

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**Ação coletiva transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf).**

Priscila Delgado de Carvalho

Brasília, 2011

PRISCILA DELGADO DE CARVALHO

**Ação coletiva transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf).**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política do Programa de Pós Graduação da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof. Dra. Marisa von Bülow

Brasília, 2011

## PRISCILA DELGADO DE CARVALHO

Ação coletiva transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf).

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política do Programa de Pós Graduação da Universidade de Brasília.

Data: 25/03/2011

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Marisa von Bülow – Ipol/UnB – Orientadora

---

Prof. Dra. Rebecca Naera Abers – Ipol/UnB

---

Prof. Dr. Marcelo Carvalho Rosa – Sol/UnB

---

Prof. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva – Adm/UnB – Suplente

## AGRADECIMENTOS

À professora Marisa von Bülow, pela orientação cuidadosa.

Aos professores da banca de avaliação do trabalho, prof. Rebecca Abers e prof. Marcelo Carvalho Rosa, pela disponibilidade para o diálogo desde a qualificação.

Aos colegas do grupo de pesquisa sobre movimentos sociais do Departamento de Sociologia da UnB, que pude acompanhar durante o ano de 2010 e com os quais o diálogo no momento de organizar a dissertação foi de grande importância. Aos colegas do Grupo de Pesquisa Sociedade Civil e Negociações Internacionais, que acompanhei durante o ano de 2009 e ao departamento de Ciência Política da UnB.

A cada um dos entrevistados, que dispuseram de seu tempo para ajudar com informações, pela presteza com que responderam às entrevistas. Em especial, a Luiz Vicente Facco, da Contag, pelo acesso aos documentos da Coprofam e por ter facilitado o contato com as lideranças paraguaias.

À equipe da assessoria internacional do MDA, sempre disponível a responder sobre o andamento da Reaf e a contribuir com o resgate de informações e documentos, em especial ao Guilherme Brady, Germano Batista e Úrsula.

Ao Miguel Carter pelas informações sobre Paraguai e pela disponibilidade para conversar sobre o país.

Ao Paulo Maldos, sempre conectando pessoas, por ter me falado do trabalho da Prof. Marisa e pela ajuda para conseguir realizar algumas das entrevistas.

Ao Conselho Federal de Psicologia, pela liberação do trabalho nos períodos de aulas e, muito especialmente, à equipe da comunicação, que segurou a onda todas as vezes que precisei sair para realizar atividades da pesquisa: à Lívia, à Verônica e ao Gustavo.

Ao Cimi, onde aprendi a gostar dos assuntos do campo e pela experiência de trabalho e de vida que, ainda hoje, é central para o interesse e para o entendimento da ação de organizações e de movimentos sociais. Aos amigos Denise, Meire, Saulo, e a tantos outros com os quais já não tenho tanto contato.

Aos amigos – de São Paulo, de Brasília e espalhados por aí, obrigada. Aos que aqui no Cerrado são quase da família, Anna, Carol, Dani, Flávio, Jonas, Lidia, Lucio, Bianca, Marcy, Marcos, Mayrá, Nando, Rúbia e à pequena Teresa. À Irma e ao Flávio. À Fabi, Marina, Oona, Raquel, Tati, Thaís, pelo Brasil afora. À Fabrina, Patrícia e Rudá, Oswaldo e Geertje, que entraram na história no planalto central.

Aos tios, primos, padrinhos e ao Vô Acácio, por manterem vivas as grandes, divertidas e sempre presentes famílias.

Aos meus pais, Gislene e Roberto, sempre tão próximos e interessados em cada passo. À melhor irmã do mundo, Carolina. Aos três juntos, por serem tão lindos.

Às Ina e à minha mãe pela revisão do texto e pelas leituras todas.

Ao Honório, pelo encontro, pelas estradas e pelas vezes em que me levou, com livro e tudo, para estudar perto d'água, deixando a vida mais ensolarada.

## RESUMO

O trabalho enfoca a experiência de participação de organizações rurais da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf) do Mercosul, entre 2004 e 2010. Trata-se de sindicatos e movimentos sociais que partem para a ação transnacional em busca de garantir que suas demandas sejam levadas em conta pelos governos nacionais e pelo bloco comercial por meio de políticas diferenciadas em relação àquelas destinadas à agricultura patronal. O texto resgata o processo de construção da Reaf, com foco na ação das organizações; busca compreender como as organizações justificam sua participação na Reaf, entender como cada organização constrói seus caminhos para a transnacionalidade e apontar alguns dos elementos que contribuem para que elas se mantenham presentes nas reuniões ao longo dos anos. Reversamente, o trabalho busca entender por que algumas organizações optam por não acompanhar a Reaf. Atuar para além das fronteiras nacionais não é algo que está dado pelas mudanças na economia globalizada ou por alguma alteração no cenário político nacional, mas uma decisão das organizações da sociedade civil, que constroem também a maneira como será realizada sua inserção transnacional. Essas opções não são feitas a partir de um espaço vazio, mas são relacionadas às visões de mundo, posições políticas, objetivos, aliados, recursos, vontades, possibilidades das organizações; estão ligadas à posição que os atores ocupam nas redes das quais fazem parte.

Palavras-chave: Ação coletiva, sociedade civil, organizações, agricultura familiar, Mercosul.

## ABSTRACT

This research focuses on the participation of rural civil society organizations from Brazil and Paraguay in the Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), of Mercosul from 2004 to 2010. These organizations are unions and social movements that act in the transnational arena aiming to guarantee that their claims will be heard by the governments of the four countries that compose Mercosul and by the Mercosul itself. They look forward to building policies that differ from those created to support the agribusiness. This research traces the process of creation of the Reaf by looking at the action of civil society organizations. After that, it focuses on how organizations justify their participation in the Reaf and seeks to understand how each civil society organization builds its own pathways to transnationality. Finally, it indicates some elements that contribute for their presence and participation in Reaf throughout the years. Besides, this text seeks to understand why some organizations prefer not to participate on the Reaf. Acting beyond the national borders is not given by changes in international globalized economy or by some change on the domestic political scenario. It is a decision of the civil society organizations, which also build the form through which their international action will be developed. These options are not made in an empty space; they are related to the civil society organizations' political positions, points of view, aims, allies, resources, desires. They are related to the position that the actors occupy in the networks they are engaged in.

Keywords: Collective action, civil society, organizations, family farm, Mercosul.

## LISTA DE SIGLAS

AECID – Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
 Aegre – Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia, do MDA  
 AFA– Associação de Agricultores Asiáticos pelo Desenvolvimento Rural Sustentável  
 Alba – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América  
 Alca – Área de Livre Comércio das Américas  
 Base Is – Base Investigações Sociais  
 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
 CCSCS – Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul  
 CDE – Centro de Documentação e Estudos  
 Cepacoop – Central Paraguaia de Cooperativas  
 Cioec – Comitê Integrador de Organizações Econômicas Camponesas da Bolívia  
 CIP – Comitê Internacional para Soberania Alimentar  
 Cipae – Comitê de Igrejas para Ajudas de Emergências  
 Cloc – Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo  
 CMC – Conselho do Mercado Comum  
 CNFR – Comissão Nacional de Fomento Rural  
 CNS – Confederação Nacional de Populações Extrativistas  
 CNS – Conselho Nacional de Populações Extrativistas  
 CNT – Central Nacional de Trabalhadores de Paraguai  
 Conamuri – Coordenadora Nacional de Organizações de Mulheres Trabalhadoras Rurais e Indígenas  
 Conasur– Coordenação Agrícola do Cone Sul  
 CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
 Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
 Coprofam– Confederação das Organizações de Produtores Familiares do Mercosul  
 CSA – Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas  
 CUT – Central Única dos Trabalhadores  
 Deser – Departamento Intersindical de Estudos Rurais  
 DNTR –Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT  
 FAA – Federação Agrária Argentina  
 FAO – Organização para Alimentação e Agricultura  
 Fecoprod– Federação de Cooperativas de Produção  
 Fetraf – Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar  
 Fida – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola  
 Fida – Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura  
 FNC – Federação Nacional Camponesa  
 Fonaf – Fórum Nacional da Agricultura Familiar  
 GMC – Grupo do Mercado Comum  
 IBR– Instituto de Bem-Estar Rural  
 IICA – Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola  
 Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
 MAB – Movimento de Atingidos por Barragens  
 Mapa - Ministério da Agricultura e Pecuária  
 MCNOC – Mesa Coordenadora Nacional de Organizações Camponesas  
 MCP – Movimento Camponês Paraguaio (MCP)  
 MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
 Mercosul – Mercado Comum do Sul

MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu  
MMC – Movimento de Mulheres Camponesas  
MMTR-NE – Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OLT – Organização de Luta pela Terra  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
Onac – Organização Nacional Camponesa  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PIT-CNT – Plenário Intersindical de Trabalhadores e Convenção Nacional de Trabalhadores  
PJR – Pastoral da Juventude Rural  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNDTR – Programa Nacional de Documentação das Trabalhadoras Rurais  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Brasil  
Pronaf – Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – Paraguai  
Reaf – Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul  
Rebrip – Rede Brasileira de Integração dos Povos  
RedeLAC – Rede de Mulheres Trabalhadoras Rurais da América Latina e Caribe  
Renaf – Registro Nacional de Agricultores Familiares  
Roppa – Rede de Organizações Camponesas e de Produtores Rurais do Oeste da África  
Seag – Serviço de Extensão Agrária  
Searco – Serviço Arquidiocesano de Comercialização  
SGT8 - Sub-grupo 8 do Mercosul, sobre Agricultura  
UAN – União Agrícola Nacional  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 Objetivos .....	13
1.2 Justificativa .....	14
1.3 Abordagem teórica .....	18
1.4 Metodologia.....	20
1.5 Organização do trabalho .....	25
<b>2 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>27</b>
2.1 Atuação transnacional de organizações da sociedade civil – organizações do campo .....	27
2.2 Nacional e transnacional: conexões.....	31
2.3 Oportunidades políticas: questionamentos .....	35
2.4 As múltiplas conexões da ação.....	37
2.5 Associações e grupos são instáveis .....	39
2.6 O debate sobre participação .....	40
<b>3 AGRICULTURA FAMILIAR, MOVIMENTOS DO CAMPO NO MERCOSUL E A CRIAÇÃO DA REAF .....</b>	<b>48</b>
3.1 Agricultura familiar: definição e história.....	48
3.1.1 A construção do conceito.....	50
3.1.2 A institucionalização do conceito nas políticas públicas .....	54
3.2 Organizações do campo e Mercosul.....	55
3.3 A criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf).....	62
3.3.1 A ação do MDA em 2003 .....	70
3.4 Funcionamento da Reaf .....	78
<b>4 CAMINHOS PARA A TRANSNACIONALIDADE E A PRESENÇA DE ORGANIZAÇÕES DO BRASIL E DO PARAGUAI NA REAF .....</b>	<b>84</b>
4.1 Perfil das organizações.....	85
4.2 Relatos sobre a entrada das organizações na Reaf.....	87
4.2.1 Movimentos do campo no Paraguai.....	88
4.2.2 As organizações paraguaias na Reaf.....	93
4.2.3 Caminhos para a transnacionalidade: as organizações do Paraguai.....	98
4.2.4 A entrada das organizações brasileiras na Reaf.....	101
4.2.5 Caminhos para a transnacionalidade: as organizações do Brasil .....	104

<b>5 MAPEANDO CONSENSOS E DISSENSOS: A CONTINUIDADE DA REAF AO LONGO DOS ANOS.....</b>	<b>113</b>
<b>5.1 Ideias que mantêm a Reaf em funcionamento .....</b>	<b>117</b>
5.1.1 Consolidação da ideia de que há duas agriculturas distintas.....	117
5.1.2 Institucionalização de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil e no Paraguai .....	119
5.1.3 Criação de políticas regionais .....	123
5.1.4 Diálogo com governos.....	124
5.1.5 Fortalecimento das organizações .....	125
5.1.6 Solidariedade e integração regional.....	127
<b>5.2 Problemas da Reaf.....</b>	<b>129</b>
<b>5.3 O que se constrói com a Reaf: uma breve avaliação .....</b>	<b>131</b>
<b>5.4 Dissensos: uma decisão de interromper a ligação com a Reaf.....</b>	<b>133</b>
<b>6 AUSÊNCIAS: AVALIAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO NO MERCOSUL .....</b>	<b>137</b>
<b>6.1 Histórico das organizações entrevistadas .....</b>	<b>138</b>
<b>6.2 O debate dos movimentos sobre temas internacionais .....</b>	<b>140</b>
<b>6.3 Relações da Via Campesina com outros atores.....</b>	<b>145</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>166</b>
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>173</b>
<b>ANEXO 3.....</b>	<b>175</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender como foi possível criar e manter em funcionamento a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, do Mercosul, explicando como tal instância se manteve no foco de interesse das organizações da sociedade civil e dos governos que dela participam desde que foi criada, em 2004, até 2010. A pesquisa, um estudo de caso, justifica-se teoricamente pela relevância do entendimento sobre a continuidade dos laços entre as organizações da sociedade civil no espaço internacional, apesar dos custos financeiros, das dificuldades de financiamento e do tempo aplicados pelas lideranças nas atividades. Ela se insere nos debates sobre o conceito de oportunidades políticas, discutindo a importância de visões de mundo, posicionamentos políticos, relações com os Estados nacionais e com o Mercosul para a percepção, pelas organizações da sociedade civil, da existência ou não de oportunidades políticas; ao mesmo tempo, discute a ideia de que tais oportunidades não chegam prontas às organizações da sociedade civil que, ao longo de sua atuação, constroem relações, fortalecem ideias e, em suma, atuam no ambiente político de maneira a incidir sobre ele, contribuindo para a abertura ou fechamento de possibilidades para a ação coletiva.

Esta pesquisa nasce do interesse por entender melhor as possibilidades de colaboração entre organizações da sociedade civil que atuam no Cone Sul do continente americano e o Mercosul, bloco comercial criado pelos governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991. Tais possibilidades de interação têm, pelo menos, dois sentidos. O primeiro refere-se ao Mercosul ser identificado, pela sociedade civil organizada da região, como alvo para o qual esta pode dirigir suas demandas, isto é, como espaço em torno do qual é possível se articular, seja para obter respostas do bloco, seja para alcançar os governos nacionais aos quais, não raro, as organizações da sociedade civil têm dificuldades de acesso. Segundo, sobre a possibilidade de criação de políticas de integração que levem em conta as necessidades e demandas das populações do bloco em geral, sobretudo de grupos sociais que historicamente tiveram, na região, menor acesso aos serviços, aos recursos públicos e aos governos nacionais.

Na literatura sobre a ação de organizações da sociedade civil – movimentos sociais, sindicatos, ONGs e associações – no Mercosul, e também na literatura sobre os espaços institucionais regionais que permitem a presença de tais organizações, a Reunião

Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (Reaf) destacou-se como experiência interessante de participação da sociedade civil no bloco (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p.16).

Criada em 2004, a Reaf tem como objetivo fortalecer as políticas públicas para o setor, promover e facilitar o comércio da produção da agricultura familiar e facilitar a sua comercialização (MERCOSUL, 2004). Outra característica deste espaço é sua abertura para a participação das organizações da sociedade civil, como também o compromisso dos governos em garantir a presença de tais organizações e com elas tomar decisões consensuais sobre os rumos das políticas – nacionais e regionais – voltadas à agricultura familiar.

A partir da observação de reuniões da Reaf no Brasil – as Seções Nacionais brasileiras –, diversas questões surgiram: como foi construído esse espaço? Como se chegou a esse formato de reunião? O que significa esse ambiente que parece ser de confiança entre atores da sociedade e representantes do governo? O que a Reaf de fato já conseguiu construir? Entre os questionamentos, um foi ganhando corpo: o que faz com que as organizações brasileiras sigam participando desse espaço, se o país já tem políticas públicas nacionais para a agricultura familiar? Por que este grupo de organizações segue acompanhando, pelo menos três vezes por semestre, reuniões nacionais e regionais da Reaf? O que as move? O que buscam?

Outro grupo de questões refere-se ao perfil das organizações que acompanham a Reaf. No Brasil, as duas maiores participantes são sindicais: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf). Além delas, estão na Reaf movimentos sociais tais como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), o Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE), e também organizações de apoio e redes, como o Departamento Intersindical de Estudos Rurais (Deser) e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip).

Por outro lado, não estão presentes na Reaf organizações do campo importantes no Brasil, tais como o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Trabalhadores

Rurais Sem Terra (MST) e os demais movimentos brasileiros associados à Via Campesina. Como explicar tais ausências?

São essas as perguntas empíricas que buscamos responder com este trabalho. Optou-se, no entanto, por respondê-las não apenas em relação ao Brasil e às organizações brasileiras, mas também em relação ao Paraguai. Tal decisão se deve à vontade de compreender um pouco mais sobre as organizações da sociedade civil naquele país e sobre sua interação com os governos do bloco. Sendo impossível, pelo escopo desta pesquisa, abarcar todos os quatro países, a escolha de trabalhar com Brasil e Paraguai deve-se ao fato de serem países com marcadas diferenças em termos de tamanho, economia e características dos movimentos sociais.

Tema recorrente em textos sobre o Mercosul são as assimetrias entre Brasil e Paraguai (VEIGA & RIOS, 2003), assim como as fragilidades da democracia mais nova da região (LEMGRUBER, 2007; CARTER, 2010). Estudar o Paraguai, portanto, é interessante para conhecer um pouco mais sobre como essas assimetrias se materializam na vida da população rural e sobre como ela está organizada para responder aos desafios trazidos pela criação do Mercosul.

No Brasil, o uso da agricultura familiar como referente para a organização das demandas de sindicatos e movimentos sociais para solicitar ao Estado políticas públicas específicas ganhou força ainda na década de 1990. De forma distinta, no Paraguai – assim como nos outros dois países do bloco – o conceito de agricultura familiar só ganha força após a disseminação de seu uso no Mercosul, já nos anos 2000. Ainda é cedo para avaliar a abrangência e o funcionamento das políticas públicas destinadas a esse grupo de produtores no Paraguai, mas é certo que, com a Reaf, os movimentos que usam o conceito para orientar sua atuação construíram novo canal para sua relação com o Estado, e isso torna a Reaf no Paraguai objeto interessante para estudo de pelo menos uma parte dos movimentos sociais do campo no país. Assim como no Brasil, no Paraguai há organizações do campo que optaram por não acompanhar a Reaf.

Desde as primeiras reuniões da Reaf observadas<sup>1</sup>, fui entendendo que o que ali acontecia estava conectado a uma ampla gama de vontades, projetos e estratégias de ação das

---

<sup>1</sup> Foram observadas reuniões a partir de 2008, até 2010, conforme será detalhado a seguir.

organizações – e dos governos – presentes. Portanto, o que ali ocorria poderia ser melhor entendido se não observado isoladamente, mas em sua conexão com outros atores – tais como organizações internacionais, organismos financiadores, entidades aliadas de outras regiões do globo e setores dos governos nacionais. Essas conexões com diversos outros atores poderiam, inclusive<sup>2</sup>, ser uma das explicações plausíveis para o fato de a Reunião Especializada ter se mantido em funcionamento ao longo de seis anos e de, aparentemente, ter conseguido ser reconhecida como experiência exitosa de participação da sociedade em espaço institucional do Mercosul, bloco comercial que vem buscando – pelo menos no discurso – a inclusão dos temas sociais em sua pauta (MERCOSUL, 1994). A visão da Reaf como experiência exitosa é encontrada tanto em textos acadêmicos como nas entrevistas e observação realizadas ao longo da pesquisa.

Os sindicatos, movimentos sociais e ONGs que vêm participando da Reaf são diversos em tamanho, em orientação política, em formas de ação e na abordagem dos temas que tratam. Da mesma forma, pode ser diversa sua inserção no mundo transnacional e em cada campanha, rede, protesto ou organização internacional da qual participam. Tais características contribuem para terem formas específicas de articular ações no âmbito nacional e transnacional, que podem variar, por exemplo, em relação ao que busca cada organização quando opta pela ação no espaço transnacional, em relação à prioridade conferida a tais ações dentre o conjunto de suas atividades, ou em relação às suas estratégias de atuação. É a partir de tais reflexões que pretendemos, ao longo do presente trabalho, construir entendimentos sobre a ação das organizações rurais na Reaf.

## 1.1 Objetivos

Nesta pesquisa, é estudada a experiência de participação de organizações rurais da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf) do Mercosul, entre 2004 e 2010. Ao fazê-lo, este trabalho tem como objetivo contribuir para o estudo da ação coletiva em arenas transnacionais institucionalizadas e explicitar a existência de diferentes maneiras pelas quais as organizações respondem a oportunidades políticas, atuam para a sua construção e com elas se relacionam, a partir de ideias, visões de mundo,

---

<sup>2</sup> A Reaf é entendida aqui como um ator-rede, por sua capacidade de conexão com outros atores e de trocas com eles, conforme as definições da Teoria do Ator-Rede que serão detalhadas em seguida.

avaliações e opções políticas, e formas de se relacionar com os Estados nacionais e com o Mercosul.

Trata-se de organizações rurais que partem para a ação transnacional em busca de garantir que suas especificidades e suas demandas sejam levadas em conta pelos governos e pelas instituições internacionais. A pesquisa tem o intuito de contribuir com o entendimento da diversidade de reações construídas pelas organizações do campo ao processo de internacionalização das decisões sobre os temas que as afetam.

Ademais, o presente trabalho pretende compreender como as organizações justificam sua participação na Reaf e apontar alguns dos elementos que contribuem para que elas se mantenham presentes nas reuniões ao longo dos anos. Reversamente, o trabalho buscará entender por que algumas organizações optam por não participar do espaço da Reaf. Esse aspecto nos aproxima, uma vez mais, do entendimento da diversidade de caminhos construídos pelas organizações do campo ao atuar no âmbito transnacional. Esperamos, com isso, contribuir para a compreensão de como se articulam os diferentes grupos políticos de atores rurais que atuam em âmbito transnacional.

Ao mesmo tempo, buscaremos mapear e analisar a multiplicidade de formas de inserção dos movimentos rurais no espaço transnacional, em geral, e na Reaf, especificamente, e entender como vêm conseguindo manter-se como atores relevantes no cenário regional, antes marcado apenas pela presença dos Estados nacionais

## **1.2 Justificativa**

Um estudo de caso sobre a presença de organizações sociais em arenas transnacionais institucionalizadas ganha relevância e é justificado por permitir a compreensão de uma experiência que reúne dois elementos: a permanência ao longo do tempo e uma forma específica de ação, marcada pela busca de construção de diálogo com os Estados nacionais e com as instituições transnacionais por eles criadas.

Sete anos após o início da Reaf – em 2004 –, já é possível olhar para a participação da sociedade civil nesta instância com uma perspectiva de longo prazo. Esse tipo de análise tem

sido pouco empregada nos estudos sobre movimentos sociais transnacionais, conforme aponta von Bülow, para quem

Ao enfatizar a relevância de fatores estruturais para explicar a emergência de ação coletiva internacional ou seus resultados a curto prazo, acadêmicos prestaram atenção insuficiente ao entendimento sobre como esses atores decidem com quem construir laços, a sustentabilidade ou fragilidade de tais laços ao longo do tempo e os dilemas que eles têm de encarar quando se engajam em ações que atravessam escalas. (VON BÜLOW, 2010, p. 4)

A presença em espaços institucionais transnacionais era, até recentemente, uma forma de ação utilizada com maior frequência por ONGs (VIEIRA, 2008, p. 59-60 e 86), e, com menor frequência, por movimentos sociais (DESMARAIS, 2002, p.106-107). A Reaf reúne sindicatos, movimentos sociais e, em menor medida, redes e organizações não governamentais, sendo reconhecida pela peculiaridade de ter, entre as instâncias do Mercosul, um dos regimentos internos que mais avançam no sentido de permitir a participação da sociedade civil nos espaços regionais de discussão e decisão (ALEMANY e LEANDRO, 2006, p.16). Essa característica, aliada ao papel central que as organizações da sociedade tiveram na criação da Reunião Especializada, torna essa instância um espaço interessante para o entendimento das possibilidades e limitações da participação da sociedade civil organizada em espaços transnacionais, de forma geral, e no Mercosul, especificamente.

Compreender como foi possível manter a instância ativa, em funcionamento, e como foco de interesse das organizações da sociedade civil e dos governos que dela participam justifica-se teoricamente pela relevância de entender mais sobre como se dá a continuidade dos laços entre as organizações no espaço internacional, apesar dos custos financeiros, das dificuldades de financiamento e do tempo aplicados pelas lideranças nessas atividades (TARROW, 2005a, p.54). Ainda que, partindo de abordagem distinta, Latour (2008, p.58) também aponta a dificuldade de manutenção de vínculos entre atores, e indica que o padrão é que os laços se desfaçam, sendo necessário esforço para que as conexões entre atores permaneçam por longos períodos de tempo.

Estudos sobre a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos no âmbito nacional apontam as dificuldades de manutenção desses espaços em funcionamento (ABERS & KECK, 2007; AVRITZER, 2005). Observar uma experiência de participação social em âmbito transnacional justifica-se, então, por compreender especificidades da participação nessa outra esfera.

Entre os diversos grupos sociais que se aventuram na ação transnacional, os movimentos sociais rurais vêm ganhando relevância política notável. A Via Campesina, aliança global de movimentos camponeses criada em 1993, é, sem dúvida, sua expressão mais conhecida, mas existem dezenas de outros grupos reunidos em redes de abrangência regional, continental e, mesmo, global. Esperamos, ao estudar um conjunto específico de organizações, trazer informações que contribuam para a compreensão da diversidade desses atores políticos.

Nesse sentido, o trabalho responde também à necessidade de focar diretamente a atuação das organizações do campo no espaço transnacional. Como afirmam Borras Jr, Edelman e Kay:

A rápida expansão de estudos sobre movimentos sociais e a sociedade civil, especialmente no âmbito internacional, jogou nova luz em organizações intermediárias, especialmente em ONGs, que usualmente atuam como *broker* entre os pobres rurais e as diversas instituições de governança, em temas que envolvem direitos humanos, meio-ambiente e negociações comerciais. Entretanto, poucos destes estudos trazem um entendimento completo das dinâmicas internas dos movimentos agrários em si. Estes frequentemente recebem relativamente pouco exame sistemático, apesar da impressionante entrada dos TAMs [Movimentos Agrários Transnacionais, na sigla em inglês] na cena política global ao longo da última década e meia (BORRAS JR, EDELMAN & KAY, 2008, p. 179-180).

De acordo com os mesmos autores, a maneira como os movimentos em torno de cada tema se aliam ou competem, e com quais implicações, é outra questão geralmente pouco explorada, bem como a conexão entre os níveis de ação local, nacional e internacional na ação dos Movimentos Agrários Transnacionais. Ao abordar organizações que optam por participar da Reaf e outras que preferem não fazer parte deste espaço, será possível trazer elementos de compreensão sobre a complexidade deste grupo chamado, de forma bastante geral, de sociedade civil, no entendimento de como os movimentos articulam suas demandas, perspectivas, alianças e repertórios, nacional e internacionalmente.

Por fim, a importância da agricultura familiar para a população, para a economia e para a produção de alimentos, no Brasil e no Paraguai, também justifica o interesse pelo tema. No censo agropecuário de 2008, realizado pelo Ministério de Agricultura y Ganadería paraguaio (PARAGUAI, 2009), os dados demonstram presença marcante de pequenas propriedades e a forte concentração de terras no país:

- 91,4% das “fincas agropecuárias” do país têm menos de 50 hectares, e elas correspondem a 6% da superfície recenseada;
- 2,4% das propriedades têm tamanhos de 50 a 100 hectares, correspondendo a 1,4% da superfície analisada pelo censo;
- 3,6% das propriedades variam entre 100 e 500 hectares e correspondem a 7,1% da superfície analisada;
- 2,6% das propriedades têm mais de 500 hectares e este grupo ocupa 85,5% da superfície analisada pelo censo.

No Brasil, de acordo com dados do Censo Agropecuário 2006<sup>3</sup> (BRASIL, 2009), há 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, que correspondem a 84,4% do total de estabelecimentos rurais e ocupam 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (ou 80,25 milhões de hectares).

A agricultura familiar emprega, no país, quase 74,4% da mão-de-obra no campo e responde por 38% do valor da produção (ou R\$ 54,4 bilhões). São produtos da agricultura familiar 87% da mandioca, 70% da produção de feijão e 58% do leite consumidos no país; 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo e 16% da soja produzidos. O valor médio da produção anual da agricultura familiar foi de R\$ 13,99 mil (BRASIL, 2009).

Estudar o Paraguai justifica-se também pelo interesse em entender como as organizações do país mais pobre da América do Sul – com menos acesso a internet, com a moeda mais desvalorizada – se inserem nos debates transnacionais: como chegaram lá, porque se mantêm ali e o que buscam construir com essa atuação.

A opção pelo estudo do Paraguai traz desafios à pesquisa, por ser este o país do Mercosul em relação ao qual há menos literatura disponível no Brasil. Essa escolha tem consequências importantes para a pesquisa, já que há mais organizações que acompanham constantemente a Reaf no Brasil do que no Paraguai, e que as primeiras são mais diversificadas em termos de estrutura, de foco e de temas que representam. No entanto, não correr o risco de ter percalços

---

<sup>3</sup> Os critérios que definem o que é agricultura familiar foram determinados pela Lei nº 11.326, aprovada em 2006: quatro módulos fiscais é o limite máximo para um empreendimento familiar. Determina também que a mão-de-obra deve ser predominantemente da própria família, que a renda deve ser originada nas atividades da propriedade, e a direção tem de ser feita por um membro da família (BRASIL, 2009).

na pesquisa por estudar este país traria o alto custo de abrir mão da possibilidade de olhar como e por que os movimentos rurais do Paraguai partem para a ação em âmbito transnacional.

Por fim, conforme já apontado no início desse texto, estudar o Paraguai justifica-se pela relevância de se conhecer um pouco mais sobre as assimetrias entre os países do Mercosul, refletindo sobre como elas afetam a vida das populações e, mais especificamente, das organizações do campo.

### **1.3 Abordagem teórica**

Nesta pesquisa, a ação transnacional das organizações da sociedade civil é vista como uma escolha e não como uma determinação do ambiente em que estão inseridas. Atuar para além das fronteiras nacionais não é algo que está dado pelas mudanças na economia globalizada ou por alguma alteração no cenário político nacional, mas uma decisão dos movimentos, que constroem também a maneira como será realizada sua inserção transnacional. Essas opções não são feitas a partir de um espaço vazio, mas são relacionadas às visões de mundo, posições políticas, objetivos, aliados, recursos, vontades e possibilidades das organizações. Conforme aponta von Bülow (2010, p. 7), tais opções estão relacionadas à posição que os atores ocupam nas redes das quais fazem parte e também à sua inserção no sistema político em que estão localizadas.

Para o presente trabalho, é essencial conseguir entender como os atores conectam-se, criando ou reformulando as redes nas quais estão inseridos, e como sua ação é por elas facilitada e limitada (Idem, ibidem). Assim, as tradições ideológicas às quais as organizações são filiadas – suas visões políticas e as formas de inserção no conjunto de relações políticas nacionais e transnacionais que delas decorrem – e as ligações que as organizações vão criando e recriando ao longo do tempo são importantes para entender porque dois movimentos sociais do mesmo país optam por caminhos diferentes para a transnacionalidade (VON BÜLOW, 2010, p.25), estando inseridos no mesmo ambiente político. Tal abordagem ajuda a compreender como os atores avaliam as mudanças políticas em sua volta e constroem sua ação para responder a tais mudanças.

A análise que aqui será construída, então, é desenvolvida a partir do diálogo com alguns conceitos centrais da teoria do processo político, em especial o de oportunidade política – definida como “dimensões consistentes - mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político” (TARROW, 2009 [1988], p.38), que vem sendo debatido e questionado por mais de uma década. Com base no que se tem acrescentado ao conceito por tais questionamentos, as oportunidades são entendidas nesta dissertação como algo *percebido* pelos atores a partir de suas visões de mundo e experiências, isto é, a partir das leituras que fazem da realidade (GOODWIN & JASPER, 1999). Os conceitos usados ao longo deste trabalho serão definidos e discutidos no capítulo 2.

Um segundo conjunto teórico utilizado na pesquisa é vinculado à Teoria do Ator-Rede, segundo a qual o trabalho das ciências sociais deve ser o de seguir as associações entre os atores, percebendo como eles se conectam, como criam grupos e como conseguem se manter associados ao longo dos anos (LATOURETTE, 2008). A ação depende do estabelecimento de vínculos entre os atores e o entendimento das conexões entre eles é central para o trabalho do pesquisador. A Teoria do Ator-Rede (TAR)<sup>4</sup> dialoga com o debate sobre as escolhas das organizações da sociedade civil por ter como premissa que as diversas conexões entre os atores importam para as decisões que elas tomam, assim como importa a relação entre os atores. É possível que, ao rastrear associações entre atores, percebendo com quem estão conectados e nos aproximando do que flui por tais conexões, sejam compreendidos elementos importantes para suas decisões de atuar no espaço transnacional.

Ao utilizar os conceitos acima citados, o presente trabalho dialoga com as teorias dos movimentos sociais, especificamente com a teoria do processo político. Adicionalmente, ele se alinha à literatura que questiona alguns princípios dessa linha de pensamento, sobretudo no que se refere à importância que possuem, para a percepção que constroem sobre oportunidades para a sua ação política, a interação entre os atores e a inserção de cada um deles em redes de relações (JASPER, 2009; GOODWIN & JASPER, 1999, VON BÜLOW,

---

<sup>4</sup> Esta teoria surgiu nos anos 80, na França. Ela estuda montagens (*ensamblajes*) que envolvem aspectos heterogêneos dos objetos, reunindo aspectos tecnológicos, legais, organizacionais, políticos, culturais, etc. Um escritório governamental, por exemplo, é composto por empregados, um edifício, uma organização espacial, organização hierárquica, clientes, computadores, artefatos. “Todo o encaixe sócio-técnico, diz a TAR, deve ser considerado como um plano de relações materiais transversais, que unem vários aspectos heterogêneos do mundo, indo do físico ao político, passando pelo tecnológico, semiótico e psicológico” (VACCARI, 2008, p. 190).

2010). Por outro lado, o trabalho incorpora o desafio de utilizar ferramentas da Teoria do Ator-Rede (LATOUR, 2008) na tentativa de avançar no entendimento da atuação de organizações da sociedade civil no âmbito transnacional, assumindo os riscos inerentes às tentativas de reunir explicações de origens teóricas distintas.

#### **1.4 Metodologia**

Este trabalho é um estudo de caso de participação em uma arena transnacional institucionalizada, enfocando a presença de organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf) do Mercosul, em seus primeiros seis anos de funcionamento.

Um estudo de caso, conforme definido por Snow & Trom, é:

Uma estratégia de pesquisa que busca gerar elaborações ricamente detalhadas, densas e holísticas e entendimentos de exemplos ou variantes de fenômenos sociais delimitados, por meio da triangulação de múltiplos métodos que incluem, mas não são limitados a, procedimentos qualitativos (SNOW & TROM, 2002, p.151-152).

Um estudo de caso que se pretenda denso, detalhado e holístico requer o entendimento de “conjuntos de atividades inter-relacionadas e rotinas nas quais se engajam uma ou mais redes de atores em um contexto social que é delimitado no tempo e espaço”. Esta definição de estudo de caso é interessante para a presente pesquisa porque traz ao estudo preocupações com as redes nas quais os atores estão inseridos e com as inter-relações entre eles.

A partir dessa abordagem metodológica, que observa atores em suas atividades conjuntas, a presente pesquisa busca adotar uma perspectiva relacional no entendimento das ações. Entende-se a realidade social como dinâmica, contínua e processual (EMIRBAYER, 1997, p.281) e compreende-se que os interesses dos atores não são definidos previamente por características inerentes a eles, mas, pelo contrário, são construídas no transcurso das relações que eles criam entre si. Também chamada de transacional, esta abordagem olha os atores em seu posicionamento em relação a outros:

Enquanto a abordagem de identidades ou categorias sociais presume conceitos internamente estáveis, prevendo que, sob condições normais, entidades no interior de uma categoria vão agir como previsto, a abordagem [relacional, transacional] posiciona o ator em relações e histórias que se

movem ao longo do tempo e do espaço e, portanto, exclui estabilidade categórica na ação (GIBSON, 1994, p.65, apud EMIRBAYER, 1997, p.288).

Apesar de este não ser um trabalho de análise de redes, alguns conceitos e ferramentas dessa abordagem metodológica foram utilizados na pesquisa, sobretudo no segundo capítulo. Quando é descrita a formação da Reaf, ela é analiticamente observada como uma rede, composta de nós – as organizações da sociedade civil, os governos nacionais e as instituições internacionais – que se conectam a partir dos esforços de criação dessa instância do Mercosul que é a Reaf. Wasserman & Faust (1994, p. 4) indicam que “as relações definidas pelas ligações das unidades [da rede] são componentes fundamentais das teorias de redes” e ressaltam que a abordagem de redes permite a observação das relações entre as unidades que interagem, encaradas como interdependentes; o ambiente estrutural das redes provê oportunidades e constrangimentos à ação; os “laços (ligações) entre atores são canais para transferência, ou ‘fluxo’ de recursos (tanto materiais como imateriais)” (Idem, ibidem). Além disso, continuam os autores, “os modelos de rede conceitual estrutura (social, econômica, política e assim por diante) como padrões duradouros de relações entre os atores” (Idem, ibidem).

As redes são entendidas com dupla ação, contribuindo com incentivos ou constrangimentos para as associações. Von Bülow (2010, p. 7) define “redes sociais duplamente como uma condição para a ação coletiva – porque sua ação é afetada pelas redes preexistentes dos atores – e como um resultado da ação coletiva – porque atores criam novas conexões que, por sua vez, constroem (ou incentivam) ações futuras”.

A rede da qual tratamos aqui, então, tem como atores centrais aqueles que participam da Reaf – sejam governamentais ou da sociedade civil. Tais atores foram identificados a partir das listas de presença da Reaf, tendo sido usado, portanto, um critério nominalista, isto é, “pré-determinado pelo analista” (DIANI, 2003, p.7). Em conjunto, as organizações e governos que formam a Reaf e, portanto, a própria Reaf, são vistas como um grupo. E esse grupo é observado também em relação a outros grupos com os quais a Reaf se relaciona, tendo em vista que essas relações externas são importantes para o que os atores esperam construir ou obter ao participar da Reaf. Os atores de fora da Reaf que são considerados parte dessa rede mais ampla são aqueles trazidos pelos entrevistados, em suas respostas – e, em menor medida, pelos documentos por eles redigidos. Assim, para a sua identificação foi usado o critério

realista, isto é, que inclui em determinada rede apenas aqueles nós que sejam de fato identificados pelos atores participantes da rede (Idem, *ibidem*).

O nível de análise utilizado na pesquisa será o das organizações, pois é como membros de organizações que os indivíduos se apresentam no espaço da Reaf<sup>5</sup>. Entretanto, as organizações são olhadas a partir das relações que constroem, e não isoladamente e nem de forma estática. Suas características substantivas são trazidas ao texto como informações sobre suas associações prévias e sobre sua forma conhecida de agir, e não como elementos determinantes de suas ações futuras.

Sobre o estudo de organizações provenientes do Brasil e do Paraguai, esta mesma perspectiva relacional impede que os países sejam entendidos como unidades fechadas que possam ser comparadas usando os métodos comparativos do mais similar ou do mais diferente, na avaliação de von Bülow (2007, p.16). Para a autora, as relações construídas entre as organizações de países comparados

são um resultado da mescla de influências originárias de além das fronteiras nacionais e dos contextos específicos nos quais eles estão localizados. Uma abordagem metodológica que enfocasse poderes causais de variáveis particulares ao comparar países tomados como ‘casos’ separados seria desorientadora, porque ignoraria processos de influência transnacional (VON BÜLOW, 2007, p.16).

Assim, ponto central na comparação desta pesquisa será o entendimento sobre os sentidos conferidos a termos utilizados nos dois países – agricultura familiar, participação, movimento sindical e sobre como eles foram sendo intercambiados, negociados, disputados ao longo do tempo. Será necessário discutir um pouco o sentido que cada termo ganha a partir da realidade do Brasil e do Paraguai, de forma que a comparação permita o entendimento das diferenças de sua construção a partir dos conflitos e relações entre movimentos sociais e Estados, específicos de cada um dos países, tomando cuidado para não tornar tais histórias como determinantes absolutas para a ação.

---

<sup>5</sup> Certamente, durante as entrevistas, haverá variações entre lideranças que reproduzem com maior acuidade o discurso da organização à qual pertencem e outras, que trarão mais avaliações pessoais em suas falas. Entretanto, todas as lideranças entrevistadas falam, no espaço da Reaf, em nome de tais organizações e são por elas balizados em suas atividades.

Posto isso, o presente trabalho se organiza congregando diversos métodos de coleta de dados: 1) entrevistas semi-estruturadas, 2) análise de documentos, 3) observação participativa.

As entrevistas foram importante instrumento de coleta de dados porque não há outras análises acadêmicas disponíveis sobre a presença das organizações da sociedade civil na Reaf, de forma que foram o instrumento encontrado para recolher informações de um processo ainda em curso, o que tornou possível o contato com os atores importantes para a compreensão do objeto de estudo. As entrevistas semi-estruturadas são centrais para o entendimento do processo de criação da Reaf e de como as organizações se aproximaram, criaram vínculos, construíram demandas e discursos comuns, encontraram aliados nos governos nacionais, possibilitaram a criação de espaços para a apresentação de suas reivindicações aos órgãos decisórios do Mercosul e escolheram seus caminhos para chegar à ação transnacional.

Também por meio das entrevistas foram levantados dados sobre o que manteve as organizações interessadas e destinando esforços para a presença nas reuniões da Reaf e sobre a forma como tais organizações explicam sua participação naquele espaço.

Por isso, foram entrevistadas lideranças e assessores de todas as organizações da sociedade civil que acompanharam constantemente, nos últimos três anos, as Seções Regionais da Reaf. Um levantamento prévio destas organizações foi realizado a partir das listas de presença que fazem parte das atas das reuniões regionais. Também foram entrevistados funcionários do governo brasileiro, com o intuito de entender, sobretudo, o momento de criação da Reaf. As entrevistas com funcionários de setores do governo paraguaio foram importantes para a identificação de temas especialmente relevantes para o país e que são tratados na Reaf. No Paraguai, foram feitas também duas entrevistas com pesquisadores de movimentos sociais, que contribuíram com informações importantes sobre história e posicionamentos políticos de movimentos sociais e ONGs do país. Por fim, foram entrevistadas lideranças de duas organizações nacionais (uma paraguaia e outra brasileira) que não acompanham a Reaf e que são filiadas à Via Campesina e uma assessora da Via Campesina.

Ao todo, foram realizadas 31 entrevistas com 33 pessoas. Duas delas foram feitas por telefone; todas as outras, pessoalmente. O questionário encontra-se no ANEXO 1. A lista completa de entrevistas encontra-se no ANEXO 2.

A análise de documentos foi central especialmente para o entendimento do processo de construção da Reaf, tendo possibilitado a identificação de atores e do teor dos consensos e

dissensos que foram sendo construídos ao longo do tempo. Depois de instalada a Reaf, há um declínio na produção de manifestos, documentos e mesmo de seminários, mas passam a haver atas de reuniões que, se não trazem todo o relato do debate, mas pelo menos registram os encaminhamentos. Foram, portanto, utilizados na pesquisa declarações de eventos, atas das reuniões da Reaf, do Conselho do Mercado Comum e do Grupo do Mercado Comum, entre outros.

Observação participativa é aqui amplamente definida como atividade “na qual o pesquisador observa e, até certo ponto, participa da ação que está sendo estudada, enquanto ela ocorre” (LICHTERMAN, 2002, p.120). A atividade contribui para o entendimento de como “grupos e conjuntos moldam os pensamentos, sentimentos e interações entre as pessoas” (idem, p.122). Sobretudo quando se trata de grupos restritos, a observação em campo ajuda pesquisadores a responder questões sobre “como” as coisas ocorrem e a distinguir processos de interação diferentes. As duas principais críticas apontadas por Lichterman (2002, p. 122) a esse instrumento de pesquisa referem-se às observações serem de difícil generalização e se moldarem bem para a análise de interações e organizações, mas dizerem pouco sobre forças estruturais e mudanças históricas. De acordo com o mesmo autor, tais críticas são comuns, sobretudo, quando a observação é mais voltada à observação do campo em si (*field driven*) do que quando é voltada a conferir se as categorias de uma teoria são válidas para determinada experiência (*theory driven*). Entretanto, para este trabalho, como o nível de análise é o das organizações e não buscamos grandes generalizações para além do entendimento em detalhe de um processo de ação coletiva internacional, a observação participativa se mostrou um instrumento importante para estabelecer contato com os atores e entender como se dá sua presença no espaço institucional do Mercosul aqui estudado.

Além disso, trabalharemos com a ideia de que nem todas as variáveis que influem sobre a decisão do ator serão apresentadas por ele ou compreendidas pelo pesquisador. Isso precisa ser levado em conta desde a formulação teórica e tem como consequência direta a percepção de que não chegamos a identificar todas as causas que levam a uma ação; podemos apenas descrever aquelas que conseguirmos identificar. Outros elementos que não puderam ser percebidos por meio das entrevistas e da observação dos atores, sempre parcial, certamente terão ficado de fora da análise (ROSA, 2008).

Foram acompanhadas cinco reuniões da Seção Nacional brasileira da Reaf, realizadas em outubro de 2008, maio e novembro de 2009, agosto e novembro de 2010. Também foi acompanhada uma reunião da Seção Nacional paraguaia, em setembro de 2010. Além disso, a pesquisadora esteve na XII reunião regional, em dezembro de 2009, em Montevideu, Uruguai, e na XIV reunião regional, em novembro de 2010, no Brasil.

### **1.5 Organização do trabalho**

A dissertação está organizada em sete capítulos. O primeiro deles é a introdução. O segundo capítulo trará o marco teórico da pesquisa, explicitando os conceitos utilizados e a vinculação entre eles.

O capítulo seguinte resgata a construção do conceito de agricultura familiar no Brasil e a inserção de movimentos do campo do Brasil e do Paraguai nos debates do Mercosul. A partir disso, aborda o momento de criação da Reaf, destacando diversos atores – sejam governos ou organizações – que atuaram naquele período, entre 2003 e 2004; aborda também a convergência entre os objetivos dos diversos atores que contribuíram para que fosse criada a Reaf. Em seguida, serão descritos o funcionamento da Seção Nacional brasileira e da Seção Nacional paraguaia, a partir da observação da pesquisadora e de comentários dos entrevistados.

O quarto capítulo descreve com um pouco mais de detalhe as organizações que participam da Reaf no Brasil e no Paraguai, com o intuito de entender quais são essas organizações e como elas se conectam à Reaf e ao Mercosul, analisando os caminhos para a transnacionalidade por elas percorridos. Ao fazer isso, é possível nos aproximar das expectativas das organizações em relação ao que podem contribuir com a Reaf e ao que podem conseguir com ela.

No quinto capítulo serão reunidas e analisadas as respostas sobre as razões pelas quais as organizações continuam participando das reuniões e atividades da Reaf ao longo de sete anos, reunindo elementos de avaliação de demandas atendidas e ideias que sustentam sua presença naquele espaço. Da mesma forma, serão identificadas as demandas não atendidas que poderiam fragilizar a decisão de manter a atuação conjunta (decisões não implementadas, falta de soluções para problemas nas fronteiras e pouca formulação dos movimentos foram alguns dos itens citados nas entrevistas). Espera-se, com isso, compreender como foi possível a

continuidade da Reaf ao longo do tempo. Ao final do capítulo, será apresentada a fala de uma organização que decidiu deixar de acompanhar a Reaf, por ter questionamentos sobre sua efetividade para a construção de políticas regionais para a agricultura familiar.

