias en la región (RAMOS apud entrevistado, 2014, p. 485).

¹³ Ver mais em: REAF. **Ata da reunião realizada no dia 15 de Novembro de 2012**. Caxias do Sul, 2012.

Considerações Finais

O presente artigo deixa evidente a relevância da contribuição da REAF como ambiente para a elaboração e execução de uma agenda de políticas públicas diferenciadas para a Agricultura Familiar - tema intrinsecamente relacionado com os demais problemas sociais tão frequentes na região. Através de seus esforços, a REAF buscou entender e reconhecer o conceito de Agricultura Familiar, criou um fundo próprio para financiar suas políticas públicas, desenvolveu sistemas para registro dos agricultores familiares e compartilhamento de experiências e informações, e procurou envolver todos os sujeitos interessados no tema com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida da população dependente da atividade agrícola familiar.

Nesse contexto, nota-se a importância da participação civil no processo de construção dos trabalhos de caráter social no Mercosul, uma vez que cabe a esse levar as demandas e exercer pressão sobre os órgãos decisórios. Assim, Ramos (2014, p. 477) coloca que:

El MERCOSUR reconoce que es necesario establecer y perfeccionar políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, que promuevan el desarrollo sustentable del medio rural desde el punto de vista socioeconómico, cultural y ambiental. En cumplimiento de lo que antecede, los gobiernos de la región consideran conveniente promover la producción y facilitar el comercio de los productos de la agricultura familiar, dado que éstos tienen una participación relevante en la seguridad alimentaria de la región y en sus cadenas agroproductivas. Los gobiernos de los países del Bloque entienden que resulta necesario contar con instrumentos adecuados de reconocimiento e identificación de agricultores familiares, que permitan que las políticas públicas para el sector lleguen efectivamente a los destinatarios, reconociendo a tales efectos en igualdad de condiciones a las mujeres y los hombres rurales.

Outro ponto observado consiste em que, como a REAF se constitui de um processo dinâmico, foram surgindo novos temas nos debates realizados e incluídos na agenda de trabalho. Contudo, esse leque amplo de questões a serem tratadas, fazem necessárias mais discussões e recursos e isso dificulta um aprofundamento na execução de determinadas políticas de forma mais rápida e eficaz.

Todavia, ainda que as políticas apresentadas estejam em estágio embrionário e com um tímido desenvolvimento institucional – consequência das dificuldades dos processos de negociações multilaterais – estas representam importante passo para a consolidação de um Mercosul mais plural, que perpassa a superação de desafios em nível regional e internos aos países membros.

Enquanto órgão político conseguiu assegurar a premissa da Agricultura Familiar como solução e não sinônimo da condição de pobreza, fomentou o desenvolvimento na região através dos resultados, mesmo que pequenos, dos projetos pilotos implantados e consolidou a diretriz de que é preciso pensar políticas diversas para os diversos modelos de agriculturas familiares. Contudo, permanecem diversos desafios a serem superados tanto no nível institucional quanto internos aos países membros, para que essas políticas passem a produzir resultados efetivos para a produção familiar.

Por fim, na qualidade de plataforma de diálogo político, o desafio se dá, sobretudo, no tocante à necessidade de assegurar a representatividade e criar mecanismos de redução permanente das assimetrias entre os interlocutores. Diante disso, argumentam Ramos *et al.* (2014, p. 496):

Varias cosas cambian, como el contexto, los actores y la metodología que se adapta, pero lo que a lo largo de las lecciones aprendidas durante los últimos 10 años en la experiencia REAF no debería cambiar es la participación comprometida y responsable de las organizaciones sociales en el Diálogo Político, y la voluntad genuína y democrática de los gobiernos de abrir las

puertas de esta participación para incorporar a los movimientos sociales decididamente en el diseño de las políticas y no en una mera legitimación de las mismas. Éste es el desafío.

Referências Bibliográficas

- COSTA, Júlia Jacomini. PIRES, Elson Luciano Silva. **A institucionalização da Agricultura Familiar na esfera do Mercosul: avanços e desafios.** Disponível em: <<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/16.pdf>>. Acesso em 07 set. 2013.
- LAISNER, Regina Claudia; PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinseta ; FERREIRA, Guilherme Guimarães ; GIACOMO, Gabriela Scarpari . A integração social do Mercosul: uma agenda de Políticas Públicas. In: **XIV Congresso Internacional Fomercosul**: de norte a sul, por uma integração do continente sul-americano. Palmas, Anais do XIV Congresso Internacional Fomercosul, 2013.
- MALAMUD, Andrés. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional.** Revista Norte América. Ano 6, número 2: 219–249, 2011.
- MALUF, Renato Sérgio. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato Sérgio. **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar.** Rio de Janeiro: Mauad, 2003.
- MARIN, Pedro de Lima. **Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3567/2252>>. Acesso em 17 dez. 2012.
- MERCOSUL. **Tratado de Assunção.** Assunção, 1991.
- _____. **Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul.** Ouro Preto, 1994.
- MINGST, Karen A. Organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais e direito internacional. In _____ . **Princípios de Relações Internacionais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). **Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de la FAO em agricultura familiar em América Latina y el Caribe.** Disponível em: <http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos_agri/documentos/trabajo/1.pdf>. Acesso em 15 dez. 2012.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros.** São Paulo: editora UNESP, 2003.
- PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **Intervenção do Ministro Antônio de Aguiar Patriota na XVIII REAF.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-estrevistas-eoutras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exterores/intervencao-do-senhor-ministro-de-estado-naxviii-reaf>>. Acesso em 20 dez. 2012.
- PRIMEIRO CICLO - REAF MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/reaf/sites/default/files/ceazinepdf/Primeiro%20Ciclo%20REAF.pdf>>. Acesso em jul. 2014.
- RAMOS, Álvaro et al. El desarrollo institucional de la agricultura familiar em el MERCOSUR: La experiencia de la REAF MERCOSUR. In FAO. **Agricultura Familiar em América latina y el Caribe: recomendaciones de política.** Santiago: FAO, 2014.
- REAF. **Histórico da REAF.** Disponível em: <<http://www.reamercosul.org/reaf/sobre/historico>>. Acesso em 05 set. 2013.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 26 e 27 de Maio de 2005.** Assunção, 2005.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 4 e 5 de Novembro de 2005.** Montevideo, 2005.

- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 1 e 2 de Junho de 2006.** Buenos Aires, 2006.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 7 e 8 de Dezembro de 2006.** Porto Alegre, 2006.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 24 de Maio de 2007.** Assunção, 2007.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 22 a 25 de Outubro de 2007.** Montevideo, 2007.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 2 de Julho de 2008.** Buenos Aires, 2008.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 27 de Novembro de 2008.** Rio de Janeiro, 2008.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 4 de Junho de 2009.** Assunção, 2009.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 4 de Dezembro de 2009.** Montevideo, 2009.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 4 de Junho de 2010.** Mar del Plata, 2010.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 19 de Novembro de 2010.** Brasília, 2010.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 3 de Junho de 2011.** Assunção, 2011.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 5 a 8 de Dezembro de 2011.** Minas, 2011.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 4 a 7 de Junho de 2012.** Buenos Aires, 2012.
- _____. **Ata da reunião realizada no dia 15 de Novembro de 2012.** Caxias do Sul, 2012.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 27 a 30 de Maio de 2013.** Atlántida, 2013.
- _____. **Ata da reunião realizada nos dias 26 a 28 de Novembro de 2013.** Caracas, 2013.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.