O sexto capítulo traz organizações que optaram por não fazer parte daquele espaço por terem princípios distintos que norteiam sua inserção no Mercosul e no espaço transnacional em geral. O sétimo capítulo será o de conclusão.

## **2 MARCO TEÓRICO**

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos utilizados ao longo do trabalho. A primeira parte traz alguns dos debates teóricos que vêm sendo feitos sobre a atuação transnacional de organizações rurais da sociedade civil e define conceitos importantes para o trabalho, tais como o de sociedade civil e o de movimentos sociais. A segunda parte apresenta o entendimento do presente trabalho sobre como as organizações da sociedade civil vêm conectando temas domésticos e internacionais. Depois, são apresentados o conceito de oportunidades políticas e algumas das diversas críticas já feitas a ele, com as quais concordamos. A partir dessa discussão, são apresentados alguns conceitos da Teoria do Ator - Rede que, esperamos, possam contribuir para a construção teórica de uma visão sobre como atuam as organizações da sociedade civil no Mercosul. Por fim, o texto traz um pouco do debate sobre participação em espaços institucionais, buscando sintetizar os sentidos conferidos a esta ideia.

### **2.1 Atuação transnacional de organizações da sociedade civil – organizações do campo**

A ação coletiva transnacional dos movimentos rurais tem se intensificado e crescido em capacidade de influência política nas últimas décadas, mas não é inédita (BORRAS JR, EDELMAN & KAY, 2008). Por ação coletiva transnacional entende-se o “processo por meio do qual indivíduos, grupos não estatais e/ou organizações mobilizam-se conjuntamente em torno de temas, objetivos e alvos que conectam as arenas doméstica e internacional” (VON BÜLOW, 2010, p.5).

Coalizões internacionais de organizações do campo existem desde o final do século XIX. Desde muito antes, portanto, das novas tecnologias de comunicação e da multiplicação das instituições transnacionais. Populismo agrário, comunismo, reformismos de elites, pacifismo e feminismo foram alguns dos motes para a articulação transnacional de populações rurais. Alianças transnacionais entre organizações do campo cresceram a partir da década de 1980, mas nas duas décadas anteriores houve ligações fortes por meio de redes de solidariedade e apoio na resistência às ditaduras do período (BORRAS JR, EDELMAN e KAY, 2008, p.173)

Borras Jr, Edelman e Kay (2008) avaliam que os movimentos sociais do campo teriam intensificado sua ação transnacional nas últimas décadas, internacionalizando suas lutas, em resposta a dois processos simultâneos: um deles é o neoliberalismo, que “alterou significativamente a dinâmica da produção agrária e das relações de trocas comerciais no interior dos países e entre eles, para além da divisão norte-sul do globo” (Idem, p.170). O segundo processo é a onda mais recente de reestruturação agrária, que “confere poder ainda maior ao capital doméstico e transnacional para ditar os termos da produção agrícola e de seu comércio” (Idem, ibidem). Tais mudanças alteram relações entre o que é local e o que é global, ao tempo em que tornam ainda mais precárias as condições de vida das populações rurais, alterando o papel dos Estados na manutenção e desenvolvimento dos sistemas agrários, dificultando o acesso a terra e aos recursos naturais (Idem, ibidem).

A necessidade de respostas a problemas comuns não dilui, entretanto, a diversidade desses grupos que atuam transnacionalmente. O que Borras Jr, Edelman e Kay chamam de Movimentos Agrários Transnacionais (TAM, na sigla em inglês) congregam movimentos sociais, organizações, coalizões, redes e laços solidários dos ‘pobres rurais’, também esta uma categoria ampla que agrega diferentes classes, gêneros, raças, etnias e dimensões de castas. Os Movimentos Agrários Transnacionais incluem pequenos proprietários, meeiros, arrendatários, trabalhadores rurais, trabalhadores migrantes, pescadores, extrativistas, indígenas, camponeses e pastores (BORRAS JR, EDELMAN e KAY, 2008, p.171 e 172).

Além desses atores, os sindicatos rurais também têm papel proeminente em diversas articulações internacionais e desenvolvem papel central no caso específico aqui estudado. Assim como os movimentos sociais do campo, os sindicatos foram afetados pela proliferação de negociações comerciais multilaterais, e a elas responderam com ações de conflito ou de negociação<sup>6</sup> (VON BÜLOW, 2009, p.3).

Entre os repertórios de ação<sup>7</sup> dos movimentos agrários transnacionais, encontram-se grandes protestos, como aqueles realizados em paralelo a conferências de instituições

---

<sup>6</sup> É recorrente a visão de sindicatos com perfil mais negociador do que movimentos sociais. No entanto, BORRAS JR, EDELMAN e KAY (2008) apontam que também movimentos do campo transnacionais atuam tanto em ações de confronto como em “corpos consultivos” de instituições internacionais como a FAO e a ONU.

<sup>7</sup> Repertórios são as “maneiras através das quais as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados” (TILLY, 1995, p.41 apud TARROW, 2009 [1998], p.51), configurando-se um conjunto de rotinas aprendidas, compartilhadas e executadas pelos movimentos.

intergovernamentais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle, Washington, Cancun ou Hong Kong. Outra forma recorrente de ação são as ações contra corporações que atuam em âmbito transnacional, tais como as realizadas contra lojas de *fast food* do McDonalds na França, do KFC em Bangalore, Índia, e de laboratórios de experimentos com organismos geneticamente modificados no Brasil. Outro formato de ação de tais movimentos é a presença em órgãos consultivos de algumas agências das Nações Unidas como a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) ou o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), onde “negociam e barganham com burocratas internacionais por uma variedade de agendas que vão de reformas nas políticas até apoios financeiros” (BORRAS JR, EDELMAN e KAY, 2008, p.172). O engajamento em campanhas transnacionais é outra forma de ação que compõe o repertório dos movimentos do campo, a exemplo de sua participação na Aliança Social Continental, que congregou organizações das Américas contra a Área de Livre Comércio das Américas, a Alca (VON BÜLOW, 2010).

Dentre as diversas formas de ação adotadas pelas organizações do campo em sua atividade transnacional, será enfocada, neste trabalho, a presença de organizações da sociedade civil em espaços institucionais. No caso aqui estudado, trata-se de uma instância de âmbito regional, ligada ao Mercosul, face à qual algumas organizações da sociedade civil dos países do Cone Sul da América do Sul vêm orientando suas demandas.

A literatura sobre a ação transnacional dos movimentos sociais contribui para o entendimento do significado da participação em um espaço institucional do Mercosul na medida em que a situa como parte de um extenso conjunto de atividades das organizações do campo que vêm, de maneiras diversas, posicionando-se em resposta às instâncias criadas pelos Estados nacionais na esfera internacional. Esta ação dos Estados é definida por Tarrow (2005, p.3) como um processo de internacionalização que marca o momento presente e que “oferece um marco, um conjunto de pontos focais, e uma estrutura de oportunidades para os ativistas transnacionais”. Para o autor, a internacionalização tem três características inter-relacionadas:

Uma crescente densidade horizontal de relações entre Estados, oficiais governamentais e atores não estatais; crescentes ligações verticais entre níveis nacionais, subnacionais e internacionais e uma estrutura formal e informal reforçada que convida ao ativismo transnacional e facilita a formação de redes de atores não estatais, estatais e internacionais (TARROW, 2005, p.8).

Tal definição deixa visível a importância da articulação entre atores não estatais, Estados e funcionários governamentais, que podem atuar mais ou menos próximos a depender de suas visões de mundo, objetivos ou interesses. Apesar do forte acento na questão da estrutura presente na esfera internacional, a definição acima apresentada abre espaço para a ideia de que estes atores que convivem no ambiente transnacional não são, cada um deles, homogêneos, de forma que os Estados não são vistos como blocos unitários e internamente homogêneos (TARROW, 2005, p.21), assim como não o são as instituições internacionais (Idem, p.26). Esta perspectiva dialoga com as teorias construtivistas das relações internacionais

Instituições internacionais são criadas pelos Estados para satisfazer seus interesses, mas, uma vez criadas, se tornam pontos focais para conflitos (MARTIN and SIMMONS, 1999:106). Por um lado, essas instituições são fontes de aprendizagem e informações para atores estatais e para atores não estatais (p. 95-100). Por outro, eles servem como mandatos para a execução políticas que os Estados membro apóiam, mas não querem levar adiante eles mesmos (p.107), portanto transferindo oposição para essas políticas do níveis nacional para o internacional. Finalmente, eles criam regras complexas, e dessa complexidade vêm conseqüências não previstas que podem prover aberturas passíveis de ser exploradas por atores não estatais e estados membros. (TARROW, 2005, p.26)

Antes de avançar na apresentação dos debates teóricos que embasam esta pesquisa, cabe definir alguns termos que serão utilizados ao longo do texto. Sociedade civil é aqui entendida como “uma categoria internamente heterogênea, que inclui movimentos sociais, organizações não governamentais de diversos tipos, iniciativas baseadas na fé, organizações profissionais, associações empresariais” (VON BÜLOW, 2010, p.6). Ainda segundo esta definição, sociedade civil é “um espaço de contestação de relações de poder no qual interesses conflitantes se expressam por meio de modos de ação coletiva análogos, mas desiguais” (COLÁS, 2002, p.23, apud VON BÜLOW, 2010. p.6). Também de acordo com a definição utilizada por von Bülow, organizações da sociedade civil são “atores políticos institucionalizados que buscam, de fora de partidos políticos e do Estado, moldar as regras que governam a vida social e política” (SCHOLTE, 2003, p.11, apud VON BÜLOW, 2010, p.6).

Movimentos sociais, por sua vez, são aqui definidos como “(1) redes informais, baseadas em (2) convicções compartilhadas e solidariedade, que se mobilizam sobre (3) temas conflituosos, por meio do (4) uso frequente de diversas formas de protesto. Estes elementos nos permitem distinguir movimentos sociais de várias formas de ação coletiva que são mais estruturadas e tomam as formas de partidos, grupos de interesse ou seitas religiosas, bem como de eventos de protestos pontuais, e coalizões políticas ad hoc” (DELLA PORTA & DIANI, 1999, p. 16).

## **2.2 Nacional e transnacional: conexões**

Borras Jr, Edelman e Kay (2008, p.180) avaliam que uma das lacunas dos estudos sobre movimentos agrários transnacionais está na falta de observação das conexões entre os níveis internacional, nacionais e locais da ação de tais movimentos. Há, no entanto, muita reflexão sobre o tema na literatura recente sobre a ação coletiva transnacional, sobre a qual é possível apoiar reflexões a respeito de como os atores conectam suas atividades domésticas e internacionais.

A ideia de que grande parte dos ativistas transnacionais são “cosmopolitas enraizados”, isto é, mobilizam-se em torno de temas que estão além das fronteiras dos países e não raro têm como referentes para sua ação instituições internacionais, mas não deixam de atuar nos contextos domésticos (TARROW, 2005, p.35), contém em si referência à capacidade destes ativistas (indivíduos ou grupos, segundo a definição de Tarrow) de manter constante conexão entre estas esferas<sup>8</sup>.

Grupos organizados da sociedade civil, ao partirem para atuação no espaço transnacional, levam consigo sua história construída em âmbito nacional – seus repertórios de ação, alianças preferenciais, demandas e posicionamentos políticos. Entretanto, com base na análise relacional que desenvolve, von Bülow (2009) avalia que a interação entre sindicatos e deles

---

<sup>8</sup> Tais afirmações posicionam a perspectiva aqui apresentada em um debate mais amplo sobre o significado da ação transnacional dos movimentos sociais, afastando-se das ideias cosmopolitas, que tomam como dada e positiva a construção de uma sociedade civil global e avaliam que os Estados nacionais perderiam relevância para a atuação de movimentos sociais (ANHEIER, GLASIUS e KALDOR, 2001). Ao contrário, entende-se, neste trabalho, que a atuação fora das fronteiras dos Estados nacionais precisa ser analisada sem que se percam de vista as ligações com o local e o nacional (TARROW, 2005; VON BÜLOW, 2010), níveis que seguem relevantes para o entendimento da ação dos movimentos sociais.

com outros atores não estatais, como movimentos sociais e ONGs, tem influência nos posicionamentos sindicais e em suas possíveis mudanças de avaliação ao longo dos processos, já que as posturas adotadas não são simplesmente dadas pelas trajetórias e identidades políticas precedentes, mas melhor entendidas pelas interações entre atores

Para entender a ação coletiva transnacional, não é suficiente simplesmente revelar os interesses específicos das organizações sindicais, mas é necessário identificar os mecanismos pelos quais atores conseguem (ou não conseguem) superar suas diferenças e construir propósitos comuns. Algumas divisões entre organizações sindicais são relacionadas a diferentes tradições ideológicas que guiam suas percepções sobre o mundo. No entanto, essas tradições não são ferramentas que fornecem instruções para o seu comportamento. Uma abordagem relacional busca entender melhor as mudanças em crenças prévias que resultam das interações entre atores. (VON BULOW, 2009, p.2).

Uma das consequências da diversidade entre organizações da sociedade civil que optam pela ação transnacional é que, para construir alianças através de fronteiras, elas precisam dar conta de articular as diferentes origens históricas dos grupos que as compõem; têm o desafio de fazer com que convivam os diferentes pontos de vista políticos e tradições ideológicas e precisam articular as diferentes experiências subnacionais (BORRAS JR, EDELMAN e KAY, 2008, p. 171-172). Acordos entre diferentes organizações são possíveis, mas costumam ser temporários e tensões emergem constantemente, sobretudo quando diferentes formas de ação e visões de mundo entram em conflito (VON BÜLOW, 2010, p. 91).

Movimentos sociais transnacionais (e, pode-se dizer, organizações da sociedade civil em geral) são também desafiados a pensar como coordenar suas demandas internacionais e suas práticas e repertórios de ação locais. Quando conseguem fazê-lo, podem terminar por influenciar uns aos outros, compartilhando (globalizando?) repertórios de ação, visões de mundo, estratégias de atuação nacionais que antes não eram conhecidas.

A percepção das diferenças existentes entre os diversos grupos que atuam no espaço transnacional é importante para o presente trabalho. Tal perspectiva, entretanto, não é nova: ela é explorada por von Bülow (2010) ao abordar a construção da Aliança Social Continental formada para a luta contra a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), reunindo sindicatos, movimentos sociais e ONGs do continente americano. Não apenas os movimentos e organizações são diversos, como também é diversa sua inserção no mundo transnacional e em cada campanha, rede, protesto ou organização internacional da qual participam.

A partir de suas escolhas, alianças, prioridades, posicionamentos políticos, os movimentos traçam “caminhos para a transnacionalidade”, entendidos como “as rotas construídas pelas organizações da sociedade civil para conectar debates e ações atravessando escalas. Podem ser temporárias ou sustentadas, e, contrariando avaliações mais entusiastas, eu defendo que não são unidirecionais: organizações da sociedade civil não crescem ininterruptamente de domésticas a globais” (VON BÜLOW, 2010, p. 6). Elas permanecem com suas raízes locais enquanto entram e saem da ação transnacional, com maior ou menor frequência.

A autora explica como podem ser tais caminhos, usando como exemplo a atuação das organizações sindicais em suas experiências nas mobilizações contra a Alca:

Entendimentos recentes [de consenso contra a Alca], ainda que importantes, não levaram a uma nova era sem disputas para o internacionalismo sindical. Ao contrário, organizações sindicais podem tomar - e de fato tomaram - diferentes caminhos para a transnacionalidade. Enquanto alguns atores participaram de debates sobre comércio principalmente nas fronteiras domésticas, buscando influenciar instituições e processos nacionais, outros procuraram aliados fora das fronteiras nacionais, fizeram lobby sobre oficiais de outros governos e gastaram recursos escassos na construção de coalizões transnacionais (VON BÜLOW, 2009, p.3)

Nesta perspectiva de caminhos para a transnacionalidade, as trajetórias das organizações da sociedade civil podem variar em termos de duração (tempo) e internalização (escala). Quatro caminhos são apontados, e todos eles consideram tanto a possibilidade de inserção transnacional dos movimentos como a manutenção do foco nacional de sua atuação:

**Internalização periódica:** “é o caminho usado pelas organizações da sociedade civil quando tentam influenciar decisões internacionais ou debatem temas que perpassam fronteiras, enfocando alvos, estratégias e coalizões domésticas” (VON BÜLOW, 2010, p.26).

**Internalização sustentada:** “engajamento em ação coletiva transnacional é uma questão de política doméstica, mas sua atuação internacional não é restrita a campanhas específicas. Eles atuam em diversas campanhas, mas gastam a maioria dos seus recursos em construção de coalizões no âmbito doméstico e com alvo em atores domésticos” (Idem, p.26).

**Transnacionalização periódica:** lembrando o movimento de um io-io, “organizações entram e saem das escalas domésticas e internacionais. (...) Elas mantêm suas raízes nacionais, mas

participam de campanhas, coalizões e eventos intermitentemente, quando eles vêm para frente das agendas políticas” (Idem, p.26). Esse é o caminho mais comum.

**Transnacionalização sustentada:** “a arena internacional não é vista pelas organizações da sociedade civil como algo intermitente para alcançar objetivos imediatos, mas lugar de ação política em longo prazo. Essas organizações engajam-se na construção de coalizões sustentadas e em esforços para negociar frames transnacionais com aliados de outros países” (Idem, p.27).

Ademais, posições adotadas pelos atores são dinâmicas: eles podem mudar de um caminho para o outro ao longo do tempo, revendo suas avaliações políticas sobre qual é a melhor estratégia de ação. Podem, também, combinar inserções diferentes para atuação em temas distintos (um movimento ambientalista pode optar por transnacionalização periódica em temas ambientais e pode ter participação nacional na campanha contra a Alca, por exemplo).

“As escolhas são impactadas pelas histórias das organizações, mas os caminhos priorizados em determinado ponto no tempo são também o resultado (...) do posicionamento político dinâmico e relacional dos atores” (Idem, p.35). Tal entendimento da ação torna difícil prever as escolhas dos atores, continua a pesquisadora, mas é possível identificar mecanismos<sup>9</sup> relacionais que ajudem a analisar como atores tentam tornar compatíveis seus diferentes caminhos.

Note-se que a ação das organizações é vista como uma escolha e não como uma determinação do ambiente externo. O ato mesmo de ir para o espaço transnacional não está dado pelas mudanças na economia globalizada ou por alguma alteração no cenário político local, mas é uma decisão dos movimentos, que pesam objetivos, identidades, recursos e custos da ação transnacional, tomando em conta suas visões ideológicas, seus aliados, suas filiações às diversas redes – como as partidárias, as coalizões de movimentos nacionais ou internacionais, por exemplo.

---

<sup>9</sup> Por mecanismos entende-se “classe delimitada de eventos que mudam relações entre grupos específicos de elementos de maneiras idênticas ou similares em uma variedade de situações” (TILLY, 2001, p.26). Assim, mecanismos como o de extensão, difusão, supressão e transformação podem ser identificados como formas encontradas pelos atores para atuar conjuntamente, apesar das diferenças.

Tal afirmação dialoga criticamente com um conceito central da Teoria do Processo Político, o de oportunidades políticas<sup>10</sup>, que são “dimensões consistentes – mas não, necessariamente, formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político. Entendo restrições políticas como fatores – tal como repressão, mas também algo semelhante à capacidade de colocar barreiras sólidas aos insurgentes – que desencorajam o confronto” (TARROW, 2009 [1998], p.38-39). Para este autor, oportunidades políticas são compostas de cinco dimensões: abertura do acesso à participação para novos atores; evidência de realinhamento político no interior do sistema; aparecimento de aliados influentes; divisões emergentes no interior da elite; declínio na capacidade ou vontade de repressão do Estado.

Em 2005, Tarrow utiliza novamente a ideia de oportunidades políticas, que havia sido cunhada tendo como referência a ação coletiva nacional, adaptando-a para situações de ação coletiva transnacional. O autor entende que o internacionalismo “provê uma estrutura de oportunidades e ameaças aos atores não estatais” (TARROW, 2005, p.25) na qual tais atores movem-se, encontram-se, formam coalizões além de fronteiras, agindo em meio a uma “densa estrutura triangular de relações entre Estados, atores não estatais e instituições internacionais” (Idem, p.25).

### **2.3 Oportunidades políticas: questionamentos**

O conceito de oportunidades políticas vem sendo debatido e questionado por mais de uma década<sup>11</sup>. Mesmo alguns dos autores que forjaram o conceito já propuseram ajustes a partir das críticas recebidas, buscando torná-lo menos estruturalista e determinante para a ação.

Para Goodwin & Jasper (1999, p.33), que criticam o viés estruturalista do conceito, incentivos e expectativas necessariamente envolvem interpretação

---

<sup>10</sup> Para a Teoria do Processo Político, enquadramento das ações, capacidade de mobilização de recursos e estruturas formais e informais, construção e mudança dos repertórios de ação e a existência de oportunidades políticas são elementos centrais para a análise dos movimentos sociais, sendo que as oportunidades políticas são vistas como centrais para desencadear processos, por criarem incentivos para a ação (McADAM, McCARTHY e ZALD, 1996).

<sup>11</sup> Muito já se escreveu sobre isso. Alguns exemplos são encontrados em Keck &, Sikkink, 1998; Diani, 2005; Klotz, 2002; Hoschstetler, 2003; McAdam, McCarthy & Zald, 1996.

não pode haver algo como oportunidades políticas objetivas, antes ou além das interpretações - ou pelo menos nenhuma que importe; todas elas são interpretadas por meio de filtros culturais. Tarrow reconhece isso ao definir oportunidades políticas como ‘dimensões do ambiente político que proporcionam *incentivos* para as pessoas para se engajar em ação coletiva por afetar suas *expectativas* de sucesso ou fracasso’ (1999, p.85, ênfase dos autores).

Jasper (2009) também critica o viés estruturalista da teoria do processo político, e advoga pelo retorno da preocupação com microfundações, isto é, com os “pequenos pedaços da interação estratégica, muitos deles socio-psicológicos ou mesmo psicológicos” (JASPER, 2009, p.12-13) de modo que cultura, emoções, dinâmica das lideranças, significados e detalhes da interação estratégica e da agência sejam levados em conta. Para ele, a teoria do processo político – que ele aborda a partir da obra daquele que considera seu principal representante, Charles Tilly<sup>12</sup> –, não levou em conta seriamente os objetivos estipulados pelos participantes dos movimentos, “tendo preferido olhar os objetivos da ação a partir do contexto” (Idem, p.22).

Concordando com essas críticas, oportunidades não serão vistas, no presente trabalho, como incentivos colocados pelo contexto político, mas como oportunidades *percebidas* pelos atores a partir de suas visões de mundo e experiências, isto é, a partir das leituras que fazem da realidade, levando em conta suas posições políticas e ideológicas. Oportunidades – ou cada um dos cinco elementos de mudança política que a compõem – vistas *a posteriori*, como algo que pode ser pinçado do processo histórico, certamente é diferente da oportunidade vista pelo militante – e pelas organizações nas quais estão inseridos - que a percebe e a avalia, imbuído de suas crenças, valores, objetivos, estratégias.

Von Bülow (2010) contribui com a revisão do conceito ao afirmar que a posição dos atores nas redes sociais, além dos contextos políticos em que atuam, é elemento chave para o entendimento dos caminhos das organizações para a transnacionalidade. “O duplo posicionamento dos atores nas redes sociais e em sistemas políticos é a chave analítica usada para entender as estratégias, objetivos e *frames* adotadas pelos que desafiam os acordos de comércio em diferentes pontos do tempo” (VON BÜLOW, 2010, p.7). Ainda, para a autora,

---

<sup>12</sup> No texto, a crítica refere-se também a Alan Touraine – cuja obra Jasper analisa como representante das teorias que focaram em sociedades pós industriais e nos conflitos característicos deste ambiente.

que concorda com as críticas sobre o uso demasiadamente estrutural e estático das oportunidades políticas, “atores podem divergir de suas interpretações sobre tais oportunidades [...]. Atores reagem a mudanças no ambiente político, mas nem sempre da mesma forma” (Idem, p.8).

Para o presente trabalho, é central essa definição de que a posição dos atores em suas redes de relação é importante, pois ela permite ver como os atores se inserem de diferentes maneiras nas disputas políticas em que se engajam, a partir de suas visões políticas e da história de relação que foram construindo ao longo do tempo com aliados e opositores.

## 2.4 As múltiplas conexões da ação

Reflexões provenientes de um segundo conjunto teórico, a Teoria do Ator-Rede (TAR), são também importantes para as análises realizadas ao longo deste trabalho. Conforme já apontado na introdução, mesmo sem fazer uma análise sistemática de redes, este trabalho utilizará, como ferramenta analítica, a ideia de que os atores estão conectados em redes.

A Teoria do Ator-Rede entende que as diversas conexões entre os atores importam para as escolhas que eles fazem, e propõe que o trabalho central do pesquisador é o de rastrear as associações, isto é, as ligações e relações criadas pelos diversos atores entre si (LATOUR, 2008, p. 237). Depois, a proposta é observar o que flui pelos condutos que ligam os atores, a partir, sobretudo, das informações provenientes dos próprios atores.

De acordo com a TAR, um ator é “qualquer coisa que modifica, com sua incidência, um estado de coisas” (Idem, p.106). Cada ator – independente da *figuração*<sup>13</sup> que assuma, isto é, a despeito de ser um indivíduo, uma organização, um grupo de pessoas, uma bolsa de valores, uma empresa, uma instituição internacional, um país – é visto como um ponto do qual saem

---

<sup>13</sup> O termo *figuração* se refere à forma, à figura, a uma característica daquele que realiza a ação. “(...) a TAR usa a palavra técnica *actante*, que provém do estudo da literatura. Aqui estão quatro maneiras de dar *figuração* a um mesmo actante: “O imperialismo busca o unilateralismo”; “Estados Unidos deseja retirar-se da ONU”; “Bush quer retirar-se da ONU”, “muitos oficiais do exército e duas dezenas de líderes neoconservadores querem retirar-se da ONU”. Certamente implica em grande diferença para o relato que o primeiro seja um traço estrutural, o segundo um corpo coletivo, o terceiro um indivíduo e o quarto um agregado não vinculante de indivíduos, mas todos aportam distintas *figurações* das mesmas ações. Nenhum dos quatro é mais ou menos ‘realista’, ‘concreto’, ‘abstrato’ ou ‘artificial’ que os outros”. (LATOUR, 2008, p.84). *Figuração* e *ação* devem ser tratadas separadamente.

conexões que o ligam a outros atores e pelas quais fluem informações. Quanto mais enlaces, mais ação existe. “São seus muitos vínculos que lhe dão existência [ao ator]: os enlaces vêm primeiro; os atores, depois”. (Idem, p.308). Cada ator é, por isso, um *ator-rede*: analiticamente, ele tem forma de estrela.

Uma extensa rede de *mediadores* – definidos como atores que “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos” (Idem, p.63) – permite a existência de ação no interior dessas redes. O contrário dos mediadores são os *intermediários*, elementos que “transportam significados ou forças sem transformação” (Idem, ibidem). Nenhum ator ocupa fixamente a posição de mediador ou de intermediário. Eles podem comportar-se como um ou outro, dependendo de como são ativados, de como se relacionam com outros elementos daquela rede. Conforme veremos, sobretudo ao longo do terceiro capítulo deste trabalho, que descreve a formação da Reaf como a formação de uma rede, diversos indivíduos e instituições agem como mediadores na medida em que são importantes para modificar o curso da ação.

Para essa perspectiva teórica, a ação não é, “assunto coerente, controlado, bem definido e com bordas claras” (Idem, p.74). Ação é definida a partir do significado de ator, no sentido usado na profissão de ator, que traz em si as dimensões do real, do falso, do inseguro, de dúvidas sobre o que a compõe. A idéia central é de que a ação não é de autoria de uma única pessoa ou grupo, podendo ser emprestada, sugerida, distribuída; pode igualmente receber influências, ser a tradução de outra ação anterior, ou ser dominada por alguém. Quando se olha o ator como rede e se percebe a quantidade de fontes de influências que ele pode ter, provenientes das mais variadas origens, transportando as mais variadas ideias, tem-se a percepção de quão incerta é a origem de uma ação: “Se diz que um ator é um ator-rede em primeiro lugar para sublinhar que representa a maior fonte de incertezas sobre a origem da ação” (Idem, ibidem).

Atores não são blocos fechados e homogêneos, mas compostos de diversas “camadas” sobrepostas, provenientes de lugares, de relações, de aprendizagens e de relações diversas. Uma ou outra camada é ativada, quando necessária. “Não é necessário imaginar um ser humano ‘completo’, que tem intencionalidade, faz cálculos racionais, se sente responsável por seus pecados ou está em agonia por sua alma mortal. Para obter atores humanos ‘completos’ há que os *compor* a partir das muitas *capas* sucessivas, cada uma das quais empiricamente distinta da seguinte” (Idem, p.295).

É possível, então, a partir dessa perspectiva teórica, questionar a visão de que atores agem sempre racionalmente, de forma auto-interessada. E, ao mesmo tempo, é uma perspectiva que entende os atores como indivíduos ou grupos destacando sua capacidade de organizar e explicar o mundo em que vivem e atuam, isto é, com capacidade de construir justificações para suas ações. Tais justificações são sempre embasadas em valores compartilhados pelos atores (THÉVENOT, 2002, p.60). Elas são centrais para o entendimento das atividades de outros atores e para a forma como as pessoas coordenam suas condutas (Idem, p. 55).

Essas ideias coincidem com a visão de ação coletiva adotada neste trabalho sobretudo por compartilharem uma perspectiva relacional (LATOUR, 2008, p.28; EMIRBAYER, 1997, p.281). Tal perspectiva é importante para o entendimento de como os atores fazem escolhas e precisam se esforçar – articular-se, negociar, mudar de ideias, alterar crenças prévias (VON BULOW, 2009, p.2) – para conseguir agir no mundo transnacional.

## **2.5 Associações e grupos são instáveis**

A discussão teórica sobre formação e manutenção de grupos organizados na sociedade busca trazer a esta pesquisa elementos que contribuam com a compreensão de como foi possível manter a Reaf como instância ativa, em funcionamento, e como foco de interesse das organizações da sociedade civil que dela participam ao longo dos anos.

A literatura sobre movimentos sociais aponta que, tendo optado pela ação transnacional, os atores enfrentam dificuldades para se manter juntos. Tarrow (2005a, p.54) identifica três desafios trazidos pela opção de ativistas – individualmente ou em grupos – por atuar no espaço internacional: (1) estabelecer coalizões transnacionais duráveis, que consigam manter ação sustentada além das fronteiras nacionais englobando interesses de atores tão distintos; (2) agregar diferenças entre atores, sobretudo entre ONGs que atuam em *advocacy* e movimentos que protestam e (3) escapar da estruturação dos movimentos em torno de clivagens, alinhamentos e oportunidades nacionais.

Preocupação semelhante aparece em Latour (2008, p.58), para o qual manter grupos reunidos é uma tarefa tão complexa que é a persistência – e não o esfacelar – dos grupos que se deve explicar. Grupos não são dados, eles são formados e mantêm-se por vínculos que se alteram.

“Estar relacionado com um grupo ou com outro é um processo contínuo feito de vínculos incertos, frágeis, controversos e, no entanto, [um processo] permanente”, de composição e recomposição (p.63). Isso vale para a atuação em qualquer nível, não apenas no internacional.

Em seu trabalho de configurar os grupos e de nos contar sobre isso, as pessoas traçam as fronteiras dos grupos aos quais pertencem e qualificam outros agrupamentos. Assim,

sempre é por comparação com outros vínculos rivais que se destaca qualquer vínculo. De modo que, por cada grupo a definir, se estabelece também uma lista de *antigrupos*. Isso é bastante conveniente para os observadores porque significa que os atores sempre estão ocupados na tarefa de definir o mapa do ‘contexto social’ em que estão situados, oferecendo assim ao analista uma teoria completa de com que tipo de sociologia devem ser abordados (LATOURET, 2009, p. 54).

Sendo tão difícil manter grupos unidos, como, então, eles conseguem continuar juntos ao longo de anos? Mantê-los requer trabalho, esforço, custos. Eles são constantemente refeitos. E, entre os atores que os compõem, não podem deixar de existir fluxos – de ideias, de desejos, de informações, de dados, de polêmicas. Para entender como eles se mantêm é necessário identificar o que flui pelos canais que os conectam: “O que circula, por assim dizer, dentro dos “condutos” [que ligam os atores entre si] são os atos mesmos de dar a algo uma dimensão” (Idem, p.312). Tal perspectiva será central para o entendimento da continuidade do funcionamento da Reaf ao longo deste trabalho.

## **2.6 O debate sobre participação**

Neste trabalho, participação política é entendida como “ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, os valores) de um sistema de interesses dominantes” (PIZZORNO, 1975, apud AVELAR, 2007, p.264). Avelar (Idem, p.265) afirma que, por reunir um “universo diferenciado de manifestações empíricas”, é difícil sistematizar o repertório de participação nas democracias contemporâneas, mas resume os canais de participação entre os canais eleitoral, o canal corporativo (categorias e associações de classe

que buscam defender seus interesses perante governo ou Estado, inclusive sindicatos), e o canal organizacional, isto é,

formas de organização coletiva no âmbito da sociedade civil, como os movimentos sociais, as subculturas políticas, as atividades das organizações não governamentais de natureza cívica, experiências de gestão pública em parceria com grupos organizados da sociedade, como o orçamento participativo, os conselhos gestores, etc. (Idem, *ibidem*).

Neste trabalho, o foco está nos canais corporativo, por se tratar de sindicatos, e organizacional, porque observamos a ação de movimentos sociais. Entretanto, é necessário ressaltar que, no que se trata da participação na Reaf, há sobreposições na atuação de sindicatos e movimentos, ao tempo em que seguem havendo diferenças em suas estratégias de atuação.

É necessário, também, registrar aqui alguns dos múltiplos significados que o conceito de participação recebe, na literatura sobre o tema no Brasil e no Paraguai. Há diversos entendimentos sobre a validade e as limitações da participação em espaços institucionais. De forma geral, eles se referem à percepção de haver ou não possibilidade de incidência da sociedade civil sobre os governos nacionais e instituições internacionais, por meio de sua atuação em canais institucionais. De fato, ser sindicato ou movimento é um dos elementos que influi na avaliação dos atores sobre as possibilidades, mas não necessariamente o único, já que há movimentos que atuam em canais institucionais.

No Brasil, a Constituição de 1988 abre caminho para uma legislação que prevê a participação da sociedade civil, por meio dos cidadãos individualmente ou de suas associações. Ao lado do Estado, tais atores definem e avaliam políticas públicas em âmbito municipal, estadual e federal. Para Dagnino (2004), o final da ditadura militar e o reestabelecimento da democracia formal, das eleições e dos partidos no Brasil abriram a possibilidade para esse formato de participação, que permite ação conjunta de Estado e sociedade, alterando as relações de

confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores [e] cedendo lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos

onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. (DAGNINO, 2004, p. 96)

Abers & Keck (2008) também distinguem esse momento de redemocratização no Brasil de períodos anteriores em que os movimentos sociais e sindicatos buscavam distanciar-se do Estado autoritário

Recusando-se a retornar aos antigos padrões de cooptação, essas organizações optaram por constituir uma nova esfera de atividade fora da política tradicional – a sociedade civil, na qual a espontaneidade e a autonomia dos movimentos populares seriam uma força de transformação. Como o Estado era o sujeito do autoritarismo e não poderia ser um espaço de democratização, a transformação só poderia se realizar na sociedade civil. Já no início dos anos 80, no entanto, muitos ativistas se convenceram de que, para conter os esforços das elites em preservar um sistema de privilégios, eles teriam que se organizar para influenciar na arquitetura das novas instituições. Muitos ajudaram a fundar ou migraram para o Partido dos Trabalhadores, cujo projeto valorizava a autonomia e a diversidade dos movimentos e apoiava a democracia participativa (Keck, 1991). Os movimentos sociais também se mobilizaram com sucesso para assegurar que a nova Constituição, aprovada em 1988, garantisse a criação de mecanismos de participação direta em diversas áreas de políticas públicas. (ABERS E KECK, 2008, p.102)

Audiências públicas, conferências, fóruns, conselhos setoriais de políticas públicas e orçamento participativo foram alguns dos formatos de participação que se desenvolveram, no Brasil, ao longo dos anos. Avritzer (2005, p.23) identifica cerca de 10 mil conselhos de políticas criados após 1988; Abers e Keck (2008) citam dado de 39 mil conselhos relacionados a políticas sociais, a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2005, p.128 apud ABERS E KECK, 2008, p.100).

“Conselhos setoriais, ou de políticas públicas, são mecanismos de deliberação pública criados no interior do poder executivo para a participação da sociedade civil, com a presença de representantes também de provedores de serviços privados - no caso dos sistemas nacionais de assistência social e saúde”, define Avritzer (2005, p.23-24). A grande vantagem desse modelo seria a possibilidade de o Estado se tornar mais permeável às demandas da sociedade, sobretudo daquela organizada (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006). Ele permitiria a “formulação de políticas mais inclusivas e mais representativas de interesses sociais mais amplos” (ABERS & KECK, 2008, p.103).

Nessa perspectiva, a atuação de atores não estatais contribui para o bom funcionamento da democracia, ainda que tenha como desafio superar a “confluência perversa” entre dois projetos políticos distintos – um de participação da sociedade nas decisões do Estado, que passa a ter de levar em conta necessidades das populações –, e outro de redução do Estado, isentando-o de suas responsabilidades de garantia de direitos e transferindo-as para a sociedade civil, denominado, pela autora, como um projeto neoliberal (DAGNINO, 2004, p.95):

Apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*. Sob a aparente confluência, dois discursos distintos acabam ganhando espaço na sociedade. (...) A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. (DAGNINO, 2004, p.96-97, ênfase da autora)

Os diferentes sentidos apresentados por Dagnino são trazidos aqui com o intuito de demonstrar que a ideia de participação, mesmo no Brasil, não ganhou espaço como algo positivo sem que houvesse controvérsias e disputas em torno de seus significados.

A prática de criação de conselhos chegou também ao universo das políticas públicas de desenvolvimento rural. A partir da pressão de movimentos e sindicatos, algumas destas políticas adotaram formato de participação em conselhos na década de 90, com significativa contribuição das estruturas criadas pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf (KUNRATH SILVA & MARQUES, 2004, p.11).

Ao longo dos mais de 20 anos de experiências participativas, foram realizadas muitas avaliações sobre seu impacto no funcionamento do Estado. Avritzer (2005, p.33-34) conclui que a qualidade de algumas políticas melhora com a participação da sociedade civil, a exemplo das políticas de saúde, e que tais experiências podem ter efeitos distributivos e de redução de pobreza, mas aponta uma desigualdade de participação em áreas mais pobres, se comparadas a áreas onde a população tem melhores condições de vida.

Abers & Keck (2007, p.9) avaliam que os “estudos empíricos sobre esses conselhos encontraram poucas evidências de que eles de fato contribuam para que as vozes dos excluídos social e politicamente sejam ouvidas pelo Estado”. Em suas pesquisas, elas percebem também que interesses de setores organizados conseguem obter mais influência que os não organizados; há resistência, dos governos, às novas formas de tomada de decisão e

nem sempre os representantes governamentais que participam dessas instâncias têm poder para implementar o que é decidido (Idem, p.11).

Em suma, as razões pelas quais os conselhos não corresponderam às expectativas dos movimentos sociais que os apoiaram podem ser divididas em duas categorias: ou os representantes da sociedade civil deixaram de refletir as aspirações e de efetivamente representar setores tradicionalmente excluídos da população, ou o Estado resistiu a compartilhar o poder de tomada de decisão com eles. (ABERS & KECK, 2007, p.11)

Após analisar correntes teóricas diversas que tratam das ideias de representação e legitimidade e discutir papéis – esperados ou de fato encontrados nas experiências – dos participantes da sociedade e do Estado, as autoras concluem que<sup>14</sup>

os conselhos gestores deveriam ser entendidos como potenciais espaços dinâmicos, nos quais atores diversos não somente deliberam, mas também mudam as suas práticas. Ao interagir, produzem relacionamentos e recursos que podem utilizar para resolver problemas concretos. (ABERS & KECK, 2007, p.1)

O argumento é que a reunião da diversidade de experiências, visões de mundo e posicionamentos nesses espaços é importante por possibilitar o contato entre ideias distintas que, assim, podem levar a “uma espécie de combustão criativa que produz idéias que jamais existiram de outra forma” (Idem, p.18). Seriam criados, naqueles espaços, não necessariamente justiça ou projetos comuns, mas a possibilidade de formulação de alternativas inovadoras a partir dos elementos já existentes que, de outra forma, não se encontrariam. “A interação afeta não apenas as compreensões, mas também o que as pessoas fazem; ela transforma a capacidade dos atores em influenciar a vida social” (Idem, ibidem).

A caracterização dessa discussão tomando como base os debates realizados no Brasil nos pareceu necessária para diferenciar o debate que vem ocorrendo aqui e no Paraguai. Na literatura sobre movimentos sociais naquele país, foram encontrados alguns textos que falam sobre a participação em movimentos sociais, mas não análises sobre a participação em instâncias de avaliação ou formulação de políticas públicas, por exemplo. Carlos Mora (2006, p.344) aborda a participação nos movimentos sociais paraguaios e a incidência destes

---

<sup>14</sup> Os outros dois argumentos apresentados no artigo referem-se aos debates sobre a legitimidade dos atores que participam dos conselhos (que seria alcançada pela possibilidade de estar presentes “pontos de vista diversos e não somente quando estas falam em nome de grupos sociais amplos” [Idem, p.2]) e a como o Estado deveria agir em tais espaços (defendendo interesses daqueles que não estão ali representados). Essas duas conclusões não estão em destaque por abrirem outros campos de debate nos quais este trabalho não terá condições de entrar.

movimentos na política do país, definindo participação como “uma atividade de reprodução e transformação da realidade social que permite o desenvolvimento da identidade coletiva e da capacidade do ator ou sujeito social”. O autor ressalta que a unidade básica de participação nas organizações de primeiro grau (locais) no Paraguai é a unidade doméstica: “sob esse conceito, as organizações comunitárias podem estar integradas por grupos de jovens, homens e mulheres que, se bem tem estruturas diferentes, funcionam como um todo, já que é a família a que se organiza” (Idem, p.359).

Já Fogel (2006, p.95) analisa “visões de democracia implícitas nas demandas dos movimentos sociais rurais nos últimos dez anos”, com foco nas práticas organizativas internas aos movimentos, nas relações entre eles e nos desafios da democratização do Paraguai, que incluem a redefinição do papel do Estado frente à perda de legitimidade de atores chave na política do país – como setores do empresariado e organizações sindicais –, e dos partidos políticos. Pelo texto, entende-se que os canais que os movimentos sociais têm para pressionar o Estado paraguaio “não são institucionais; na modalidade dominante, se negocia depois de muita violência” (Idem, p.103). Os setores camponeses – entendidos como autores institucionais autônomos – questionam com manifestações e ações diretas a esfera institucionalizada do Estado, à qual, de outra forma, não teriam acesso. Outro desafio é superar o estancamento das demandas nos níveis municipais, chegando até a esfera nacional.

As formas de inclusão do *demos* nos processos de decisão pública que caracterizam a democracia formal vigente também são questionadas pelos camponeses mobilizados, que propõem formas compatíveis com a igualdade política. A participação demandada [pelos movimentos] é pensada no cenário nacional como modo de institucionalizar a participação camponesa em questões críticas, sem passar pelas articulações com governos municipais. Nessa orientação estaria pesando a desconfiança nas modalidades que limitam os espaços de participação aos microespaços e tendem a fragmentar as organizações. No final das contas, se buscam formas de inclusão nas que todos sejam igualmente valorizados e consigam igual atenção a seus interesses (FOGEL, 2006, p.104-105)

Nessa perspectiva, as organizações camponesas praticam uma “democracia social” ao permitir e realizar participação, representação e negociação em uma esfera própria, que é a esfera da organização social. A partir dessa esfera, autônoma, é uma relação de negociação que as organizações travam com a esfera tradicionalmente definida como política – onde estão os governos e os partidos políticos. É nessa esfera autônoma que os movimentos fomentam

ideias e visões com pouca afinidade ao pensamento neoliberal que marca, na avaliação do autor, o Estado paraguaio.

Perguntado, em entrevista, sobre como seria vista, no Paraguai, a participação de organizações da sociedade em espaços de diálogo com o governo, Ramón Fogel respondeu que essa ideia nunca chegou a ganhar força no país.

[No Paraguai], a construção de cidadania sempre veio pelo lado de mobilizações, com muita frequência reprimidas, muito associadas à criminalização do protesto. Nosso ministro do interior está com o *Plan Colombia*, tudo se resolve com violência, mais armas, mais munições, mais coletes antibalas, helicópteros, aviões para disparar de cima. (...)

O governo Lugo é um problema, porque há um setor que o rodeia e faz um discurso progressista, mas usa o discurso dos organismos multilaterais. Estamos repetindo, das posturas progressistas, os mesmos discursos do Banco Mundial, do BID, de Obama. (...)

Por exemplo, participação significa: temos que nos amar, não falar de diferenças, mas de coincidências, ter quatro dias de idílio, de romance e depois falamos de coincidências. No final, o consenso será aquilo que querem os poderosos. Exemplo claro: através da governança o Estado, se não defende interesses sociais, não aplica ostensivamente sistema jurídico, não tutela interesses, nada, só aproxima as partes, que se colocam de acordo. (entrevista em 14/09/2010)

Assim, a participação em instâncias de negociação no interior do Estado seria um campo minado, porque marcado pela visão neoliberal. A ideia predominante é que a cidadania se constrói por meio de mobilizações e de pressão, e não por meio de canais institucionais em um Estado mais propenso a reprimir manifestações do que a criar espaços de escuta e acolhimento de demandas. Ademais, o discurso de participação é, pelo menos por parte dos autores paraguaios pesquisados, identificado com as imposições dos organismos multilaterais que, conforme apontado por Dagnino (2004), valem-se de termos como participação, sociedade civil, cidadania e democracia para revestir de capa progressista ideias de redução do papel do Estado, sob a ideia de governança. Por fim, os espaços de participação são entendidos por esses autores como espaços de dissolução de conflitos, e não de diálogo ou de produção de soluções.

Os debates aqui apresentados indicam que as divergências sobre a ideia de participação não ficaram no passado, mas seguem vivas e atuais. Conforme veremos no desenvolvimento desse

trabalho, também no Brasil posturas que questionam a ideia de participação em instâncias institucionais seguem presentes nas formulações de movimentos sociais do campo, e por isso precisam ser consideradas.

### **3 AGRICULTURA FAMILIAR, MOVIMENTOS DO CAMPO NO MERCOSUL E A CRIAÇÃO DA REAF**

Este capítulo resgata, de maneira breve, o processo de expansão do uso do termo agricultura familiar como referente para as populações do campo no Brasil, primeiro país sul-americano onde ganhou força. Depois, são apresentadas informações sobre o apoio crítico ao Mercosul por um conjunto de atores do campo no Cone Sul das Américas, inicialmente realizado por sindicatos que, não se opondo ao bloco, abriram caminho para a emergência de demandas a ele, depois sistematizadas pela Confederação das Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam).

Estes dois processos – a consolidação da ideia de agricultura familiar e o apoio crítico de algumas organizações do campo ao Mercosul – foram antecedentes importantes para a criação da Reunião Especializada Sobre Agricultura Familiar (Reaf).

Este capítulo também recupera o processo de construção da Reaf, buscando traçar as ideias, relações, contatos e associações que possibilitaram a criação de tal instância no Mercosul. Por fim, será apresentado o funcionamento da Reaf, de forma a facilitar as referências que serão feitas a ele ao longo desta dissertação.

#### **3.1 Agricultura familiar: definição e história**

A ideia de que existe, em cada um dos países do Mercosul, uma agricultura que se organiza em torno da unidade familiar, e que essa agricultura precisa ser tratada de forma diferenciada da agricultura patronal, ou do agronegócio, marca toda a discussão que será feita nesta dissertação. É necessário, então, explicitar a definição de agricultura familiar que aqui será utilizada e apresentar, ainda que brevemente, como o termo passou a ser adotado para referência a segmentos da população do campo – com diferentes graus de consenso – por diversas organizações do campo no Brasil e, posteriormente, em outros países do Cone Sul.

Ao fazer isso, o que se busca é situar a Reaf em seus vínculos com debates mais antigos que vêm sendo feitos pelas organizações da sociedade civil, principalmente das organizações brasileiras. A abordagem do conceito de agricultura familiar como uma construção política – como, aliás, são outros termos referentes à população rural (MARTINS, 1985) – busca apontar alguns dos sentidos que perpassam o uso do termo no Brasil, contribuindo para o entendimento do significado que tem o esforço de expansão do termo pelos países do Cone Sul.

A construção de uma definição de agricultura familiar comum aos países que compõem o Mercosul vem sendo uma das tarefas empreendidas pela Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar. Uma Resolução do Grupo do Mercado Comum<sup>15</sup>, de 2007, estabeleceu as bases iniciais para o entendimento do termo, a partir de critérios referentes à mão de obra utilizada, residência da família e recursos produtivos. É neste sentido que será entendido o termo agricultura familiar ao longo deste trabalho

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

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

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

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

São também parte da agricultura familiar, desde que respeitados os critérios enumerados acima, os produtores/as rurais sem terra e os beneficiários/as dos processos de reforma agrária ou programas de acesso e permanência na terra, bem como as comunidades de produtores/as que fazem uso comum da terra. (MERCOSUL, 2007, p.1)

A Resolução nº 25/2007, entretanto, não exauriu a definição do termo, tendo deixado para cada país a tarefa de detalhamento da quantidade máxima de trabalhadores contratados (I), da distância entre moradia e estabelecimento rural (II) e dos recursos produtivos compatíveis com a capacidade de trabalho da família, a atividade desenvolvida e a tecnologia utilizada

---

<sup>15</sup> O GMC é o órgão executivo do Mercosul, formado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos países que compõem o bloco.

(III). A definição abre espaço para contemplar diferenças nacionais, tais como a extensão das propriedades na Amazônia brasileira ou na Patagônia argentina, mantendo também a capacidade de decisão dos países sobre sua definição própria de agricultura familiar. Está sendo construída uma nova resolução, complementando a primeira.

A definição adotada pelo Mercosul é bastante próxima daquela encontrada na legislação brasileira. Na lei que institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), agricultura familiar é caracterizada como “Modelo de organização da produção agropecuária onde predominam a interação entre a gestão e trabalho, a direção do processo produtivo pelos proprietários e o trabalho familiar complementado pelo trabalho assalariado.” (BRASIL, 1996).

### **3.1.1 A construção do conceito**

Definido o termo agricultura familiar, cabe aqui breve reflexão sobre a gênese e o uso político do termo, com foco em como se deu esse processo no Brasil. A reflexão sobre a origem do termo ajuda a expandir o entendimento de seu significado e, possivelmente, de disputas políticas que ainda existam em torno dele.

A agricultura familiar raramente se fazia presente nos estudos acadêmicos ou nos discursos dos movimentos sociais e sindicatos até a última década do século passado. Os termos utilizados, no Brasil, para designar esta população eram camponês (adotado pela literatura marxista), pequeno produtor, pequeno proprietário, agricultor de subsistência ou de baixa renda, sitiante; ou colono, meeiro, parceiro, arrendatário – quando qualificavam situação de dependência; ou ainda posseiro – para qualificar situação de apropriação provisória e informal da terra (NEVES, 2007). Para Wanderley (2000, p.36), a consolidação do conceito de agricultura familiar está inserida em um processo de construção da imagem dos produtores “como portadores de outra concepção de agricultura, diferente e alternativa à agricultura latifundiária e patronal dominante no país”.

Ainda durante a década de 90 o conceito de agricultura familiar obteve reconhecimento social e passou a ser adotado por pesquisadores, intelectuais, políticos e sindicalistas para a indicação de formas de produção baseadas no trabalho da família, relativamente diversa da organização capitalista, cuja exploração se assenta no trabalho assalariado

(...) os termos agricultura familiar e agricultor familiar apresentam-se então como categoria de mobilização política, fundamental na construção da identidade de atores aglutinados em torno da luta pelo reconhecimento da cidadania econômica e política. Afinal, são agricultores familiares aqueles que se integram como sujeitos de atenção de políticas especiais de crédito, de formação profissional, de assistência técnica; são os usuários e atores da constituição de novos arranjos institucionais, capazes de promover, de fato e da perspectiva dos objetivos que os irmanam politicamente, o enquadramento legal e institucional (NEVES, 2007, p. 19).

Medeiros (2001) situa o crescimento do conceito de agricultor familiar dentro do discurso sindical pelas relações com organizações de outros países e à demanda de políticas públicas específicas para o grupo recém-definido

A afirmação da categoria “agricultura familiar”, a partir de meados dos anos 90, deveu-se a uma ordem de fatores: o aumento da importância dos “pequenos produtores” no interior do sindicalismo (com declínio da importância política dos assalariados) e a reivindicação destes por um “novo modelo de desenvolvimento”; as organizações sindicais realizaram algumas atividades de formação e intercâmbios com outras organizações de países latino-americanos e europeus visando conhecer suas experiências (promovidas principalmente pela Igreja e por ONG's); criação de políticas públicas específicas (como o Pronaf). (MEDEIROS, 2001, apud PICOLOTTO, 2009, p.18)

O reconhecimento da categoria social agricultor familiar não pode ser entendido sem considerar as mobilizações, as relações destes com o Estado e com outros atores populares, o que implica avaliar “as disputas em torno de quem deveria ser o público preferencial para as ações governamentais no campo” (MEDEIROS, 2001, p.120, apud PICOLOTTO, 2009, p.29). Assim, a categoria agricultura familiar passa a ser reconhecida a partir “da ‘confluência’ entre o interesse estatal de formar novas bases no campo e das lutas do sindicalismo nos 90” (PICOLOTTO, 2009, p.29).

Agricultura familiar emerge como categoria de reconhecimento, em contraposição a outras formas de denominar o produtor rural que levam em si sentidos negativos, associados à pobreza, à expropriação produtiva e à desqualificação de suas formas de inserção social como atrasados e resistentes à mudança. Para Neves (2005, p. 72) a substituição do termo também leva a “certo abandono ou secundarização do patrimônio cultural e intelectual correspondente às reflexões em torno de formas de exploração da atividade agrícola”.

Entretanto, nem todos os autores concordam com essa perspectiva de perda do elemento cultural do trabalhador do campo. Garcia Jr & Heredia (2009, p.216), apesar de apontarem a possibilidade de a categoria agricultura familiar instalar um “reducionismo economicista”, pelo qual “o significado de ‘agricultura familiar’ fica preso ao de ‘agricultura patronal’ ou agronegócio, como seu contrário”, entendem que “o laço familiar lembra que a atividade econômica não esgota o conteúdo da relação, pois ela pode envolver atividades de reprodução biológica dos indivíduos, além de social, por meio da transmissão de conhecimentos e de patrimônio”.

Devido à diversidade de conceitos que o termo passou a englobar, Neves (2007) questiona o uso analítico do termo agricultura familiar, e propõe que seja entendido como definidor de uma categoria sócio-profissional. Para ela, a expressão é utilizada com eficácia para a mobilização política porque cria posições e direitos correspondentes, e não deve ser compreendida como um estado, uma forma permanente de ser.

Para este trabalho, interessa compreender a importância da atuação do sindicalismo rural para a consolidação da ideia de agricultura familiar no Brasil e a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) nesse sentido. De acordo com Luiz Vicente Facco, assessor da presidência da Contag

Na época [início dos anos 90], discutia-se a multifuncionalidade da agricultura na Europa, na qual predomina agricultura de base familiar. (...) A Contag se associou com a Associação de produtores da França, e com associações de pequenos e médios agricultores da Itália. Na época teve apoio da Unicamp, da USP, do José Ely da Veiga, do Ricardo Abramovay, da Tania Barcelar, do Eduardo Furtado. Foi um caminho grande que a Contag percorreu, no início com apoio do Deser [Departamento Intersindical de Estudos Rurais].

Depois, teve muita discussão no Congresso, constituição dos conselhos de desenvolvimento nos estados e municípios, emendas parlamentares, Pronaf infra-estrutura, que era muito disputado. A isca era afirmar conceito, e foi muito estratégica, bem pensada pela Contag. Fizemos seminários que definiram o conceito de agricultura familiar em 1994, 95. Em 1996 houve grande mobilização do Grito da Terra, colocamos peru em cima da mesa do ministro [do Planejamento] Kandir, forçando o Fernando Henrique a baixar o decreto número 1946 [de 1996], que cria o Pronaf. Antes disso tinha sido publicada resolução que, pela primeira vez, falava em agricultura familiar. (entrevista em 18/06/2010)

Essa fala, ainda que não contemple a totalidade de atores que possam ter, além da Contag, atuado na consolidação do uso do conceito de agricultura familiar no Brasil, ajuda a situar a

expressão em termos históricos, entre os processos vividos pelos sindicatos rurais ao longo das últimas décadas e nas disputas pela construção de sentidos, de práticas reconhecidas e de políticas públicas, o que contribui para o entendimento das falas dos atores envolvidos na Reaf, que serão apresentadas nos capítulos seguintes.

Criada em 1963, durante o governo João Goulart, a Contag foi pensada para ser órgão nacional de representação dos trabalhadores rurais, agregando federações estaduais e sindicatos municipais. Logo depois, de 1964, sofreu intervenção do governo Militar, do qual começa a se distanciar em 1967, quando um grupo independente vence eleições para sua diretoria (ROSA, 2004, p.476). Desde então, a Contag equilibrou-se entre as pressões do Estado, os limites das leis e os conflitos agrários, a defesa da reforma agrária e dos direitos trabalhistas. Na década de 1980, no bojo dos debates sobre o novo sindicalismo, que se propunha reivindicativo e democrático, e que se propunha menos assistencial e atrelado ao Estado, crescem críticas à estrutura e às práticas da Contag. Com a redemocratização do país, surgem movimentos sociais do campo que acabam por tirar “a exclusividade da representação política dos ‘trabalhadores rurais’ da Contag” (PICOLOTTO, 2009, p.12), pulverizando as possibilidades de demandas dos grupos do campo ao Estado. Também para Favaretto

A adoção do termo agricultura familiar deu-se num momento em que suas históricas bandeiras de luta [da Contag] eram progressivamente esvaziadas ou tomadas por outro protagonista. A luta pela reforma agrária foi, ao longo dos anos de 1990, sendo diretamente associada a outro movimento social rural – o MST [Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra] –, o que se deve tanto aos méritos inerentes a esse movimento, suas estratégias, sua vitalidade e representatividade, como também ao excessivo legalismo com que federações e a própria Contag tratavam o tema. (FAVARETTO, 2006, p.39)

A Contag, apesar das críticas e dilemas sobre seu formato de atuação, manteve ao longo dos anos 90 reconhecimento social como organização sindical, capacidade de interlocução com o Estado, mas era criticada pelos sindicatos cutistas pela passividade frente ao Estado. Por um lado, as formas de ação da Contag se renovam – ela passa, por exemplo, a praticar ocupações de terras (ROSA, 2004, p.473); por outro, também ganham espaço sindicatos independentes de assalariados rurais que disputam parte de sua base social (PICOLOTTO, 2009, p.13).

Os anos 90 são de crise do sindicalismo rural, que repensa suas formas de representação e suas estruturas. “Nesse quadro de crise do sindicalismo rural, ocorre, em 1995, a filiação da

Contag à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o início de um novo ciclo no sindicalismo rural brasileiro, com a adoção da nova identidade política de ‘agricultor familiar’ e do ‘projeto alternativo de desenvolvimento rural’ elaborado, inicialmente, pela CUT e, logo em seguida, também adotado pela Contag” (PICOLOTTO, 2009, p. 18).

Ainda segundo Picolotto (2009), na década de 90 a CUT e seu Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) redefine seu projeto político em relação ao sindicalismo rural e

decide reconhecer a estrutura sindical oficial ao mesmo tempo em que adotou a tática de conquistar e transformar a Contag “por dentro” de sua estrutura. Com relação às bandeiras de luta, o novo sindicalismo diminuiu a importância de algumas “antigas” – como a reforma agrária e os direitos trabalhistas– e passou a assumir centralmente outras – como a construção de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural”, ancorado na expansão e fortalecimento da “agricultura familiar”. O segmento da agricultura familiar passa a ser considerado prioritário na nova estratégia de ação do sindicalismo cutista (PICOLOTTO, 2009, p.17-18).

### **3.1.2 A institucionalização do conceito nas políticas públicas**

O conceito de agricultura familiar foi institucionalizado no Brasil como referente para políticas públicas com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), programa de crédito para agricultores com poucos recursos econômicos que teve início em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, tendo sido mantido e fortalecido pelos governos posteriores. O Pronaf consagra a categoria de agricultores familiares como sujeitos de direitos e contribui fortemente para a generalização do uso do termo (GARCIA JR & HEREDIA, 2009, p.215; SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2009, p.21). Por meio do Pronaf, diversas categorias socioeconômicas que utilizam o trabalho familiar e possuem modos diferenciados de existência social vão sendo integradas ao conceito: extrativistas, pescadores, silvicultores, ribeirinhos e remanescentes de quilombos (NEVES, 2007, p.16).

O uso do termo no Paraguai é ainda mais recente. Algumas políticas para pequenas propriedades de produção (até 20 hectares) já existiam, mas foi em 2002 que o Estatuto Agrário (Lei nº 1863, de 30 de janeiro de 2002), sem deixar de fazer referência também ao

termo camponês, utilizou a expressão agricultura familiar, ao indicar que a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural no país “promoverão a adequação da estrutura agrária, que conduza ao enraizamento, ao fortalecimento e à incorporação harmônica da agricultura familiar camponesa no Desenvolvimento Nacional” (PARAGUAI, 2002, artigo 2º). A Lei de 2003, que cria o Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (PARAGUAI, 2003), estabelece o primeiro conceito legal de agricultura familiar no Paraguai, entendida como aquela que tem como recurso básico a mão de obra familiar, sendo sua produção para o autoconsumo e parcialmente mercantil, completando os ingressos por outras produções (ALMADA & BARRIL, 2006).

As implicações da presença do Paraguai na Reaf para o desenvolvimento de políticas públicas nacionais voltadas para a agricultura familiar e para a criação de um registro nacional de produtores familiares serão discutidas ao longo desse trabalho.

### **3.2 Organizações do campo e Mercosul**

A criação do Mercosul pelos presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1991, trouxe diversos novos temas para as agendas políticas dos países. Em meio aos debates sobre características da união aduaneira, taxas alfandegárias e barreiras fito-sanitárias, emergiu a preocupação de organizações das mais diversas áreas das sociedades dos países sobre como seriam impactadas pelo tratado comercial.

Os obstáculos à participação de organizações da sociedade civil no Mercosul vêm sendo discutidos pela literatura sobre o bloco desde os primeiros anos após sua formação (FUNAG, 1997). Apesar dos entraves, das críticas à falta de debate sobre a integração das sociedades e ao foco comercial do bloco, alguns setores – tais como sindicatos, movimentos ambientalistas e de mulheres, além de cooperativas – vêm acumulando experiências de incidência no Mercosul. Algumas são mais pontuais; outras vêm se mantendo ao longo dos anos, inclusive com a formação de Reuniões Especializadas (no caso das mulheres e das cooperativas). A sustentação da participação – e, antes disso, a decisão de direcionar esforços para este espaço – tem sido avaliada como difícil pela literatura que aborda o tema (HOCHSTETLER, 2003; VALDÉS, 2003).

Riella (2002) elenca a diversidade de respostas de organizações rurais à construção do Mercosul, que abriu novo cenário de luta e conflitos. Frente a esse cenário, os atores criaram e recriaram alianças. O autor identificou quatro grupos sociais que, desde a década de 90, mobilizaram-se: fazendeiros e criadores de gado; empresários agrários, por vezes vinculados a complexos agroindustriais; agricultores familiares; e assalariados rurais. Os grupos diferiam, sobretudo, na capacidade de abrir espaços para diálogo e incidência sobre as formulações no bloco. Riella destaca, ainda, a capacidade de responder ao cenário regional em relativo curto prazo, à exceção dos assalariados rurais, que demoraram mais para ser articular<sup>16</sup>.

A abordagem é interessante por trazer à tona articulações de setores de grandes produtores rurais, que se inseriram no debate regional a partir do contato direto com esferas de poder em seus países, em especial com ministérios de agricultura. Demandavam, em linhas gerais, que o Mercosul não impusesse travas à liberalização de mercados agrícolas – sobretudo dos setores de insumos e maquinaria – em curso na região. No início do processo de integração, reuniram-se na *Coordinacion Agricola del Cono Sur* (Conasur, que, segundo Riella [2002], foi impulsionada pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola, IICA).

A Comissão Nacional de Fomento Rural do Uruguai e a Federação Agrária Argentina participaram, no início dos anos 90, da Conasur. Sem se sentir representadas naquele espaço, no entanto, buscaram articular-se com organizações similares dos outros países do bloco. A institucionalização da Confederação das Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam) em 1994, isto é, três anos após a criação do Mercosul, é fruto da preocupação, por parte das organizações que a compõem<sup>17</sup>, em conhecer aquele processo de integração regional da América do Sul, analisar suas consequências para os produtores rurais familiares e estar preparados para os riscos e oportunidades que a criação do Mercado Comum traria para sua atividade. Participaram da assembleia de fundação da Coprofam 14 organizações.

---

<sup>16</sup>A separação entre assalariados rurais e agricultores familiares não parece ter se mantido ao longo dos anos.

<sup>17</sup> Fazem parte da Coprofam organizações camponesas, indígenas e de produtores familiares dos quatro países do bloco, além das do Chile e da Bolívia: 1- Argentina: Federación Agraria Argentina (FAA), 2- Bolivia: Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (Cioec), 3- Brasil: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), 4-Chile: Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile (Mucheche) e Voz del Campo - Confederación Nacional de la Agricultura Familiar Campesina, 6- Paraguay: Unión Agrícola Nacional (UAN) e Organización Nacional Campesina (Onac), 7-Peru: Confederación Campesina de Perú (CCP), 8-Uruguai: Asociación de Colonos de Uruguay (ACU), Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay (AMRU), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) e Intergremial de Productores de Leche (IPL).

A Coprofam buscou inicialmente incidir sobre o Sub-grupo 8 (SGT8) do Mercosul, que tratava de agricultura, tendo conseguido consolidar-se como “interlocutor válido perante os técnicos que tratavam de temas agrícolas no Mercosul” (RIELLA, 2002, p.48). Como resultado das demandas, obteve espaço para participar de alguns seminários (COPROFAM, 2004, p.4) e foram realizadas algumas “reuniões quadripartites”, com representantes das organizações e dos quatro Estados membros do bloco comercial, mas sem que os debates ali travados chegassem nem mesmo à pauta do SGT8 (entrevista com Luiz Vicente Facco, em 02/02/2011).

A percepção das organizações da Coprofam foi de que o bloco comercial teria impacto em diversas cadeias produtivas importantes para a agricultura familiar e, portanto, elas precisavam estar preparadas para atuar sobre o tema. Para isso, procuraram identificar organizações de outros países que tinham perfis semelhantes<sup>18</sup>.

Afirmam os membros da Coprofam, na Declaração de Rosário, que as organizações sociais dos países não foram indiferentes ao processo de integração regional iniciados pelos países em 1991, por vezes concordando e por outras discordando das decisões dos governos, e que com a criação da Coprofam somam-se ao processo de integração regional

Desde a sua criação essa Coordenadora [Coprofam] tem tomado clara posição política sobre o processo de integração regional e [tem] uma proposta de ação para enfrentar o crescente processo de marginalização e expulsão dos agricultores familiares ocasionados pela política de abertura e pela modalidade de integração levada adiante pelos governos. (COPROFAM, 1996, p.1).

A Declaração de Rosário foi um dos diversos documentos preparados pela Coprofam, que demandava maior interlocução com os governos nas decisões do Mercosul e a criação de políticas públicas para essa população, que se declarava receosa de ser afetada pelo processo de integração regional sem que tivesse mecanismos para nele interferir ou para, ao menos, ser ouvida pelas autoridades. Em outro documento, a Coprofam solicitava atenção para “duas agriculturas diferenciadas, a de base empresarial e a agricultura de base familiar”, argumentando que os empreendimentos familiares rurais necessitam de tratamento especial e de harmonização de políticas entre os países do bloco “para possibilitar a inclusão destes agricultores nas oportunidades de mercado que traz a integração regional” (COPROFAM, 2003, p. 3). A ideia da existência de duas agriculturas e da necessidade de políticas públicas

---

<sup>18</sup> Entrevista com Luiz Vicente Facco, em novembro de 2009.

diferenciadas é central para a atuação das organizações que participam da Reaf e será novamente abordada na análise das entrevistas.

Em 1999, a declaração resultante de reunião da Coprofam em Florianópolis reafirma as propostas para políticas para a agricultura familiar e demanda que as políticas de integração regional e multilateral (propostas nos âmbitos da OMC, FMI, Banco Mundial, ONU, etc.) não se reduzam a interesses comerciais e financeiros, mas estejam subordinadas a um projeto de desenvolvimento sustentável mais amplo, includente e socialmente justo. “A próxima rodada de negociações da OMC deve estabelecer padrões de comércio coerentes com o desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas produtivos baseados na agricultura familiar, com a produção de alimentos saudáveis, com a eliminação da fome, garantindo a segurança alimentar de nossos países” (COPROFAM, 1999, p.4). Entre as preocupações das organizações, portanto, estavam também outros tratados comerciais internacionais.

A posição da Coprofam sobre o Mercosul e sobre as possibilidades de incidência no bloco é semelhante àquela que vem sendo sustentada pela Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)<sup>19</sup>, de apoio crítico. De acordo com Maria Silvia Portella de Castro

Diferente do que ocorreu em outros blocos, o sindicalismo dos quatro países nunca foi contrário à criação do Mercosul – ao contrário, apoiou a ideia, com uma posição crítica em relação a seu caráter mais estrutural e à prioridade conferida às negociações comerciais, em detrimento de políticas e medidas que impulsionassem de forma mais direta o modelo de desenvolvimento que defendia (CASTRO, 2003, p.66)

Tal postura foi construída pelos sindicatos, mas não sem atritos, conforme relata von Bülow (2010, p.61). Na central sindical uruguaia (PIT-CNT) houve resistência de grupos minoritários à postura de apoio crítico da organização ao Mercosul. Tais grupos avaliavam que haveria uma “lógica neoliberal” inerente ao Mercado Comum que não poderia ser superada pela presença dos trabalhadores nos debates do bloco, mas esta postura foi derrotada. No Brasil, ocorreu debate semelhante, e a posição da PIT-CNT teria sido determinante para a reação positiva da CUT ao Mercosul. A influência da posição uruguaia sobre a brasileira tinha, como pano de fundo, relações prévias de confiança entre as

---

<sup>19</sup> Perguntados sobre a relação entre essa postura e a da Coprofam, no entanto, os entrevistados durante a presente pesquisa não identificaram ligações diretas entre uma e outra.

organizações, agregadas em uma rede de sindicatos do Mercosul, a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), atuante desde o período dos regimes militares na região, quando articulava as organizações na luta contra os regimes autoritários. Foi neste período, inclusive, que se consolidou entre os sindicatos uma perspectiva positiva em relação à integração regional, entendida como uma maneira de fortalecimento da autonomia dos países face à influência norte-americana no subcontinente. É neste contexto que a criação do Mercosul é avaliada - pelo menos pelas centrais sindicais afiliadas à CCSCS - como oportunidade para o fortalecimento da integração regional.

Entretanto, nem todas as organizações e movimentos rurais adotaram como linha política incidir sobre os rumos do Mercosul. No Brasil, organizações importantes como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), atualmente filiados à Via Campesina, não compartilham de tal avaliação e seguem com postura crítica ao Mercosul e às possibilidades de participação da sociedade no bloco, conforme será abordado em mais detalhe no capítulo 6.

No Paraguai, prevaleceu a visão sobre o Mercosul como “um acordo entre as multinacionais dos Estados por cima e pelas costas do povo”, segundo avaliação da Mesa Coordenadora Nacional de Organizações Camponesas (MCNOC), filiada à Via Campesina (CDE, 2003, p. 12). Apesar da visão positiva sobre a integração latino-americana estar presente, esta não deveria estar relacionada à criação de novos mercados, mas à “cooperação solidária no marco do respeito da autonomia de cada povo e da qualidade de desenvolvimento dos países” (Idem, p,12).

O Mercosul foi alvo de inúmeras críticas no Paraguai desde sua proposição pelos governos da região. Em 1993, dirigente da Organização Nacional Camponesa (Onac) – que atualmente participa da Reaf – avaliava que “o setor camponês será o grande perdedor com o Mercosul” (CDE, 1992, p.4). O temor residia, sobretudo, na abertura do mercado para produtos agrícolas das grandes empresas brasileiras e argentinas, que concorreriam em condições desiguais com a produção paraguaia. “[o Mercosul] fará unicamente com que o pequeno produtor não possa vender o pouco que produz, porque não se encontra em condições de igualar a enorme produção dessas potências”, afirmou, à época, Estanislao Martínez, então secretário geral da Onac (Idem, p.4). Na mesma reportagem, outro dirigente da Onac ressalta que a integração é

necessária, mas que as condições desiguais do Paraguai em áreas como educação e saúde prejudicam sua inserção no bloco.

Muitas foram as discussões realizadas e os textos escritos sobre o Mercosul pelas organizações do campo no Paraguai – sobretudo pelas ONGs. No início da década de 90, o debate foi intenso<sup>20</sup>. Falava-se em ampliação do mercado consumidor para 200 milhões de pessoas, e grandes produtores do país aplaudiram a iniciativa. “Os únicos em desacordo eram as organizações sociais camponesas e sindicais, estas por causa da perda de empregos, o que de fato ocorreu. Em Ciudad del Este, a maioria dos empregados é brasileira”, avalia Quintín Riquelme, pesquisador do Centro de Documentação e Estudos (CDE)<sup>21</sup>.

Já em 1992, um ano após a assinatura do Tratado de Assunção, a Base Is e o Comitê de Igrejas para Ajudas de Emergências (Cipae) organizavam o seminário “Mercosul e seu impacto na área rural do Cone Sul”, com participação de representantes de movimentos sociais dos quatro países do bloco e do Chile, que destacaram três aspectos da criação do Mercado Comum: 1) a forma excludente do desenho da integração pelos governos, que não o debateram com os camponeses e outros setores sociais e econômicos, postura que teve como consequência o desconhecimento da população sobre o tema e sobre como encarar os novos desafios que o processo traz para a economia camponesa; 2) o caráter meramente comercial da integração, que por isso tenderia a favorecer grandes unidades produtivas agropecuárias e agroindustriais em detrimento das pequenas e 3) os curtos prazos estabelecidos para a abertura do comércio entre os países, que “incidem negativamente nas possibilidades de o setor camponês alcançar o mercado comum em condições realmente competitivas” (CIPAE-BASE

---

<sup>20</sup> A pesquisa realizada sobre o debate acerca do Mercosul no Paraguai não foi exaustiva, mas mesmo assim foram identificadas diversas publicações que refletiam sobre os impactos do Mercosul, especialmente na década de 90. Entre 1991 e 1994, a ONG Base Investigaciones Sociales (Base Is) publicou diversos *Cadernos de Debate* sobre o tema, com títulos que não deixam dúvidas sobre a perspectiva que se tinha sobre o Mercosul: *Mercosur, la integración subordinada* (1991); *Mercosur-integración, la sinonimia inexistente* (1992); *Hagamos nuestra integración. Los planteamientos indígenas y campesinos al Mercosur* (1992); *Las ONGs paraguayas y la integración: respuestas y propuestas* (1992); *Mercosur: tramos finales, inconvenientes y perspectivas* (1994); *Migración, brasiguaios y Mercosur* (1994); *Brasiguaios, Itaipú y Mercosur: memorias del VI Seminario sobre Brasiguaios* (1995); *Mercosur y redes de comunicación* (1995); *¿La integración regional pudo salvar a la democracia en el Paraguay?* (1996) y *La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores* (2001), entre outros.

<sup>21</sup> A ONG onde trabalha Riquelme, o CDE, participou e coordenou um programa chamado Mercosul Social e Solidário, em 2004, cujo objetivo era explicar o que era o Mercosul e contribuir com a formulação sobre uma integração social, para além da econômica. O programa, segundo Riquelme, envolveu 150 organizações do país em encontros regionais e buscou preencher grandes lacunas de informação sobre o bloco. O CDE é responsável também pela publicação do Informativo Campesino, que há três décadas faz um clipping de notícias sobre o movimento camponês no Paraguai e produz informação sobre as lutas camponesas.

IS, 1992, p.7).

Na avaliação de Riquelme, desde o início do Mercosul até o presente momento as mudanças nos governos da região e a recusa ao Mercosul, à Área de Livre Comércio (Alca) – na linha das reivindicações da campanha contra a Alca – contribuíram para um aumento da aceitação do bloco pelas organizações do campo paraguaias. Entretanto, ele avalia que “pequenas mudanças não significam que organizações estão de acordo [com o Mercosul]” (entrevista em 14/09/2010). Muitas organizações, sobretudo as filiadas à Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (Cloc) e à Via Campesina, seguem considerando o Mercosul uma integração de mercado, que busca simplesmente a liberalização do comércio entre os países.

A criação da Cúpula dos Povos, realizada em paralelo às reuniões presidenciais, do Somos Mercosul, iniciativa que pretende articular a agenda dos governos e da sociedade civil no bloco mediante ações sociais, políticas e culturais; do Instituto Social do Mercosul, cuja sede está em Assunção e do Parlamento, que já teve eleições diretas no Paraguai, também foram vistos, por algumas organizações, como uma abertura de espaço para temas não econômicos no bloco. As mudanças, no entanto, não tiveram resultados visíveis, e não alteraram de forma profunda a avaliação das organizações da sociedade civil paraguaia, ainda segundo Riquelme.

Os questionamentos ao Mercosul, portanto, seguem vivos no Paraguai. Um dos eixos da crítica está nos casos de compra ilegal de terra por brasileiros, sobretudo para produção de soja, provocando prejuízos à já debilitada situação econômica dos camponeses e à saúde das populações rurais pelo uso de agrotóxicos, além de degradação ambiental (FOGEL, 2006; FOGEL, 2009; RIQUELME, 2008). Ramón Fogel ressalta que a concentração de renda no Paraguai vem crescendo em paralelo com a expansão da soja e, sobre o Mercosul, avalia que

Diante da passividade do Estado, os camponeses mobilizados são os únicos que questionam uma pretendida integração postulada no marco do Mercosul, que torna mais aguda a pobreza e a desintegração social, pois se trata de uma forma de integração regional produtora da pobreza. Em vez de propor a complementação das estruturas produtivas nacionais e a redução das assimetrias existentes no interior do bloco, se alenta um processo que retira os camponeses paraguaios pobres de suas parcelas familiares (FOGEL, 2006, p. 102)

O autor postula que o modelo de desenvolvimento adotado pelos países se opõe à equidade entre as populações e defende que a estratégia de integração “se oriente ao controle da

desigualdade social e promova sistemas de produção com emprego intensivo e favoráveis ao desenvolvimento do mercado interno” (Idem, p.103)

No Paraguai, dois dos três maiores movimentos sociais do campo – a Federação Nacional Camponesa (FNC) e a Mesa Coordenadora de Organizações Campesinas (MCNOC) – sustentam críticas ao Mercosul e à possibilidade de incidência sobre o bloco. A FNC foi uma das organizações fundadoras da Coprofam, mas desfilou-se dessa Confederação quando, na década de 90, durante uma das crises do Mercosul, deixou de identificar o bloco como espaço válido para atuação. O terceiro maior movimento, a Onac, reviu sua postura e atualmente acompanha as reuniões da Reaf, ao lado de outras organizações de menor porte. Há, portanto, no Brasil e no Paraguai, um conjunto de organizações da sociedade civil que mantêm avaliações distintas sobre as possibilidades de atuação frente ao Mercosul.

### **3.3 A criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf)**

A Reaf foi criada em junho de 2004, pelo Grupo do Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, ao qual ela é ligada. Como vimos até agora, a demanda por um espaço que tratasse sobre agricultura familiar no Mercosul começou a ser criada muito antes, sobretudo pela articulação da Coprofam. Mas ela tomou corpo e forma de uma Reunião Especializada entre 2003 e 2004, por uma série de motivos. Entre os que conseguimos identificar, ao longo da pesquisa, foram relevantes para que se chegasse à Reaf: o amadurecimento do debate entre as organizações da sociedade, o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e as consequentes mudanças na atuação dos ministérios brasileiros das Relações Exteriores e do Desenvolvimento Agrário.

Ao longo de 2003, o MDA criou sua assessoria internacional, que construiu uma linha de trabalho para a qual a existência de um espaço como o da Reaf era importante, pelas razões que serão apresentadas neste capítulo. A hipótese que construímos, neste trabalho, é de que houve uma convergência de vontades e interesses neste período que permitiu a criação de uma instância como a Reaf. Além disso, setores do governo e organizações da sociedade civil que decidiram incidir diretamente sobre o Mercosul conseguiram construir canais de interlocução, identificando pautas comuns e possibilitando um cenário de diálogo.

Conforme discutido no marco teórico, o momento de criação da Reunião Especializada Sobre Agricultura Familiar (Reaf), do Mercosul, é importante para a pesquisa por permitir que seja observado um processo de formação de um grupo. Há muitos rastros, registros e marcas disponíveis sobre as articulações realizadas neste período, entre 2003 e 2004, encontrados nos relatos dos seminários realizados, nos documentos e nas atas produzidos ao longo desses encontros. Eles facilitam o trabalho de reconstruir aquele episódio e de identificar associações que foram sendo construídas ou, pelo menos, fortalecidas. Parece-nos que a realização de diversos seminários e a redação de documentos finais em um momento de mudança política no Brasil ganham sentidos de fortalecer os laços entre organizações e o novo governo, de construir um discurso comum, de gerar produtos concretos (os documentos) que materializam os acordos alcançados que podem ser levadas ao conhecimento de outras organizações e governos, abrindo o caminho para futuras associações.

O ano de 2003 parece ter sido de diálogo intenso entre o governo federal brasileiro e as organizações da sociedade civil porque processos internacionais de negociação comercial que estavam em curso passaram por momentos decisivos: a Alca, objeto de questionamento por organizações da sociedade de todo o continente, perdeu força a ponto de sair do centro dos debates, e o G-20, grupo de países em desenvolvimento, ganhou espaço nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Este diálogo entre governo e organizações é visível pelo histórico de quatro seminários realizados ao longo do ano: dois promovidos pela Coprofam, um terceiro promovido pela Contag e um quarto promovido em conjunto pelo governo brasileiro (Ministérios do Desenvolvimento Agrário, MDA, e das Relações Exteriores, MRE) e pela Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip)<sup>22</sup>.

Tais eventos são entendidos como relevantes porque possibilitaram a aproximação de diversos atores, certamente fortalecendo canais de interlocução, facilitando a identificação de pautas comuns e a construção de ideias convergentes sobre agricultura familiar e camponesa, sobre a ação do Estado e sobre o papel que o Mercosul poderia cumprir nesta área. Os dois primeiros seminários não têm o Mercosul como foco específico, pois tratam também das articulações

---

<sup>22</sup> A Rebrip é uma articulação criada em 1998 e formalizada em 2001, que reúne movimentos sociais e sindicatos do campo, além de algumas ONGs. Em conjunto, elas buscam alternativas de integração hemisférica opostas à lógica da liberalização comercial e financeira predominante nos acordos econômicos atualmente em curso, segundo informação da página da Rebrip na internet (<http://www.rebrip.org.br>).

contra a criação da Alca, das negociações que envolviam agricultura na OMC e dos acordos do Mercosul com a União Europeia.

Em junho de 2003 a Coprofam promoveu o Fórum “Os acordos inter-regionais e o desafio camponês”, em Assunção, Paraguai. O evento teve mesas de debate sobre o Mercosul e a União Europeia; Alca e políticas econômicas: perspectivas para a agricultura familiar no Mercosul. Ele foi seguido pelo debate “A realidade vista pelos camponeses e formas de respostas ao desafio” e pela IV Assembleia Geral da Coprofam.

De 21 a 23 de agosto de 2003, MDA, MRE e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) realizaram o “Seminário Internacional: Agricultura Familiar e Negociações Internacionais”. No convite, assinado pelo ministro brasileiro da Agricultura, Miguel Rossetto, afirma-se que

1. a agricultura é um dos temas centrais da agenda das negociações internacionais, estando presente no processo negociador da OMC e nas discussões sobre a criação da Alca; 2. Em toda a América Latina e Caribe, a agricultura familiar, seja camponesa, indígena ou de comunidades negras, cumpre papel fundamental respondendo pela maior parte dos empregos no meio rural e por significativa parte do abastecimento alimentar; 3. Por esse motivo, são necessários o diálogo, a elaboração e a ação conjunta de governos e sociedade civil, para que os interesses desses segmentos possam ser representados nas negociações econômico-comerciais internacionais (grifo nosso). (MDA, 2003)

O trecho grifado aponta como posturas positivas o diálogo e a elaboração e ação conjuntas entre governo e sociedade civil. Esse Ministério foi, desde o início do governo Lula, dirigido pelo PT e, especificamente, por uma corrente chamada Democracia Socialista, que valoriza a participação da sociedade na gestão pública e possui uma visão fortemente internacionalista<sup>23</sup>.

O documento que resultou do seminário, chamado “Declaração de Brasília”, foi assinado por representantes de governos de 11 países – no Brasil, assinaram o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) e 49 organizações, incluindo a Via Campesina e as organizações brasileiras a ela afiliadas. No texto, consideram a importância da agricultura familiar e camponesa da América Latina e Caribe, África e Ásia, para a estabilidade social,

<sup>23</sup> Entrevistas com Laudemir Müller, Guilherme Brady e Rita Zanotto.

para a sustentabilidade ambiental, para o desenvolvimento de países e nações, e para garantia da segurança alimentar. Consideram, ademais, que ela participa de modo significativo nos fluxos comerciais e dinamiza a vida econômica e social regional; que a agricultura familiar deve ser reconhecida e receber atenção na formulação das estratégias de desenvolvimento dos países, assim como nos acordos internacionais. E postulam que envidarão esforços para

3. Nos distintos países garantir a participação da sociedade civil, particularmente as organizações de trabalhadores e produtores rurais familiares, nas negociações internacionais; 4. Implementar políticas orientadas ao fortalecimento da agricultura familiar e ao desenvolvimento sustentável para o combate a pobreza, a fim de garantir a segurança alimentar dos países em desenvolvimento e a transformação do meio rural e a universalização de direitos. (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2003, grifo nosso).

Sobre o seminário “Seminário Internacional: Agricultura Familiar e Negociações Internacionais”, Edelcio Vigna, assessor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), que participa da Reaf como representante da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), afirmou que

Uma facilidade na formação da Reaf do Brasil é que o MDA tem uma proximidade muito grande com organizações do campo, afinal é um Ministério do campo, da reforma agrária, e bem ou mal teve de estabelecer esse diálogo. Em 2003, pela primeira vez reunimos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, das Relações Exteriores e as organizações sociais. No seminário, tiramos uma carta que levamos a Cancun [reunião da OMC, no México], sobre o direito de defender os trabalhadores rurais contra a OMC. Essa carta foi praticamente o instrumento utilizado pelo governo brasileiro para dizer não ao acordo em Cancun. E foi de Cancun que surgiu a criação do G-20. Na medida em que o Brasil tinha uma carta assinada pela sociedade sobre os impactos que queria, sobre a questão da agricultura familiar, que não estava em discussão na OMC, o governo brasileiro começou a se colocar com legitimidade social até antes não colocada. (entrevista em 22/04/2010)

Criado em agosto de 2003, antes da Reunião Ministerial de Cancun, promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o G-20 reúne atualmente 23 países em desenvolvimento das Américas, Ásia e África e é um dos grupos influentes da negociação agrícola da OMC. O governo brasileiro cumpriu papel central na criação do grupo, que defende “o cumprimento, de forma ambiciosa, dos três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha, quais sejam, acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção)” (MRE, 2010).

Guilherme Brady<sup>24</sup>, atualmente assessor internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e coordenador da Seção brasileira da Reaf que, em 2003, trabalhava na Oxfam<sup>25</sup>, avalia

[O Seminário] é um marco muito importante, eu acho, na entrada da agricultura familiar na agenda da política externa brasileira. O [ministro Celso] Amorim meio que anunciou o G-20 nessa reunião, meio que cantou a pedra do que ia acontecer. Com o G-20 chegando, deu-se outro rumo para as negociações na OMC e da Alca, e conseguimos chamar atenção e mostrar a importância da agricultura familiar estar presente nas negociações internacionais. Então, a Reaf não tem diretamente a ver com isso, mas foi uma etapa do processo de construção, ela foi criada no ano seguinte, em 2004 (entrevista em 24/06/10).

De acordo com Milton Rondó, do Ministério das Relações Exteriores

O MRE organizou o seminário [Agricultura Familiar e as Negociações da ALCA e OMC] e passou a socializar informações sobre a política exterior. Costuma, principalmente no Brasil, haver menor circulação de informação, por várias razões, desde o isolamento linguístico até tentativas diferentes de inserção no cenário internacional; também devido aos interesses agroexportadores e às opções do PSDB, que via o Brasil como produtor e exportador e resumia a política externa a isso. Isso dificultava integração entre parceiros, mas também internamente a política de exportação de monoculturas prejudicava a relação com a sociedade civil. No seminário não se pensava em Reaf. Tinha América do Sul, Índia, não especificamente Mercosul. Era articulação de países com identidades e características comuns (entrevista em 5/7/2010).

O terceiro seminário realizado em 2003 em torno de temas do campo e sua inserção internacional foi organizado pela Contag, com o título de “Seminário agrícola internacional: avaliando as negociações da OMC, da Alca e seus reflexos na agricultura familiar da América Latina”. O evento ocorreu em Brasília, em 11 e 12 de dezembro, com apoio da Oxfam e da Action Aid do Brasil. Reuniram-se dirigentes e assessores do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, da Coprofam – representada por organizações como a Federação Agrária Argentina (FAA), do Comitê Integrador de Organizações Econômicas

<sup>24</sup> A entrevista foi realizada conjuntamente com Guilherme Brady e Germano Baptista. Atualmente na assessoria internacional do MRE, ambos trabalharam, antes, em organizações da sociedade civil: Brady na Oxfam e Baptista como assessor da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar na ONG Deser (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais).

<sup>25</sup> A Oxfam é uma organização não governamental britânica que, de acordo com informações de sua página na internet, no Brasil foca seu trabalho em formas de vida sustentáveis, com campanhas por regras de comércio internacional mais justas e apoiando comunidades indígenas em acessar seus direitos ([http://www.oxfam.org.uk/oxfam\\_in\\_action/where\\_we\\_work/brazil.html](http://www.oxfam.org.uk/oxfam_in_action/where_we_work/brazil.html)). Eles atuam com ONGs, movimentos sociais e sindicatos do país.

Camponesas da Bolívia e da União Agrícola Nacional, do Paraguai –, representantes de organizações não governamentais, o GT- Agricultura da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), totalizando cerca de 120 pessoas, de acordo com informações da Contag.

O seminário pretendia fortalecer a articulação das organizações dos agricultores e agricultoras familiares e camponeses da América Latina na perspectiva de “estabelecer uma estratégia regional comum e coordenar ações para uma harmonização de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento rural sustentável, principalmente, nos países do Mercosul” (CONTAG, 2003). Em pauta, estavam informes, análises e debates sobre o resultado das negociações da V Conferência Ministerial da OMC, a partir da agenda de Doha até Cancun; Alca até a Reunião Ministerial de Miami; o Mercosul após a recuperação da economia Argentina.

O evento ocorreu menos de um mês depois da VIII Reunião Ministerial de negociação da Alca, realizada em Miami, em 20 de novembro de 2003, na qual foi apresentada a proposta brasileira dos “três trilhos”<sup>26</sup>, que levou ao abandono das negociações pelos governos, os quais não cumpriram a agenda de firmar o acordo em 2005. Naquele período, o tema, de fato, mobilizava fortemente governo e organizações sociais. De acordo com Luiz Vicente Facco, assessor da presidência da Contag, quando a Alca deixou de ser interessante para os EUA, os movimentos sociais comemoraram e entenderam que a produção agrícola da América Latina estaria mais protegida.

Esse seminário feito em 2003, era para coroar essa situação, era início do governo Lula, e também para demarcar a articulação, na época, feita pela Rebrip. É processo que tem a ver, mas não necessariamente casado com outro movimento que a Coprofam vinha fazendo no governo, no âmbito do Mercosul, que era criar espaço de diálogo, para organizações exporem preocupações com o processo de integração. Nesse meio tempo, nascia proposta do acordo Mercosul/União Europeia. (...) A mobilização das delegações da sociedade civil também foi muito forte, participando das reuniões, mesmo das que não eram totalmente abertas, mas tinha pressão. Na época, Rebrip, Coprofam, Fórum Consultivo Econômico e Social, Rede

---

<sup>26</sup> A “concepção dos três trilhos”, apresentada pelo governo brasileiro e apoiada por países do Mercosul nas negociações sobre a Alca divide os temas que seriam tratados pela Alca em três linhas: à Alca caberia a “eliminação de entraves ao comércio de bens e serviços (trilho 1), dentro de um marco regulatório simplificado aplicável aos 34 países (trilho 2)” (AMORIM, 2004,p.1). As questões sensíveis para diferentes participantes (no caso do Mercosul, propriedade intelectual, investimentos, regras para serviços, compras governamentais seriam tratados na Organização Mundial do Comércio (OMC), segundo os mandatos da Rodada de Doha (trilho 3). Em suma, a proposta retirou da Alca o debate sobre temas mais controversos e de maior interesse dos Estados Unidos e, com ela, as negociações perderam interesse para aquele país.

Sindical do Mercosul faziam pressão sobre os governos para terem cuidado nos acordos. (entrevista em 18/06/2010, grifo nosso)

O quarto seminário sobre o qual temos informação naquele ano de 2003 foi organizado pela Coprofam, com apoio do Programa Regional do Fida para o Mercosul, em dezembro, na cidade de Montevideu, Uruguai. O apoio do Fida, além de financeiro, aproximava a figura de Álvaro Ramos, ex ministro da agricultura no Uruguai e ex chanceler do país, pessoa com contatos importantes dentro do Mercosul. O seminário regional “As Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do Mercosul” preparou a “Carta de Montevideu”, com propostas a ser apresentadas ao Conselho do Mercado Comum (CMC), responsável pela condução política do bloco e formado pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos Estados Partes.

Com a carta em mãos, dirigentes da Coprofam – presidentes de sindicatos rurais como a Contag, a Federação Agrária Argentina (FAA), da Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR) do Uruguai e a União Nacional Campesina (UAN), do Paraguai –, foram até o edifício sede do Mercosul, em Montevideu, no dia da reunião do CMC. Tinham como base a sede do Fida, que fica no mesmo prédio. Abordaram o ministro Celso Amorim no corredor, segundo relato de Luiz Facco, da Contag (entrevista em 02/02/2011), e com isso conseguiram espaço para apresentar a Carta de Montevideu ao CMC (MERCOSUL, 2003, p.3). Nela, levaram suas demandas de políticas para a agricultura familiar, diferenciando-a da agricultura de base empresarial, e defenderam que a primeira é pilar fundamental das sociedades e ator indiscutível do desenvolvimento rural e local. Propuseram a “criação de um grupo *ad hoc* especializado no marco do SGT8, com participação de representantes dos governos e da Coprofam, que em um prazo de seis meses apresentasse resultados e propusesse agenda para a política diferencial sobre agricultura familiar ao Conselho do Mercado Comum” (COPROFAM, 2003, p.4). O debate sobre agricultura familiar estava, então, colocado no bloco.

Este é um momento relevante porque a sociedade civil consegue apoio do ministro das relações exteriores do Brasil para uma inserção – apontada como incomum pelas equipes do MDA e da Contag – na mais alta instância decisória do Mercosul. De acordo com Luiz Vicente Facco, da Contag

Já vínhamos brigando por espaço, mas sem ressonância, sem sucesso. Insistimos. A primeira vez que teve ressonância, que fomos ouvidos, foi com Celso Amorim. Estávamos no Uruguai, tínhamos que tentar via governo do Uruguai. Eles disseram que iam ajudar, fomos em cima. Foi articulação grande. Nem o Fórum Consultivo Econômico e Social teve espaço no CMC. Foi uma coisa, para nós, inédita, foi uma grande vitória da Coprofam, saímos animados, depois de 8, 10 anos conseguimos cavar esse espaço.

[A partir da] Carta de Montevideu foi o que o governo brasileiro, apoiado pelo argentino, se manifestou favorável à criação de espaço de diálogo. Depois, Paraguai e Uruguai seguiram, com um pouco mais de reticência. Pertinente, oportuno, necessário, e esse espaço de diálogo “tinha que encontrar forma de ser criado”, nas palavras do Celso Amorim. Disse que por parte do Itamaraty iriam ver a forma legal de criar o espaço. A partir desse compromisso, que me parece constar da ata do CMC<sup>27</sup>, tomamos a iniciativa de articular e começamos por casa. Procuramos o Flavio Damico [chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Ministério Brasileiro das Relações Exteriores], o Milton Rondó, a Carmem Gerpe [ambos do MRE, CGFome, à época], que ajudou muito, o embaixador [José Antonio] Marcondes [de Carvalho, chefe da divisão de Mercosul do Itamaraty] e o embaixador Regis Arsalanian. Reunimos-nos com MDA, a Coprofam sabia que tinha que fazer gestão forte. Cada organização, nos países, foi procurar o ministério das relações exteriores, seu governo, e fazer jogo pesado de incidência, corpo a corpo para buscar a construção do espaço. (entrevista em 18/06/2010)

Os nomes citados na entrevista mostram a importância da ação dos indivíduos e das associações entre setores dos governos e dos movimentos sociais, temas que serão abordados em seguida com mais detalhe. O relato exemplifica o intenso trabalho de convencimento e amarração realizado pelas organizações da sociedade civil sobre pessoas que ocupavam postos chave na estrutura governamental para a construção do que depois viria a ser a Reaf, mas que naquele momento ainda não tinha tomado esta forma. Por fim, a descrição da ação da Coprofam permite ver como, neste caso, a oportunidade de contato com o CMC não é consequência das mudanças políticas por si só; ao contrário, é fruto de intenso trabalho de construção e de escolhas feitas pelas organizações da sociedade civil ao longo dos anos. Antes de voltar ao tema, porém, vale entender como os interesses de setores do governo brasileiro coincidiram com os das organizações e como, da associação entre tais atores, foi sendo articulada a criação da Reaf no Mercosul.

---

<sup>27</sup> Consta da ata do CMC apenas a apresentação feita pela Coprofam e, anexa, a Carta de Montevideu. Infelizmente, o Mercosul disponibiliza as atas das reuniões, mas não o relato completo das falas. Foi, portanto, impossível resgatar a participação da Coprofam no CMC e, igualmente, as intervenções do MDA em reuniões do GMC.

### 3.3.1 A ação do MDA em 2003

Para a assessoria internacional do MDA, o ano de 2003, primeiro ano do governo Lula, foi momento de se estruturar – a equipe internacional do ministério era, inicialmente, formada por uma pessoa dedicada meio período a este trabalho. Foi também período de entender a dinâmica das negociações internacionais e de construir espaço de atuação inclusive dentro do governo Federal. De acordo com o que conta Laudemir Müller, ex assessor internacional do Ministério, a construção daquele setor foi paralela ao reconhecimento, pelo governo, de que esse ministério tinha ligação com temas de comércio internacional de alimentos, uma visão que estava ausente no governo anterior. Segundo Müller

Nossa atuação ia em dois sentidos. Um, de dizer que agricultura familiar tinha sim a ver com negociação comercial e com política internacional e que a política internacional tinha de ser coerente com a política nacional. Não poderíamos fazer um super esforço de Pronaf, crédito e política pública para o leite se, nas negociações comerciais, [o governo] abria para [a entrada do] leite. Uma [ação] para aumentar o preço e outra para cair. A política nacional vem antes da internacional, não podemos entregar a política nacional para ganhar uma cota de açúcar, tem que preservar a política interna e tem que ter coerência. (entrevista em 29/11/2010)

Para além de questionar o que avaliavam como incoerências entre a política interna e a política externa brasileiras, o MDA também buscou alternativas. Na avaliação da coordenação do ministério, como órgão governamental era necessário, além da crítica à Alca, apresentar propostas e alternativas. Conforme recorda Müller

O discurso sempre foi que queríamos uma integração sim, não negávamos a importância do comércio e das relações internacionais, pelo contrário; mas queríamos fazer uma integração dos povos, não mercantil. E que um dos elementos centrais dessa integração teria de ser políticas públicas. Dois grandes focos do neoliberalismo eram livre comércio e redução do papel do Estado, e colocávamos, em vez disso, uma proposta de integração com foco não mercantil e uma força nas políticas públicas e no papel do Estado. Acabava sendo uma negação da ideologia neoliberal. Daí nasceu a ideia, a proposta de apostar no Mercosul, porque, ao mesmo tempo que tinha toda essa movimentação, tinha um discurso e uma ação muito forte no governo de que a prioridade da política externa brasileira é a América do Sul, com foco no Mercosul. (entrevista em 29/11/2010)

Para Müller, mais do que uma estratégia elaborada, a criação de uma instância no Mercosul para discutir políticas pra agricultura familiar foi uma ideia que, aos poucos, amadureceu nas conversas no interior do MDA, impulsionada pelo interesse do ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, em diálogo com o Itamaraty, em especial com o ministro Milton

Rondó e com Carmem Gerpe, ambos da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). Gerpe conhecia bem a dinâmica e a estrutura do Mercosul; Rondó e Müller tinham trabalhado juntos no Rio Grande do Sul, durante o governo Olívio Dutra (PT). Os laços entre eles, portanto, já existiam.

Em fevereiro de 2004, durante a LIII Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, a delegação brasileira, liderada pelo embaixador Marcondes de Carvalho, que então era o representante brasileiro no GMC e chefiava a Divisão de Mercosul do Itamaraty, pautou a proposta no GMC e, na reunião, abriu espaço para Müller apresentá-la. As delegações pediram detalhes sobre os “conteúdos e trabalhos” que seriam delegados à Reunião Especializada que se propunha criar (MERCOSUL, 2004).

De acordo com Milton Rondó, coordenador-geral das Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério de Relações Exteriores

A prioridade conferida pelo presidente Lula ao Fome Zero e o papel da agricultura para a estratégia brasileira de segurança alimentar já colocavam a agricultura familiar em espaço privilegiado de articulação internacional(...). Quando propuseram a Reaf, houve certa perplexidade. Argentina disse não saber o que era a agricultura familiar. Houve processo interessante de conversar, esclarecer, até que a Argentina percebeu a importância. Hoje ela tem o Fórum Nacional da Agricultura Familiar (Fonaf), com mais de 250 organizações. (entrevista em 5/7/2010)

Na reunião seguinte do Grupo do Mercado Comum (GMC), em junho de 2004, após complementação de informações apresentadas pelo Brasil, o GMC aprovou a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, por meio da Res. GMC Nº 11/04 (MERCOSUL, 2004a)<sup>28</sup>. Entre uma e outra reuniões, o governo e a sociedade civil trabalharam construindo alianças para garantir a aprovação da Reaf.

A criação de um espaço para discutir agricultura familiar no Mercosul se concretiza quando,

---

<sup>28</sup> Na mesma reunião foi criada também a Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais. A criação dessa outra instância foi um dos elementos que entrou na negociação da aprovação da Reunião Especializada da Agricultura Familiar. Isso seria, segundo afirmaram participantes da 1ª Reaf, realizada em setembro de 2004, sinal de que o grau de convencimento sobre a Reaf, mesmo com a aprovação por consenso, não era grande, e que por isso a Reunião precisaria, desde o início, combinar a discussão sobre o conceito de agricultura familiar, distinto em cada país, e a apresentação rápida de resultados, para legitimar e possibilitar retorno aos órgãos decisórios do Mercosul (MDA, 2004).

às demandas de um grupo de organizações do campo que buscava incidência sobre o bloco, somam-se as vontades, interesses e necessidades dos ministérios brasileiros, sobretudo dos Ministérios das Relações Exteriores (MRE) e do Desenvolvimento Agrário (MDA). O primeiro estava em momento de reestruturação de suas prioridades após o início do governo Lula, e sua coordenação já tinha externado o intuito de priorizar alianças no subcontinente e as relações com países do Sul, de acordo com as prioridades definidas pelo presidente da República (GUIMARÃES, 2005, p.299). Outras mudanças na linha de ação do MRE eram o foco de atuação no combate à fome, também diretamente relacionado às prioridades estabelecidas pelo presidente Lula; e o foco em estreitar a relação com a sociedade civil e de tornar mais transparentes as ações de relações exteriores brasileiras, conforme relato do diplomata Milton Rondó em entrevista. A partir dessas ideias é possível entender o sentido da construção de seminários do MRE com organizações do campo e o que sustentava a associação com organizações da sociedade civil.

A proposta de uma Reunião Especializada buscava distanciar o novo espaço do Mercosul do Subgrupo 8 (SGT8), que trata sobre Agricultura, mas tem foco no agronegócio. O MDA, de acordo com as entrevistas, buscava se fortalecer para disputar, dentro do governo, as posições que defendia, de uma política internacional que protegesse a agricultura familiar, diferenciando seus produtos daqueles do agronegócio, setor que entra em negociações internacionais, em geral, com postura mais ofensiva, buscando abertura a mercados de outros países. Os posicionamentos do MDA, não raro, eram opostos às posições do Ministério da Agricultura, mais antigo e sustentado por forças políticas da agricultura patronal. Além disso, o MDA buscava incidir nas decisões do Mercosul sobre comércio internacional envolvendo agricultura. Para Guilherme Brady, atual assessor internacional do MDA

No caso específico da Alca, que o Mercosul negocia em bloco, definia-se uma posição do governo brasileiro. Ali, o MDA conseguia garantir seus interesses. Aí tinha que ir para o Mercosul para definir a posição do bloco com relação a tais temas. E ali enfrentávamos as mesmas dificuldades que tínhamos no Brasil, porque encontrávamos com a Argentina, com o Uruguai, com interesses ofensivos, do *agrobusiness*, de exportador, a mesma pauta do Ministério da Agricultura. Como fazer? Precisamos criar um espaço para fortalecer agenda, coordenar com outros países. Com certeza esse setor também existe nesses países, e como é que chegamos neles? Foi uma provocação do ex-ministro Rossetto: precisamos de um espaço de coordenação com os outros países do bloco para combinar nossa agenda. Isso do lado do governo. Você sabe também que já existia, no âmbito da Coprofam, da articulação de algumas organizações sociais, uma demanda para o Mercosul trabalhar o tema da agricultura familiar. Isso não estava muito organizado, não se sabia de que modo, mas já tinha chegado (...).

Então, veio essa decisão do Brasil de pautar isso, começamos a combinar com nossas organizações. Eles tinham interface com organizações dos outros países e começamos a conversar isso com o MRE. Queremos isso, como fazemos para criar, o que criamos? (entrevista em 24/06/2010)

Essa fala traz para o debate uma perspectiva de Estado como não homogêneo, um campo de disputas entre diferentes forças. Abers & Keck (2008, p.107) entendem o Estado como tendo, ao mesmo tempo “uma dinâmica própria e um caráter plural, um conjunto não apenas de grupos, mas de projetos”. Para as autoras, esses grupos procuram parceiros e aliados para seus projetos, seja no interior do próprio Estado, seja na sociedade.

Nessa perspectiva, cada ministério pode, independentemente, criar laços que o fortaleçam em busca de seus objetivos que, por vezes, são diferentes de outros ministérios (ou secretarias) dentro de um governo. Percebe-se, então, a relação entre Estado e sociedade civil como uma via de mão dupla, na qual ambos têm vontades, necessidades e interesses. A partir dessa abordagem, é fácil perceber a inter-relação entre os atores sem necessariamente usar de conceitos como cooptação e autonomia que há décadas marcam os debates sobre a relação entre eles (ABERS & KECK, 2008; ROSA, 2008), mas entendendo o que cada um deles carrega quando trava relações com o outro.

Em suma, as organizações do campo que optaram por atuar sobre o Mercosul buscaram, nos ministérios com os quais tinham diálogo, apoio para a construção de um espaço institucionalizado, no bloco comercial, para debate permanente sobre suas pautas. O MDA, por sua vez, buscou nos sindicatos rurais e movimentos sociais sua base de sustentação, inclusive para as disputas internas ao governo.

Os caminhos que levam aos encontros de atores, suas vontades e seus interesses parecem ser menos diretos do que a abordagem de oportunidades políticas poderia supor. De acordo com o relato de Laudemir Müller, por exemplo, foi muito menos uma estratégia, e muito mais uma percepção política o que levou o MDA a atuar pela criação de uma Reunião Especializada Sobre Agricultura Familiar. Para ele

A visão política era muito clara, mas o como fazer foi indo, tateando, um dava uma ideia, outro dizia tal coisa, a gente ia, não era, voltava, daqui a pouco descobria que devíamos ter feito a ata e aí já tinha passado, fomos correr atrás da ata. São coisas que você só faz porque não sabe como é. (entrevista em 29/11/2010)

Ou, segundo o assessor da Contag, Luiz Vicente Facco

O desenho foi de criar Reunião Especializada. Víamos com reticência, dificuldade, mas era uma possibilidade concreta que teria viabilidade e menos resistência sobre ela. Nesse período, já tinham sido criadas as Reuniões Especializadas de Mulheres, de Cooperativas, outra sobre móveis e madeira, algo assim, e decidimos começar por aí, ver se funcionava. Desenhamos, na linguagem técnica, nos moldes do Mercosul, falamos com o Itamaraty, fizemos todo um cerco. O governo brasileiro disse que apresentaria, na seção de Buenos Aires, a proposta; o fez, e foi aprovada. (entrevista em 18/06/2010)

Estas falas, e outras precedentes, indicam que a construção da Reaf é resultado de anos de atuação política, consolidação de conceitos, construção de associações entre organizações. Entretanto, essas mesmas falas mostram também em que medida as decisões são tomadas a partir dos espaços que os atores conseguem cavar, construir, conquistar; a partir da ativação de relações prévias, sejam elas profissionais, da militância, ou mesmo pessoais. Da mesma forma, elas apontam tentativas, erros, idas e vindas que marcam a memória sobre a construção da Reaf. Mostram, também, quão importante é a ação de pessoas – que ocupam lugares que as permitem fazer conexões e, cada um de uma maneira, influenciar decisões, fortalecer conceitos, abrir portas. Os atores inevitavelmente atuam a partir de suas redes de contatos, buscando, por vezes, expandi-las, consolidá-las, ou delas se afastar. As organizações têm seus planos políticos, que são levados adiante pelos indivíduos que as compõem e que buscam construir alianças para caminhar com seus projetos. Na história da construção da Reaf, há encontros entre indivíduos, que ativam contatos pré-existentes, criam novas associações, desempenham papéis de mediação importantes. Há, também, a força das organizações que ocupam espaços com essa figuração e que, a partir dela, dão peso institucional às decisões, dialogam com atores de diversos tamanhos, relacionam-se com governos e com instituições internacionais, como é o Mercosul.

Pelas entrevistas, percebe-se que o momento de criação da Reaf é também um bom exemplo de período no qual os participantes do processo atuam como mediadores, constantemente transformando ideias, projetos e informações. Ao falar sobre o período de conformação da Reunião Especializada, os atores explicitam as inúmeras articulações realizadas. E os documentos deixam registrados por quais caminhos a demanda tomou forma, os diálogos foram sendo construídos, as alianças foram sendo criadas e consolidadas

As idas e vindas, a aprendizagem, a reunião de conhecimentos acumulados pelas pessoas ao longo da vida, os contatos realizados entre pessoas que já se conheciam de outros episódios de trabalho ou militância são o que torna rica a tentativa de reconstruir o momento de criação da Reaf. Pelas falas dos envolvidos, percebe-se o quanto a abertura de possibilidades para a ação não decorre automaticamente de elementos externos. Retomando a definição de oportunidades políticas apresentada no marco teórico, pelo menos no caso da Reaf é possível afirmar que a “abertura do acesso à participação para novos atores” (TARROW, 2009 [1998], p.38-39) não ocorre espontaneamente, mas é fruto de vários processos convergentes, nos quais a ação dos atores para que ela ocorra é essencial. Dito de outra forma, não haveria abertura para participação se alguns movimentos e organizações do campo não tivessem atuado durante anos para construir essa possibilidade, pois eles construíram inclusive a ideia de agricultura familiar em torno da qual se organizaram e conseguiram apoio de setores dos governos.

É neste sentido que esta pesquisa concorda com as críticas ao conceito de oportunidade política que apontam a importância das posições políticas e do posicionamento em redes de relações (VON BÜLOW, 2010), e da agência (JASPER, 2009) e da percepção dos atores sobre a existência de oportunidades políticas (GOODWIN & JASPER, 2009).

No caso da Reaf, não houve uma oportunidade colocada pelo contexto; houve uma construção de possibilidades pela ação dos atores – com suas leituras de mundo e posições ideológicas, seus posicionamentos políticos e posicionamentos nas redes em que se inserem (VON BÜLOW, 2010). A decisão de agir parece estar mais ligada às relações que estabelecem os atores – com o Estado, sobretudo, mas também com outras organizações ou indivíduos. Ela vem do que eles constroem em relação ao mundo político, não do mundo político em si.

As oportunidades políticas, sozinhas, não explicam porque alguns setores dos movimentos do campo – sobretudo aqueles ligados ao sindicalismo – optaram por incidir sobre o Mercosul para criar ali espaços de diálogo. Não explicam o que os levou a atuar para construir instâncias institucionais para a ação, enquanto outros grupos, como a Via Campesina, optaram por caminhos distintos. A Via Campesina também esteve presente em um dos seminários de 2003 e organizações a ela filiadas estiveram na campanha contra a Alca, mas esta rede não optou pela ação no Mercosul. Os motivos para isso serão mais explorados no capítulo 6, mas importa, agora, ressaltar as reações diferentes que as organizações tiveram frente ao mesmo

momento, devido, sobretudo, a suas orientações e práticas políticas, por vezes construídas em sua atuação nacional e levadas à esfera transnacional.

É também nesse sentido que nos parece possível argumentar que o encadeamento de elementos que levam a mudanças políticas é lógico e racional quando reconstruído, quando visto a posteriori, mas é muito menos previsível e direto quando visto a partir dos relatos de quem nelas esteve envolvido. Pelas falas dos entrevistados, se percebe que havia diretrizes políticas claras em suas ações, mas que a tradução cotidiana dessas diretrizes teve idas e vindas, foi marcada por acertos e erros, por diversas tentativas de incidência e de diálogo, até que, por fim, uma tentativa ecoou e a partir dela os atores foram articulando contatos disponíveis, conhecimentos acumulados e construindo possibilidades de ação. Uma longa construção de posições, ao longo de anos, pode, em certos momentos, desembocar na convergência de vontades e interesses de atores.

Certamente há “evidência de realinhamento político no interior do sistema”, o segundo item da definição de oportunidades políticas (TARROW, 2009 [1998], p.38-39). Também há, nesse caso, forte (e histórica) participação das organizações no sentido de construir o PT e, depois, a eleição de Lula à presidência da República, com todas as contradições inerentes a processos como estes. Então, “aliados influentes”, pelo menos neste caso estudado, não aparecem espontaneamente, mas são conquistados, construídos, disputados; as elites se dividem, mas elas também são formadas de grupos distintos, de forma que indivíduos dentro do MRE, por exemplo, com visão alinhada com a dos movimentos, são centrais para o processo. Esse alinhamento é fruto de uma história de atividades conjuntas, de diálogo, de contatos pessoais, de seminários, da construção conjunta de textos de consenso. Assim, para este trabalho só é possível usar a ideia de oportunidade política para este caso se, nela, estiver presente também toda a carga de ação dos próprios movimentos em construir essas oportunidades, em viabilizar espaços de incidência sobre os governos.

Ao longo das entrevistas, aparecem nomes de pessoas que são vistas como centrais para as articulações naquele momento. A chegada de Celso Amorim, e também de Samuel Pinheiro Guimarães – pessoas que tinham contatos com movimentos sindicais e sociais inclusive durante a campanha contra a Alca – a postos de comando no governo brasileiro foi, para a Contag, um sinal da disposição do governo do país em reforçar a integração regional sul-americana como tema importante de sua política externa e permitir maior participação da

sociedade nas negociações internacionais<sup>29</sup>. Diversos outros funcionários do governo brasileiro são citados como colaboradores importantes para a criação da Reaf.

Por um lado, indivíduos aparecem ao longo das entrevistas e são vistos pelos entrevistados como atores relevantes para que os passos fossem dados na construção da Reaf. Assim, a ação dos indivíduos no processo não pode ser descartada da análise, ainda que o enfoque principal dessa pesquisa seja nas organizações. É possível considerar a ação dos indivíduos dentro do marco teórico adotado nessa dissertação porque, nos termos da Teoria do Ator-Rede, a ação independe da figuração assumida pelos atores e está ligada às capacidades que têm os atores de se associar e de influir nos rumos dos acontecimentos, modificando os elementos que a eles chegam pelas redes a que estão conectados. Os indivíduos citados nas entrevistas articulam-se, têm ideias, formulam maneiras de resolver impasses, criam novos grupos. A ação individual não exclui seu posicionamento no interior de organizações – afinal, Celso Amorim não teria o mesmo poder de decisão se não fosse ministro das Relações Exteriores –, mas também não são determinadas por elas – afinal, se o ministro das Relações Exteriores fosse outro é possível que fossem distintas as associações ativadas para a construção da política brasileira na área.

Por outro lado, as organizações da sociedade e suas lideranças passaram anos aprendendo a lidar com o Mercosul, construindo suas estratégias, formando quadros para fazer o diálogo em nível regional, construindo alianças (como o Fida, por exemplo) que possibilitaram a sustentação financeira de suas atividades regionais, ajudaram a abrir canais de diálogo no Mercosul

Há também uma ideia positiva de integração e de que a integração pode ser feita por meio do Mercosul entre essas organizações que acompanham a Reaf. Possivelmente não haveria Reaf se, no Brasil, a ideia de que a participação de organizações da sociedade em conselhos de políticas públicas não tivesse sido construída ao longo dos anos. Neste sentido, a chegada do PT ao poder em 2003, e o fato de o MDA ter ficado nas mãos de um grupo político que defende a participação como um modelo de gestão do Estado são elementos importantes. Mas não só em termos de grupos, e também em termos de pessoas, que tinham ligações entre si e que possibilitaram, dentro do Estado, a formulação um espaço no Mercosul para tratar

---

<sup>29</sup> Entrevista com Luiz Vicente Facco, 07/11/ 2009

especificamente de agricultura familiar, dando forma a uma demanda que já estava colocada pela sociedade civil organizada – ou, pelo menos, por parte dela. Possivelmente há outros elementos importantes; estes foram os elementos que puderam ser percebidos ao longo da pesquisa.

### **3.4 Funcionamento da Reaf**

Esta seção apresenta o funcionamento da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, de forma a facilitar o entendimento das falas que a isso se referem ao longo do trabalho. O foco é não apenas a descrição formal, mas o entendimento da dinâmica de participação das organizações rurais.

Na manhã da sexta-feira, 19 de novembro de 2010, no início da Plenária Regional da XIV Reaf, realizada em Brasília, Marco Antônio Augusto Pimentel, secretário de Gestão e Finanças da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), pede a palavra para lembrar a proximidade de 20 de novembro, que marca o Dia da Consciência Negra. Fala da opressão em que vivem os negros, de sua importância para os países da região e da dívida que os países têm para com esses irmãos. Ao terminar sua fala, um grupo de mulheres começa a entoar, em coro, a música Nego Nagô<sup>30</sup>, cantada em movimentos populares e em grupos pastorais ligados à igreja católica.

O relato do episódio é mais caricato do que o conjunto da participação das organizações da sociedade civil nas reuniões da Reaf, mas mostra como a presença de organizações altera a dinâmica das reuniões internacionais, conhecidas pela formalidade dos contatos entre países.

Atualmente, é comum que uma Plenária da Reaf seja organizada com uma grande mesa disposta em U, com duas fileiras de cadeiras, uma atrás da outra. As delegações sentam ordenadas por países. No momento da reunião regional, grande parte das intervenções é dos representantes dos governos, mas as organizações da sociedade civil podem intervir e há espaço para coordenar posições entre representantes dos governos e das organizações quando

---

<sup>30</sup> Os versos da música são: Eu vou tocar minha viola - a - a, eu sou o nego cantador/ O negro canta deita e rola - a - a, lá na senzala do Senhor/ Dança aí, Nego Nagô! Dança aí, Nego Nagô!// Tem acabar com essa história, de o negro ser inferior. O negro é gente e quer escola, quer dançar samba e ser doutor.

há que se tomar decisões ao longo das reuniões. As entrevistas apontam que a construção desse modelo de participação não ocorreu sem conflitos e pressões, apesar de o formato ser, atualmente, aceito pelo Mercosul.

O trabalho principal, durante a Plenária Regional, é a finalização da ata, constituída basicamente por informes sobre como caminharam os temas tratados nos Grupos Temáticos (GTs) da Reaf, que realizam suas reuniões nos dias anteriores à seção Plenária. Os encaminhamentos dos Grupos Temáticos, entre os quais se dividem os participantes ao longo dos dias anteriores, são trazidos à Plenária e ali questionados ou assumidos pelo conjunto de atores. Cinco GTs estão atualmente em funcionamento na Reaf: Políticas de Acesso à Terra e Reforma Agrária; Gênero; Facilitação de Comércio; Gestão de Risco e Seguro para a Agricultura Familiar e Juventude Rural.

Também figuram nas atas os encaminhamentos dos documentos (informes, recomendações) remetidos ao Grupo do Mercado Comum e, quando há, informes sobre outros temas em desenvolvimento, como os resultados de seminários realizados ao longo das Seções Regionais. Por exemplo, na ata da XVIII Reaf, ocorrida na Presidência *Pro Tempore* Argentina, no primeiro semestre de 2010, foi ponto de pauta o Seminário sobre Agroecologia e Agricultura Familiar realizado durante a Reunião.

O momento mais formal das Seções Regionais é o de abertura da Plenária Regional, na qual costumam estar presentes ministros dos Estados, dirigentes de organizações internacionais e parlamentares. Na XIV Reaf, realizada no Brasil, a abertura foi marcada pela assinatura de convênios entre ministros. Ao longo da semana em que ocorre a Reaf, acontecem também reuniões de trabalho de ministros e reuniões de coordenadores nacionais. Instituiu-se também que as organizações que são associadas à Coprofam chegam ao local da reunião um dia antes, e promovem suas reuniões ou outros eventos, seminários e debates.

As reuniões regionais ocorrem a cada seis meses, ao final de cada presidência pro tempore do bloco. Elas são precedidas pelas Seções Nacionais (SN), realizadas uma ou duas vezes por semestre. Apenas organizações que acompanham as Seções Nacionais podem ir à Seção Regional como parte da delegação de seu país. Em meados de cada semestre, há ainda um encontro dos GTs em Montevideu, Uruguai, onde fica a sede do Mercosul. Os GTs contam

com uma pessoa em cada país que exerce o trabalho de ponto focal, agregando informações e coordenando debates.

Cada país organiza sua Seção Nacional de maneira própria, ainda que todas mantenham a presença de representantes do governo e de organizações da sociedade e decidam por consenso. O Brasil reproduz, em sua Seção Nacional, o modelo da reunião regional: todos os GTs se reúnem ao longo da reunião, que tem, em geral, três ou quatro dias de duração – a extensão varia dependendo das agendas nacionais. As reuniões dos GTs são abertas a todos os participantes e, na prática, é comum que nem todos os membros da mesma organização estejam presentes em cada um dos GTs, dividindo-se entre os temas que acompanham mais de perto.

**Figura 01 – Organograma da Reaf**



Fonte: MDA, 2010, p.23.

Segundo a coordenação da Seção Nacional brasileira, os temas tratados nas reuniões nacionais espelham o que se espera ser tratado na reunião regional, exceto quando há temas novos que a SN pretende levar para o debate regional. Nesses casos, a Seção Nacional começa a discutir o assunto antes. No Brasil, no último dia da reunião ocorre a Plenária Nacional, onde há presença mais concentrada de diversos órgãos do governo brasileiro e são construídos os consensos que serão levados pelos participantes à Reunião Regional.

Na Seção Nacional (SN) paraguaia que acompanhei, com duração de dois dias, os participantes reuniram-se em uma única plenária que debatia todos os GTs conjuntamente. Os pontos focais dos GTs e os funcionários do governo paraguaio convidados apresentavam o andamento dos temas sob sua responsabilidade, e depois havia abertura para intervenções das organizações. A reunião é, em geral, realizada em um auditório da sede do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG), em San Lorenzo, a poucos quilômetros da capital do país, Assunção.

Um dos desafios apontados pela Contag à Reaf é a superação das desigualdades no funcionamento das Seções Nacionais, para que todas elas possam ser similares em sua possibilidade de proposição sobre os temas abordados. Na avaliação de Edson Barbieri, assessor da Secretaria de Relações Internacionais da Contag

[As Seções Nacionais] não são iguais. Essa é uma cobrança. Na reunião que fizemos na Argentina, na última Reaf [em Mar Del Plata, junho de 2010], com a secretaria executiva da Reaf, eles cobravam maior incidência por parte da Coprofam e de suas entidades, cobravam mais propostas. Nós também devolvemos a preocupação com o funcionamento das Seções Nacionais, que não têm sido iguais. Tem tido um desnível muito grande. Em algumas o funcionamento é formal, reúnem para discutir quem vai para a reunião da Reaf e não para discutir políticas em seus respectivos países. No Brasil, apesar de acharmos que ainda tem problemas, temos um funcionamento que reúne 4, 5 dias, discute política, discute estudos, discute um monte de coisas que, do ponto de vista dos outros países, existe diferença, seja porque os governos mudaram agora, ou porque as organizações dos países têm muitas debilidades organizativas e pouca força política. Acontece de organizações não estarem posicionadas para fazer pressão real para que Reaf funcione. (entrevista em 21/06/2010)

Outro dos desafios apontados pelas organizações para o funcionamento das Seções Nacionais e Regionais é a constante mudança dos representantes que delas participam. Conforme avalia Facco, da Contag

Há altos e baixos nas Seções Nacionais e na Regional. É processo de construção. A participação mais incisiva das organizações e do governo vai de acordo com tema em pauta. Aumenta incidência, diálogo, elaboração, em função também das mudanças de governo, dos representantes do quadro funcional dos governos e das organizações. Paraguai e Bolívia tiveram alternância maior, nos seis anos, em seu quadro de funcionários. Pode-se ver isso nas atas, que são subscritas por diferentes coordenadores regionais. Isso gerou quebras de funcionamento, quem chega tem outra visão, quer tomar pé. Houve mudança nas organizações também, no Uruguai, no Paraguai, Chile, na Bolívia. O ritmo muda. (entrevista em 18/06/2010)

Em cada país, há um coordenador da Seção Nacional, função ocupada, em geral, por um ministro ou vice-ministro da pasta de agricultura que é responsável pela agricultura familiar. Cada Seção Nacional conta também com um coordenador alternativo, em geral um funcionário do ministério, responsável pelo dia-a-dia da SN. O Brasil era, até 2010, o único país que possuía uma equipe de trabalho para atuar somente com a Reaf. No Paraguai, a coordenadora alternativa, Doria Baranda, assessora do vice-ministro de Agricultura e Pecuária, disse que no último ano conseguiu concentrar seu trabalho na Reaf, mas ainda é chamada esporadicamente para outros assuntos de assessoria ao ministério.

A Reaf recebe, desde 2003, apoio financeiro do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida). A doação é destinada a três componentes: 1) financiamento de diálogos sobre políticas públicas de agricultura familiar, que inclui o apoio à participação de organizações da sociedade civil na Reaf; 2) financiamento da Secretaria Técnica da Reaf, apoiando gastos com pessoal e com a manutenção do escritório, localizado na sede do Mercosul, em Montevideu, Uruguai; e 3) contratação de consultorias específicas, para estudos que gerem informações estratégicas para os debates da Reaf<sup>31</sup>.

O primeiro componente permite que a Reaf ajude financeiramente os países para garantir a presença de organizações da sociedade civil nas reuniões das Seções Nacionais e Regional. Não há, segundo Lautaro Viscay, assistente técnico da Secretaria Técnica da Reaf (entrevista em 16/11/2010), definição de valores do apoio destinados a cada país. A decisão sobre a aplicação desses recursos é, em geral, tomada em conjunto pelos coordenadores nacionais. Esporadicamente, são financiadas viagens de membros dos governos. O Brasil não costuma solicitar aportes para o funcionamento de sua Seção Nacional ou para a participação das organizações em reuniões regionais.

O Fida realizou duas doações à Reaf, no montante de U\$1,8 milhões cada. O financiamento termina em 2011. Para conseguir manter o apoio à participação das organizações, a Reaf vem trabalhando na criação de um fundo, denominado Fundo da Agricultura Familiar, que teria também recursos para investir em projetos concretos de trabalho conjunto entre os países do Mercosul. O fundo, aprovado pelo GMC, já foi internalizado pela Argentina e pelo Uruguai,

---

<sup>31</sup> Entrevista com Lautaro Viscay, em 16/11/2010

por meio de Resolução e Decreto Presidencial, respectivamente. Falta a internalização no Brasil, onde o Projeto de Lei tramita no Congresso Nacional, e no Paraguai, onde também é necessária aprovação pelo parlamento. Lá, ele já foi aprovado em duas das quatro comissões pelas quais tramita.

## **4 CAMINHOS PARA A TRANSNACIONALIDADE E A PRESENÇA DE ORGANIZAÇÕES DO BRASIL E DO PARAGUAI NA REAF**

Este capítulo tem três objetivos: apresentar as organizações da sociedade civil que participam da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), registrar como elas relatam sua opção por acompanhar este espaço institucional do Mercosul e, a partir desses relatos, compreender as diferentes trajetórias traçadas pelas organizações em sua chegada à Reaf, tendo como base a ideia de caminhos para a transnacionalidade (VON BÜLOW, 2010, p.25). Tais caminhos serão observados a partir dos dois eixos propostos por esta autora: um relacionado ao tempo e outro à escala. No eixo do tempo, observa-se quão duradoura é a inserção internacional das organizações e, no eixo da escala, busca-se entender como elas organizam sua ação e suas demandas nos âmbitos nacionais e internacionais.

O entendimento desses caminhos contribui para a pesquisa na medida em que faz transparecer a multiplicidade de percepções das organizações sobre o que podem obter, ou construir, no espaço transnacional. “A tipologia dos caminhos [para a transnacionalidade] é útil para dar visibilidade aos contrastes e similaridades entre atores que frequentemente são etiquetados simplesmente como 'anti-globalização', ou como parte da 'sociedade civil global’”(VON BÜLOW, 2010, p.27).

Ao mesmo tempo, as falas das lideranças deixam entrever percepções sobre como cada organização entende que pode contribuir com a integração regional, seja para a construção de políticas comuns aos países do Mercosul, seja para o desenvolvimento de outros movimentos. Isso é relevante para a análise, pois, como já citado anteriormente, o mero cálculo de custos e benefícios pode não ser suficiente para o entendimento do que leva lideranças e organizações a decidir empenhar seu tempo e sua energia na participação na Reaf. Paralelamente, permeia este capítulo a percepção de que a presença das organizações é uma opção feita por elas, isto é, os caminhos não estão dados, mas são construídos pelas escolhas realizadas pelas organizações e lideranças ao longo do tempo.

#### 4.1 Perfil das organizações

Quando se criou a Reaf, as organizações da sociedade civil que faziam parte da Confederação das Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam) eram participantes óbvios, pois haviam conformedo as iniciativas que demandaram a criação daquele espaço e estiveram presentes no início de seu funcionamento. Tais organizações eram, no Brasil, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e, no Paraguai, a União Agrícola Nacional (UAN) e a Organização Nacional Camponesa (Onac). Além das filiadas à Coprofam, outras organizações foram convidadas para acompanhar a Reunião Especializada. Em uma das reuniões preparatórias à primeira Reaf, a própria Contag levanta a necessidade de convidar outras associações e movimentos para as Seções Nacionais e Regionais (MDA, 2004).

De acordo com funcionários dos governos brasileiro e paraguaio entrevistados nesta pesquisa<sup>32</sup>, as Seções Nacionais estão abertas à participação de todas as organizações que o solicitem. Já a presença nas Seções Regionais passa por acordos sobre quantidade de representantes de cada país, devido aos orçamentos para passagens e estadias.

Os convites às novas organizações foram feitos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no Brasil, ou pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG, na sigla em espanhol), no Paraguai. No Brasil, a prioridade foi a presença de organizações sociais representativas da agricultura familiar. Depois, ONGs de assessoria e universidades foram convidadas para contribuir com a discussão.

No Brasil, as organizações têm, basicamente, três perfis: 1) Organizações sindicais rurais com abrangência nacional, que são a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf). 2) Há também organizações regionais, que foram convidadas pelo MDA a partir do contato com as políticas do ministério: é o caso do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE), e da Confederação Nacional de Populações Extrativistas (CNS). 3) Por fim, há participantes que representam redes de organizações e organizações de assessoria, como a Rede Brasileira pela

---

<sup>32</sup> Entrevista com Guilherme Brady e Germano Baptista, do MDA, em 24/06/2010 e com Dória Baranda, do MAG – Paraguai, em 07/09/2010.

Integração dos Povos (Rebrip) e o Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser). Alguns pesquisadores também têm acompanhado a Reaf– é o caso do professor Carlos Mielitz, do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que desenvolve pesquisas sobre economia rural e políticas internacionais de comércio.

No Paraguai, segundo a coordenadora alterna da Reaf no país e assessora do MAG, Dória Baranda<sup>33</sup>, todas as organizações camponesas com atuação nacional foram convidadas. Também foram chamadas e participaram de algumas reuniões organizações de atuação local, cujo contato com o MAG ocorre por meio dos programas de extensão rural. No entanto, sua presença não teve continuidade. Segundo Baranda, essas organizações são frágeis e sua relação com o Ministério é marcada por demandas pontuais. Pelos seus interesses imediatos e pelos poucos recursos, elas têm dificuldade em destinar esforços para acompanhar uma instância que pensa políticas em longo prazo. O MAG afirma que todas as principais organizações do campo paraguaias foram convidadas a acompanhar a Reaf. As que tornaram sua participação frequente foram as que não tinham questionamentos ao Mercosul como processo válido para a integração no Cone Sul das Américas (mais sobre isso será discutido no capítulo 6).

As organizações da sociedade civil que acompanham a Reaf no Paraguai têm características diferentes daquelas identificadas entre as organizações brasileiras. Não há ONGs, redes, organizações de assessoria ou pesquisadores entre elas, que são denominadas gremiais (UAN e Onac), ou são de representantes de cooperativas (Cepacoop e Fecoprod). O termo gremial é usado em sentido bastante amplo, pois UAN e Onac são compostas por organizações locais e regionais com características diversas: comissões vicinais de sem terras, comitês de produtores, pequenas cooperativas, associações e grêmios propriamente ditos<sup>34</sup>.

O termo *gremial*, em espanhol, refere-se a grupo formado por profissionais da mesma profissão ou ofício, segundo a definição do dicionário da Real Academia Espanhola. No Paraguai, as organizações camponesas “se definem como de caráter gremial e assumem como

---

<sup>33</sup> Entrevista em 07/09/2010.

<sup>34</sup> [www.coprofam.org.br](http://www.coprofam.org.br), acesso em 5/02/2011.

objetivo a defesa dos interesses do setor”, e “buscam maior bem estar para seus associados” (RIQUELME, 2003, p.38)<sup>35</sup>.

Assim, o *gremial* pode ser usado como sinônimo de sindical<sup>36</sup>. Entretanto, há que se levar em conta que ele define, no Brasil e no Paraguai, organizações que têm formatos um tanto distintos. No Paraguai, os sindicatos rurais são, em geral, frágeis. Os entrevistados explicam que nos 35 anos da ditadura Strossner foi reprimida a atuação nas associações – sindicatos rurais mal chegaram a existir e os urbanos até hoje encontram dificuldades para se estruturar<sup>37</sup>. No Brasil, os sindicatos são atores estruturados e importantes nas lutas do campo há mais de 30 anos, apesar de todas as disputas por projetos, sobre a unicidade sindical e sobre a relação com o Estado (FAVARETTO, 2006). Reunindo mais de 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras do campo<sup>38</sup>, as estruturas sindicais rurais no Brasil congregam sindicatos rurais (locais), federações (estaduais) e centrais de abrangência nacional – sendo a maior delas a Confederação Nacional dos trabalhadores na Agricultura (Contag), paralelamente à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), que, como indica seu nome, reúne especificamente o segmento de agricultores familiares, questionando o papel único da Contag como representação sindical rural (FAVARETTO, 2006, p.40).

#### **4.2 Relatos sobre a entrada das organizações na Reaf**

Por meio das entrevistas realizadas para a presente pesquisa, foi possível entender como as organizações aqui estudadas se aproximaram da Reaf e o que buscavam com a presença nas reuniões. Os informantes foram perguntados sobre como se deu o início de sua participação na Reaf. As questões buscavam elementos para compreender as razões que as levaram a decidir por atuar naquele espaço e como fora tomada a decisão no âmbito de cada organização.

---

<sup>35</sup> De acordo com Riquelme (2003), a relação entre a ação gremial e a atuação política (no sentido de adoção de linhas políticas e de busca de incidência por meio da política partidária) é um dos aspectos que geram controvérsias entre as organizações do Paraguai, atualmente. Em algumas entrevistas feitas para esse trabalho, o termo “organizações gremiais” foi usado como contraponto a “organizações reivindicativas”, que atuam por meio de protestos, fechamento de vias e ocupações de terras. Em outras entrevistas, as distinções entre ambas se diluem.

<sup>36</sup> Agradeço a Miguel Carter pelas informações sobre o significado do termo.

<sup>37</sup> Gabino Medina, da Onac, em 08/09/2010 e com Quintín Riquelme, do CDE, em 29/09/2010 .

<sup>38</sup> [www.contag.org.br](http://www.contag.org.br), acesso em 5/02/2011.

Também havia, no questionário, pergunta sobre se as organizações dos entrevistados eram membros de alguma outra articulação, rede ou movimento em âmbito regional latino-americano e em âmbito mundial e, em caso afirmativo, de qual. Esta pergunta tinha como objetivo expandir o entendimento sobre o posicionamento internacional das organizações, situando-as em sua ação transnacional para além da participação na Reaf. Para organizações sobre as quais já havia documentos e posicionamentos públicos que evidenciavam a participação em outras articulações ou movimentos internacionais, as questões solicitavam diretamente detalhes sobre sua atuação naqueles espaços. O questionário completo encontra-se no ANEXO 1.

#### **4.2.1 Movimentos do campo no Paraguai**

Antes da descrição das organizações paraguaias que participam da Reaf, será feita, nesta seção, uma breve apresentação de temas que permeiam a literatura sobre os movimentos do campo no Paraguai e uma sucinta descrição dos principais períodos que marcam a história dos movimentos sociais naquele país. O objetivo é agregar dados que contribuam para o entendimento das diferenças (e semelhanças) entre as organizações paraguaias e brasileiras, bem como das diferenças que marcam as relações das organizações da sociedade civil com os governos de seus países de origem e as conseqüências disso para o sentido que pode ter a Reaf para as organizações. É certamente uma apresentação superficial, mas nos pareceu importante que algumas informações sobre as lutas do campo no Paraguai estivessem presentes no texto desta dissertação.

Os sindicatos, no Paraguai, fortaleceram-se entre o final do século 19 e a década de 1930, quando começaram a ser enfraquecidos pela ação do então presidente da República José P. Guggiari (1929-1932), do Partido Liberal, “que decretou estado de sítio e dissolveu, a força, a maioria dos sindicatos, acusando-os de subverter a ordem e a paz interna” (RIQUELME, 2003, p.35). Tendo voltado a se organizar nas décadas seguintes, a ação sindical novamente sofreu forte repressão na segunda metade dos anos 1950, já durante a ditadura de Alfredo Stroessner (1945 a 1989). O sindicalismo – sobretudo o urbano – se reorganiza no Paraguai nos anos 1980 e é um dos segmentos importantes da ampla frente antiditatorial que leva à queda de Stroessner, entre os quais figuraram também movimentos sociais do campo e da cidade. As centrais sindicais crescem durante o período de redemocratização. Em 1992, os sindicatos conseguem ter atuação importante contra as privatizações, unidos aos movimentos do campo.

Entretanto, já a partir da segunda metade da década de 1990, uma série de políticas de diminuição do papel do Estado na economia, a crise econômica, o desemprego e a cooptação dos sindicatos debilitam novamente a ação sindical (GIMÉNEZ, 2005, p.34-35).

No Paraguai foram, sobretudo, movimentos camponeses os atores que se firmaram como importantes após a redemocratização, tendo, no início dos anos 2000, encabeçando mobilizações contra privatizações, contra a atuação de multinacionais, contra o avanço dos latifúndios, a pressão do narcotráfico e contra a corrupção, por vezes articulados com sindicatos. A literatura sobre movimentos sociais no Paraguai destaca a importância desses grupos na vida política recente do país (PALLAU, 2005, p.269, p.269; VILADESAU, 2005, p.29). Em suma

Nos últimos anos, a resistência no campo popular está encabeçada por organizações camponesas que se converteram na vanguarda da resistência ao neoliberalismo e à globalização capitalista. Quase ao mesmo tempo em que ocorreu a desarticulação das centrais sindicais, elas avançaram em seu nível de organização, aprofundando a luta pela terra, contra o uso de agrotóxicos e estendendo suas reivindicações a questões nacionais como a soberania e o rechaço à alienação dos bens públicos, ao mesmo tempo em que articulam frentes com sindicatos (GIMENEZ, 2005, p.37).

Na citação estão elencados alguns dos temas que, atualmente, estão presentes nos discursos dos movimentos camponeses daquele país. No Paraguai, movimentos reivindicativos do campo demandam uma “reforma agrária integral”, que garanta o acesso a terra, mas também as condições de permanência nos assentamentos, pois um dos elementos que contribuíram para que as experiências de distribuição de terras no país não tivessem impactos reais foi a pouca capacidade de garantir a manutenção da população no campo – estudos apontam que cerca de 70% dos camponeses assentados não ficam na terra, sobretudo pela falta de apoio para produção nos primeiros anos (BAREIRO, 1997, p. 127, apud RIQUELME, 2003, p.6). Em 1989, um levantamento oficial do Ministério do Interior Paraguaio identificou a existência de 110 mil famílias camponesas sem terra. No ano 2000, dados do Instituto de Bem-estar Rural (IBR) deram conta de que foram criados 265 assentamentos entre 1989 e 1999, com 47.638 lotes e extensão de 1.457.388 hectares. Foram assentadas aproximadamente 43% das famílias sem terra reconhecidas pelo poder público (RIQUELME, 2003, p.6), sem que isso tenha alterado a estrutura de propriedade de terra no país, que segue altamente concentrada (Idem, p.21).

Os movimentos sociais contabilizam cerca de 300 mil trabalhadores sem terra no Paraguai (CDE, 2004, p.6). A reforma agrária construída no Paraguai só avança por meio das ocupações de terras e mobilizações – entre elas o fechamento de vias públicas, nas cidades e no interior do país – que são a alternativa que se apresenta a camponeses pobres para o acesso a terra, por meio de intervenção do Estado na distribuição fundiária (RIQUELME, 2008, p.671).

Quatro observações nos parecem importantes para compreender, ao menos inicialmente, a questão da terra no Paraguai. A primeira delas é que, nesse país, a obtenção de terras para a reforma agrária é aprovada pelo Congresso Nacional, e pode ser realizada por meio de compra ou de expropriações. Tendo em vista a composição do Congresso, que mesmo depois da eleição do presidente Fernando Lugo continua dividido entre os partidos Colorado e Liberal, ambas as opções são possibilidades remotas.

A segunda observação decorre da primeira: uma das demandas possíveis – e que é apresentada por movimentos como a Mesa Coordenadora das Organizações Camponesas (MCNOC) e a Federação Nacional Camponesa (FNC) – é a repartição de “terras mal havidas”, ou seja, terras que foram distribuídas, sobretudo pelo governo militar, de forma irregular. Levantamento de um deputado, em 2004, apontou que, ao longo dos quase 50 anos do governo de Alfredo Stroessner, foram repartidos 11 milhões de hectares, ou quase 28% do território do país, de 40 milhões de hectares. Aproximadamente 57% dessas terras foram distribuídas entre 1.877 pessoas, entre elas o próprio Stroessner e outras figuras públicas, militares e grandes empresários paraguaios, pessoas visivelmente excluídas do perfil de sujeitos da reforma agrária (CDE, 2004, p.26).

A terceira observação relaciona-se à forte pressão econômica sobre as terras, sobretudo nas regiões de colonização mais nova, no leste do país, que fazem fronteira com o Brasil. O preço baixo das terras paraguaias em relação às brasileiras vem atraindo há décadas produtores brasileiros – pequenos, médios ou grandes – a comprar terras. Atualmente, grande parte dos produtores brasileiros dedica-se ao cultivo de soja.

A quarta observação é decorrente da terceira. Atualmente, uma das formas de enquadrar as disputas sobre os modelos válidos e desejáveis de produção agrícola no país é pelo questionamento ao uso de agrotóxicos em cultivos de soja e pela denúncia de suas

conseqüências no envenenamento do meio ambiente e da população que vive próxima das plantações. Também se denuncia a expulsão dos camponeses de suas terras que, valorizadas, passam a ser mais lucrativas arrendadas do que para cultivo. O plantio de soja no Paraguai cresceu aos saltos a partir dos anos 2000 (FOGEL, 2009, p.110; MORA, 2006, p.348). Fogel (2008, p.37) aponta que os departamentos com maior expansão da produção de soja são também os que apresentam maiores registros de pobreza extrema.

O tema da propriedade de terras é de primeira grandeza no Paraguai. Com uma economia alicerçada na exportação de produtos agrários como a soja e o algodão, a terra e as questões do mundo agrário são objeto de discussão permanente, estando presentes quase diariamente nos principais jornais do país.

A literatura sobre a história dos conflitos agrários no Paraguai dá conta de que a origem da concentração fundiária remonta à Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870), que envolveu também Brasil e Argentina. Após a guerra, desmontou-se o modelo de propriedade de terras que caracterizou os governos de Dr. Francia (1814-1840) e dos López (1840-1870). Após a independência, Francia “desconhece concessões e direitos sobre as terras outorgados pela Coroa aos súditos, confiscando-as, e faz o mesmo com as terras de seus inimigos declarados e potenciais (crioulos ou estrangeiros). Dessa forma, o Estado passa a possuir a quase totalidade de terras do país, 100% do Chaco e de 98.4% na região Oriental“ (RIQUELME, 2003, p.15). As terras, que pertenciam ao Estado e eram arrendadas aos camponeses, passaram a ser vendidas para reconstruir a economia do país e foram sendo adquiridas, sobretudo, por empresas estrangeiras. Os camponeses, empobrecidos, não tinham condições de adquiri-las (PASTORE, 1972, p.185-186; RIQUELME, 2003, p.13-15). Datam desse período as primeiras experiências organizativas dos camponeses no Paraguai das quais se tem notícia. Em estudo sobre a história desses movimentos, Riquelme (2003) aponta que na primeira metade do século 20 houve programas estatais de colonização que repartiram terras a essa população. Muitos dos camponeses não chegaram a consolidar seus direitos sobre os lotes, que terminaram incorporados a grandes propriedades (FLETSCNER, 1982, apud RIQUELME, 2003, p.16).

Em relação à existência de movimentos sociais do campo nesse período, Riquelme (2003, p.16) avalia que “até a década de 1960, a presença pública do campesinato se deu basicamente por meio de protestos esporádicos e da formação de organizações muito localizadas para

buscar soluções a problemas muito específicos.” Pequenos produtores se organizaram na década de 1920, fomentados por militantes anarco-sindicalistas. Até 1960, as organizações tinham predominantemente caráter de ajuda mútua e eram locais. A história oficial não registra conflitos entre 1910 e 1960. Em 1963, já durante o governo de Alfredo Stroessner, é criado o Instituto de Bem-estar Rural (IBR) e estabelecido o Estatuto Agrário, que abrem caminho para a colonização do território, sobretudo no norte e leste do país. “De acordo com cifras oficiais, de 130.443 propriedades rurais que existiam no país em 1960, passou-se a 258.281 em 1980 (FRUTOS, 1982, p.115, apud RIQUELME, 2003, p.17).

Da década de 1960 até meados de 1970, acompanhando o mesmo processo vivido em outros países da América Latina, entre eles o Brasil, são criadas no Paraguai as Ligas Agrárias Cristãs, que nascem a partir da ação pastoral da Igreja Católica e têm ampla capacidade de mobilização da população do campo. As Ligas sofrem forte repressão da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) e terminam sendo silenciadas, por volta de 1976. Ao mesmo tempo, o território do país é mais uma vez reorganizado, novamente por meio da venda de terras a empresas estrangeiras e da distribuição a aliados do regime. (RIQUELME, 2003, p.18).

A partir da década de 1970, a mecanização do campo teria levado à piora da situação dos camponeses, aumentando a dificuldade de acesso às tecnologias e à assistência técnica (RIQUELME, 2003, p.4). É também nesse período que se intensifica a entrada de pequenos, médios e grandes produtores agrícolas brasileiros no Paraguai. Assim como o Brasil viveu sua “marcha para o Oeste”, o Paraguai passa por uma “marcha para o Leste”, nome dado à expansão das fronteiras agrícolas para regiões menos povoadas do país. Em um processo que também guarda semelhança entre os dois países, a economia do período é aquecida pelas obras públicas – no caso do Paraguai, notadamente a hidrelétrica de Itaipu – e obras de construção civil.

Ainda sob o regime militar, em 1980 – apenas quatro anos depois do fim das Ligas Camponesas – organizações do campo se rearticulam no Paraguai, nacional e localmente, em reação à crise econômica que as impactava, de acordo com Riquelme (2003, p.37). Neste período, o Serviço Arquidiocesano de Comercialização (Searco), inicia seus trabalhos de apoio técnico, creditício e à comercialização de produção (GONZÁLEZ et al, 1988, p.43). Diversas organizações regionais e nacionais, entre elas a Organização Nacional Camponesa

(Onac) e o Movimento Camponês Paraguaio (MCP) estruturaram-se próximas a estas iniciativas das pastorais sociais da igreja católica.

Em fevereiro de 1989 há grande ocupação de fazendas por camponeses sem terras, inaugurando essa forma de protesto no país. Ocupações de terras e fechamento de vias são os repertórios de ação recorrentes dos movimentos (BAREIRO, 2009, p.54). Na década de 1990 também são formados uma profusão de comitês de agricultores, centrados em questões de produção e valorização dos produtos via vendas conjuntas, organizados ao redor do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG) e de seu Serviço de Extensão Agrária (Seag). Ao longo dos anos 90, todas essas formas de organização expandem suas atividades e passam a estar presentes em praticamente todos os distritos do país. Aliada ao processo de abertura democrática – do qual os camponeses participaram – a organização no campo leva ao aumento de mobilizações pela terra, em especial das ocupações e acampamentos (RIQUELME, 2003, p.21).

Na década de 1990, fruto de amplo esforço de construção pelos movimentos e marcadas por diversas subdivisões e reagrupamentos, - vão sendo construídas organizações de abrangência nacional, como a Federação Nacional Camponesa (FNC) e a Mesa Coordenadora Nacional de Organizações Camponesas (MCNOC), que são as principais organizações nacionais na primeira década do século 21 (CDE, 1991, p.2-5; VILADESAU, 2005, p.23). Atuando na organização da luta pela terra e em temas políticos gerais do país, realizam mobilizações por terras, por melhores condições de vida, contra privatizações, contra o aumento da produção de soja no país e por um outro modelo de desenvolvimento (VILADESAU, 2005, p.28-30).

#### **4.2.2 As organizações paraguaias na Reaf**

As organizações da sociedade civil paraguaia aqui descritas são aquelas que até o final de 2010 participaram das Seções Regionais da Reaf: a Organização Nacional Camponesa (Onac) e a União Agrícola Nacional (UAN), e a Central Paraguaia de Cooperativas (Cepacoop).

A Onac é, atualmente, a terceira maior organização nacional paraguaia. Ela foi fundada em 1986, politicamente próxima às pastorais sociais. Desde a sua criação, ela é filiada à Central Nacional de Trabalhadores de Paraguai (CNT) e, por meio dela, à Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas (CSA).

A Onac tem caráter gremial, mantendo postura independente de partidos políticos, entidades religiosas e autonomia frente ao Estado (GONZÁLEZ et al, 1988, p.30). A independência de partidos políticos tem significado bastante específico no Paraguai, pois a disputa entre os partidos Liberal e Colorado marca a vida política do país desde o final do século 19. O Estado paraguaio viveu 70 anos sob domínio do partido Colorado, que impedia manifestações independentes por meio de repressão ou de imposições - como a de filiação dos funcionários públicos ao partido e toda uma rede de pressões e de troca de favores que caracterizaram um regime cujo legado de “patrimonialismo, economia mafiosa, desigualdades sociais, governos não efetivos, sociedade política oportunista, sociedade civil frágil e uma cultura política cautelosa” ainda hoje desafia o país (CARTER, 2010, p.3).

São filiadas à Onac organizações departamentais independentes e de diversos tipos de representações – tais como federações regionais, associações de artesãos, cooperativas, organizações comunitárias e juvenis (GONZÁLEZ et al, 1988, p.40-41). Entre suas demandas principais, encontram-se a reforma agrária e o direito a terra, “que segue em poucas mãos”, o que nega ao camponês “o direito a trabalhar sua terra e a receber preços justos por seus produtos” (ONAC, 1986, apud GONZÁLEZ et al, 1988, p.33). A organização atua também na capacitação técnica dos camponeses das organizações filiadas, busca apoio à produção e acesso a serviços básicos. Atualmente, a Onac agrega cerca de 15 mil camponeses, segundo a liderança Gabino Medina, para quem a organização tem dois eixos de luta: “um é buscar o acesso à terra com os companheiros sem terra, e o segundo é chegar à agricultura familiar”<sup>39</sup>.

A Onac é a maior das organizações paraguaias que acompanham a Reaf, sendo filiada à Coprofam. Segundo Medina, a entrada na Confederação buscava que as ideias da Onac fossem escutadas também no espaço regional. “Para nós, [a Reaf] é espaço de discussão nacional e internacional dos pequenos produtores. O Paraguai precisa, outros países também. Aqui se conversa, analisa a situação regional”, avalia Gabino. Para ele, o Mercosul é espaço para encaminhar demandas que não são respondidas pelo Estado nacional

---

<sup>39</sup> Entrevista em 08/09/2010.

Temos em nossa associação horticultores que querem vender na Argentina e no Brasil sua produção de tomates e pimentões. Nós dissemos: vamos falar com companheiros produtores. E encontramos esse espaço. Nos sentimos, também, ameaçados por contrabandistas. Quando nos falta aqui, vamos pedir lá. (entrevista em 08/09/2010)

Esta forma de influenciar o Estado nacional se assemelha à figura do bumerangue, utilizada por Keck & Sikkink (1998, p.12) para descrever como organizações de base nacional, em casos nos quais o diálogo com o governo de seu país está bloqueado, recorrem a aliados internacionais para influenciar o governo doméstico. No modelo, redes transnacionais de ativismo divulgam as demandas e denúncias, pressionam governos de outros países, organizações intergovernamentais ou diretamente o Estado nacional e acabam levando este último a responder a temas dos quais não tratariam se tivessem sido questionados apenas pelas vias domésticas. Diferente do exemplo clássico construído por Keck & Sikkink (Idem), no caso aqui estudado as organizações domésticas não recorrem a atores internacionais, mas se valem de uma instância de cuja construção participaram – a Reaf – para, por meio da presença dos governos nacionais no Mercosul, pressionar pela criação de políticas públicas em âmbito nacional.

Entre as três maiores organizações camponesas do Paraguai, a Onac parece ser a que mais buscou estar presente em espaços de diálogo e negociação com governos. Houve episódios, nos anos 1990, em que outras organizações deixaram de participar de mesa de diálogo com o governo nacional por avaliar que o governo não cumpria com seus compromissos de realizar reforma agrária integral, e a Onac decidiu seguir apoiando tal espaço por considerá-lo recente e avaliar ser importante investir mais em seu funcionamento (CDE, 1990, p.2-3 e p.5).

A outra organização que é membro da Coprofam e acompanha a Reaf no Paraguai é a União Agrícola Nacional (UAN), criada em 1992, já depois do final do regime militar no Paraguai. De menor porte em comparação à Onac, a UAN aglutina cerca de 1200 famílias, segundo dados de seus dirigentes, afiliadas por meio de organizações gremiais, associações comunais e pequenas cooperativas. “Sua missão é a representação e defesa dos direitos dos agricultores familiares e indígenas do Paraguai, lutando por políticas diferenciadas que garantam recursos, bens e serviços para desenvolver a agricultura familiar e indígena, base fundamental para

promover o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar no país” (COPROFAM, 2010).

Ottmar Hann, dirigente da UAN que participou das reuniões da Reaf desde o início, conta que sua organização era integrante da Federação Nacional Campesina (FNC)<sup>40</sup>. Um membro da UAN foi à reunião (de fundação) da Coprofam, em Chapecó, Santa Catarina. Depois, a FNC desfilou-se da Coordenadora e a UAN continuou associada. Atualmente, a organização é responsável pela Secretaria de Juventude da Coordenadora. Segundo Ottmar Hann:

[Atuamos no Mercosul] porque aqui ninguém caminha independentemente. O Paraguai depende muito das políticas que implementam o Brasil, a Bolívia, a Argentina. Há necessidade de harmonizar políticas. (...) O Tratado de Assunção é iniciativa de livre-comércio, uma união aduaneira imperfeita, mas a agricultura familiar ficou de fora. Nos diziam que os paraguaios teríamos um mercado de 200 milhões de habitantes, mas as assimetrias nas políticas foram muito grandes. Quando o Brasil desvalorizou o Real, o frango, que custava 5 mil Guaranis, foi a 500. Em [produção de] leite e de porco, o Brasil nos liquidou. A Argentina desvalorizou o Peso e o preço do seu leite caiu. Os brasileiros liquidaram os argentinos com carne (entrevista em 13/09/2010).

Para Hann, as assimetrias entre os países do Mercosul estão presentes também nas diferenças entre as políticas públicas nacionais, que acabam criando condições muito desiguais para produção. Se o agricultor no Brasil, com o Pronaf, tem crédito e prazo para pagar o empréstimo e o agricultor no Paraguai só consegue emprestar dinheiro a taxas de 10%, é inevitável que ele tenha maior dificuldade em vender seu produto no mercado regional. Ele aponta também o problema da falta de fiscalização nas fronteiras paraguaias, por onde passam produtos brasileiros sem impostos ou restrições.

Dirigente atual da UAN, Calixto Zarate tem representado a organização nas reuniões nacionais e internacionais da Reaf e valoriza a possibilidade de diálogo entre movimento e o governo paraguaio, aberta pela Reaf: “Para nós, a Reaf é uma saída, é o único espaço de diálogo político que temos entre a sociedade civil e o Estado, o governo. É onde apresentamos nossas posições”. Assim como apontado acima, em relação à Onac, identifica-se aqui um modelo de incidência sobre o Estado com o formato de bumerangue de (KECK e SIKKINK,

---

<sup>40</sup> A Federação Nacional Campesina nasce em 1991 e foi mais uma das tentativas de aglutinar movimentos do campo no Paraguai. Amplamente comemorada na época de sua fundação, tanto pelos movimentos sociais como por organizações de apoio, conforme noticiado no Informativo Campesino, foi vista como possibilidade de agregar setores diversos do movimento camponês. Passou por algumas divisões ao longo dos anos, mas ainda hoje é atuante, sendo uma das maiores e mais ativas agremiações de organizações camponesas. A FNC insere-se na política partidária pelo Movimento Popular Paraguay Pyahura.

1998). Essa fala deixa entrever que, para um movimento de menor porte, a Reaf parece ser um caminho importante de acesso ao diálogo com o Estado. Calixto costuma repetir que só se mantêm na Reaf organizações que entendem o método de trabalho e aceitam que dali não sairão benefícios imediatos, pois é uma ação de longo prazo.

O outro grupo presente nas reuniões da Reaf pelo Paraguai é o que representa as cooperativas, um setor economicamente importante e fortemente organizado no Paraguai. Elas são divididas entre as que têm como foco em poupança, crédito e produção – sendo essas últimas as que serão aqui citadas. As primeiras cooperativas datam da década de 1940 e foram formadas por grupos de imigrantes – menonitas, brasileiros, argentinos, japoneses – que, em geral, tinham experiências associativas prévias. Essas são, em geral, as cooperativas com maior força econômica no país (GONZALEZ et al, 1988, p.159).

Também se formaram cooperativas entre beneficiários de projetos levados a cabo por alguns organismos privados ou oficiais, como o *Servicio de Extensión Agrícola Ganadera*, SEAG; Crédito Agrícola de Habilitação, CAH; organismos cooperativos de segundo grau como Credicoop e Fecoprod, diferentes fundações, etc. Também a igreja, especialmente nas décadas de 50 e 60, contribuiu para a formação de cooperativas em suas comunidades de base (Idem, 1988, p.159).

De acordo com o Instituto Nacional de Cooperativas (Incoop), há 936 cooperativas inscritas no país, das quais 220 são cooperativas de produção, isto é, têm como atividade principal "a produção ou transformação de bens materiais mediante o trabalho pessoal de seus sócios e sua posterior comercialização no mercado" (INCOOP, 2010, p.2) Entre as cooperativas de produção, as 19 maiores têm ativos totais superiores a 10 milhões de dólares; as 11 intermediárias têm ativos entre um e 10 milhões de dólares e o maior conjunto, de 190 cooperativas, agrega as que têm ativos menores que US\$ 1 milhão (Idem, anexo 1). De forma geral, essas últimas congregam camponeses paraguaios e foram promovidas por instituições de apoio e assistência (GONZÁLEZ et al, 1988, p.160).

A Central Paraguaia de Cooperativas (Cepacoop), uma federação com atuação nacional, participa da Reaf desde o seu início. De acordo com Luiz Amparo Oviedo, presidente da Cepacoop, a central é formada por cerca de 500 famílias de pequenos produtores associados em cooperativas de produção, tendo banana e abacaxi como alguns de seus principais produtos – comercializados no mercado nacional e internacional. A cooperativa tem espaço de

venda no mercado de Abasto, maior entreposto comercial do país, localizado na capital Assunção.

Ainda segundo Luiz Oviedo, não houve questionamentos internos sobre a presença da Cepacoop no espaço. “Quando viemos, acreditamos que ia se transformar em uma questão imediata, que iria atender aos pequenos agricultores tecnicamente, com crédito para a produção, apoiando a exportação, comercialização de nossos produtos”, afirma (entrevista em 8/09/2010).

Em suma, a pressão sobre o governo paraguaio para que efetive políticas de apoio aos agricultores familiares e camponeses foi tema recorrente nas entrevistas realizadas com organizações da sociedade civil paraguaia. Também foi citada a demanda de apoio específico para a produção e exportação de produtos cultivados pelos agricultores familiares e camponeses.

#### **4.2.3 Caminhos para a transnacionalidade: as organizações do Paraguai**

A ideia de caminhos para a transnacionalidade observa as diferentes trajetórias dos atores no ambiente transnacional, levando em conta “repertórios organizacionais, alvos, demandas e enquadramentos” (VON BÜLOW, 2010, p.25), a partir de dois eixos: o da escala das demandas e o da duração da inserção. É possível dizer que as organizações paraguaias entrevistadas inserem-se neste espaço em “internalização sustentada”, isto é, “para estes atores, engajamento em ação coletiva transnacional é uma questão de política doméstica, mas sua atuação internacional não é restrita a campanhas específicas. Eles atuam em diversas campanhas, mas gastam a maioria dos seus recursos em construção de coalizões no âmbito doméstico e com alvo em atores domésticos” (idem, p.26).

No que tange à inserção das organizações da sociedade civil na ação transnacional em relação à duração da sua ação, as organizações paraguaias que atuam na Reaf inserem-se na ação transnacional de forma sustentada, isto é, continuada ao longo do tempo. Além disso, tal inserção é entendida como um investimento a longo prazo. Segundo Calixto Zarate, dirigente da União Agrícola Nacional entrevistado em 07/09/2010, as organizações que continuaram na Reaf foram aquelas que compreenderam que ela é uma construção de longo prazo, deixa bem

visível esse entendimento. Essa mesma característica de inserção sustentada na Reaf se repete em relação às organizações brasileiras que estão presentes na Reaf.

Entendemos que isso ocorre porque o caso aqui estudado é justamente uma experiência de inserção em um espaço de ação transnacional que se estende ao longo do tempo, isto é, a própria estrutura da Reaf – cuja existência mantém-se por anos e é marcada por reuniões periódicas – facilita esse tipo de inserção<sup>41</sup>. Este não é, portanto, um eixo importante para diferenciar a inserção das organizações na Reaf. No entanto, é justamente a permanência de tais organizações neste espaço que se coloca como questão, conforme já apontamos na justificativa da pesquisa, e este tema será abordado em detalhes no próximo capítulo.

Ademais, a existência de apoio financeiro para a participação das organizações nas reuniões é, certamente, um dos elementos que contribui para a sua permanência ao longo do tempo, ainda que este apoio não seja, por si só, garantidor da opção das organizações pela participação naquele espaço<sup>42</sup>.

Há, no entanto, uma observação a ser feita sobre o uso da ideia de caminhos para a transnacionalidade no presente trabalho. Em sua definição original (VON BULOW, 2010, p.27), os caminhos para a transnacionalidade são divididos entre uma dimensão organizacional, que se refere à “procura de respostas para o problema de coordenação e de construção de coalizões”, e os caminhos relativos às ideias, isto é, aqueles ligados à procura de enquadramentos, políticas e conceitos compartilhados. No caso estudado, está, ao menos por enquanto, estabilizada a maneira como as organizações se coordenam e constroem suas coalizões, pois, agrupadas em torno da Coprofam ou individualmente, elas optaram por atuar em um espaço transnacional já instituído, a Reaf. O que observamos aqui, então, são principalmente os enquadramentos e pautas, em relação aos quais há variação na escala de internacionalização.

---

<sup>41</sup> Há organizações que participaram da Reaf por um período e depois deixaram de acompanhá-la, como é o caso da Federação de Cooperativas de Produção (Fecoprod). Como ela já não está presente às reuniões, ela não foi incluída neste capítulo, mas as justificativas sobre sua saída do grupo de organizações que acompanham a Reaf serão abordadas no capítulo 5, como experiência de rompimento de laços e de discordâncias sobre o funcionamento e os resultados da Reaf.

<sup>42</sup> No início deste trabalho, esteve presente uma preocupação em entender se a falta de recursos para participação na Reaf seria um fator limitante. Nas entrevistas, no entanto, esse não se mostrou um fator importante, justamente porque há, pelo menos até o momento, apoio à participação das organizações nas seções nacionais e regionais, na forma de passagens e diárias, conforme apontamos na descrição do funcionamento da Reaf.

O que diferencia a inserção das organizações paraguaias na Reaf, portanto, não está relacionado ao formato adotado para ação, mas a como temas domésticos e transnacionais entram na pauta que os movimentos apresentam à Reaf e são por eles enquadrados. A inserção das organizações paraguaias parece se dar a partir das demandas por mudanças nas políticas domésticas. Os alvos são atores nacionais. Soluções nacionais para a venda de tomates e pimentão produzidos por agricultores familiares, fortalecimento de políticas públicas que dêem aos agricultores condição de competir com a produção brasileira, enfrentamento do contrabando e dos problemas de corrupção e entrada e saída ilegal de produtos nas fronteiras são exemplos de problemas cuja solução é buscada a partir da inserção na Reaf. O alvo dessas demandas é menos o Mercado Comum e mais o próprio Estado paraguaio. Não estamos afirmando aqui que as organizações estejam na Reaf apenas com objetivo de influenciar seus países de origem, mas que esse é um traço central de sua atuação naquele espaço. Elas estão ali motivadas pela possibilidade de contato com e de influência sobre o seu país de origem.

A Reaf aparece, na percepção dos representantes da Onac e da UAN, como canal importante de diálogo com o governo paraguaio, perspectiva que traz consigo uma visão positiva sobre as possibilidades de participação em espaços institucionais. Conforme o debate sobre participação apresentado no marco teórico deste trabalho, esta visão positiva da participação não é compartilhada por todas as organizações da sociedade civil da região. A história das experiências de participação no Brasil e no Paraguai é bastante distinta. No Paraguai, este tema não ganhou o mesmo peso que no Brasil – onde a constituição de 1988 abriu diversas possibilidades para a presença de indivíduos e organizações da sociedade em espaços de gestão de políticas públicas. Ao contrário, as experiências de participação no Paraguai são, em geral, mais associadas a tentativas de enfraquecimento do Estado no país. A relação de organizações da sociedade civil com o poder público continuou marcada pela desconfiança, após a redemocratização do país. Diversas tentativas de construção de mesas de diálogo falharam, e a participação nesses espaços é vista como sem resultados por alguns dos principais movimentos, como o MCNOC e a FNC, e por pesquisadores (FOGEL, 2006).

Assim, a valorização de um espaço de diálogo com o governo nacional paraguaio é algo que vale ser notado. Não poderemos, aqui, identificar a gênese dessa ideia positiva em relação à participação, mas na perspectiva relacional com a qual trabalhamos é possível considerar a hipótese que as interações entre organizações no âmbito da Confederação de Produtores

Familiares do Mercosul (Coprofam) foram importantes, pelo menos, para consolidar essa visão entre as organizações paraguaias membros da Coprofam. O Quadro 01, encontrado no final deste capítulo, sintetiza características das organizações do Brasil e do Paraguai entrevistadas e seus caminhos para a transnacionalidade.

#### **4.2.4 A entrada das organizações brasileiras na Reaf**

No caso brasileiro, as respostas dos entrevistados sobre como chegaram à Reaf dão pistas da maneira como foram sendo construídas as relações que levaram à aceitação do convite para acompanhar a Reaf. As respostas trouxeram também informações também sobre a aproximação desses grupos com a estrutura do Estado, ocorrida – ou, pelo menos, intensificada – depois de 2003, já durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Representantes das três organizações brasileiras de abrangência regional que acompanham a Reaf apontaram que o convite do MDA foi feito em decorrência do contato com a Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), do MDA. Duas delas são organizações de mulheres e a terceira, a Confederação Nacional das Populações Extrativistas (CNS), tem uma Secretaria da Mulher Trabalhadora Rural e Extrativista desde 1995.

O Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) congrega mulheres desse ofício, extrativistas, donas de casa e trabalhadoras rurais de quatro estados brasileiros onde há palmeiras de babaçu: Maranhão, Tocantins, Pará e Piauí. As quebradeiras de coco reúnem-se desde o início da década de 90 em associações locais. O movimento, criado em 1995, atua pelo controle das áreas de extrativismo – muitas delas objeto de disputa de terras – e da produção, agregando valor aos produtos e visando a competição no mercado<sup>43</sup>. “Atualmente, buscamos mobilizar representantes de governos Federal, estaduais e municipais para debater alternativas de desenvolvimento para as regiões de babaçuais”, afirmam as quebradeiras de coco em sua página na internet, que aponta financiamento para seus projetos pela União Européia, ActionAid e da Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt – ASW e pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente. O MIQCB participa da Rede de Mulheres Trabalhadoras Rurais da América Latina e Caribe (RedeLAC), mas de forma “não tão efetiva” como sua participação na Reaf, conforme informação da assessora técnica do movimento no Tocantins, Sandra Regina Monteiro.

---

<sup>43</sup> As informações são da página do movimento na internet <http://www.miqcb.org.br/>.

O contato com o MDA foi descrito pela entrevistada como algo recente e relevante para a estruturação das relações do MIQCB com o governo Federal. O movimento acompanha a Reaf desde 2007 e, de acordo com Sandra Regina Monteiro:

O MIQCB foi convidado a participar via Comitê [do Programa] de Organização Produtiva [de Mulheres Rurais]. A primeira vez que Emília [Rodrigues] veio foi pelo convite do MDA, depois foi decidido na coordenação. Conversamos sobre no que poderíamos contribuir, com a questão organizativa, de comercialização de produtos e formulação de políticas públicas. Emília contou que experiências nos outros países eram mais iniciais. No Brasil, estávamos organizadas informalmente desde o período de democratização. Nos outros países, organizações da sociedade civil não tinham muita inserção nos governos democráticos, municipais, estaduais. Nossa primeira participação nacional foi no Ministério do Meio Ambiente, trabalhávamos com o comitê dedicado às reservas extrativistas, com regularização fundiária do babaçu (entrevista em 02/08/2010).

A secretária executiva do Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), Margarida Pereira da Silva, recorda ter começado a ir às reuniões da Reaf depois de convite à Rede de Mulheres Trabalhadoras Rurais da América Latina e Caribe (RedeLAC), fundada a partir da atividade de lideranças femininas de Pernambuco. A RedeLAC optou por não seguir acompanhando a Reaf, mas o MMTR manteve-se nela. O MMTR é membro da Rede de Mulheres Rurais da América Latina e do Caribe (Rede LAC), tendo sido a secretaria do movimento até 2009.

O MMTR-NE foi criada em 1986, atuando inicialmente nos estados de Pernambuco e Paraíba e, depois, expandindo-se por nove estados. Ele busca estratégias de fortalecimento para a produção e comercialização da produção das mulheres por meio de políticas públicas para o campo que levem em conta as questões de gênero. Desenvolve programas de geração de renda e formação. O movimento tem também contato com financiadores internacionais, tais como Misereor Internacional, Heifer, Intermón/ Oxfam e ActionAid. As relações com o poder público concentram-se no MDA, na Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, em Secretarias Estaduais Especializadas da Mulher e em algumas prefeituras<sup>44</sup>.

Margarida relata que o MMTR-NE não tinha muito acesso ao governo federal até 2005, quando começou a ir a reuniões, audiências e a conversar com pessoas da administração pública, sobretudo por meio da Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), do

---

<sup>44</sup> As informações são provenientes de textos fornecidos pelo movimento e da página <http://volensamerica.org/MMTR-NE,1855.html?lang=es>.

MDA, por via da participação em uma campanha de documentação de mulheres rurais, o Programa Nacional de Documentação das Trabalhadoras Rurais (PNDTR). Ela conta também que, após participar da primeira reunião da Reaf, em 2005, houve discussão interna na qual se definiu ser importante estar presente para garantir a discussão de gênero naquele espaço. Conforme afirma Margarida:

Quando cheguei lá, como já tinha um ano de discussão, comecei a ler os documentos e perceber que não tinha nada da questão de gênero. Eram documentos muito masculinos, falando apenas de homens, “os”, “os”. Então, percebemos a ausência de gênero nessa discussão. Foi quando comecei a participar com mais força e solicitar que não só a presença das mulheres era importante na discussão, mas também era importante que nos documentos constasse isso, porque às vezes quem vê só os documentos não enxerga isso, o documento não deixa claro a presença das mulheres. Mesmo a gramática dizendo que usando o “o” as mulheres estão incluídas, para nós não estão (entrevista em 12/05/2010).

Também Milton Santos, o Bahia, da Confederação Nacional das Populações Extrativistas (CNS) recorda que sua organização chegou à Reaf por meio das articulações de mulheres das quais a CNS participa. Desde então, representantes da CNS acompanham as reuniões sistematicamente – estando presentes nas atas das reuniões regionais desde a X Reaf, em 2008. Outra liderança havia participado de reuniões anteriormente, mas sem ter mantido debate interno sobre a atuação na Reaf. De acordo com Milton Santos, o Bahia, coordenador estadual da CNS no Pará:

Quando chegamos aqui ficamos bastante perdidos, porque só se falava em suíno, tomate, leite. Nas primeiras reuniões não sabíamos nem do que tratava a Reaf. Chegamos ao ponto de dizer: estamos na reunião errada, no local errado. Mas aos poucos fomos falando da forma de produzir dos extrativistas, e acabamos nos inserindo na Reaf como produtores rurais, como agricultores familiares mesmo, e de forma bastante assídua. Tem uma diferença muito grande na nossa fala, principalmente no nosso modo de produzir, em relação aos produtores tradicionais da agricultura familiar. (...) Começaram também as discussões sobre meio ambiente, mas não relacionadas ao nosso segmento. Nossas primeiras falas foram um diferencial, todo mundo parou para olhar, querendo saber de onde éramos, de qual segmento de produção. Isso acabou nos motivando a ficar na Reaf. O próprio MDA insistiu para que ficássemos, e hoje se fala da reserva extrativista do mesmo modo que se fala do pequeno agricultor, do agricultor familiar (entrevista em 16/10/2010).

Antigo Conselho Nacional dos Seringueiros, a CNS representa trabalhadores agroextrativistas<sup>45</sup> organizados em associações, cooperativas e sindicatos, com foco de atuação nos estados da Amazônia. Formado em 1985, o CNS tem larga história de pressão

---

<sup>45</sup> São seringueiros, coletores de castanha, açaí, cupuaçu, quebradeiras de coco babaçu, balateiros, piaçabeiros, integrantes de projetos agroflorestais, extratores de óleo e plantas medicinais. As informações são da página <http://www.extratativismo.org.br/>

sobre o governo Federal em busca da criação de reservas extrativistas e, pelo enquadramento ecológico de suas lutas, também criou laços com organizações sindicais e não governamentais, no Brasil e no exterior (ALMEIDA, 2004).

Os três movimentos sociais brasileiros de atuação regional apresentaram maneiras específicas de entender o sentido de sua presença na Reaf, associadas ao campo em que agem: o comércio dos produtos das mulheres, a luta pela inserção da abordagem de gênero nas políticas, a visão extrativista. Entretanto, as falas têm em comum a perspectiva de contribuir com suas experiências para a Reaf. Os movimentos entendem que têm acúmulo sobre os temas para aportar ao debate sobre agricultura familiar no Mercosul e vêem aquele espaço como oportunidade para expandir, à esfera regional, as discussões feitas pelos movimentos. Um segundo tema comum às falas é o da solidariedade com organizações de outros países e que vivem em situação semelhante à dos movimentos brasileiros. Esses dois elementos – que “fluem” entre os dutos que conectam as organizações que acompanham a Reaf – parecem ser ideias que contribuem para manter sua associação à Reaf.

#### **4.2.5 Caminhos para a transnacionalidade: as organizações do Brasil**

##### 4.2.5.1 Escala

Tendo como referência a ideia de caminhos para a transnacionalidade, no eixo que observa a escala da atuação – isto é, se repertórios de ação, alvos, demandas, enquadramentos, iniciativas de coalizões estão mais ou menos internalizadas (tratadas no âmbito doméstico) ou transnacionalizadas (tratadas fora dos países de origem dos movimentos) - as falas das organizações regionais brasileiras aqui apresentadas parecem apontar para dois sentidos complementares: os movimentos internalizam os temas transnacionais, pois os enquadram como uma questão de política doméstica (VON BÜLOW, 2010, p.26), mas eles também apostam nesses espaços para fortalecer suas pautas e angariar aliados internacionais para elas. As organizações não apenas acatam temas regionais que entram em pauta, mas também se valem desses ambientes para colocar assuntos de seu interesse em debate<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Esta afirmação não deixa de levar em conta que algumas dessas pautas possam, no passado, ter chegado aos movimentos por meio de contatos internacionais (a ideia de ecologia ou de independência das mulheres, por exemplo), tendo depois sido assumidas por eles e, então, apresentadas nos espaços internacionais dos quais participam, em uma complexa trama de circulação e de reformulação de ideias que, sem dúvida, caracteriza a ação dos movimentos sociais contemporâneos.

Cabe aqui o mesmo comentário feito sobre o uso da ideia de caminhos para a transnacionalidade para as organizações paraguaias: o conceito é aqui aplicado no que se refere a pautas, abordagens e enquadramentos das organizações, e não no que tange à dimensão organizativa contida na formulação original sobre caminhos para a transnacionalidade, pois no caso aqui estudado a decisão sobre o formato da atuação transnacional já está tomada. Em outras palavras, as organizações já atuam na Reaf, um espaço transnacional institucional no qual construíram canais de participação. Sendo esta uma constante, a questão de como os sindicatos e movimentos sociais organizam-se deixa de estar em debate e passa a ser importante como elas colocam as pautas de seu interesse naquele espaço.

A possibilidade de expandir suas bandeiras para o espaço transnacional nos parece, então, ser um dos elementos que ajudam a explicar a decisão de se associar a um espaço regional como a Reaf. Se parte importante da atuação de movimentos sociais é a disputa de ideias sobre o que deve ser valorizado nas sociedades e sobre quais são os códigos culturais reconhecidos como válidos (MELUCCI, 1996, p.6), então, atuar pela expansão das ideias que defendem para o espaço político regional é um elemento que parece contribuir para a presença continuada dos movimentos nas reuniões. Encontrar aliados e novos grupos sensíveis às suas causas, além de aumentar prestígio e força política dos temas em que atuam é algo que eles buscam em sua participação na Reaf.

E elas o fazem sem conferir enquadramentos (frames) internacionais aos temas que tratam, o que não permite que sejam situadas no que se define como transnacionalização das pautas, isto é, a prática de “negociar enquadramentos transnacionais com aliados de outros países” (VON BÜLOW, 2010, p.26). Não aparecem nas falas questões exclusivas do mundo transnacional. O espaço internacional é foco de ação, mas ele é visto a partir da lente doméstica.

Esta é uma forma de encarar a ação transnacional diferente da que será percebida nas entrevistas com a Contag e com a Fetraf, conforme veremos a seguir. É também diferente das falas das lideranças das organizações paraguaias, para quem a Reaf apareceu mais como espaço onde se pode aprender sobre políticas para agricultura familiar e fortalecer a ideia de que o Estado paraguaio deve construir políticas públicas para este segmento da população.

Esta análise encontra, nas entrevistas, justificativas sobre por que as organizações decidiram ficar na Reaf. Mas é importante destacar, aqui, como os relatos das organizações brasileiras de atuação regional mostram que sua chegada à Reaf ocorreu por caminhos diversos e pouco planejados. Elas não parecem ter procurado a Reaf com objetivos de ação pré-definidos, ou ter identificado uma oportunidade política relevante para a ação naquele espaço. Elas foram procuradas pelo MDA – ao qual cabe a coordenação da Seção brasileira da Reaf – e, recebido o convite, o que aparece nos relatos é que foram às reuniões para conhecê-la e para decidir se continuariam acompanhando os debates.

As organizações aqui entrevistadas foram as que optaram por continuar, e o fizeram porque identificaram como aquele espaço poderia ser aproveitado para sua atuação política. É nesse sentido que nos parece relevante perceber que as explicações para a chegada das organizações na Reaf são menos racionalmente construídas e mais uma opção, para a qual contribuíram relações anteriores – notadamente com a Aegre, do MDA, que cumpre papel decisivo no contato com as organizações regionais.

Por fim, em relação às organizações brasileiras, é interessante notar também que não aparecem, nas falas, grandes diferenças sobre o que significa atuar no espaço nacional e internacional. Mas, além disso, é notável que aparecem outros campos de ação, os subnacionais. Realidades do interior dos países são trazidas ao debate nos relatos da atuação local, da forma específica de produzir, pelas citações aos produtos em torno dos quais se organizam as pessoas, seja no interior da Amazônia ou no centro-oeste brasileiro. O que é levado à Reaf pelos movimentos afasta-se de uma ideia de nação homogênea e é mais uma multiplicidade de visões subnacionais, que a partir de suas falas passam a existir também o espaço da integração regional. Assim, as especificidades locais passam a existir como tema que precisa ser encarado para a construção de políticas regionais. Local, municipal, regional, nacional e internacional são âmbitos de ação que coexistem, conforme já apontava Tarrow (2005), ao retomar a ideia de que os atores do mundo transnacional costumam ser “cosmopolitas enraizados”, isto é, atuam além das fronteiras nacionais sem abrir mão de inserção doméstica e, mais do que isso, aproximando as dimensões.

Já relato da Rebrip mostra uma rede cujo foco sempre esteve na articulação nacional para incidência em pautas transnacionais, e que deliberou internamente sobre a atuação na Reaf, de

acordo com a entrevista de Edélcio Vigna, assessor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e então coordenador do GT de Agricultura da Rebrip:

A Rebrip inicialmente estava acompanhando praticamente as negociações da OMC. Como ficaram paralisadas depois [da reunião] de Cancun, de 2003, a Rebrip tinha que procurar também outro mote, outro espaço de atuação. Fizemos uma discussão na coordenação e tiramos o Mercosul como locus de participação da Rebrip. O Mercosul podia ser um dos instrumentos e um dos espaços que possibilitassem a integração regional do continente, latino-americana. Então estávamos trabalhando não o Mercosul, mas a integração do continente, a partir do Mercosul. (entrevista em 22/04/2010)

Ainda de acordo com Vigna, outras organizações da Rebrip escolheram concentrar esforços na construção da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), “mas pensando que esses trabalhos poderiam desaguar todos na discussão da integração latino-americana”.

#### 4.2.5.2 Contag e Fetraf

Serão enfocadas, a seguir, as falas das duas organizações brasileiras de abrangência nacional ainda não analisadas, a Contag e a Fetraf.

A Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) foi fundada em 2005, tendo entrado na Reaf logo depois. Tributária de uma longa disputa sobre a linha de atuação do sindicalismo rural brasileiro, a Federação nasce do rompimento de setores sindicais do campo ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) com a Contag. A Fetraf traz, em sua fundação, críticas ao sindicalismo da Contag por suas relações históricas de proximidade com o Estado, mesmo depois das transformações ocorridas na forma de atuação da Confederação na década de 90 e de sua filiação à CUT. Ademais, a Fetraf se organiza justamente em torno da também recente idéia de agricultura familiar e da representação desse setor específico das populações do campo brasileiro, em oposição a uma idéia mais ampla de trabalhador rural (PICOLOTTO, 2009, p.22). Atualmente, a Fetraf está presente em 18 estados do Brasil e congrega 600 sindicatos e associações sindicais em mais de 1000 municípios, com aproximadamente 500 mil agricultoras e agricultores associados, segundo informações da página da Federação na internet.

Nas entrevistas com lideranças da Fetraf, a opção pela participação na Reaf aparece com duplo sentido: o primeiro deles é relacionado a um debate interno à organização, que busca ocupar espaços políticos. Paralelamente, a ação transnacional aparece como resposta a um novo desafio para sindicatos e movimentos, sendo um novo espaço para o qual suas pautas

podem ser levadas. De acordo com Maria da Graça Amorim, atual secretária do meio ambiente da Fetraf:

A decisão de entrar não foi apenas na Reaf. Definimos ser interessante que a Fetraf ocupasse vários espaços, a nível nacional e internacional. [A Fetraf] não podia ficar de fora de debate estratégico da Agricultura Familiar no Mercosul, mesmo que ainda não tenhamos um departamento internacional. (entrevista em 01/07/2010)

Em 2010, quando tomou posse sua nova diretoria, a Fetraf decidiu reorganizar sua participação em diversas instâncias, entre elas a Reaf, intensificando sua presença. A Federação vem procurando manter atuação constante em espaços que debatem e articulam questões internacionais por entender serem espaços nos quais ocorrem decisões importantes para a vida dos agricultores, de acordo com o secretário geral da organização, Marcos Rochinski:

Entendemos que, hoje, no patamar da agricultura familiar, por mais que tenha avanços significativos em políticas públicas em nosso país, cada vez mais há necessidade de intercambiar com outros países e construir espaços de afirmação dos projetos políticos da agricultura familiar nos organismos internacionais. O interesse, enquanto sociedade civil do Brasil, de fortalecer agricultura familiar como modelo de produção, muito possivelmente seja o mesmo que têm organizações dos agricultores de outros países, sejam do Mercosul e mesmo de outros continentes. (...) Se não há espaço de afirmação entre organizações e governos no contexto internacional, ficamos fora das principais decisões. Não adianta ter políticas bem sucedidas nos países se nas definições das principais políticas internacionais [a agricultura familiar] não é sequer citada pelos negociadores, seja no Mercosul, seja na relação com países de outros continentes. Por isso esses espaços são importantes, são prioridade de ação. A Reaf faz parte disso (entrevista em 16/11/2010).

A Fetraf não participa institucionalmente de nenhuma articulação internacional de movimentos sociais, mas tem relações com organizações da Europa, da Ásia e da África. Organizações internacionais estiveram presentes em sua assembléia de fundação (PICOLOTTO, 2009, p.23). De acordo com Marcos Rochinski, há parcerias com entidades representativas de agricultura familiar da Holanda, Bélgica, mas também de ONGs que cumprem papel de articulação no contexto internacional. As relações começaram a ser construídas pela Fetraf-Sul, mesmo antes da criação da Federação Nacional, e foram “herdadas” pela por ela, especialmente quando os sindicalistas circulam de uma a outra instância. A Fetraf está articulada com ONGs internacionais que facilitam o contato com organizações como a FAO, o FIDA e a Comunidade Européia.

Também segundo informações de Rochinski, ainda não amadureceu, na Fetraf, o debate sobre processo de filiações internacionais. Há contatos com a Via Campesina e com a Fipa. Entretanto, a Federação avalia que:

Tem o contexto nacional: a Fipa [Federação Internacional de Produtores Agrícolas] tem como interlocutor no Brasil a CNA [Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil]. E, por outro lado, no Brasil quem se intitula Via é MST, que trouxe para si a bandeira da Via, se apresenta como Via no Brasil. Há contexto delicado de filiação. Mantemos diálogo com as duas principais entidades de filiação internacional, mas avançamos na reflexão interna sobre, no âmbito do Mercosul, ter participação mais efetiva na Coprofam. Temos entendimento com organizações, possivelmente ano que vem passemos a integrar a Coprofam (entrevista em 16/11/2010).

A fala da Fetraf mostra uma intrincada rede de associações, posicionamentos e filiações no campo internacional que é vinculada às relações entre as organizações na esfera nacional. É como se as disputas internacionais e domésticas se conversassem a toda hora e se influenciasses mutuamente, algo que já vem sendo apontado pela literatura sobre ação coletiva transnacional. Para compreender a inserção internacional dos movimentos, na avaliação de von Bülow, é necessário “focar nas interações e influências dinâmicas entre arenas domésticas e arenas internacionais de ação coletiva, porque, frequentemente, a ação coletiva transnacional contém uma combinação ambígua de alvos, redes, discursos e objetivos domésticos e internacionais” (2010, p.191). Em outras palavras, a ação coletiva transnacional não é imune às disputas políticas travadas no interior dos países e é mais bem entendida se for levada em conta a localização concomitante dos movimentos nas redes domésticas e internacionais (VON BÜLOW, 2010, p.9). Essa situação fica patente na fala da Fetraf, mas se repete para todas as organizações estudadas.

A entrevista com a Fetraf traz ainda um elemento de preocupação com o fortalecimento da agricultura familiar como um projeto político que precisa conseguir espaço nos debates internacionais sobre comércio de produtos agrícolas, garantindo que seja levada em conta nas negociações e que organizações sociais não fiquem fora das decisões.

A mesma preocupação é encontrada em falas da Contag. Para o assessor da presidência da Confederação, Luiz Vicente Facco, a Reaf tem, até agora, dois méritos: um deles é ser exemplo da viabilidade de diálogo político e elaboração de propostas e recomendações para os governos e sociedades. O segundo é “provar que na América Latina, no Cone Sul, tem

agriculturas diferenciadas, e ser reconhecido, pelos governos, que é necessário dar tratamento específico e diferenciado a esse segmento” (entrevista em 18/06/2010).

A Contag é a maior e mais antiga organização sindical rural do país, e a mais estruturada economicamente<sup>47</sup>. Ela foi a organização que mais trouxe, para as entrevistas, detalhes das relações entre a Reaf e suas estratégias de ação nacionais e internacionais. Conforme aponta Alessandra Lunas, vice-presidente e secretária de relações internacionais a política internacional da Confederação ainda é recente. A secretaria de relações internacionais teve, até 2010, três mandatos. Lunas avalia que foi a partir do fortalecimento do trabalho internacional que a Contag chegou a ter atuação protagonista na criação de articulações com os movimentos da Região, na Coprofam e, depois, também com os governos da região, na Reaf.

As ações internacionais não estão desvinculadas da orientação nacional: segundo Alessandra Lunas, a pauta internacional entra nas demandas nacionais transversal. Política agrícola e a de comércio internacional, por exemplo, andam juntas nas demandas apresentadas no Grito da Terra, mobilização anual promovida pela Contag. Um dos grandes desafios da Contag é trabalhar para que os movimentos em sua base entendam que a pauta da agricultura, hoje, está além das fronteiras dos países. Para Lunas:

A conjuntura perpassa fronteiras do Brasil. Se há concentração de terra em todo local, não é por acaso, as grandes empresas da China compram terra na América do Sul. Se não tomarmos pé de tudo isso, não tem lugar para nós agricultores. Precisamos estar reunidos até para identificar as pautas conjuntas. (entrevista em 25/06/2010)

Ainda segundo Lunas, as prioridades da política internacional da organização são a Coprofam, cuja Secretaria Executiva está, atualmente, a cargo da Contag. Outra prioridade são os debates sobre soberania e segurança alimentar, priorizando a inserção na FAO, que tem se interessado pelas políticas públicas desenvolvidas no Brasil e pela experiência de participação da sociedade em fóruns como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). A Contag faz parte da delegação da sociedade civil que vem acompanhando a delegação oficial brasileira nas reuniões da FAO. Outra prioridade é a Reaf, que também tem o sentido de cobrança por políticas públicas. Para Lunas:

A Reaf é estratégica. Uma das diferenças entre a Coprofam e a Via Campesina é que aposta no diálogo com governos, ainda que seja difícil. Cobrar dos governos a possibilidade de fazer, a duras penas, algumas

---

<sup>47</sup> Breve apanhado sobre a história da Contag está inserido no capítulo 3.

políticas. (...) Fora da Reaf, os governos [do Mercosul] não têm abertura para ouvir a sociedade civil. (entrevista em 25/06/2010).

Nas falas da Contag e da Fetraf e também da Rebrip, o espaço internacional de atuação aparece menos como uma extensão do espaço nacional e mais como um local de disputa de projetos políticos – seja de afirmação da agricultura familiar, seja de uma perspectiva de integração regional. Há preocupação premente com a reunião de forças para uma disputa política que é travada fora dos países, no campo regional, o que caracteriza a inserção transnacional dessas organizações como transnacionalização sustentada.

Antes das entrevistas, a hipótese com a qual trabalhávamos, nesta pesquisa, era que haveria diferenças importantes na participação de organizações membro da Coprofam e aquelas que não o são, tendo em vista que ser afiliado a ela significa estar envolvido em uma organização regional que teve papel central na criação da Reaf e que vem formulando propostas e demandas sobre agricultura familiar e integração regional há quase duas décadas. Isso, entretanto, apareceu em menor medida do que o esperado. As entrevistas apontaram ser mais a existência de inserção internacional própria, para além da participação na Reaf, o fator relevante para definir como as organizações percebem o sentido de sua inserção na Reaf.

Em suma, as organizações regionais parecem ver a Reaf como um espaço importante para a expansão dos temas com os quais trabalham para o Cone Sul do continente americano. Sobretudo para as organizações de abrangência nacional, além dos fins que tem em si mesma, a Reaf é espaço que, sendo fortalecido, contribui com a sedimentação das organizações nela inseridas como atores reconhecidos na esfera internacional e está relacionada às disputas políticas por elas travadas – seja em ambientes domésticos, seja em ambientes transnacionais.

Vale ressaltar que todas as organizações entrevistadas, em diferentes medidas, têm ligações com organizações internacionais, para além da Reaf, ainda que seja pelo contato com organizações de países do Norte que oferecem apoio econômico aos movimentos de países do Sul do globo. No entanto, não aparece, na fala das organizações regionais, que esse contato seja relevante para a sua ação na Reaf. É como se tais relações não estivessem dentro do escopo de visão dessas organizações quando falam de sua atuação na Reaf. Ao contrário, a articulação em outros espaços internacionais está no horizonte próximo da Contag e da Fetraf, e nos parece que isso é importante para entender como essas organizações participam da Reaf, conectando-a a outros espaços, interesses, negociações, vontades.

Por fim, é interessante notar que se repete, nas falas das organizações brasileiras – naquelas de atuação subregional e nas de âmbito nacional – uma ideia de solidariedade com os grupos de outros países que, conforme a avaliação de Sandra Monteiro, do MIQCB, têm experiências mais incipientes nos temas tratados pela Reaf. A existência de convicções compartilhadas e de solidariedade está presente na definição mesma de movimentos sociais utilizada neste trabalho (DELLA PORTA & DIANI, 1999, p. 16). Mas, para além da solidariedade que existe no interior de cada movimento, aparece nas entrevistas uma perspectiva de solidariedade entre as organizações de agricultores familiares

Alessandra Lunas, vice-presidente da Contag, perguntada sobre por que uma organização brasileira investiria na construção da Reaf, se no Brasil há políticas públicas para a agricultura familiar, respondeu:

É um princípio da solidariedade na luta, temos um projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável e solidário. A Contag é a maior organização sindical rural da América Latina, e tem uma relação onde não só ela se beneficia. É mais doar que receber. Temos um papel fundamental em ajudar outros trabalhadores a chegar no patamar que estamos (...) Fora da Reaf, os governos [do Mercosul] não têm abertura para ouvir a sociedade civil. É um espaço que força a barra para que haja escuta e possibilita que assuntos entrem em pauta nos outros países. Aqui no Brasil tem outros canais de diálogos sobre políticas públicas para a área. (entrevista em 25/06/2010)

**Quadro 01 – Características das organizações do Brasil e do Paraguai entrevistadas e seus caminhos para a transnacionalidade**

Nome	País	Tipo de organização	Caminhos para a transnacionalidade	
			Escala*	Tempo
Contag	BR	Sindical	Transnacionalização	Sustentada
Fetraf	BR	Sindical	Transnacionalização	Sustentada
MIQCB	BR	Movimento	Internalização/ Pauta temas	Sustentada
CNS	BR	Movimento	Internalização/ Pauta temas	Sustentada
MMTR -NE	BR	Movimento	Internalização/ Pauta temas	Sustentada
Rebrip	BR	Rede	Transnacionalização	Sustentada
UAN	PY	Gremial	Internalização	Sustentada
Onac	PY	Gremial	Internalização	Sustentada
Cepacoop	PY	Cooperativa	Internalização	Sustentada

\* Neste item, são observados apenas aspectos de pautas e enquadramentos

Fonte: elaboração própria, com base nas entrevistas.

## **5 MAPEANDO CONSENSOS E DISSENSOS: A CONTINUIDADE DA REAF AO LONGO DOS ANOS**

No capítulo anterior, foram apresentadas e analisadas as entrevistas das organizações sobre o que elas buscavam na Reaf quando começaram a acompanhá-la. No presente capítulo, a proposta é observar a inserção dessas mesmas organizações na Reaf já como um grupo formado e em atividade. O marco teórico desta dissertação aponta haver, na literatura existente sobre o assunto, a percepção de que formar grupos e mantê-los unidos requer esforços e demanda trabalho dos atores que deles participam. De acordo com Latour (2008, p.58), os vínculos que mantêm grupos unidos são sempre frágeis, pois se mantêm em constante composição e recomposição.

Controvérsias, disputas, desentendimentos, mudanças de planos, mudanças nas relações com os governos nacionais podem levar atores a deixar de agregar esforços para a ação transnacional. Von Bülow (2010, p 183) conclui, a partir da sua pesquisa sobre redes transnacionais, que “mesmo entre aqueles [atores] que alcançaram níveis mais altos de transnacionalização contínua, a percepção de novas oportunidades políticas na escala doméstica pode colocar em risco a colaboração transnacional”. A decisão de sair dos grupos dos quais participavam pode enfraquecê-los ou mesmo extingui-los. Reversamente, os grupos que conseguem manter-se unidos dependem da continuidade das trocas entre eles ou, usando os termos de Latour (2008), dependem da manutenção dos fluxos que se movimentam entre as conexões que ligam os atores. É a partir dessa ideia que este capítulo é estruturado, buscando entender quais são os elementos que fluem entre as organizações que participam da Reaf para compreender o que as mantém agregadas.

Se, de forma geral, todos os grupos têm de se esforçar para continuar unidos, coalizões da sociedade civil formadas no âmbito internacional têm desafios suplementares, conforme aponta Tarrow (2005a, p.54): fora dos espaços domésticos é mais difícil estabelecer coalizões duráveis em longo prazo, pois para se manter unidos, os atores precisam superar diferenças, que podem acentuar-se quando se trata de organizações de países diferentes, provenientes de culturas políticas distintas, no interior das quais são valorizadas práticas e repertórios de ação

diversos<sup>48</sup>. Precisam, também, lidar com dilemas entre centralização e descentralização de decisões (idem, p.58). A Reaf não é uma coalizão da sociedade civil, mas um espaço institucional que reúne atores da sociedade civil e dos governos dos países no Mercosul. Mesmo assim, esse primeiro desafio apresentado por Tarrow também vale para este espaço institucional. Afinal, tanto governos como organizações podem deixar de destinar esforços para a manutenção da Reaf, atuar para que ela seja enfraquecida ou, no caso da sociedade civil, podem descontinuar sua participação caso avaliem que a Reaf não cumpre os propósitos a que se destina - como de fato já ocorreu; um exemplo dessa situação será tratado no final deste capítulo.

A partir dessas percepções, entendemos que a manutenção de um grupo como a Reaf – criada em 2004 – por sete anos, não é algo banal e, portanto, merece atenção. Para buscar entender o que fez com que esse grupo mantivesse suas conexões ativas ao longo dos anos, perguntamos às lideranças entrevistadas os motivos pelos quais sua organização segue participando da Reaf, se houve mudanças nesses motivos ao longo do tempo e, no caso de valer a pena continuar participando, o que a Reaf trouxe para as organizações.

Como se poderia esperar, as respostas das organizações não trouxeram uma, mas várias justificativas para continuar acompanhando a Reaf. Com o intuito de comparar tais respostas, elas foram sistematizadas em uma tabela, a partir da qual puderam ser visualizadas em conjunto (a tabela está disponível no ANEXO 3). Depois, as respostas foram agrupadas segundo os temas dos quais tratam, o que se mostrou uma tarefa simples, pois houve ampla convergência entre elas, isto é, há diversas questões apresentadas, sem que elas sejam contraditórias entre si. Os temas identificados foram:

- 1 – Consolidação da ideia de que há duas agriculturas distintas;
- 2 – Institucionalização de políticas públicas para agricultura familiar nos países;
- 3 – Criação de políticas regionais;
- 4 – Diálogo com governos;
- 5 – Solidariedade e integração regional;
- 6 – Fortalecimento dos movimentos.

---

<sup>48</sup>. O segundo desafio apresentado por Tarrow é o de escapar de clivagens, alinhamentos e oportunidades nacionais e o terceiro deles é o de reunir organizações com perfis distintos, tais como ONGs e movimentos sociais. O autor desenvolve seus argumentos pensando em grandes eventos e protestos internacionais, mas os desafios apresentados podem ser pensados também para o caso da atuação das organizações em espaços institucionais como o da Reaf, onde elas negociam entre si e também com atores governamentais.

Além desses seis temas, também apareceram nas entrevistas indicações de problemas que podem se tornar questionamentos à participação das organizações na Reaf. Ainda que estes elementos não sejam parte das justificativas das organizações para continuar acompanhando a Reaf, eles serão tratados nesse capítulo por mostrarem fricções e questionamentos presentes e que podem vir a influenciar o funcionamento da Reunião Especializada.

A presença desses temas controversos também evita que a análise seja focada apenas em aspectos positivos da participação das organizações da sociedade civil na Reaf, o que foi uma tendência nas respostas dos entrevistados. Entendemos que isso ocorre porque, tendo sido um espaço conquistado pelas organizações, a Reaf continua sendo valorizada como caminho para inserir suas demandas na pauta do Mercosul e dos governos nacionais. A observação participativa, entretanto, mostra a existência de algumas tensões entre governos e organizações da sociedade, que crescem ou são solucionadas a cada reunião. Exemplo disso foi a controvérsia sobre o uso ou não das expressões segurança e soberania alimentar durante a XII Reunião, no Uruguai, em dezembro de 2009. O governo argentino questionou o texto que seria encaminhado pela Reaf às instâncias superiores do Mercosul e que continha os termos segurança e soberania alimentar, por não haver consenso sobre eles no interior do governo do país. Os representantes das organizações da sociedade civil reagiram com descrédito ao governo argentino, trataram do tema em sua fala durante a abertura da Reaf, incitando o grupo a não dar passos atrás no acordo sobre segurança alimentar, e questionaram a decisão em muitas intervenções ao longo da reunião. Na Reaf seguinte, em Buenos Aires, realizou-se novo seminário para voltar a debater o tema, e consta na ata da XIII Reaf que se avançou no entendimento da relação entre esses conceitos e o de agricultura familiar<sup>49</sup>; entretanto, ainda sem nenhum outro encaminhamento prático (MERCOSUL, 2010).

Da mesma forma, introduzir políticas públicas nos países não é um processo simples. Em 2007, o governo paraguaio aprovou a criação do Registro Nacional de Agricultores Familiares (Renaf). Mas o registro foi realizado na mesma época de uma entrega de subsídios para perdas por fenômenos climáticos, criando confusão entre a população, que associou o preenchimento dos dados para o registro ao recebimento dos subsídios. Além disso, há questionamentos sobre o uso político do Renaf, que teria priorizado grupos que apóiam o

---

<sup>49</sup> Entrevista com Guilherme Brady, MDA., em 24/06/2010.

governo<sup>50</sup>. Apenas em 2010 o governo paraguaio finalmente reordenou o formulário, que tinha problemas, e previa recomeçar a coleta de dados<sup>51</sup>.

Este capítulo se estrutura, então, a partir da tentativa de aproximação à forma como os atores entendem o sentido de sua atuação na Reaf. Além dos dados das entrevistas, o texto incorpora informações e percepções construídas ao longo da observação dos encontros nacionais e regionais da Reunião Especializadas.

Olhadas em conjunto, as respostas trazem avaliações sobre o que caminhou e o que ainda precisa caminhar na Reaf para que as expectativas sejam atendidas. A conclusão à qual este capítulo chega sobre as justificativas dos representantes das organizações sobre a continuidade de sua presença na Reaf é absolutamente simples: as organizações mantiveram-se ali porque a Reaf, em alguma medida, respondeu a seus anseios iniciais. Não houve mudanças significativas, para as organizações entrevistadas, nos motivos pelos quais seguiram participando da Reaf. Não houve, de fato, nenhum evento que marcasse uma ruptura dentro da Reunião Especializada ou nenhuma mudança relevante de orientação política, por exemplo. Ademais, raras vezes serão feitas diferenciações entre falas de lideranças brasileiras e paraguaias, pois não foram identificadas diferenças marcantes entre elas.

Conforme será apontado na conclusão desse capítulo, os temas identificados nas entrevistas podem ser facilmente comparados à lista de cinco elementos a partir dos quais é possível avaliar a efetividade das redes de *advocacy*<sup>52</sup> estudadas por Keck e Sikkink, para as quais: “Podemos pensar em redes sendo efetivas em diversos palcos: (1) enquadrando debates e colocando temas na agenda; (2) encorajando compromissos discursivos de Estados e de outros agentes que promovem políticas; (3) causando mudanças procedimentais nos níveis doméstico e internacional; (4) afetando políticas públicas; e (5) influenciando mudanças de comportamento nos atores-alvo” (KECK E SIKKINK, 1998, p.201).

---

<sup>50</sup> Entrevista com Luiz Aguayo, do MCNOC, em 10/09/2010.

<sup>51</sup> Entrevista com Doria Baranda, do MAG, em 18/11/2010. Há mais informações sobre o tema no capítulo 5.

<sup>52</sup> Mais uma vez, o conceito citado não se refere a espaços institucionais transnacionais, mas a redes de ativismo e, no entanto, avaliamos que ele pode ser utilizado também para esta situação.

## **5.1 Ideias que mantêm a Reaf em funcionamento**

### **5.1.1 Consolidação da ideia de que há duas agriculturas distintas**

Uma das ideias recorrentes nas entrevistas foi a da importância da Reaf para o reconhecimento da existência de duas agriculturas, a familiar e a patronal, que têm características diferentes e, por isso, demandam tratamento específico nas políticas públicas nas ações nacionais e regionais. Neste aspecto, a Reaf contribuiu para um movimento de difusão da pauta da agricultura familiar no Mercosul. A consolidação da ideia de agricultura familiar esteve presente, durante toda a pesquisa, como aspecto político central para a existência da Reaf.

Houve entrevistados que enfatizaram que a diferença entre as agriculturas não se refere apenas às formas de produzir, mas a modos de vida distintos. Além disso, no interior da agricultura familiar coexistem diversas formas de produzir, tais como o extrativismo e a pesca, uma perspectiva que já está presente nas políticas brasileiras para o setor e que tem se expandido para os outros países.

Conforme avalia Carlos Mielitz, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS):

Talvez o resultado mais importante [da Reaf] seja, politicamente, a construção dessa rede de governos e movimentos sociais que consolidaram a ideia de agricultura familiar e hoje têm legitimidade política. Agora já se aceita que é um modo de vida diferente, tem que ser tratado diferente. Movimentos conseguem incidência conjunta, enquanto Reaf, em cada país. A principal conquista é política, no que [as discussões da Reaf] repercutem para dentro de cada país. Já o avanço no comércio regional é menos simples do que se imaginava (entrevista em 12/08/2010).

Para Mielitz, até agora a Reaf conseguiu avançar mais nesse sentido de consolidar a ideia de agricultura familiar no bloco e menos em seu eixo de facilitação de comércio e de ser instrumento de aproximação dos países para construção de políticas comerciais, pois tais iniciativas precisam enfrentar outras exigências de regulação tributária e sanitária, por exemplo. A partir da inclusão da agricultura familiar no conjunto de possibilidades de enquadramento das lutas dos movimentos em cada país, e da posterior inserção do conceito nas legislações nacionais, é mais difícil retroceder nos avanços que forem alcançados pela Reaf, na opinião de Mielitz.

No entanto, se os movimentos consolidam uma categoria a partir da qual podem reivindicar,

dos Estados nacionais, políticas para as populações que congregam e representam, isso não os exime de continuar disputando espaços, ideias, posições e verbas com outros segmentos da agricultura, no interior dos Estados nacionais. De acordo com Luiz Vicente Facco, assessor da Contag:

Existe, por menor que seja, algum movimento dos governos para implementar recomendações do GMC. À medida que [os governos] reconhecem o conceito de agricultura familiar e a necessidade de políticas diferenciadas, começam a instituir programas, por menores que sejam, que criam diferenciação da agricultura familiar (...) Pontualmente, já existem mudanças importantes no Uruguai, na Argentina e no Paraguai e são frutos de todo um trabalho da Reaf. Você pode perguntar: no que isso mudou na vida dos agricultores? Por ora talvez pouco. Poderia ter sido muito mais? Poderia. Se depender da força de vontade do governo de cada país, dos ministros que às vezes jogam mais peso de participação no CAS, precisamos ainda trabalhar muito para buscar pelo menos o equilíbrio nessa correlação de forças, e também depende de um grau de esforço, de incidência, de cobrança, pressão, mobilização das organizações dos países. (entrevista em 18/06/2010)

O CAS é o Conselho Agropecuário do Sul, formado por ministros da Agricultura do Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Uruguai e Paraguai. A fala do assessor da Contag demonstra, uma vez mais, que há, no Mercosul, uma disputa pelo modelo de apoio à agricultura nos países e no bloco, na qual a Reaf está inserida. As disputas no interior dos países seguem vivas, a “correlação de forças” que permite a expansão do termo não está consolidada e, sem pressão e mobilização das organizações, pode haver mudanças no cenário. A ação da Contag na Reaf dá continuidade – agora na esfera internacional – ao esforço empreendido pela Contag e pelo departamento rural da brasileira Central Única dos Trabalhadores de consolidação da agricultura familiar como referente para as populações do campo e para a organização de políticas públicas pelos Estados Nacionais.

Ainda no que se refere à construção política, vale notar que este movimento de expansão da ideia de agricultura familiar não está restrito ao Cone Sul das Américas. Pelo contrário, a Coprofam vem buscando expandi-lo para outros continentes e a consolidação da Reaf contribui com a abertura de espaços para debates com organizações da África e da Ásia, possibilitando, portanto, a criação de novas ou o fortalecimento de antigas associações entre os atores.

Na opinião de Alessandra Lunas, a vice-presidente e secretária de relações internacionais da Contag, a existência da Reaf, como um espaço de diálogo com os governos é experiência

concreta que contribui para projetar articulações, fortalecer diálogos com movimentos de outros países, interessados em entender o processo desenvolvido na América do Sul. Na abertura da XIV Reaf, Lunas anunciou os esforços para criação de uma aliança internacional das organizações regionais da agricultura familiar, reunindo a Coprofam, pela América do Sul, a Rede de Organizações Camponesas e de Produtores Rurais do Oeste da África (Roppa) que congrega organizações de 10 países daquela região<sup>53</sup>, e a Associação de Agricultores Asiáticos pelo Desenvolvimento Rural Sustentável (AFA), uma aliança regional de 10 federações de produtores rurais de 8 países asiáticos, que reúnem 10 milhões de agricultores<sup>54</sup>. A secretária geral da AFA acompanhou a XIV Reaf, no Brasil, a convite da Coprofam, e participou do seminário que antecedeu a reunião, sobre a campanha que defende a criação, pela ONU, do Ano Internacional da Agricultura Familiar, outra articulação da qual já participam a Coprofam e a AFA. A experiência da Reaf, portanto, vem facilitando a expansão dos contatos internacionais da Coprofam, abrindo portas em alguns debates e a credenciando para entrar em outros. Este não é o foco do presente trabalho, mas as informações sobre as articulações recentes nos interessam por trazer uma dimensão da Coprofam e da Reaf inseridas em um cenário mais amplo de alianças – e disputas – internacionais.

A questão da consolidação da ideia de que há duas agriculturas esteve presente nas entrevistas com lideranças das organizações paraguaias quando elas falavam sobre sua entrada na Reaf, mas foi pouco citada como elemento para a continuidade da presença na Reunião Especializada, tendo sido lembrada apenas por Ottmar Hann, da União Agrícola Nacional. O tema, então, não aparece como central para justificar a continuidade da participação das organizações paraguaias, tendo se mostrado mais importante para os entrevistados brasileiros.

### **5.1.2 Institucionalização de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil e no Paraguai**

A construção de algumas políticas públicas nos países do Mercosul e de algumas instâncias no interior dos governos nacionais para tratar sobre o tema é o resultado mais visível dos seis anos de funcionamento da Reaf aqui abordados. A existência de ambos materializa a possibilidade de, por meio da articulação regional das organizações da sociedade civil, obter repercussões nas políticas internas dos Estados nacionais.

---

<sup>53</sup> Informação da página <http://www.roppa.info>, acessada em 6/02/2011.

<sup>54</sup> Informações da página <http://asianfarmers.org>, acessada em 6/02/2011.

As respostas que citam os avanços da Reaf terminam, de certa forma, por avaliar a Reunião Especializada, como veremos a seguir. Elas são importantes aqui porque ajudam a entender as percepções das organizações sobre como a Reaf caminha. Nas entrevistas, foram citados como avanços importantes a “criação de institucionalidade”, isto é, de instâncias formais para tratar do tema nos países, como ocorreu na Argentina e no Uruguai. A Argentina criou uma Secretaria Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, ligada ao Ministério da Agricultura, e um Fórum Nacional da Agricultura Familiar (FoNAF), que agrega governo e organizações sociais (REAF, 2010, p.43 e 48). O Uruguai criou uma Direção Geral de Desenvolvimento Rural, estabeleceu programas de crédito diferenciado e de aquisição de alimentos (REAF, 2010, p.50). Nas entrevistas com as lideranças paraguaias, assim como na Seção Nacional presenciada durante a pesquisa, a necessidade de institucionalidade para o avanço das políticas de agricultura familiar naquele país foram tema constante.

Outro avanço citado é o do registro de produtores familiares, já em funcionamento em cada um dos países. A partir da Resolução do Grupo do Mercado Comum nº 25/07 (MERCOSUL, 2007), que estabelece diretrizes para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar no Mercosul e acorda a criação de registros nacionais de agricultores familiares, os países começam a compor cadastros nacionais que permitem conhecer o público ao qual se destinarão as políticas de agricultura familiar e abrem caminho para a construção de políticas específicas para este segmento.

O Paraguai foi o primeiro país a, depois da Resolução 25/07, começar a implementar o registro de agricultores familiares, ainda em 2007, com o nome de Registro Nacional da Agricultura Familiar (Renaf). No entanto, conforme relato de Doria Baranda, assessora do ministério da Agricultura e coordenadora alterna da Reaf<sup>55</sup>, a iniciativa foi articulada à entrega de um programa de subsídio direto ao produtor, chamado Certificado Agrícola, destinado à compra de sementes pelos agricultores, o que teria gerado confusão sobre o significado do registro. “As pessoas confundiram, pensaram que o registro era para isso, para receber o subsídio. Esse não era o motivo do registro, e o Renaf saiu viciado”, conta Baranda. O registro está sendo refeito, a partir de novo formulário aprovado pelo país em setembro de 2010.

---

<sup>55</sup> Entrevista em 19/12/2010. Baranda esteve na coordenação alterna da Reaf durante o governo anterior, de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) e depois retornou já durante o governo Lugo, iniciado em agosto de 2008.

Nas entrevistas com as organizações, foi destacada também a criação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar, o Pronaf paraguaio. Criado em 2009, esse programa visa ao fortalecimento da capacidade produtiva da agricultura familiar e investe recursos a fundo perdido para gerar condições de competitividade, ajudando os produtores para que os alimentos cheguem ao mercado com maior qualidade e com custos menores de produção. O Pronaf começou a ser implementado em 2009, mas foi interrompido por questionamentos do órgão de controladoria pública paraguaia, reformulado e retomado em 2010<sup>56</sup>.

Na avaliação dos entrevistados, debates sobre gênero também vêm dando frutos nas políticas internas dos países. A partir do contato entre os ministérios de Agricultura paraguaio e de Desenvolvimento Agrário brasileiro foram organizadas reuniões, em ambos os países, com tomadores de decisão do governo paraguaio, aos quais se apresentou experiências brasileiras de políticas para mulheres rurais. Técnicos e dirigentes paraguaios também estão conhecendo programas brasileiros como a campanha de documentação de mulheres (MDA, 2010). Na avaliação de Shirley Duarte, diretora de Gênero do Ministério da Agricultura e Pecuária do Paraguai e ponto focal do GT de gênero da Reaf naquele país, a partir de conversas como essa tem sido possível consolidar o debate sobre gênero nas políticas públicas do Paraguai: “Agora sim estão interessados em programa de produção de alimentos em que se incorpore a perspectiva de gênero, que permita o acesso a tecnologias e a sementes”, afirmou em reunião do comitê gestor do programa de gênero, na XIV Reaf, em Brasília, em novembro de 2010.

Além dessas experiências, foram citados, nas entrevistas, os esforços para construção de políticas públicas diferenciadas e regionais para facilitação do comércio e de complementação produtiva, ao lado da discussão sobre acesso à terra e gênero. São esforços ainda muito iniciais, mas podem ser usados como exemplos o já citado Pronaf paraguaio, os registros de agricultores familiares que foram implementados nos 4 países que são membros plenos do Mercosul e os intercâmbios de experiências de mulheres produtoras rurais, realizados em dois países e previstos para ocorrer nos quatro países do bloco até meados de 2011.

No entanto, em relação às possibilidades da Reaf, Marcos Oliveira, que representou o

---

<sup>56</sup> Entrevistas com Doria Baranda (07/09/2010) e Ramón Fogel (13/09/2010). Vale notar que foi marcante, durante a pesquisa de campo no Paraguai, a quantidade de informações diferentes sobre o programa fornecidas pelas organizações, pelo governo e pelos pesquisadores entrevistados, o que parece demonstrar uma dificuldade em difundir informações sobre políticas públicas na área.

Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (Deser) na Reunião Especializada até o início de 2010, avalia que as políticas que vêm sendo construídas não mudam o paradigma de gestão do Estado, que continua, por um lado, permitindo a acumulação de capital pelas grandes empresas nacionais e estrangeiras e, por outro, cria políticas compensatórias para setores específicos da população, “segurando” as demandas desses grupos. O que ele acha possível é que a Reaf consiga incluir os agricultores em nichos de mercado, sem alterar correlações de força:

Sempre trabalhamos com produtos de nicho. A Reaf propôs um estudo [sobre cadeias produtivas] pela primeira vez em 2006. Eram cinco estudos, sobre a cebola, o milho, o leite, o tomate e o suíno. Teve um problema enorme para encaminhar a pesquisa de dois deles, depois de quatro anos. Era para apresentar em um grande seminário em Buenos Aires, mas a Reaf não teve força para fazer isso. Veja, olhando a experiência histórica e acompanhando, acho que não teremos grande força de mudar grandes estruturas das cadeias, sinceramente. Por quê? Porque hoje a Sadia, a Perdigão, a Aurora exportam uma boa parte da produção de suínos para o Uruguai, a Argentina. A indústria de tomate do mundo vai se instalar no centro-oeste do Brasil, o maior produtor de tomate industrial do mundo está no Brasil, na região de Goiânia, a Unilever. Tem indústrias procurando áreas no Jalapão para plantar tomate, porque está faltando na Califórnia, na Turquia, na China, e é claro que não vão pegar esse tomate só pensando no mercado brasileiro, pensando no Mercosul como um todo. Agora, sinceramente, que força o governo vai ter de mexer nessas políticas para impedir a concentração enorme que haverá na produção de tomate? (entrevista em 13/05/2010).

Oliveira vê como positivas iniciativas como as de expandir para o Mercosul a política de compras públicas da Agricultura Familiar, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, que estabelece um mínimo de 30% de produtos provenientes de agricultores ou empreendimentos rurais familiares, cooperativas e associações da agricultura familiar. Na XIV Reaf, no Brasil, houve seminário sobre o tema e os ministros de agricultura dos países firmaram acordo para expandir a política pelo bloco.

A fala mais titubeante sobre o que traz a Reaf para o campo no qual atua, o das Cooperativas, foi a de Luiz Oviedo, da Cepacoop:

Para nenhum país o Mercosul traz benefícios diretos. Possivelmente se conseguiu o registro dos produtores, a associatividade, mas ainda não se vê o benefício para a agricultura familiar. Mas mediante a Reaf também estamos melhorando, tomando mais a sério nossas obrigações, nossos compromissos. Estamos na Reaf porque nela pelo menos nos conhecemos e sabemos o que as organizações estão fazendo. É uma grande contribuição para nos unirmos, nos conhecermos (entrevista em 80/09/2010).

### 5.1.3 Criação de políticas regionais

Os entrevistados identificaram avanços em ações e políticas regionais, ainda que, nessa esfera, tenham caminhado mais os debates do que efetivamente as políticas realizadas em conjunto pelos países do Mercosul. Eles atuam pela construção de políticas pelo Mercosul que ainda não se concretizaram, mas entendem que a possibilidade de isso ocorrer em algum momento é real. Assim, o tema aparece entre as falas que justificam porque as organizações seguem no Mercosul, apesar da falta de resultados concretos. Foram citados como avanços o consenso sobre a importância de harmonizar políticas públicas nos países, a necessidade de estimular negócios entre associações de agricultores dos países e de criação de instrumentos que facilitem as trocas comerciais no interior do bloco, além da discussão sobre normas comuns e sobre como incentivar o comércio regional.

A disseminação da ideia de que as trocas entre países do Sul do globo são importantes e o fato de a Reaf contribuir para que o tema da agricultura familiar seja levado em conta nas negociações comerciais internacionais foram outros pontos citados nas entrevistas. A valorização do trabalho no campo a partir da presença do tema na esfera regional também foi lembrada pelos entrevistados.

Em suma, o que consegue se depreender das respostas é que as organizações continuam apostando na Reaf como espaço a partir do qual será possível construir políticas regionais, em futuro próximo. Para o MMTR-NE, a preocupação inicial em garantir o olhar de gênero nos debates segue importante. Conforme avalia Margarida Pereira da Silva, do MMTR:

Acho que agora a Reaf está começando a sair da teoria e ir para a prática. Digo isso por causa das pesquisas que estão acontecendo e sendo concluídas sobre [cadeias produtivas] de suínos e do tomate, a questão do acesso do trabalhador a determinado crédito. Isso para mim já sai da teoria para ir para prática, fazendo levantamentos. A gente vem identificando nas pesquisas a ausência das mulheres. Antes de terminar a pesquisa eles nos apresentam e levamos nossos questionamentos [do GT de Gênero] e nossa contribuição (...) Acho que isso está melhorando muito. Nossa intenção é continuar, mesmo tendo alguns questionamentos (entrevista em 01/07/2010)

Na avaliação de Ottmar Hann, da UAN, a complementação produtiva ainda é uma meta a ser alcançada regionalmente, mas sua entrevista aponta também para a compreensão do tempo necessário para a construção de políticas dessa natureza:

Evidentemente não se pode fazer de uma só vez. O Mercosul, a integração, são processos que ainda vão durar. Podemos nos complementar com Brasil e

Argentina, uma só indústria no Chaco argentino leva todas as frutas daqui. Estamos em clima mais tropical e começamos a produção hortícola dois meses antes que a Argentina, podemos nos complementar nesse ponto. O Rio Paraguai leva a soja do Brasil até o porto de Concepción, na Argentina. O frete fluvial é muito barato. E depois, ir harmonizando as políticas para que possamos brigar igual, ter uma moeda única, se não sempre estarão as diferenças (entrevista em 13/09/2010).

As respostas sobre a necessidade de criação de políticas regionais apontam também debilidades do bloco, em especial a dificuldade de fazer com que os trâmites comerciais entre agricultores familiares sejam facilitados. Há, por outro lado, o reconhecimento de que avanços no comércio regional são difíceis e levam tempo para ocorrer. As respostas sobre as dificuldades enfrentadas pela Reaf estão detalhadas a seguir.

Em suma, as respostas sobre a aposta dos movimentos na criação de políticas regionais mostram uma expectativa de aprofundamento da integração regional, valorizando ações articuladas entre os países que, esperam, terão impactos positivos sobre os agricultores familiares, seja impactando diretamente as condições de produção, seja com foco na facilitação das trocas comerciais.

#### **5.1.4 Diálogo com governos**

As respostas das lideranças de organizações brasileiras, mais do que as de organizações paraguaias, retomaram a ideia de que a Reaf é importante por propiciar diálogo entre organizações e os governos de seus países. Ela possibilita a existência de momentos nos quais os governos escutam as organizações, permitindo assim que sejam feitas cobranças aos governos sobre a implementação de políticas públicas para os agricultores familiares. Também foi apontada a possibilidade de colocar temas nas pautas dos governos e a elaboração de propostas comuns entre governos e organizações da sociedade civil. Escuta, melhora de acesso aos governos e diálogo foram algumas das palavras utilizadas pelos entrevistados.

O acesso aos gestores dos governos nacionais parece ser traço importante da Reaf para algumas organizações. Sandra Monteiro, assessora do MIQCB, afirma que:

O governo manda [à Reaf] profissionais gabaritados e aproveitamos para fazer a ponte com algumas questões que, de outro modo, não teríamos acesso. Quando discutíamos a DAP [Declaração de Aptidão, instrumento de

identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas, entre elas o Pronaf], nunca era com o responsável pela área, era só com assessores. Com a Reaf, temos contato direto com quem decide. Às vezes o chefe não leva em consideração o que falamos com a assessoria. A partir da Reaf, tivemos maior contato com o Ministério das Relações Exteriores, que é um ministério muito fechado (entrevista em 02/08/2010).

Essa perspectiva, que confere valor positivo à relação das organizações com os governos, é uma das características marcantes da maneira como as organizações que estão na Reaf buscam se relacionar com governos – elas acreditam que por meio do diálogo é possível influenciar os posicionamentos dos gestores públicos. Outro ponto é a percepção de uma melhoria da troca de informações entre governos e movimentos sociais, que se sentem mais próximos dos tomadores de decisão – e, portanto, sentem que é mais possível serem de fato ouvidos pelo poder público.

### **5.1.5 Fortalecimento das organizações**

Outra ideia recorrente nas entrevistas foi a de que a Reaf tem contribuído de forma positiva para o fortalecimento das organizações – sejam sindicais ou movimentos sociais – que dela participam. As trocas que ali se realizam e os debates travados contribuem para a formação de lideranças e para sua capacitação para debates regionais e internacionais. Durante as reuniões ou nas atividades como cursos e intercâmbios, os agricultores familiares e as lideranças têm contatos com informações e conceitos aos quais, de outro modo, não teriam acesso. Em consequência, os participantes percebem um amadurecimento dos debates sobre os temas regionais, da capacidade de negociar com os governos e avaliam haver amadurecimento das lideranças pelo convívio com atores de outros países. As experiências de formação são uma peculiaridade da Reaf perceptível desde a observação das Seções Nacionais brasileiras.

Para Edécio Vigna, representante da Rebrip na Reaf, a participação na Reunião permite estabelecer alianças, fortalece politicamente as organizações e propicia convívio entre as lideranças camponesas, o que contribui para seu amadurecimento, gerando expectativas positivas, mesmo que não haja, ainda, muitos resultados concretos:

Para as lideranças, as mulheres, os jovens camponeses, estar dentro da Reaf, ter espaço, foi um amadurecimento muito grande. O diálogo com o governo, participar dos projetos sobre as cadeias produtivas, do seguro da agricultura familiar, de reconhecimento da agricultura familiar nos países (entrevista 22/04/2010).

A preocupação com a formação dos jovens foi tema citado por diversos entrevistados. O GT de Juventude vem conseguindo tornar a temática transversal à Reunião Especializada e realizou, entre 2009 e 2010, um curso de formação (apoiado pela FAO para a América Latina e Caribe) com quatro módulos que discutiram assuntos tais como políticas para a fixação da juventude no campo, políticas educacionais, integração regional, desenvolvimento rural, agrário e sustentável, identidade e cultura, gênero, história dos países, história da luta pela terra nos países do Mercosul, economia solidária, preparando-os para desafios regionais e para debates nacionais sobre políticas para a juventude. Com esse tipo de atividade, a Reaf possibilita, às organizações, construir oportunidades de formação da juventude rural. A ação transnacional, nesse ponto, ganha múltiplos sentidos: o de ação sobre os Estados, o de ação sobre o Mercosul e o de preparação dos militantes para atuar nos debates transnacionais, oferecendo instrumentos para atuar naquele ambiente. Pelas entrevistas, percebe-se também que os debates sobre juventude têm propiciado o aumento do espaço para o tema no interior dos movimentos, acompanhado do reconhecimento da necessidade de abrir espaços para a atuação dos jovens nas organizações. Nesse múltiplo aproveitamento do que se constrói na Reaf reside explicação interessante para a relevância que o espaço tem para as organizações da sociedade e, conseqüentemente, para sua permanência ali.

Outro tema citado pelos entrevistados como relevante para o fortalecimento das organizações foi o de políticas com recorte de gênero. Os intercâmbios são uma prática antiga entre movimentos do campo e foram citados, nas entrevistas e nas reuniões acompanhadas, como positivos: viagens de estudo e conhecimento ajudam produtores rurais e lideranças a rever suas formas de ação, suas práticas profissionais e experiências associativas.

A prática de intercâmbios vem se consolidando, até agora, como uma das formas de atuar do Grupo Temático de Gênero que, entre outras atividades, desenvolve um Programa Regional de Institucionalização de Políticas de Gênero na Agricultura Familiar do Mercosul, com apoio financeiro da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). Uma das ações do programa é a realização de intercâmbios entre as mulheres – que vão aos países do bloco para conhecer experiências de políticas públicas sobre gênero voltadas a agricultoras familiares e a organização das mulheres, com vistas a intercambiar experiências refletir sobre as atuações local e regional dos movimentos.

Até o final de 2010, foram realizados intercâmbios no Brasil e na Argentina, estando planejados encontros no Paraguai e no Uruguai para o ano de 2011. Durante a reunião do comitê gestor do Programa Regional de Institucionalização de Políticas de Gênero, realizada na XIV reunião da Reaf, no Brasil, em novembro de 2010, as avaliações foram positivas, apontando também a necessidade de difundir as práticas e políticas conhecidas e de internalizar, nos movimentos, os debates realizados nesses encontros.

Evidentemente, a consolidação de temas como juventude e gênero nos debates da Reunião Especializada não tem consequência apenas para a formação das lideranças; a presença desses temas vem marcando todo o funcionamento da Reaf. É importante notar, também, que as atividades nos temas de juventude e gênero contribuíram para a associação da Reaf com instituições e organismos internacionais, tais como a FAO e a AECID, que vêm apoiando atividades nessas duas áreas. A criação de vínculos entre a Reaf e outros atores externos é, a partir da perspectiva da teoria do ator-rede, uma demonstração da vitalidade deste espaço institucional, pois ele consegue gerar novas conexões e, com isso, aproximar outros atores internacionais da rede que conforma.

Por fim, Marcos Rochinski, da Fetraf, avalia que ainda são necessários muitos esforços para garantir a formação das lideranças que estejam preparadas para as disputas no campo internacional e entende que a Reaf pode contribuir com essa tarefa. “Para a agricultura familiar cumprir de fato com o que ela precisa no contexto internacional, colocar em pauta aspectos do comércio internacional, da OMC, precisa ter mais capacitação. Precisa potencializar a intervenção, que ainda é muito tímida”, avalia o secretário-geral da Fetraf (entrevista em 16/11/2010).

### **5.1.6 Solidariedade e integração regional**

As visões de integração como algo positivo e motivador para a entrada das organizações na Reaf já estavam presentes nas respostas das lideranças entrevistadas sobre sua entrada na Reaf. As respostas sobre a continuidade da participação seguem valorizando as possibilidades de integração regional, com ênfase na solidariedade entre organizações da sociedade civil e entre as populações dos países.

A Reaf é percebida como um instrumento que permite aproximar pessoas, tornando a integração uma vivência concreta; ao mesmo tempo, ela consegue aproximar o Mercosul da realidade da agricultura familiar e aumentar o contato dos governos e organizações com os países vizinhos.

Conforme avalia Sandra Monteiro, do MIQCB:

O bloco nasceu com a perspectiva de comércio, mas queremos mais participação da sociedade civil e fortalecimento dela, para incidir melhor nos governos, com formulação de política, alteração de coisas que não sejam propícias para a gente. Antes da Reaf, o Mercosul era uma coisa muito no topo, muito distante da nossa realidade. A partir da Reaf, com a conversa com a sociedade civil, vimos a necessidade de estarmos juntos, e para isso precisamos ver o que nos aproxima, o que nos afasta. Todos os países viveram ditaduras, com maior ou menor intensidade. Como Brasil é gigantesco, se não fizermos contato de perto com realidades vizinhas poderíamos perder oportunidade de comércio e de conhecer vizinhos. Temos mais contato com a realidade dos EUA e da Europa, mas não tínhamos oportunidade de fazer contato próximo com governo dos vizinhos (entrevista em 02/08/2010).

Para a assessora do MIQCB, a Reaf, portanto, é também espaço no qual as organizações e lideranças da sociedade civil dos países se mantêm em contato permanente, o que possibilita integração real entre tais atores, que passam a conhecer mais sobre os outros países.

Outro aspecto, levantado por Ottmar Hann, é a possibilidade de diálogo entre os governos. Essa possibilidade, aberta pela Reaf, na avaliação de Hann:

É um avanço que o ministro paraguaio sente, a cada seis meses, com o brasileiro. Podemos solucionar muitos problemas com os governos, eles e nós. (...) A Reaf é interessante pela interação que há entre governos. Há uma rede entre governos, se intercambia informações, coisa que nunca houve. (entrevista em 13/09/2010)

Nessa fala, Hann traz uma percepção inédita, entre os entrevistados das organizações da sociedade civil, mas que já estava entre as expectativas do MDA desde o início da Reaf, conforme as entrevistas transcritas no capítulo 4 desse trabalho: a de que a Reaf é importante não apenas para o diálogo das organizações com os governos (tema tratado a seguir), mas para facilitar o diálogo entre os setores dos governos dos quatro países que atuam com agricultores familiares.

Durante a observação das reuniões da Reaf, tanto em Seções Nacionais como na Seção Regional, é visível que as extensas explicações sobre as características, organização e

funcionamento das políticas públicas em cada país vão sedimentando o conhecimento que as lideranças – e os governos – têm sobre os vizinhos, sua história, sua geografia e sobre as atividades agrícolas que ali são desenvolvidas. E que isso facilita a construção de conceitos comuns, abrindo espaços para a compreensão e aceitação das peculiaridades dos países.

No debate sobre a definição de agricultura familiar em cada país, por exemplo, é recorrente a citação de que deve haver acordo sobre o tamanho máximo das propriedades consideradas familiares, mas que isso não pode desconsiderar as realidades subnacionais. Um agricultor familiar do Chaco argentino, por questões ambientais, do tipo de terra e por questões econômicas certamente terá propriedade de tamanho menor do que um criador de ovelhas da Patagônia, que poderá inclusive viver muito mais distante de seu local de trabalho do que em outras regiões do país, devido às características da região e do tipo de criação, extensiva. Da mesma forma, as definições de tamanho de propriedades no Centro-sul do Brasil não podem ser as mesmas utilizadas na Amazônia, onde as propriedades são muito maiores. O andamento desse tipo de discussão requer conhecimento profundo sobre as características de todos os países da região. É muito mais fácil chegar a acordos tendo compartilhado esse conhecimento, pelos governos e pelas sociedades, do que sem o compartilhamento de tais informações.

Ademais, as lideranças das organizações entrevistadas percebem a Reaf como espaço onde é possível realizar exercício conjunto para ir além de acordo comercial e buscar políticas semelhantes, visando soberania e segurança alimentar. O enquadramento das questões da agricultura a partir dessa perspectiva aproxima o discurso dessas organizações daquele construído pela Via Campesina, que cunhou a expressão (DESMARAI, 2008, p.140).

## **5.2 Problemas da Reaf**

Entre as respostas, foi possível também identificar demandas das organizações não atendidas ou não implementadas pelos países e pelo bloco. Elas podem, no futuro, fragilizar a decisão das organizações de manter a atuação na Reaf. Entre os temas citados, a dificuldade de os governos efetivarem as decisões do Mercosul foi o mais amplo e pode vir a gerar descrédito das bases do movimento. A Reaf caminha menos em temas que envolvem decisões difíceis, sobretudo àqueles relacionados à reforma agrária e demais temas fundiários, como compra de

terras nos países por estrangeiros – sejam empresas multinacionais, sejam brasileiros que adquirem terras em zonas de fronteira com o Paraguai, por exemplo. Tais pautas não são suprimidas do debate, mas é visível, na observação dos debates e das atas, que tais temas caminham a passos mais curtos.

Nas entrevistas, foram apontados como problemas, ou fragilidades, a falta de efetivação das Resoluções do bloco relativas à agricultura familiar e as dificuldades do Mercosul em facilitar os trâmites comerciais para os produtores familiares. O perigo, na opinião de Luiz Vicente Facco, assessor da Contag, é o descrédito das bases sindicais sobre o investimento feito pelas lideranças na Reaf:

Se as organizações de base começam a questionar o processo, avaliando que não é viável, que não é importante, ele pode começar a cair em descrédito, na medida em que as organizações vão jogando menos peso, e em pouco tempo esse espaço se aniquila. Tem que gastar energia sim, mas tem que ter resultado mais efetivo das seções, no GMC e tem que ter incidência forte das organizações para que recomendações sejam de fato implementadas pelos governos. Se isso não acontecer, todo esse espaço de diálogo, de intercâmbio de políticas, que é importante, não chega para quem está lá na ponta e não tem sentido. (entrevista em 18/06/2010)

Outro tema recorrente nas entrevistas – sobretudo entre os entrevistados paraguaios – foi a incapacidade de debater e enfrentar os problemas que os produtores familiares enfrentam para a passagem das mercadorias pelas fronteiras.

Para a Cepacoop que, por seu perfil de pequenos produtores associados em cooperativas de produção, está interessada, sobretudo, no debate sobre comercialização de produtos realizado na Reaf, é importante superar as dificuldades para o comércio. Luiz Oviedo, da Cepacoop, foi um dos entrevistados que citaram esse tipo de problema, tendo falado também do contrabando como situação grave nas fronteiras de seu país. “Temos restrições aduaneiras geralmente no lado argentino. Não há apoio nesse aspecto. Os produtos entram aqui por contrabando, sem problemas, mas na Argentina as frutas daqui não podem entrar”, afirma Luiz Oviedo (entrevista em 08/09/2010).

Outra dificuldade apontada foi a de enfrentar a questão da propriedade da terra, sendo mais simples caminhar em temas de apoio à produção. Conforme afirmou Edson Barbieri, assessor internacional da Contag:

Acho que os temas relativos á agricultura familiar são os mais consolidados e com mais chance de caminhar. Registro, selo da agricultura familiar, políticas de juventude, são os temas que têm, vamos dizer assim, condições de avançar mais rápido. Acho que tem dificuldade muito grande no tema de terra, que é polêmico, países têm critérios muito diferentes. Ele mexe com relações de poder muito fortes, então tem muita dificuldade. Mas não podemos parar, temos que continuar insistindo, falando. (entrevista em 21/06/2010)

Em suma: se, por meio da Reaf, as organizações vêm conseguindo pautar alguns temas no Mercosul ou nos governos nacionais, também se percebe que há maior dificuldade para incidir sobre outros temas centrais da pauta dos movimentos, mas que são polêmicos pelas disputas econômicas e políticas que geram.

### **5.3 O que se constrói com a Reaf: uma breve avaliação**

Em decorrência das respostas, e analisando-as a partir dos itens apresentados por Keck e Sikkink (1998), pode-se apontar que por meio da Reaf, os atores conseguem (1) *enquadrar debates e colocar temas na agenda*. Fazem isso quando contribuem com a consolidação da ideia de que há duas agriculturas distintas – familiar e patronal – nos países do Mercosul.

Por meio das decisões e dos debates travados na Reaf, se (2) *encoraja compromissos discursivos de Estados e de outros agentes que promovem políticas* ao criar espaços para o diálogo entre organizações da sociedade civil e os governos sobre políticas nacionais e mercosulinas, e também ao facilitar o diálogo entre os governos. A Reunião também (3) *causa mudanças procedimentais nos níveis doméstico e internacional* e (4) *afeta políticas* quando possibilita a institucionalização de políticas públicas para agricultura familiar nos países, caminha para a construção de políticas regionais e, ao mesmo tempo, dissemina a ideia de que políticas públicas devem ser construídas com a participação da sociedade civil organizada, modificando, portanto, procedimentos de formulação e avaliação da ação dos Estados.

No que se refere à incidência sobre os governos, Keck e Sikkink afirmam que “parte do que as redes fazem é tentar transformar o entendimento dos Estados sobre seus interesses nacionais, e alterar seus cálculos de custos e benefícios de políticas particulares” (KECK E SIKKINK, 1998, p.203). De fato, este movimento está presente na Reaf no entendimento de

que o conceito de agricultura familiar pode ser inserido em cada um dos países. E também quando a Reaf<sup>57</sup> difunde o entendimento de que o grupo de agricultores que organiza sua produção em torno da família deve ser objeto de políticas específicas, ainda que as lideranças das organizações por vezes apontem que as mudanças nos discursos não gerem respostas rápidas nas políticas públicas.

Por fim, as avaliações dos movimentos permitem apontar que a Reaf consegue (5) *influenciar mudanças de comportamento nos atores-alvo*, isto é, dos países e do bloco regional, quando estes implementam políticas desenhadas a partir da ideia de agricultura familiar ou criam registros de agricultores que, no futuro, poderão subsidiar tais políticas no bloco regional.

Além disso, as interações e trocas que ocorrem entre os diversos atores que participam da Reaf influenciam comportamentos dos próprios movimentos – seja pela via da difusão de ideias sobre a participação, seja pela via da formação das lideranças, seja pela via de debates específicos sobre temas como a inserção da juventude e das mulheres nos movimentos e nas políticas públicas. As organizações da sociedade civil vêm se valendo do espaço de interação propiciado pela Reaf para a formação política de seus membros e lideranças. A inserção nos debates é considerada uma forma de capacitação para debates regionais. Vêm sendo realizadas experiências de formação para juventude e mulheres, por exemplo, que podem contribuir diretamente para ampliar o conhecimento dos militantes sobre a América do Sul, sobre os países vizinhos e suas populações, sobre políticas internacionais para a agricultura, qualificando assim os processos de integração – sejam nos contatos com os governos, seja diretamente na preparação das lideranças para incidir sobre espaços internacionais.

A presença de todos esses cinco elementos, a nosso ver, contribuiu com manutenção da Reaf

---

<sup>57</sup> A Reaf é entendida, aqui, como um ator-rede, isto é, uma ator que se conecta com diversos outros e que consegue modificar o estado das coisas com sua ação. Conforme apontado no Marco Teórico do trabalho, podem ser entendidos como atores-redes indivíduos, grupos, países, pois o que importa não é a figura que o ator tem, mas sua capacidade de se conectar a outros atores, de os influenciar e de ser influenciado por eles. As organizações e indivíduos que compõem a Reaf também são, cada um deles, atores-rede, sem que isso impeça de entender suas atividades e posicionamentos individuais, pois eles estão conectados à Reaf e também a outros atores-rede, com os quais trocam informações, posicionamentos, ideias. Se, por um lado, essa abordagem torna mais complicada a rede de atores que são levados em conta, por outro ela permite facilita o entendimento de que atores de diferentes formas e com diferentes quantidades de conexões interagem, se influenciam, produzem ação. A Reaf não é, está claro, uma coalizão de movimentos, pois é espaço onde as organizações da sociedade civil interagem como os governos. Entretanto, usamos aqui ferramentas de análise movimentos sociais argumentando 1) que a observação, neste trabalho, é sobre a presença das organizações do campo na Reaf; 2) que os governos não são homogêneos e que setores presentes à Reaf, via de regra, vêm sendo aqueles cuja ação se desenvolve em instâncias que atuam com a agricultura familiar, possibilitando interação que, ainda que nem sempre alinhada, favorece um espaço que não tem no conflito, nas na cooperação, sua dinâmica principal de funcionamento.

como um espaço que continuou vivo e acompanhado por organizações da sociedade ao longo dos anos.

Em relação aos desafios que Tarrow (2005a) aponta aos movimentos que se organizam para ação transnacional, é possível dizer que, neste caso da Reaf, o desafio de escapar de clivagens, alinhamentos e oportunidades nacionais (TARROW 2005a., p.60) é enfrentado à medida que clivagens nacionais não estão colocadas em contradição com as abordagens regionais: há espaço para as demandas por políticas nacionais e, paralelamente, há demanda por políticas regionais, ambas feitas pelo conjunto de organizações, provenientes dos diversos países.

A Reaf parece conseguir agregar organizações de países diferentes, provenientes de culturas políticas distintas, no interior das quais são valorizadas práticas e repertórios de ação diversos, tais como sindicatos brasileiros e organizações gremiais e cooperativas paraguaias, porque construiu uma pauta centrada na difusão do conceito de agricultura familiar nos países do bloco e no próprio Mercosul, um enquadramento que permite superar diferenças e concentrar a atuação, naquele espaço, em temas de consenso.

Na maior parte do tempo, as organizações parecem atuar em torno desse conjunto de demandas comuns, o que permite superar as clivagens nacionais. Isso faz com que estejam mais em evidência a demanda pelas políticas para a agricultura familiar do que os pontos de divergência entre as perspectivas das organizações – que existem, a exemplo das questões das dificuldades nas fronteiras e do debate sobre estrangeirização das terras. Esses debates vêm sendo lentamente enfrentados pela Reaf: não somem da pauta e, portanto, não está presente o mecanismo de supressão, mas também não tem sido temas proeminentes nos debates.

#### **5.4 Dissensos: uma decisão de interromper a ligação com a Reaf**

Se, no capítulo anterior, chamou atenção a diversidade de expectativas dos atores quando definiram por entrar na Reaf, no presente capítulo percebe-se que algumas dessas demandas, aos poucos, vão sendo respondidas, de forma que, ainda que haja preocupações com o futuro, não há grandes discordâncias entre as organizações ali presentes. Há, no entanto, organizações que optaram por deixar a Reaf – como é o caso da paraguaia Federação de Cooperativas de Produção (Fecoprod). Na entrevista com liderança dessa organização, nos deparamos com

uma visão diferente da Reaf, se comparada àquela presente nas entrevistas com representantes das organizações que dela continuam participando.

A Fecoprod participou da Reaf desde a sua 3ª reunião, que se realizou em Assunção, e deixou de ir às reuniões regionais a partir da 12ª, ocorrida em dezembro de 2009. A Federação reúne 20 mil associados, a maioria com propriedades de até 50 hectares, sendo que boa parte deles trabalha com agropecuária (incluindo produção leiteira) e boa parte com soja, segundo informações de Cayo Silvero, representante da Fecoprod na maioria das reuniões da Reaf acompanhadas pela Federação (entrevista em 11/09/2010).

Silvero atribui a decisão da organização em deixar de participar da Reaf à instabilidade da Seção Nacional paraguaia – que passou por diversas trocas de coordenação, refletindo mudanças de ministros da Agricultura e Pecuária – e à ausência das organizações mais representativas de populações do campo paraguaias na Reaf. No entanto, a principal motivação para a saída – que foi acordada no conselho da organização, segundo o entrevistado – foi a ampliação dos temas tratados pela Reaf que, com isso, se afastou dos objetivos da Fecoprod. Para esta, o sentido de sua participação era gerar instrumentos que permitissem novas formas de comércio, diferenciadas, para setores de pequenos produtores. Sem ter encontrado avanços no tema dentro da Reaf, a decisão foi por deixá-la. O entrevistado não descarta a volta à Reaf, caso haja mudanças na linha de atuação e de coordenação da Reunião. De acordo com Silvero:

Fomos convidados pelo Ministério da Agricultura e Pecuária porque o setor cooperativo agropecuário tem um segmento importante de pequenos produtores. Então, quisemos entender bem qual era o sentido da Reaf e nos interessou um dos temas da agenda, que é a facilitação do comércio. Este era foco de interesse da Fecoprod. Mas, ao longo de muitas plenárias, o campo da Reaf foi se ampliando excessivamente, entrando jovens, gênero, reforma agrária e muitas outras coisas que quase são políticas privativas de cada Estado, não são integração. Cada um faz sua política, nos Estados, sobre Reforma Agrária, juventude, gênero. Então, o sentido da integração víamos no âmbito comercial, e isso passou a outro plano, que não tinha muita importância. (entrevista em 10/09/2010)

A Fecoprod questiona, então, a capacidade de a Reaf ter peso político no Mercosul e de fato obter ações de promoção do comércio regional. “O Conselho do Mercado Comum, os chanceleres, e os outros negociadores do Grupo do Mercado Comum não dão bola, essa é a

pura realidade. O único bom foi um contato pessoal com pessoas de diferentes partes dos países”, afirma Silvero (entrevista em 11/09/2010).

A organização havia se envolvido em debates para a construção de experiências regionais de seguro agrícola, que, na avaliação de seus dirigentes, não caminhou a contento. O episódio foi importante para a decisão de deixar de acompanhar a Reaf, pois sintetiza a dificuldade para encaminhar temas centrais para a Fecoprod na Reunião Especializada.

A Fecoprod participa também da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul que, comparada com a Reaf, na avaliação de Silvero, consegue “não ter prevalência dos Estados nas reuniões”, abrindo mais espaço para divergências e conseguindo objetivar mais os debates “Outra grande diferença é que a contribuição econômica obriga a resultados mais ambiciosos. Custa dinheiro, alguma coisa tem que sair”, afirma, lembrando que as próprias organizações financiam suas viagens para as reuniões da Reunião de Cooperativas. Apesar dos avanços, Silvero pondera que também há dificuldades para a atuação na Reunião de Cooperativas, pois a ação transnacional nem sempre gera resultados lineares. “Tudo tem uma caminhada às vezes certa, às vezes para trás, às vezes para frente”, avalia.

Para a Fecoprod, as organizações precisam acompanhar o processo de integração porque os efeitos das negociações internacionais recaem sobre a população, empresas, cooperativas e sobre o setor privado. A Fecoprod indica como problema a falta de internalização das decisões do Mercosul, nas práticas cotidianas dos países, sobretudo nas regiões de fronteiras.

Como já apontado no capítulo anterior, o cooperativismo no Paraguai tem regras estabelecidas, organizações estruturadas que fazem pressão diretamente sobre o poder executivo e sobre o parlamento, inclusive conseguindo propor e aprovar projetos de lei de seu interesse, não sendo a Reaf o único nem o principal caminho de interlocução com o governo.

A entrevista traz uma experiência de participação que mostra que, quando as expectativas das organizações não são atendidas, é possível que elas rompam sua associação com a Reaf, afastando-se. Tal avaliação, de toda forma, é feita a partir dos motivos que levaram a organização a entrar na Reunião Especializada, os quais, por sua vez, refletem as posturas políticas que sustentam a avaliação sobre valer ou não a pena estar presente na Reaf. Para o que a Fecoprod busca no Mercosul e entende por integração regional, debates sobre gênero e

juventude, por exemplo, não são identificados como centrais. Assim, discordâncias sobre a linha política da Reaf levaram ao rompimento dos laços com essa rede.

## 6 AUSÊNCIAS: AVALIAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO NO MERCOSUL

Este capítulo aborda organizações que não participam da Reunião Especializada Sobre Agricultura Familiar, mas cuja ausência é percebida e comentada tanto pelas organizações que acompanham a Reaf quanto pelos funcionários governamentais entrevistados durante a pesquisa. Trata-se de organizações que são associadas à Via Campesina, atualmente a mais influente articulação internacional camponesa (DESMARAIS, 2008; BORRAS Jr, 2008; VIEIRA, 2008). No Brasil, são filiadas à Via Campesina o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Pastoral da Juventude Rural (PJR).

No Paraguai, são filiados a Mesa Coordenadora de Organizações Camponesas (MCNOC), o Movimento Camponês Paraguaio (MCP), a Organização de Luta pela Terra (OLT) e a Coordenadora Nacional de Organizações de Mulheres Trabalhadoras Rurais e Indígenas (Conamuri)<sup>58</sup>. A importância da ausência de tais organizações deve-se, entre outros motivos, ao fato de serem alguns dos maiores e mais organizados movimentos camponeses de seus países<sup>59</sup>.

A expressão “a força dos laços ausentes”, utilizada por von Bülow em sua tese de doutorado, ajuda a perceber como as ausências nas coalizões internacionais demonstram uma “dificuldade de criar canais para a participação efetiva e contínua de todos os atores” e podem esconder “importantes discordâncias entre os que desafiam os acordos comerciais” (VON BÜLOW, 2007, p.236).

---

<sup>58</sup> A informação sobre as organizações filiadas é a disponível na página da Via Campesina na internet ([http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=71](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=71)). Acessada em 9/1/2011)

<sup>59</sup> Há organizações do campo paraguaias importantes que não estão na Via Campesina e também não acompanham a Reaf, a exemplo da Federação Nacional Camponesa, mas não foi possível entrevistá-las. No Brasil, também não foi possível entrevistar outras organizações da Via Campesina, além do MPA.

Para o caso aqui estudado, a abordagem das organizações ausentes tem pouca relação com a dificuldade de participação efetiva e contínua em uma rede específica, mas está fortemente relacionada à identificação de visões diferentes sobre quais são as formas e espaços escolhidos para a atuação transnacional.

As organizações associadas à Via Campesina foram convidadas a estar presentes na Reaf, mas optaram por não fazer parte daquele espaço. São as razões para tal decisão que este sexto capítulo busca entender. Ele se justifica pela possibilidade que o tema abre para o entendimento da diversidade de caminhos trilhados pelas organizações do campo no mundo transnacional, conforme já apontado no marco teórico e na justificativa desta pesquisa.

Sobre o tema, foram entrevistadas duas organizações filiadas à Via Campesina, que falam por si e não pela Via como um todo. As informações sobre esta articulação são, portanto, provenientes de entrevista com Rita Zanotto que trabalha no apoio à Via Campesina na América do Sul, e de estudos já publicados sobre a Via Campesina. Os entrevistados foram Luiz Aguayo, secretário geral da organização paraguaia Mesa Coordenadora de Organizações Campesinas (MCNOC), Roseli Maria de Souza e Raul Ristow Krauser, coordenadores nacionais do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), responsáveis pela secretaria do movimento em Brasília, que responderam à entrevista enfocando as posições do MPA, e não como representantes da Via Campesina<sup>60</sup>. Os movimentos filiados à Via mantêm autonomia sobre como tratar temas nacionais (Desmarais, 2008, p.144; Vieira, p.150). E a participação na Reaf, por ter início no acompanhamento das Seções nacionais, pode ser considerada uma decisão doméstica, ainda que tais decisões possam ser tomadas a partir de ideias construídas na interação entre a ação nacional dos movimentos e sua participação em articulações internacionais como a Via Campesina.

### **6.1 Histórico das organizações entrevistadas**

Fruto da articulação de movimentos do campo das Américas, Europa, Ásia e África, a Via Campesina nasceu em 1993, questionando, em nível transnacional, as redefinições das políticas agrícolas e das legislações que estavam em curso, levadas adiante pelos governos nacionais e por instituições internacionais com vistas a "facilitar a integração em uma economia internacional e voltada para o mercado" (DESMARAIS, 2002, p.91). De acordo

---

<sup>60</sup> As perguntas que compuseram a entrevista com o MPA estão no final do ANEXO 1.

com Vieira (2008, p.159), instituições financeiras internacionais são “consideradas [pela Via Campesina] elemento chave do neoliberalismo e da destruição da agricultura camponesa”

A Via se autodefine<sup>61</sup> como um movimento internacional de camponeses e camponesas, pequenos e médios produtores, mulheres rurais, indígenas, pessoas sem terra, jovens rurais e trabalhadores agrícolas. Atualmente, são afiliadas 148 organizações de 69 países, que atuam para desenvolver a solidariedade, a unidade e a diversidade entre as organizações membros, enfocando um modelo camponês de produção de alimentos saudáveis e a soberania alimentar dos povos, conceito construído no interior da Via Campesina que vem ganhando espaço em outras articulações camponesas e em debates sobre segurança alimentar (DESMARAIS, 2008, p.104). Soberania alimentar é definida pela Via Campesina como

O direito de os povos, os países e as uniões de estados definir suas políticas agropecuárias e de produção de alimentos sem impor ‘dumping’ a terceiros países. Soberania alimentar é organizar a produção e o consumo de alimentos de acordo com as necessidades das comunidades locais, outorgando prioridade à produção e o consumo locais domésticos (...) Inclui o direito de proteger e regular sua produção nacional agrícola e pecuária, assim como o de proteger seus mercados domésticos do dumping dos excedentes agrícolas e das importações a baixos preços de outros países. Camponeses, sem terra, produtores rurais devem ter acesso à terra, à água, às sementes, aos recursos produtivos e a serviços públicos adequados. (VIA CAMPESINA, 2011)

A Mesa Coordenadora Nacional de Organizações Camponesas (MCNOC) é uma confederação paraguaia de organizações do campo criada em 1994 e tem como principal bandeira a luta pela reforma agrária integral, entendida como uma “política pública de desenvolvimento do país [Paraguai] e como ferramenta para o desenvolvimento rural, para além da mera repartição de terras” (MCNOC, 2009, p.5). Atualmente, agrupa nove organizações camponesas e indígenas; três delas de alcance nacional, entre eles o Movimento Camponês Paraguaio (MCP). A criação da MCNOC foi um marco importante na fragmentada história recente do movimento camponês paraguaio, por ela ter inicialmente aglutinado as organizações mais representativas do país e contribuído fortemente com sua projeção no cenário político nacional, inclusive organizando grandes manifestações de rua em Assunção e no interior do país. A partir de um rompimento entre as organizações, em 1998, deixaram de fazer parte da Mesa, entre outras, a Federação Nacional Camponesa (FNC) e a Organização Nacional Camponesa (Onac) (RIQUELME, 2003, p.39). O MCNOC é membro da

---

<sup>61</sup> As informações estão em [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org).

Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (Cloc)<sup>62</sup> e, conseqüentemente, da Via Campesina.

O MPA congrega pequenos agricultores há 15 anos, estando presente em 17 estados brasileiros<sup>63</sup>. O movimento se autodefine como “camponês, de caráter nacional e popular, de massa, autônomo, de luta permanente, cuja base são os grupos de família organizados. É um movimento que produz comida saudável para o autoconsumo e alimentação do país e que busca o resgate da identidade e da cultura camponesa, respeitando as diversidades regionais” (MPA, 2010). Produção saudável, soberania alimentar e educação voltada para a realidade do campo são alguns dos temas tratados pelo MPA.

O movimento vem participando de debates internacionais desde sua criação, em articulações contra os alimentos transgênicos, em defesa das sementes crioulas ou por meio da participação em atividades de troca de experiências com organizações de outros países. É membro da Cloc e da Via Campesina.

## **6.2 O debate dos movimentos sobre temas internacionais**

Sobre a inserção do MPA nos debates internacionais, Roseli de Souza aponta que a ação neste campo está ligada à necessidade de alianças – locais, nacionais, internacionais – para a resistência do campesinato:

Temos feito o debate sobre o papel dos camponeses no Brasil e no mundo inteiro. A produção de comida é essencial para a vida e quem produz comida é o camponês, a agricultura, em qualquer parte do mundo. A segunda coisa é que o campesinato sofreu muitas transformações ao longo da história, mas os problemas que temos no Brasil são os mesmos da Venezuela, do Equador, da Ásia, da Europa. São a falta de incentivos, de estrutura, de condição de preço, de incentivos para não apenas para a produção de comida, mas de comida saudável. Partimos do princípio da agroecologia, da agricultura camponesa que produza com qualidade. Isso tem ligação no mundo inteiro. Nós no Brasil não teremos uma produção saudável, uma agricultura diferente, não continuaremos resistindo na história se não tivermos alianças no Brasil e internacionais. (entrevista em 20/01/2011)

---

<sup>62</sup> Há outras organizações do campo paraguaias importantes que não participam da Via Campesina, a exemplo do FNC, mas não foi possível entrevistá-las, apesar das tentativas realizadas.

<sup>63</sup> Entrevista com Roseli Maria de Souza, em 20/01/2011.

O MPA situa sua ação internacional como parte da luta contra uma visão neoliberal de agricultura, definida por Raul Krauser (entrevista em 20/01/2011) como um modelo de produção “sem camponeses e sem uma lógica camponesa”, marcado pela prevalência de uma agricultura empresarial, voltada para o agronegócio, mesmo entre os pequenos produtores, dependentes das multinacionais para a produção e compra de insumos, com uso intensivo de venenos. De acordo com Krauser, a definição sobre em quais espaços internacionais o MPA atua depende de avaliação sobre a possibilidade de pautar esses debates:

Nós nos perguntamos quais são os espaços em que efetivamente conseguimos fazer um debate de resistência, para os quais vamos ou construir e participar, ou fazer manifestações contra, como é o caso da OMC – participamos de várias dessas conferências, convenções do clima, da biodiversidade, nessa perspectiva de fazer manifestações contra. Isso é que tem balizado nossa participação internacional em diversos espaços, institucionais ou não institucionais. (entrevista em 20/01/2011)

É a partir dessa perspectiva, portanto, que o movimento avalia o Mercosul, que não figura entre as prioridades de ação do MPA:

A conjuntura é muito dinâmica, é muita coisa, os temas são muitos, então algumas coisas acabamos não discutindo, não por deliberação. Temos priorizado esses espaços de articulação internacional com as organizações, e temos feito esse debate mais interno no Brasil da situação da agricultura, da conjuntura, das questões ambientais, e esse tema da Alba temos discutido bastante. Mas sobre o Mercosul não temos feitos grandes debates, [sobre] como potencializa, quais as dificuldades, o que avança, o que ajuda, o que não ajuda. Não temos feito nem enquanto Via. É um debate importante que precisamos fazer, mas de fato a pauta é muito grande e acaba que algumas coisas, pela dinâmica, vão passando. (Roseli Maria de Souza, entrevista em 20/01/2011)

Em perspectiva macro, podemos dizer que a integração dos países da região [sul americana] é importante, é forma de enfrentar pressões imperialistas, seja da Europa, dos Estados Unidos. É um fortalecimento entre os países daqui. Isso é positivo. Agora, como esse processo se dá, quais são os interesses que estão por trás e de que forma começou? Logo no início, alguma coisa da abertura de mercados na produção agrícola teve impacto muito negativo sobre os pequenos agricultores, em diversos produtos. Há uma mudança, temos uma percepção, não sabemos até que ponto isso é concreto, nessa relação, na forma de integração, no que está por trás disso. (Raul Ristow Krauser, entrevista em 20/01/2011)

As respostas apontam dois argumentos distintos para a avaliação do Mercosul. Um deles é a ausência de recursos, pois os movimentos não conseguem dar conta de acompanhar todos os temas que lhes afetam e, nesse cenário, não têm priorizado a discussão sobre ação no bloco comercial do Cone Sul das Américas. O outro é um posicionamento político em relação ao Mercosul, que não o descarta como espaço de resistência a pressões de países do Norte, mas também não o identifica como espaço importante de ação, por ter vícios de origem que não

foram superados. Na avaliação do MPA, os interesses que sustentam o Mercosul não são claros e a criação do bloco comercial teve impacto negativo sobre os pequenos agricultores; já as mudanças que possam ter ocorrido no bloco ainda não se mostraram concretas a ponto de possibilitar ao movimento uma mudança de opinião sobre o tema.

A visão do MCNOC sobre o Mercosul, ainda que não idêntica, segue a mesma linha, pois os questionamentos apresentados ao bloco comercial remetem à sua origem e à impossibilidade de superação das diferenças entre as formas de integração dos Estados e dos movimentos. Seria possível, segundo Luiz Aguayo, passar a dialogar com o Mercosul, desde que, como resultado das lutas dos movimentos, houvesse uma integração diferente, mas, na avaliação do MCNOC, este cenário não está colocado. Assim, o Mercosul também não figura entre as prioridades de ação do movimento paraguaio. Para Luiz Aguayo:

O Mercosul, para nós, é um acordo de governos e de empresas, e não um acordo entre os povos. Nossa crítica aponta para isso. Entendemos que a integração deve ser a partir da perspectiva dos povos, uma integração solidária dentro do marco da autodeterminação dos povos, por isso o Mercosul não reflete o interesse do nosso povo, muito menos o interesse do setor marginalizado ou do setor organizado. Estamos a favor da integração, mas de que tipo de integração estamos falando? A que queremos é uma integração na perspectiva dos povos, com base na autodeterminação dos povos, respeitando suas culturas, seus níveis de desenvolvimento, seus princípios e solidariedade.

Isso te dá uma visão porque não estão as principais organizações no chamado à agricultura do Mercosul. Ele se orienta mais à perspectiva das organizações não governamentais, que têm sua própria visão e sua própria forma de intervir no processo. (...)

Desde o início houve instâncias de participação, mas na perspectiva de organizações não governamentais e algumas organizações de produtores, que não são os que justamente representam a agricultura familiar camponesa. Para nós, a agricultura familiar camponesa deveria sustentar-se no marco da soberania alimentar. (entrevista em 10/09/2010)

A fala de Aguayo reforça a perspectiva apresentada por Krauser, do MPA, de que é uma decisão política dos movimentos a de não participar de debates no Mercosul. Ele enfatiza que o MCNOC busca integração a partir de outras bases.

Também conforme Rita Zanotto, do escritório da Via na América do Sul, é necessário discutir sobre que bases é feita a integração:

Não questionamos o Mercosul, é uma forma de lidar com mercado de forma que não seja o império que nos impõe o mercado. O Mercosul não surgiu como proposta ideológica de transformar as relações de mercado, como é a Alba [Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América]. Nós acreditamos que a Alba sim seria o ideal, porque é processo de integração

que leva em conta elementos que o Mercosul não leva. Moeda única, processo de formação e de capacitação internos, processos que o Mercosul nem de longe discute. (...) Integração latino-americana é necessidade, é positiva. Sem processo de integração, não tem povo que avance. (entrevista em 29/06/2010)

Portanto, na Via Campesina os movimentos compartilham a ideia de que ação internacional dos camponeses é necessária e que a integração latino-americana é positiva. As respostas de Zanotto e de Raul Krauser consideram o Mercosul como mecanismo para o fortalecimento dos países latino-americanos frente aos imperialismos dos países do hemisfério Norte. Entretanto, por meio das entrevistas entende-se que as organizações optaram por não acompanhar iniciativas de participação em instâncias do Mercosul por não identificarem no Mercado Comum um caminho real para a integração dos povos latino-americanos. Eles orientam seus esforços para a construção da Aliança Bolivariana para os povos da nossa América (Alba) – nome que substitui o mais conhecido Alternativa Bolivariana para as Américas – criada em 2004 em contraposição à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Os entrevistados avaliam que a Alba nasce marcada pela presença dos movimentos e garante espaços autônomos de debate e ação para os movimentos sociais e para o Estado, ao mesmo tempo em que tem espaços de diálogo entre ambos, nos quais podem formular caminhos comuns, mas sem que a presença estatal seja predominante.

Criada inicialmente pelos governos da Venezuela e Cuba, a Alba congrega também movimentos sociais da região e, de acordo com Berrón (2008), vem construindo diálogo entre governos e movimentos ao aglutinar

ideias, valores e propostas dos movimentos sociais – inclusive a menção explícita às ‘Alternativas para as Américas’ – e o espírito autonomista e anti-Alca, que encarna com certo alarde [*fanfarrria, no original*]. Dessa forma, a interpelação [com os movimentos sociais] é direta e expressa, fora do âmbito discursivo, em convites concretos a diálogos e iniciativas de cooperação. (...) A cooperação entre o MST [Movimento Sem Terra] e o governo venezuelano para o desenvolvimento agrário na Venezuela é exemplo concreto da iniciativa conjunta sob o guarda-chuva da Alba. (BERRÓN, 2008, p.20-21)

A aliança entre apoio aos governos e reafirmação da autonomia dos movimentos, ainda de acordo com Berrón (2008), é buscada mantendo a autonomia das organizações da sociedade em relação aos governos em termos de projetos desenvolvidos mas, também, em termos das possibilidades de crítica.

A importância de uma integração entre os movimentos, entendida como uma “integração dos povos”, é outro tema recorrente nas entrevistas. Roseli Maria de Souza, do MPA, ressalta os esforços para a construção de uma integração com essas bases, marcada por iniciativas conjuntas de educação – a exemplo da escola de agroecologia criada na Venezuela ou dos intercâmbios para formação de médicos com Cuba.

A experiência concreta de integração se dá nas organizações, quando trocamos experiências concretas sobre como produzir, como resistir, sobre as experiências que têm os movimentos há anos, no modo de cultivo, na agroindustrialização, na educação informal. (entrevista em 20/01/2011)

Ao lado da importância das trocas entre os movimentos, a relação com o Estado é outro tema central na avaliação dos entrevistados. Para o MPA:

Não temos uma posição anti Estado, mas temos uma leitura de que o Estado carrega em si várias contradições, e que construir uma relação somente sob a tutela do Estado é uma coisa muito delicada. Então, primamos por construir relação de forma autônoma. E em se tratando de políticas públicas, avançamos bastante em políticas para a agricultura familiar, para a agricultura camponesa no Brasil, nos últimos anos. Demos saltos grandes, ainda temos muita coisa para avançar. De certa forma, essa integração entre os governos é importante porque qualifica as experiências que cada governo desenvolve, mas quando vamos intercambiar experiências com outras organizações, discutimos sobre políticas públicas que temos no Brasil, as coisas boas, as dificuldades, os problemas operativos. Conversamos também sobre as políticas públicas que se tem lá, e fazemos esse diálogo. (Raul Krauser, entrevista em 20/01/2011)

As contradições identificadas nas ações dos Estados nacionais foram apontadas como outro elemento que torna difícil o diálogo com o Mercosul. Rita Zanotto questiona o governo brasileiro por não ter avançado na reforma agrária:

[O governo Lula] podia ter feito Reforma Agrária e não fez. A distância entre o agronegócio e a agricultura familiar continua a mesma. Aumentou investimento em ambos. Uma coisa é ter aumentado recurso [para a agricultura familiar]. Outra são nossos agricultores conseguirem aceder ao crédito. (...) Lula fez muita coisa, mas também fechou o olho para muita coisa. O Brasil liberou sementes transgênicas a olho nu. (entrevista em 29/06/2010)

Nessa mesma lógica, Luiz Aguayo avalia como positivo o uso do conceito de agricultura familiar pelo governo de Fernando Lugo, mas questiona as práticas do governo, para além do discurso:

Agricultura familiar camponesa do ponto de vista do governo é algo novo. Vem com o Lugo. Como teoria. Por resultado da insistência das organizações camponesas. Está na agenda teórica, mas não na prática. Não há nada na prática. Imagina que nesta semana o próprio ministro da

agricultura veio com a lei de sementes transgênicas. O MAG representa a grande agricultura empresarial agroexportadora, produtores de soja, mas tem como teoria a agricultura familiar camponesa, fala de soberania e segurança alimentar. Mas não tem nada a ver. (entrevista em 10/09/2010)

A MCNOC não tem críticas à existência de políticas voltadas para a agricultura familiar, apesar de utilizar o termo “agricultura familiar camponesa”, aproximando-o ao uso da palavra “camponês” que marca as falas das organizações associadas à Via Campesina. Entretanto, ele questiona o formato do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf) paraguaio. No dia da entrevista, na sede do MCNOC, em Assunção, havia uma grande folha de papel pardo, pregada na parede, na qual estavam listadas todas as exigências para a apresentação de projetos ao Pronaf. Havia ocorrido uma reunião sobre o tema. Perguntado sobre a avaliação do Pronaf pelo MCNOC, Aguayo apontou para o texto, mostrando a lista com 19 itens e questionando a demanda de intermediários para o acesso aos recursos, chamada por ele de “terceirizaçõ”. Os intermediários, previstos na primeira versão da Lei que instituiu o Pronaf, seriam responsáveis pela administração dos projetos e trâmites para a compra dos produtos com o dinheiro destinado aos agricultores, e estavam consumindo cerca de 30% do total da verba<sup>64</sup>.

### 6.3 Relações da Via Campesina com outros atores

A literatura sobre a Via Campesina indica como esta articulação vem construindo formas específicas para sua relação com governos nacionais, instituições internacionais e também com ONGs. Em relação aos organismos financeiros multilaterais – como a OMC, o FMI e o Banco Mundial – a avaliação da Via é que não existem espaços de fato para a participação dos movimento sociais. “Nestes casos, a Via Campesina se junta aos chamados movimentos antiglobalização para construir grandes protestos do lado de fora das reuniões” (VIEIRA,

---

<sup>64</sup>A exigência de organizações ou consultorias que fizessem a intermediação dos recursos recebidos pelas organizações também foi objeto de questionamento pela Controladoria paraguaia, e uma lei aprovada em junho de 2010 pelo parlamento definiu que os créditos passariam a ser entregues “diretamente aos comitês, cooperativas e associações de produtores, sem intermediação de nenhuma outra associação, comissão ou organização” (PARAGUAI, 2010, p.1). A mesma lei definiu o prazo de três meses para prestação de contas pelas organizações.

Uma das sensações recorrentes durante a pesquisa de campo no Paraguai foi sobre a dificuldade de circulação das informações públicas no país, ao lado de uma profusão de informações diferentes – quando não divergentes – sobre as políticas públicas. Esse ponto não será aprofundado aqui, mas certamente seria tema interessante para entender melhor o funcionamento das instituições públicas no Paraguai, a forma como elas se relacionam com a sociedade e a maneira como a sociedade com elas interage.

2008, p. 159). Foi marcada por essa característica, a presença da Via e dos movimentos que dela participam em grandes manifestações contra as instituições financeiras multilaterais como em Seattle (1999), em Washington e em Praga (2000), em Gênova (2001) e em Cancun (2003), nesta defendendo a retirada da agricultura da pauta de debates da OMC (idem, p.160). Ainda que essa característica da atuação da Via Campesina não esteja diretamente ligada ao caso aqui estudado, o exemplo é válido por duas razões: demonstra a multiplicidade de respostas construídas pela Via Campesina aos diversos atores do espaço internacional, e indica que, quando não há acordo sobre princípios, a Via Campesina vem preferindo atuar por meio de protestos, ficando do lado de fora das reuniões, sem participar de seu andamento. O entendimento, aqui é que a decisão sobre como se relacionar com o Mercosul não reproduz esse formato, mas se aproxima dele quando é expressa a inexistência de intenção em atuar sobre o bloco comercial. Por outro lado, a avaliação apresentada sobre o bloco não o critica da mesma forma como questiona os organismos financeiros multilaterais e, por isso, não gera reações a ponto de provocar protestos e ações diretas.

De qualquer forma, é uma maneira de se relacionar diferente daquela direcionada a fóruns de organizações multilaterais, a exemplo de órgãos das Nações Unidas (ONU) como a FAO, órgão que trata dos temas de alimentação e comida, onde “a presença adquire um caráter mais participativo, na medida em que, sempre que possível, os representantes da Via se fazem presentes, juntamente com algumas ONGs, em plenárias e discussões, mesmo que divergindo das políticas de suas parceiras” (VIEIRA, 2008, p.159). De acordo com Paul Nicholson, da Coordenação Camponesa Européia (CPE) e da coordenação regional européia da Via Campesina, em entrevista a Flavia Vieira,

Com as instituições multilaterais, com as instituições do Banco Mundial, com o Fundo Monetário Internacional, não tomamos nem um tostão, nem uma ajuda, não há nenhuma relação. [...] estas instituições são instrumentos do modelo neoliberal e nós não temos nenhuma relação com elas. Não tivemos nenhuma conversa no passado, nunca. Outra coisa são as instituições das Nações Unidas, a FAO, a UNESCO. Aí nós entendemos que a fragilidade política delas é um marco no qual podemos intervir, e podemos buscar uma interlocução e colocar nossas denúncias e propostas na mesa. E fazemos isso cada vez mais. (Paul Nicholson, entrevista 17/05/07, apud VIEIRA, 2008, p.159).

A relação com os organismos da ONU, no entanto, não ocorre sem conflitos. O posicionamento da FAO sobre agrobiotecnologia, por exemplo, levou a reação da Via Campesina, que “o declarou um ataque pernicioso e demandou da FAO retratação pública de sua posição que promovia os organismos geneticamente modificados como solução para a

fome no mundo” (DESMARAIS, 2008, p.146). A Via Campesina, no entanto, é parte do Comitê Internacional para Soberania Alimentar (CIP) criado para a interlocução com a FAO que consegue agregar ampla gama de organizações, inclusive aquelas ligadas à Coprofam.

As relações da Via Campesina com ONGs, governos nacionais e partidos políticos são consideradas por Vieira (2008) menos pré-determinadas do que aquelas travadas com instituições internacionais, e decididas caso a caso. Há processos nacionais nos quais a relação entre as organizações de camponeses, partidos políticos e governos são mais estreitas, como no caso da Venezuela e Bolívia.

Da mesma forma que ocorre na relação com as ONGs, [na interação com governos e partidos políticos] é reafirmado o princípio da autonomia. Segundo documentos e discursos de dirigentes, a Via Campesina como articulação internacional é independente de partidos, governos e Estados nacionais, mas suas organizações-membro têm liberdade para agir na escala nacional e local (VIEIRA, 2008, p.164).

Entre as organizações que compõem a Via Campesina, de forma geral a participação em instâncias institucionais é vista como maneira de conferir legitimidade aos espaços dos quais se participa e, para evitar que seu nome, representatividade e capacidade de mobilização sejam usados para fins com os quais não concordam, eles optam, em boa parte das vezes, por atuar por fora de tais espaços. Desmarais (2002) relata situações em que a presença da Via foi mal utilizada em fóruns nos quais ela atuava, que tentaram produzir falsos consensos. A reação a isso é certa desconfiança sobre as possibilidades de participação. Segundo Desmarais, "para a Via Campesina, 'participação' é recheada de consequências políticas e econômicas. Em consequência, ela defende seu direito de definir os termos e condições sob os quais participará" (2002, p.107). O binômio autonomia/cooptação é constante nas falas que se referem às relações entre movimentos sociais e governos ou instituições internacionais.

Esta interpretação corrobora a fala de Raul Krauser, do MPA, quando afirma que “primamos por construir relação de forma autônoma”. O movimento busca fugir do que entende como formas de tutela dos Estados sobre os movimentos do campo e concentra esforços na presença em espaços nos quais avalia ser possível agir com autonomia.

Essa visão sobre as possibilidades e limites da participação em espaços institucionais vem diferenciando as formas de inserção de coalizões internacionais de organizações rurais em diversos espaços e também já vem sendo registrada na literatura sobre a ação transnacional

dos atores rurais. Von Bülow (2010, p.94) relata distintos posicionamentos entre as coalizões de organizações sociais do campo na América do Sul, quando do início das negociações da Alca. Naquela experiência, as organizações construíram posição comum de atuar contra o acordo de livre comércio. Em outros temas, como as negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), nunca houve consenso e as organizações seguem atuando separadamente. Enquanto a Via Campesina sustenta posição de não participar de diálogo com a OMC e defende que ela não interfira nas políticas sobre agricultura, outras organizações, entre elas a Contag, afiliada brasileira da Coprofam, “afirmam que esta posição não é sustentável nem efetiva (...) e apóiam a postura do G-20 (uma coalizão de países em desenvolvimento) pela redução do uso de subsídios pelos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que demandam tratamento especial para produtores de pequena escala do mundo em desenvolvimento” (VON BÜLOW, 2010, p.94-95).

Não é, portanto, novidade que há organizações do campo brasileiras atuando em debates transnacionais com linhas políticas diferentes. Tal situação pode ser compreendida, em termos teóricos, pela ideia de que a posição dos atores nas redes das quais são partícipes é importante para entender como eles se inserem em debates, para além dos contextos políticos em que atuam (VON BÜLOW, 2010, p.7). Além disso, é visível que os movimentos carregam, para sua ação transnacional, avaliações políticas construídas no âmbito nacional. Assim, se a postura desses movimentos em relação aos governos nacionais ressalta as contradições de suas ações, pode-se entender que as reações desses movimentos com o Mercosul, que é uma associação de tais governos, também seja marcada por tal postura.

No presente trabalho não há uma análise formal das posições dos atores nas redes, entretanto, é possível trabalhar com essas ideias a partir do entendimento de que os atores estão interligados em redes e formam grupos – tais como a Via Campesina e a Coprofam – que tomam decisões sobre estar ou não em alguns espaços a partir das suas relações e das visões políticas que as embasam. Assim, mais uma vez, argumentamos que, pelo menos nesses casos, oportunidades políticas não são, sozinhas, suficientes para explicar as opções dos atores, pois há divergências sobre como cada grupo interpreta tais oportunidades. A decisão de incidir ou de não incidir no Mercosul pode ser entendida a partir de tais elementos. Ainda na década de 90, as organizações que fazem parte da Coprofam identificaram no Mercosul um espaço ao qual valeria a pena destinar forças, de forma a se proteger de decisões do bloco que poderiam afetar a vida dos agricultores familiares e a buscar garantir que suas pautas fossem

contempladas nos debates regionais. Após anos de tentativas frustradas de diálogo, a partir de 2004 conseguiram construir espaço de incidência direta sobre o Mercosul.

As mudanças políticas nos países da região – em especial a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil – facilitaram a abertura de espaços, mas isso não ocorreu sem fortes pressões e articulações dos sindicatos e movimentos sociais articulados na Coprofam. De forma diferente, os movimentos da Via Campesina construíram caminhos de atuação regional que não identificaram, no Mercosul, espaço válido para incidência direta, e não destinaram esforços a fim de construir pontes para inserção em tal espaço. Assim, em 2003, as mudanças nos governos da região não significaram oportunidades políticas para elas, pelo menos não nessa questão específica. O ponto principal, portanto, é uma diferença na avaliação política do que é o Mercosul e, em consequência, das possibilidades de incidência na Reaf.

No que se refere aos debates teóricos sobre participação – apresentados de forma resumida no marco teórico do presente trabalho –, pode-se dizer que as organizações cujas entrevistas foram analisadas neste capítulo trabalham com a perspectiva de que devem manter suas experiências de participação e representação em uma esfera própria, diferenciada dos Estados, governos e dos partidos políticos. A participação em instâncias de negociação no interior do Estado e de organizações internacionais, conforme apontado no marco teórico, tende a ser percebida como campo minado, pela preponderância dos atores estatais naquelas arenas. A negociação com o Estado ocorre em situações pontuais, quando os movimentos entendem que estão em posição de igualdade de participação, isto é, quando participam da definição das formas de interação, das pautas e têm incidência sobre os resultados<sup>65</sup>. Esse é, portanto, um dos elementos que caracteriza a avaliação do MPA, no Brasil, e do MCNOC, no Paraguai, sobre a possibilidade de interação com o Mercosul, tendo como resultado a opção, destes movimentos, por não se envolver em espaços institucionais do bloco, até o momento atual.

Assim, entre as organizações estudadas nessa pesquisa, uma avaliação política que se faz da possibilidade de obter resultados a partir da participação em instâncias de negociação e diálogo com os governos e organismos internacionais é feita caso a caso, podendo resultar na participação em alguns espaços (como os da FAO), e na ausência em outros (como o

---

<sup>65</sup> Seria interessante aprofundar a reflexão sobre os usos diversos da palavra autonomia e do que é considerada uma situação com igualdade de participação, sobretudo em relação a governos que, como o brasileiro, carregam uma história de lutas próximas aos movimentos e que, depois vieram a assumir cargos executivos. Tal discussão, entretanto, foge ao escopo da presente pesquisa.

Mercosul). As divergências sobre os objetivos que devem ter tais espaços são elementos centrais para a decisão sobre participar ou não de cada espaço.

A atenção a esses posicionamentos, no âmbito de uma pesquisa que enfoca justamente uma instância institucional do Mercosul, nos parece relevante por colocar em destaque mais um exemplo concreto da diversidade de formas como os movimentos do campo, no Brasil e no Paraguai, têm construído sua inserção nos debates para além das fronteiras nacionais.

## 7 CONCLUSÃO

A existência, a força e a diversidade dos movimentos do campo atuando na esfera transnacional são prova de que as previsões sobre o fim dos agricultores familiares e camponeses estavam erradas (Desmarais, 2002, p.92). Movimentos sociais e sindicatos do campo não apenas seguem vivos, mas reinventam e ressignificam as maneiras como querem ser chamados, reorganizam seus discursos de forma a buscar espaços de diálogo com outros setores das sociedades, criam maneiras de se aliar com outros atores – não importa se estão dentro ou fora das fronteiras de cada país, pois os temas que os impactam muitas vezes desconhecem fronteiras nacionais.

Ao longo das últimas décadas, organizações do campo construíram um conjunto de repertórios, de formas mais ou menos perenes de agir no ambiente transnacional. O caso aqui estudado refere-se a um tipo específico de ação, em um espaço institucional. Alguns elementos que caracterizam a experiência estudada são: (1) a interação entre organizações da sociedade e governos nacionais – ou, melhor dizendo, com setores de tais governos; (2) a existência de um conjunto de práticas que definem como se dá essa interação, e que, também elas, são fruto da interação, das negociações, dos acordos e das disputas entre governos e organizações; (3) o acordo sobre os temas que serão objeto de debate naquele espaço que, também ele, acaba sendo um dos muitos atores que povoam a esfera internacional.

Pelas reflexões aqui realizadas, foi possível identificar alguns dos elementos importantes para que um grupo de organizações rurais do Cone Sul das Américas buscasse, de forma direta, construir a possibilidade de interação com os governos dos países da região, reunidos no Mercosul: uma avaliação política de que seria válido tentar incidir nos debates do Mercosul e uma avaliação política de que espaços de diálogos com governos sobre a construção de políticas públicas são algo positivo, que pode gerar resultados concretos e garantir que as especificidades da população que representam sejam levadas em conta pelo bloco comercial<sup>66</sup>. Tais especificidades estão ligadas à diferenciação dos agricultores familiares, que não são

---

<sup>66</sup> Muitos outros elementos que podem ter contribuído para que se chegassem a essas ideias não foram percebidos pela pesquisa, e é importante que essa limitação seja levada em conta – seria interessante entender se laços de amizade, gostos pessoais, objetivos outros contribuíram para a decisão, mas, de fato, uma metodologia que observa organizações e não relatos individuais tem maiores dificuldades em chegar a esses aspectos.

características inerentes a um grupo; também elas são construções políticas nas quais as organizações da sociedade civil estão engajadas.

Na base das duas avaliações políticas identificadas como importantes está uma concepção de integração regional como algo positivo e marcado pela interação entre as organizações e seus membros, mas também marcado pela interação de tais grupos com os Estados nacionais e pela interação entre os Estados em si. Ao longo da pesquisa, fomos entendendo que estes são elementos centrais para o entendimento da diversidade de reações construídas pelas organizações do campo ao processo de internacionalização das decisões sobre os temas que os afetam, em geral, e ao Mercosul, especificamente. Se, por um lado, a ideia de integração como algo positivo e necessário parece estar presente no discurso de todas as organizações do campo entrevistadas – daquelas que decidiram atuar sobre o Mercosul e daquelas que optaram por não tratá-lo como espaço prioritário de ação –, por outro fica visível, pela pesquisa, quão diferentes podem ser os significados atribuídos ao termo e como isso tem impacto nas avaliações dos grupos sobre como ser relacionar com outros grupos – notadamente, no caso estudado, com o Mercosul e suas instâncias. A maneira como organizações e governos interagem e o resultado dessa interação são questões sobre as quais divergem as organizações que optam por atuar no Mercosul e aquelas que não o identificam como espaço válido para a construção da integração regional almejada.

A criação da Coprofam, em 1993, foi identificada como passo central para o que, uma década depois, viria a ser a Reaf. Os documentos relatam que foram feitas diversas tentativas de pautar a questão da agricultura familiar no bloco até que, em 2003, conseguiu-se construir alianças fortes o suficiente para que o tema, literalmente, entrasse na pauta dos órgãos decisórios do bloco. O apoio e o interesse do governo brasileiro – recém assumido pelo Partido dos Trabalhadores – foi fundamental para que isso fosse possível. O apoio do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola às atividades da Coprofam – para citar apenas um exemplo – também o foi. Como argumentamos diversas vezes ao longo do texto, a convergência de interesses entre setores de governos, das organizações da sociedade civil aglutinadas na Coprofam, e também de organismos internacionais, foi central para a criação da Reaf. O papel dos indivíduos que neles trabalham ou militam também foi central para esse processo.

O olhar dessa dissertação foi para as organizações, mas o papel de indivíduos no processo precisa ser levado em conta: eles estão nos locais por meio das organizações que representam

ou das quais participam, mas suas conexões, sua forma de pensar, sua capacidade de articular é importante para o processo. Aceitando que a agência existe nas diferentes figurações assumidas pelos atores, tornou-se possível observar organizações sem deixar de perceber que indivíduos são relevantes dentro delas. Este trabalho certamente não enfoca a atuação dos indivíduos, mas consegue apontar sua relevância e ação no processo estudado.

As mudanças no interior do Estado não são entendidas, aqui, como suficientes para que as organizações identificassem aquela situação como uma oportunidade política. Isso só ocorreu porque elas estavam reunidas, tinham decidido atuar pela busca de espaços no Mercosul, conseguiram costurar alianças e construir um discurso que possibilitasse o diálogo com os governos. Havia, portanto, definições políticas prévias que possibilitaram agir em relação ao Mercosul. Em suma, as organizações construíram aquela oportunidade, muito mais do que a aproveitaram. Foram diversos os aspectos que convergiram e criaram, juntos, condições políticas para a instalação da Reaf. No caso estudado, é visível que oportunidades só existem em conexão com os posicionamentos políticos das organizações, não sendo algo dado pela conjuntura, mas pelas avaliações políticas dos movimentos, feitas com base em suas concepções políticas, suas estratégias, suas prioridades. Essa constatação está longe de ser inédita, mas reiterá-la é importante para o entendimento do processo aqui estudado.

Ademais, para o presente caso é possível afirmar que o que se conseguiu construir a partir da ação coletiva foi um resultado – imprevisível quando se iniciaram as ações das organizações ou a consolidação da assessoria internacional do MDA, por exemplo – de diversas interações, do que as pessoas trouxeram ao coletivo, de como deram conta de se articular, das confluências que conseguiram identificar ou construir, dos caminhos que conseguiram abrir ou fechar.

Vale repetir, nesta conclusão, outra observação já feita no capítulo 3: da interação das organizações com governos, percebe-se o quanto esses últimos não são espaços homogêneos, de forma que julgamos ser possível que setores dos governos se aproximem de organizações da sociedade civil em busca de fortalecer sua ação intragovernamental. As possibilidades para isso parecem vir crescendo, tendo em vista que, no Brasil, ao longo do governo Lula, ministérios passam a ter mais espaço para fazer política internacional, aumentando a complexidade dessa ação no interior dos governos e a gama de interlocutores possíveis para as organizações da sociedade civil nessa área.

Outro tema que vale ser destacar na conclusão refere-se às organizações que chegaram à Reaf quando este já era um espaço criado: pelas entrevistas, fica visível que elas não planejaram estrategicamente sua participação, mas responderam a um convite (que existiu em decorrência de sua relação com um setor do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil). E, olhando as possibilidades de ação naquele espaço, decidiram ficar, tendo avaliado que ali poderiam colocar seus temas de luta, tratar dos temas que as interessavam. Pelas organizações que a acompanham, a Reaf é entendida, ela mesma, como experiência de integração na medida em que se conhecem os países vizinhos, as possibilidades e fragilidades das experiências desenvolvidas por outras organizações e pelos Estados e se aprofunda o contato com outros movimentos.

Por fim, a Reaf aparece como um espaço valorizado pelas possibilidades que abre na formação dos membros das organizações, algo que contribui para o entendimento da continuidade da presença das organizações ao longo do tempo. Conforme já apontado, a Reaf aparece como esforço válido, na avaliação dos movimentos que dela participam, sobretudo por ter expandido a legitimidade da categoria de agricultores familiares no bloco e contribuído com a consolidação da ideia de que há duas agriculturas diferentes, que precisam receber políticas diferentes.

Comparando as expectativas apresentadas pelas organizações paraguaias e as justificativas para seu interesse na Reaf com aquelas trazidas nas entrevistas pelas organizações brasileiras, nos parece que as primeiras têm um foco mais bem definido sobre dois aspectos da Reaf: a possibilidade de, por meio dela, incidir sobre a ação do governo nacional e de, ao mesmo tempo, garantir a existência de políticas regionais que de fato facilitem o comércio de seus produtos com outros países do bloco. É possível que nuances sobre outras intenções políticas dessas organizações tenham passado despercebidas, tendo em vista o menor tempo para pesquisa no Paraguai e por se tratar de um país sobre o qual tínhamos muito menos informações, de forma que as pesquisas se concentraram mais no entendimento geral sobre as organizações do que nas relações específicas entre elas. Em se tratando de organizações que não são as maiores do país, entretanto, é possível entender que as alianças com a Coprofam (e com as suas afiliadas) e com o Mercosul sejam importantes para o fortalecimento político de tais organizações, abrindo caminhos para alianças ou embates com o governo nacional, ou fortalecendo-as como interlocutores entre o Estado e a sociedade. É interessante também notar que, ao longo do capítulo 5, as falas das organizações paraguaias e das brasileiras foram muito

semelhantes, o que parece indicar que a continuidade da inserção dessas organizações na Reaf vem se dando de forma parecida.

Vale, ainda, comentar sobre as relações das organizações presentes à Reaf – e da Reaf em si – com organismos internacionais. Por meio das entrevistas e na observação participativa, fomos percebendo as conexões da Reaf e das organizações com organismos internacionais tais como o Fida, a Fao, a espanhola Aecid, bem como com outros âmbitos do Mercosul (tais como as Reuniões Especializadas de Mulheres, Juventude e Cooperativas), indicativas da capacidade de estabelecimento, pela Reaf, de conexões com outros atores do mundo internacional. Ao mesmo tempo, foram se delineando novas articulações, feitas pela Reaf ou por ela facilitadas. O contato com organizações da África e da Ásia, relatado no capítulo 5, ainda que não fosse inédito, é exemplo de como, ao se consolidar como espaço de interação entre governos e organizações, a Reaf permite a criação ou o fortalecimento de laços com outros atores. Seria um desafio interessante olhar com mais detalhe como os atores da Reaf se conectam a outros grupos, como usam as conexões ali formadas para outros espaços, como o conjunto de conexões ali existentes pode agregar forças para outros projetos políticos das organizações na esfera transnacional.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. C. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, Jan./Abr., p. 99-112, 2008.

\_\_\_\_\_. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS: MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis, UFSC, 2007. Não paginado.

ALEMANY, C.; LEANDRO, B. **Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul**. Montevideu: Friedrich Ebert Stiftung. Uruguai, 2006.

ALMADA, F.; BARRIL, A. G. **Caracterización de la agricultura familiar en el Paraguay**. Assunção: IICA, 2006.

ALMEIDA, M. W. B. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **RBCS**, v. 19, n. 55, p. 33-52, junho de 2004.

AMORIM, C. A ALCA possível. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 jul., p. A3, 2003.

ANHEIER, H.; GLASIUS, M.; KALDOR, M. Introducing global civil society. In: ANHEIER, H.; GLASIUS, M.; KALDOR, M. (Eds.), **Global Civil Society 2001**. London: Sage Publications, p. 2-33, 2001.

AVELAR, L. Participação Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.) **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. São Paulo: Ed. UNESP/Konrad Adenauer, p. 261-280, 2007.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos, Belo Horizonte: DCP-UFMG, 2005. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>. > Acesso em 20 fev. 2011.

BARREIRO, L. Difícil y apenas comienza. Análisis de conjuntura. **Revista Paraguaya de Sociología**. Ano 46, n.135, p. 53-66, julho-dezembro de 2009.

BERRÓN, G. De la lucha contra el ALCA a la “integración de los pueblos”: movimientos sociales y procesos de integración. **RD**, p.6-23, 2008. Disponível em: [http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/berron\\_luchacontra-alca.pdf](http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/berron_luchacontra-alca.pdf). > Acesso em 20 fev. 2011.

BORRAS JR, S. M. La Vía Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform. **Journal of Agrarian Change**, Vol. 8 Nos. 2 and 3, p. 258-289, abril e julho de 2008.

BORRAS JR, S.M; EDELMAN, M; KAY,C. Transnational agrarian movements: origins and politics, campaigns and impacts. **Journal of Agrarian Change**, v. 8, n. 2 e 3, p. 169-204, 2008.

BRASIL. Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1946.htm>>. Acesso em 1º mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **A agricultura familiar no Brasil e o censo agropecuário 2006**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/sites/default/files/cartilha%20ibge%20agricultura%20familiar.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Convite para o Seminário Internacional: agricultura familiar e negociações internacionais**. Brasília, Brasil, 2003.

CARTER, M. **Democracy & authoritarian legacies in Paraguay, 1989 – 2008**. Washington, DC. Artigo no prelo, 2010.

CASTRO, M. S. P. Contribuição ao grupo de reflexão perspectiva ao sobre o Mercosul: propostas para ação e debate. In: HUGUENEY FILHO, C.; CARDIM, C. (Orgs.). **Grupo de reflexão perspectiva ao sobre o Mercosul**. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, p.63-76, 2003.

CDE. Dirigentes de la ONAC opinan sobre el Mercosur. **Informativo Campesino**. n. 41, fevereiro de 1992. Assunção: CDE, p.4.

\_\_\_\_\_. Entrevista a Odilón Espínola – Secretario General de la FNC “Este gobierno es incapaz”. **Informativo Campesino**. n. 193, Assunção: CDE, outubro de 2004, p.6.

\_\_\_\_\_. Federación Nacional Campesina, una larga aspiración concretada. **Informativo Campesino**. n.34, Assunção: CDE, agosto de 1991, p.2-5.

\_\_\_\_\_. La falacia de la participación campesina. **Informativo Campesino**. Assunção: CDE, fevereiro de 1990, p. 2-3.

\_\_\_\_\_. Mercosur y Alca. **Informativo Campesino**. n.176, Assunção: CDE, Maio de 2003, p. 12.

\_\_\_\_\_. Nota: Cámara de diputados. **Informativo Campesino**. n. 193, Assunção: CDE, outubro de 2004, p.26.

\_\_\_\_\_. ONAC seguirá apoyando al CONCODER **Informativo Campesino**. Assunção: CDE, fevereiro de 1990, pp.5.

CIPAE, BASE IS. **Las economías campesinas ante la integración: Resumen y conclusiones del Seminario Mercosur y su impacto en el área rural del Cono Sur**". Asunción, Paraguay, 1992. Disponível em: <<http://biblioteca.redrural.org.py>>. Acesso em 22 fev. 2011.

COLÁS, A. **International Civil Society**. Cambridge, England: Polity Press, 2002.

CONTAG. **Programa do Seminário agrícola internacional: avaliando as negociações da OMC, da Alca e seus reflexos na agricultura familiar da América Latina**. Brasília, Brasil, 2003

\_\_\_\_\_. Programa do Seminário agrícola internacional: avaliando as negociações da OMC, da Alca e seus reflexos na agricultura familiar da América Latina, realizado em 12 e 13 de dezembro de 2003, Brasília, Brasil.

COPROFAM. **Carta de Florianópolis**. Documento final do seminário agricultura familiar e Mercosul. Florianópolis, Brasil, 1999.

\_\_\_\_\_. **Carta de Montevideu** – Proposta da Coprofam ao Conselho do Mercosul. Montevideu, Uruguai, 2003. Disponível em <[http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/documentosvarios/v58ay3z1t\\_Carta%20de%20Montevideo.doc](http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/documentosvarios/v58ay3z1t_Carta%20de%20Montevideo.doc)>. Acesso em 23 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Rosário**. Rosário, Argentina, 1996. Disponível em <[http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/documentosvarios/nb68kb9j0\\_DeclaraciondeRosario-1996\[1\].pdf](http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/documentosvarios/nb68kb9j0_DeclaraciondeRosario-1996[1].pdf)>. Acesso em 23 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Reunião extraordinária da Coprofam, preparatória para a 1ª Reaf. **Ata**. Foz do Iguaçu, Brasil, 27 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Unión Agrícola Nacional (Paraguay)**, 2010. Disponível em: [http://www.coprofam.org/?id\\_seccion=3&id\\_secOrganigrama=16](http://www.coprofam.org/?id_seccion=3&id_secOrganigrama=16). Acesso em 8 mar. 2011.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAGNINO, E.; OLVERA, J. A. e PANFICHI, A. (Orgs.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. S. Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, v. 01, 2006.

DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA. **Documento final do Seminário sobre a Agricultura Familiar e Negociações Internacionais**. Brasília, Brasil, 2003. Disponível em: <[http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/Cartas.%20declaraciones%20y%20comunicados%202/62qpptvg5\\_DeclaraciondeBrasilia2003%5B1%5D.pdf](http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/Cartas.%20declaraciones%20y%20comunicados%202/62qpptvg5_DeclaraciondeBrasilia2003%5B1%5D.pdf)>. Acesso em 8 mar. 2011.

DELLA PORTA, D. Comparative politics and social movements. In: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (Orgs.). **Methods of social movement research**. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 286-313, 2002.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. **Social Movements: an introduction**, Oxford: Blackwell, 1999.

DESMARAIS, A. A. The power of peasants: Reflections on the meanings of La Vía Campesina. **Journal of Rural Studies**. University of Regina, Regina Sask, Canadá, n. 24, p.138–149, 2008.

\_\_\_\_\_. The Vía Campesina: consolidating an international peasant farm movement. **The Journal of Peasant Studies**, Londres, v.29, n.2, p. 91-124, Jan 2002.

DIANI, M. Social movements, contentious actions and social networks: from metaphor to substance? In: Diani, M; McADAM, D. **Social movements and networks: relational approaches to collective action**. Oxford: Oxford University Press, p. 1-18, 2003.

\_\_\_\_\_. **The structural bases of movement coalitions: multiple memberships and networks in February 15<sup>th</sup> 2003 peace demonstrations**. Preparado para apresentação na American Sociological Association Centenary Meeting Philadelphia, 2005.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. **American Journal of Sociology**, Chicago: The University of Chicago Press, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.

FAVARETO, A. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **RBCS**, vol. 21, n. 62, p.27-162, outubro de 2006

FOGEL, R. (Comp.). **Sequía em los humedales: Estudios de la realidad nacional**. Assunção: CERI, 2009.

\_\_\_\_\_. Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay. In: GARAMMONT, H.C. **La construcción de la democracia en el campo latinoamericano**. CLACSO, Buenos Aires, p. 95-106, março de 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C03Fogel.pdf>>. Acesso em 8 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Sistematización de experiencias en desarrollo sostenible y pobreza campesina**. Assunção: CERI, 2008.

FUNAG. **O Mercosul e a integração sul-americana: mais que economia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

GARCIA JR, A. R. & HEREDIA, B. A. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: GODOI, E. P.; MENEZES, M. A. & MARIN, R. A. (Orgs.) **Diversidade do campesinato: expressões e categorias, v.2: estratégias de reprodução social**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead), p.213-244, 2009.

GIMÉNEZ, A. Reorganización sindical no debe repetir errores. In: PALLAU, M; ORTIZ, A. **Movimientos sociales y expresión política**, BASE IS, SPP, CEPAG, p. 33-43, 2005.

GONZALEZ, C.A. et al. **Organizaciones campesinas en el Paraguay**. Assunção: CIDSEP, 1988.

GOODWIN, J.; JASPER, J. Caught in a winding, starling wine: the structural bias of political process theory. **Sociological Forum**, v. 14, n. 1, p 27-54, 1999.

GUIMARÃES, S. M. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005

HOSCHSTETLER, K. Mercosur, ciudadanía y ambientalismo. In: JELÍN, E. **Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, p. 203-244, 2003.

INCOOP. Resolução n. 6.053, de 17 de agosto de 2010. Atualiza a classificação geral e a tipificação das cooperativas.

JASPER, J. After the big paradigms: social movement theory today. POLITICS AND PROTEST WORKSHOP, CUNY Graduate Center, 5 fev., 2009. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/politicsandprotest/>>. Acesso em 23 fev. 2011.

KECK, M; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca/London: Cornell University Press, 1998.

KLOTZ, A. Transnational activism and global transformations: the anti-apartheid and abolitionist experiences. **European Journal of International Relations**, Sage Publications, v. 8, n. 1, p. 49-76. 2002.

KUNRATH SILVA, M e MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S; KUNRATH SILVA, e MARQUES, P. E.M, **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

LATOURETTE, B. **Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red**. 1. ed. Buenos Aires: Manantial, 2008.

LEMGRUBER, S. Paraguai: transição inconclusa e integração recente. In: LIMA, M.R.S; COUTINHO, M.V. (Orgs). **A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: Funag, p. 245-276, 2007.

LICHTERMAN, P. Seing structure happen: theory driven participant observation. In: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (Eds.). **Methods of social movement research**. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 118-145, 2002.

MARTINS, J. S. Los campesinos y la política en el Brasil. In: CASANOVA, P.G. (Org.). **Historia política de los campesinos latinoamericanos**. Mexico: Editora Siglo Veintiuno, 1985.

MCADAM, D; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (Eds.). **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MCNOC. **Lineamientos estratégicos: la propuesta para la reforma agraria integral**. Paraguai: 2009.

MDA, MRE, FIDA MERCOSUL. Primeiro Ciclo REAF. Publicação para a VI REAF, 5 a 8 de dezembro de 2006, Porto Alegre, Brasil, 2006.

MDA. 1ª Seção Nacional da Reunião Especializada de Agricultura Familiar. **Degravação da reunião ocorrida em 22 de setembro de 2004**.

\_\_\_\_\_. **Convite para o Seminário Internacional: Agricultura Familiar e as Negociações da ALCA e OMC**, realizado de 20 a 22 de agosto de 2003, Brasília, Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. Delegação do Paraguai visita assentamento para conhecer programa de documentação. Disponível em <[http://www.mda.gov.br/portal/radio/sounds-view?sound\\_id=6129046](http://www.mda.gov.br/portal/radio/sounds-view?sound_id=6129046)> . Acesso em 8 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar.** Publicação para a XIV REAF, 15 a 18 de dezembro de 2010, Brasília/DF/Brasil Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/Brasil), 2010. Disponível em: [http://www.reafmercosul.org/reaf/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=5959529](http://www.reafmercosul.org/reaf/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=5959529). Acesso em 23 fev. 2011.

MEDEIROS, L. S. Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. (org.). **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/rural.html>. Acesso em 23 fev. 2011.

MELUCCI, A. **Challenging codes:** collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/ATA N°02/03. XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum. **Ata da reunião realizada no dia 17 de fevereiro de 2003**, em Montevideu, Uruguai, 2003.

\_\_\_\_\_. MERCOSUL/GMC/RES N° 25/07. **Resolução.** Diretrizes para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar no Mercosul, 2007.

\_\_\_\_\_. MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/04. **Resolução.** Cria a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul, 2004.

\_\_\_\_\_. MERCOSUL/GMC/RES. N° 25/07 **Resolução.** Diretrizes para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar no Mercosul, 2004. Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2507p.pdf>. Acesso em 21 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/04. LIII Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum. **Ata da reunião realizada nos dias 30 e 31 de março de 2004**, em Buenos Aires, Argentina, 2004.

\_\_\_\_\_. MERCOSUR/GMC/ACTA N° 02/04. LIV Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum. **Ata da reunião realizada nos dias 23 e 25 de junho de 2004**, em Buenos Aires, Argentina, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ouro Preto.** Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, 1994. Disponível em [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto\\_PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf). Acesso em 03 mar. 2011.

MORA, C. Participación y organizaciones campesinas en Paraguay. In: GARAMMONT, H. C. **La construcción de la democracia en el campo latinoamericano**. CLACSO, Buenos Aires, p. 343- 365, março de 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C13Mora.pdf>> Acesso em 8 mar. 2011.

MPA. **O movimento: quem é o MPA?** Disponível em <http://vozcamponesa.blogspot.com/2010/10/movimento-dos-pequenos-agricultores.html?zx=d731f2514ca7f5fe>. Acesso em 8 mar. 2011.

MRE, 2010. **G-20 Comercial**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial/view>. Acesso em 23 fev. 2011.

NEVES, D. P. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, B.M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Orgs.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, v. 1, p. 211-270, 2007.

\_\_\_\_\_. Campesinato e reenquadramento sociais: os agricultores familiares em cena. **Revista NERA**. Presidente Prudente, ano 8, n. 7, p. 68-93, Jul./Dez. 2005. Disponível em <<http://www4.fct.unesp.br/nera/revistas/07/Neves.PDF>>. Acesso em 22 fev. 2011.

PALLAU, M. Movimientos sociales y organizaciones políticas: más encuentros que desencuentros. In: PALLAU, M; ORTIZ, A. **Movimientos sociales y expresión política**, BASE IS, SPP, CEPAG, p.265-278, 2005.

PARAGUAI. **Lei nº 4049, de 27 de julho de 2010**. Regulamenta a entrega de aportes aos produtores beneficiários dos programas executados pelo Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1863, de 30 de janeiro de 2002**. Estabelece o Estatuto Agrário.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2419, de 23 de setembro de 2003**. Cria o Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Resultados preliminares do censo agropecuario nacional 2008**. 2009. Disponível em: <<http://www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2010.

PASTORE, C. **La lucha por la tierra en el Paraguay**. Intercontinental Editora Assunção, 2008 [1972].

PICOLOTTO, E. L. A emergência dos "agricultores familiares" como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo agr**. [online]. Centro de Estudios Histórico Rurales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. vol.9, n.18, p. 00-00. 2009.

PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. Buenos Aires: Ediciones Siap Planteos, 1975.

RIELLA, A Las Organizaciones rurales y el proceso de integración regional. **Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología**. Año XV, n. 20, junho de 2002. Disponível em <[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/arquivo\\_6.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/arquivo_6.pdf)>. Acesso em 22 fev. 2011.

RIQUELME, Q. **Los campesinos sin tierras en Paraguay**: conflictos agrarios y movimiento campesino. Buenos Aires: CLACSO, 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.redrural.org.py>>. Acesso em 21 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Para disminuir efectivamente la pobreza rural: reforma agrária y desarrollo rural. In: CODEHUPE. **Derechos Humanos en Paraguay** – 2008. Assunção, Paraguai, p. 665-680, 2008.

ROSA, M. C. As Novas Faces do Sindicalismo Rural Brasileiro: A Reforma Agrária e as Tradições Sindicais na Zona da Mata de Pernambuco. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 3, p. 473-503, 2004.

\_\_\_\_\_. I was a soccer star: sobre os limites da sociologia dos militantes em um estudo de caso com o Landless People's Movement na África do Sul. In: II Congresso Latinoamericano de Antropologia, 2008, San Jose. **Anais**. San Jose, 2008.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A, e MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S; KUNRATH SILVA, M. e MARQUES, P.E.M, **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, p.21-50, 2004.

SNOW, D. A.; TROM, D. The case study and the study of social movements. In: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (Eds.). **Methods of social movement research**. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 146-172, 2002.

TARROW, S. **The new transnational activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. The Dualities of Transnational Contention: Two Activist Solitudes or a New World Altogether? **Mobilization**, San Diego: Center for the Study of Social Movements and Social, v. 10, n. 1, p.53-62, fev. 2005a.

\_\_\_\_\_. **Poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009 [1988].

THEVÉNOT, L. Which road to follow ? The moral complexity of an 'equipped' humanity. In LAW, J.; MOL, A. (Eds), **Complexities: Social Studies of Knowledge Practices**, Durham and London: Duke University Press, p.53-87, 2002.

TILLY, C. **Explaining social process**. London: Paradigm Publishers, 2008.

\_\_\_\_\_. Mechanisms in Political Processes. **Annual Review of Political Science**. Palo Alto, CA, n. 4, p. 21-41, 2001.

VACCARIA, A. Resenha: Reensamblar lo social: una introducción a al teoríal del actor-red. **Revista CTS - Revista Iberoamericana de Ciencia, tecnología y sociedad**, nº 11, vol. 4, julho de 2008. Disponível em: <http://oeibolivia.org/files/Volumen%204%20-%20N%C3%BAmero%2011/res01.pdf>. Acesso em 3 mar. 2011.

VALDÉS, T. El Mercosur y el movimiento de mujeres: un espacio para la ampliación de ciudadanía? In: JELÍN, E. **Más allá de la nación**: las escalas múltiples de los movimientos sociales. Buenos Aires: Libros del Zorzal, p. 245- 277, 2003.

VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. O Mercosul na encruzilhada: uma agenda para os próximos anos. In: HUGUENEY FILHO, C.; CARDIM, C. (Orgs.). **Grupo de reflexão perspectiva sobre o Mercosul**. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, p. 347-362, 2003.

VIA CAMPESINA. **¿Quién somos? La voz de las campesinas y de los campesinos del mundo.** Disponível em <  
[http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=27&Itemid=44](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=27&Itemid=44)>. Acesso em 8 mar. 2011.

VIEIRA, F. B. **Dos proletários unidos à globalização da esperança**: um estudo sobre articulações internacionais de trabalhadores. 2008. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2008.

VILADESAU, T. P. El movimiento campesino en el Paraguay. Conflictos, planteamientos y desafíos. In: PALLAU, M; ORTIZ, A. **Movimientos sociales y expresión política**, BASE IS, SPP, CEPAG, p. 21-32, 2005.

VON BÜLOW, M. Networks of Trade Protest in the Americas: towards a new labor internationalism? **Latin American Politics and Society**, Miami: Center for Latin American Studies at the University of Miami, v. 51, n. 2, p. 1-28, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pathways to transnationality**: networks, collective action, and trade debates in the Americas. 2007. 292f. Tese (Doutorado em Filosofia), Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 2007.

\_\_\_\_\_. **Building transnational networks**: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WANDERLEY, M. N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n.2, Ed. UFPR, p. 29-37, jul/dez 2000.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis**: methods and applications. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

**Páginas de internet consultadas:**

AFA – <http://asianfarmers.org>

CNS – <http://www.extratativismo.org.br/>

Contag – [www.contag.org.br](http://www.contag.org.br)

Coprofam – [www.coprofam.org.br](http://www.coprofam.org.br)

Miqcb – <http://www.miqcb.org.br>

Oxfam – [http://www.oxfam.org.uk/oxfam\\_in\\_action/where\\_we\\_work/brazil.html](http://www.oxfam.org.uk/oxfam_in_action/where_we_work/brazil.html)

Rebrip – <http://www.rebrip.org.br>

Roppa - <http://www.roppa.info>

Via Campesina – [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)

## ANEXO 1

### ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

#### **Questionário para organizações que participam da Reaf**

Objetivo do questionário - O objetivo das perguntas é coletar informações sobre como organizações da sociedade civil (movimentos sociais, organizações sindicais rurais e ONGs), no Brasil e no Paraguai, que participam da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), justificam (ou explicam) a opção pela presença nesta instância, relacionando-a ao contexto em que atuam nacional e internacionalmente.

Nome da organização \_\_\_\_\_

#### **I – JUSTIFICATIVAS PARA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE CRIAÇÃO/ INÍCIO DA REAF (2003 - 2005)**

Objetivo - Compreender quais foram as justificativas iniciais apontadas pelas organizações, no Brasil e no Paraguai, para se engajar na ação transnacional no âmbito do Mercosul.

(Caso você não participe da Reaf desde o início, responda sobre o período do início de sua participação).

#### **1. Desde quando sua organização é membro da Reaf?**

#### **2. Como ela resolveu se tornar membro? Houve discussões? Disputa? Votação?**

Qual foi a instância que decidiu dentro da organização?

Objetivo - Saber se houve uma discussão ampla (em um congresso, por exemplo) ou se foi uma decisão da cúpula.

#### **3. Quando a Reaf foi criada, que impactos você esperava que ela fosse ter para as políticas de agricultura familiar em seu país?**

Objetivo - Compreender se as justificativas estão arraigadas em suas realidades domésticas ou se também apresentam elementos originados exclusivamente no âmbito de ação transnacional. A resposta a essa pergunta será buscada em documentos e em informes (boletins, material de comunicação) das organizações também, mas ainda acho importante ter uma fala das organizações, caso não encontre muita informação em documentos.

#### **4. Quando a Reaf foi criada, que impactos você esperava que ela fosse ter para as políticas de agricultura familiar no Mercosul?**

Objetivo - Compreender se as motivações estão arraigadas nas realidades domésticas ou se também apresentam elementos originados exclusivamente no âmbito de ação transnacional.

#### **5. Você já conhecia as organizações que fazem parte da Reaf? Qual foi a importância delas para a sua entrada?**

#### **6. Sua organização já participava de outros fóruns internacionais?**

**7. Qual foi o papel da Coprofam na instauração da Reaf?**

**II - MOTIVACÕES ATUAIS**

Objetivo - Compreender quais são as motivações que, atualmente, levam as organizações, no Brasil e no Paraguai, a se engajar na ação transnacional no âmbito do Mercosul

Compreender se e como, na perspectiva dos próprios atores, suas motivações foram mudando, e quais interações foram importantes para isso.

**8. Por quais motivos sua organização segue participando da Reaf?**

**9. Houve mudanças nos motivos que levaram a sua organização a participar da Reaf nestes seis anos? Quais?**

**10. Atualmente, vale a pena continuar participando da Reaf? O que a participação traz ao seu movimento/ organização sindical?**

**11. Em que temas, dentro das políticas para a agricultura familiar, você acha que a Reaf pode contribuir mais?**

Objetivo - Compreender se as justificativas estão arraigadas em suas realidades domésticas ou se também apresentam elementos originados exclusivamente no âmbito de ação transnacional.

**12. Participar da Reaf ajuda sua organização a se inserir em outros espaços (nacionais ou internacionais)? Quais?**

Objetivo - Entender como a participação na Reaf liga-se à ação das organizações em outros espaços políticos.

**III - INTERAÇÕES**

**13. As organizações com as quais você mais dialoga na Reaf são:**

- a. Da sociedade civil do seu país. ( ) Quais?
  - b. Da sociedade civil de outro país ( ) Quais?
  - c. Do setor governamental do seu país. ( ) Quais?
  - d. Do setor governamental de outro país( ) Quais?
- (marque mais de uma se for necessário)

**14. Nas reuniões, em geral, sua organização se sente mais próxima de organizações de seu país, de outro país, ou de governos (de seu país ou de outros?)**

**15. Conte uma experiência na qual a sua relação com outras organizações foi decisiva para formar sua opinião. PERGUNTAR SOBRE TEMA ESPECÍFICO que aparecer na conversa ou resgatar algum caso (por exemplo aquele da última Reaf em que, para ter acordo com a argentina, todos os outros países cederam para aprovarem a reslução sobre acesso à terra).**

**16. Você pode contar como foi seu primeiro contato com organizações brasileiras/paraguais da Reaf?**

#### **IV - O QUE FACILITA E O QUE DIFICULTA A MOBILIZAÇÃO INTERNACIONAL**

Objetivo - Identificar se os atores avaliam que há incentivos que facilitam a opção pela ação no Mercosul e, caso afirmativo, quais são. Identificar se os atores avaliam que a opção pela ação transnacional traz consigo dilemas importantes e, caso afirmativo, identificar quais são esses dilemas.

**17. É fácil participar da Reaf?**

**18. Há dificuldades para a participação na Reaf? Quais?**

**19. Como sua organização consegue superar estas dificuldades e se manter participando?**

#### **V - PERCEPÇÕES SOBRE O CONTEXTO POLÍTICO**

Objetivo - Compreender qual a percepção dos atores brasileiros e paraguaios sobre a influência do contexto político em que estão inseridos - nacional e regionalmente - para a avaliação de que vale a pena destinar esforços e recursos para atuar no espaço regional do Mercosul. Compreender de que forma essa percepção influencia na decisão sobre agir fora da esfera doméstica.

**20. (Para organizações brasileiras) Desde o início do governo Lula, você percebe mudanças na postura governamental sobre a agricultura familiar?**

**Em caso afirmativo:**

**20.A Quais são as mudanças?**

**20.B Isso tem impactos nas políticas para a agricultura familiar no seu país?**

**20.C Isso tem impactos sobre a sua atuação na Reaf? Quais são?**

**20. (Para organizações paraguaias) Desde o início do governo Lugo, você percebe mudanças na postura governamental sobre a agricultura familiar?**

**Em caso afirmativo:**

**20.A Quais são as mudanças?**

**20.B Isso tem impactos nas políticas para a agricultura familiar no seu país?**

**20.C Isso tem impactos sobre a sua atuação na Reaf? Quais são?**

#### **VI - INFORMAÇÕES GERAIS**

Objetivo- Levantar informações básicas sobre a organização e sobre como se interessou inicialmente pelo tema da agricultura familiar e por participar da Reaf.

**21. De acordo com sua experiência, qual é espaço mais importante para a definição das políticas de agricultura familiar atualmente?**

Objetivo - Compreender a percepção das organizações sobre a incidência política das organizações, e quais são as organizações mais relevantes para o tema em que atuam.

Ministério ou ministérios do seu país ( ). Qual/ Quais?

Outros poderes públicos do seu país ( ). Quais?/ Quais?

Reaf/Mercosul ( )  
 OMC - Organização Mundial do Comércio ( )  
 FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação ( )  
 Outros ( ). Quais?

**22. Na opinião de sua organização, em quais espaços a Reaf consegue ter mais impacto?**

Ministério ou ministérios do seu país ( ). Qual/ Quais?  
 Outros poderes públicos do seu país ( ). Quais?/ Quais?  
 No Mercosul ( )  
 Outros ( ). Quais?

**23. Sua organização é membro de alguma outra articulação, rede ou movimento em âmbito regional latino-americano? Quais? E em âmbito mundial? Quais?**

Objetivo - Expandir o entendimento sobre o posicionamento internacional das organizações, tendo em vista a ideia de que os interesses da participação na Reaf não estão relacionados apenas a ela, mas à inserção internacional das organizações que participam.

**24. Desde quando a sua organização utiliza o termo “agricultura familiar”? Como foi a decisão pelo uso da expressão?**

Objetivo - Compreender a construção do conceito de AF e se ele está relacionado à inserção regional.

**Para organizações da Coprofam**

(além do questionário acima)

**VII - PARTICIPAÇÃO NA COPROFAM**

Objetivo - entender motivações gerais para participação na Coprofam. Compreender se houve tensões e debates na organização antes da decisão de ser membro de Coprofam, e quais foram, com o objetivo de saber se há questionamentos sobre estes espaços que foram “voto vencido” nas organizações.

**1. Desde quando sua organização é membro da Coprofam?**

**1. A. O que levou a organização a contribuir com a criação da Coprofam ou a se engajar nela?**

**1. B. Como foi a decisão de tornar-se membro? Houve dúvidas? Quais? Houve debates internos? Quais?**

**1.C Qual motivo sua organização considera mais importante para atuar na Coprofam?**

**2. De acordo com sua experiência, participar da Coprofam tem alguma consequência para a sua participação na Reaf? Qual?**

Objetivo - entender como, para as organizações, a participação na Coprofam se relaciona com a participação na Reaf.

**3. Há empecilhos para a participação na Coprofam? Quais? Explique o que quer dizer com dificuldades, como fez acima.**

**4. Vale a pena esse tempo investido? Por quais motivos?**

peçoas)?

**6. Há mecanismos que facilitam a participação da organização na Reaf? (por exemplo, financiamento). Quais?**

**7. O que a participação traz ao seu movimento/ organização sindical?**

**8. Como sua organização começou a participar da Coprofam? Você já tinha contato antes com as organizações de outros países? Qual era esse contato?**

### **Questionário para organizações que não participam da Reaf**

Objetivo do questionário - O objetivo das perguntas é coletar informações sobre os motivos das organizações que optaram por não participar da Reaf.

### **I. INFORMAÇÕES GERAIS**

Objetivos- levantar informações básicas sobre a organização

Finalmente, não seria interessante adicionar alguma pergunta sobre a COPROFAM? Todo mundo que participa da COPROFAM participa da REAF, certo?

Ah, e não esqueça de pedir documentos para o MST. Acho difícil, mas talvez tenham atas

de reuniões nas quais o tema foi debatido - não custa tentar!

**1. Nome da organização \_\_\_\_\_**

**3. Sua organização utiliza o termo “agricultura familiar”?**

Objetivo - compreender a construção do conceito de AF e se ele está relacionado à inserção regional.

**Caso afirmativo: Desde quando? Como foi a decisão pelo uso da expressão?**

**Caso negativo: Por que não? Quais são as críticas ao uso do termo?**

**2. Sua organização tem estado envolvida nos debates sobre as políticas para a agricultura familiar na América do Sul? Caso afirmativo, há quanto tempo?**

Objetivo - Situar temporalmente a inserção da organização no tema da AF.

**3. Sua organização vem acompanhando debates sobre políticas públicas para a agricultura familiar em seu país? Há quanto tempo?**

Objetivo - Compreender se a inserção internacional no tema foi anterior ou posterior à nacional.

**4. Em sua opinião, qual é o âmbito mais importante para a definição das políticas de agricultura familiar (ou acesso à terra) atualmente?**

Objetivo - Compreender a percepção das organizações sobre a incidência política das organizações, e quais são as organizações mais relevantes para o tema em que atuam.

Ministério ou ministérios do seu país ( ). Qual/ Quais?

Outros poderes públicos do seu país ( ). Quais?/ Quais?

Mercosul ( )

Organização Mundial do Comércio (OMC) ( )

Outros ( ). Quais?

## **II – MOTIVAÇÕES PARA NÃO PARTICIPAR**

**5. Por que motivos a sua organização não participa atualmente da Reaf?**

Objetivo - entender motivações para não participar da Reaf

Objetivo das próximas perguntas: entender contexto da não participação.

**6. Em que circunstância a sua organização mudaria de ideia e passaria a participar da REAF? ou:**

**O que precisaria mudar para que a sua organização participasse da REAF?**

**7. Sua organização já participou de reunião da Reaf (citar qual). Qual foi a avaliação sobre a reunião?**

**7a) A resistência é em relação a participar em instâncias nas quais Estados também tem assento?**

**8. Quais são os principais questionamentos de sua organização à Reaf?**

**9. Sua organização tem questionamentos ao Mercosul? Quais?**

**10. Em relação à decisão de não continuar participando das reuniões da Reaf, houve algum debate interno em sua organização? Você poderia relatar as questões que foram debatidas?**

**11. Sua organização discute ou já discutiu alguma participação no Mercosul? Como é a visão de sua organização sobre as possibilidades do Mercosul para os movimentos do campo?**

### **Entrevista realizada com o Movimento dos Pequenos Agricultores:**

**1. Quais questões tratadas em âmbito internacional mais impactam os pequenos**

**agricultores no Brasil, atualmente?**

**2. Sua organização nasceu atuando no âmbito nacional. Como foi a decisão de passar a atuar também nos espaços internacionais? É possível identificar um momento de início e os debates daquele momento?**

**3. Quais são as prioridades de ação, no campo internacional, do movimento?**

**4. Como o tema da integração latino-americana é visto pelo MPA?**

**5. Na opinião do MPA, quais são os espaços políticos mais importantes para a definição das políticas para as populações do campo, atualmente? (estou pensando em espaços como FAO, OMC, mas também o Mercosul, a Alba - gostaria de entender as avaliações que tem sobre os que consideram mais importantes).**

**6. Qual a avaliação do MPA sobre as possibilidades de participação dos movimentos sociais no Mercosul?**

**7. O quanto a participação de vocês na Via Campesina é importante para a definição dessas perspectivas?**

**8. Por que motivos os movimentos que compõem a Via no Brasil não participam atualmente da Reaf? Quais são os questionamentos principais?**

**ANEXO 2****ENTREVISTAS REALIZADAS PARA A PESQUISA**

Entrevistado	Quem é	Local	Data
CONTAG Alessandra da Costa Lunas	Vice-presidente e secretária de relações internacionais	Brasília	25/06/10
CONTAG Luiz Vicente Facco	Assessor do presidente Alberto Broch	Brasília	07/11/09 18/06/10 02/02/11
CONTAG Edson Barbieri	Assessor da Secretaria de Relações Internacionais	Brasília	21/06/10
FETRAF Maria da Graça Amorim	Secretária de meio ambiente	Brasília	01/07/10
FETRAF Marcos Rochinski	Secretário geral	Brasília	16/11/10
MIQCB Sandra Regina Monteiro	Assessora do MIQCB Regional Tocantins	Brasília	02/08/10
MMTR - NE Margarida Pereira da Silva	Secretária-executiva	Telefone	12/05/10
CNS Clara Santos	Participante da Reaf (foco em juventude)	Brasília	13/08/10
CNS Milton Santos (Baia)	Coordenador estadual da CNS no Pará	Brasília	16/10/10
REBRIP/ INESC Edelcio Vigna	Assessor do Inesc, participa da Reaf pela Rebrip	Brasília	22/04/10
DESER Marcos de Oliveira	Ex-assessor do DESER	Telefone	13/05/10
UFRGS Carlos Mielitz	Pesquisador	Brasília	12/08/10
VIA CAMPESINA Rita Zanotto	Apoio da Via Campesina na América do Sul	Brasília	29/06/10
MPA Roseli Maria de Souza e Raul Ristow Krauser,	Coordenadores nacionais, responsáveis pela secretaria do movimento em Brasília,	Brasília	20/01/11
MDA Guilherme Brady e Germano Batista	Atual assessor internacional; atual coordenador nacional da Reaf	Brasília	24/06/10
MRE Milton Rondó	Chefe da CGFOME	Brasília	05/07/10
MDA Laudemir Muller	Ex assessor internacional	Brasília	29/11/10

UAN Calixto Zarate	Atual representante da UAN na Reaf	Assunção	07/09/10
UAN Ottmar Hann	Ex coordenador da UAN	Assunção	13/09/10
UAN Gabriela Zarate	Secretária de Juventude da Coprofam	Assunção	07/09/10
MAG Doria Baranda	Assessora do vice-ministro, coordenadora alterna da Reaf	Assunção	07/09/10
MAG Andres Wehrle	Vice-ministro	Assunção	13/09/10
ONAC Gabino Medina	Dirigente	Assunção	08/09/10
CEPACOOOP Luiz A. Oviedo	Presidente	Assunção	08/09/10
INCOOP – Instituto Nacional de Cooperativas Fulgencio Ortiz	Coordenador interinstitucional	Assunção	08/09/10
INDERT Beatriz Ferreira	Funcionária– Ponto focal do GT de acesso a terra da Reaf no Paraguai	Assunção	08/09/10
MCNOC Luiz Aguayo	Secretário geral	Assunção	10/09/09
FECOPROOD Cayo Silvero	Presidente da Conpacoop Vice-presidente da Fecoprod	Assunção	11/09/10
Ramón Fogel	Pesquisador	Assunção	13/09/10
Quintín Riquelme	Pesquisador	Assunção	14/09/10
REAF Lautaro Viscay	Secretaria técnica	Brasília	16/11/10

### **Reuniões presenciadas**

#### **Seções Nacionais da Reaf – Brasil**

##### **Brasília, DF**

XX Seção Nacional – 27 a 31 de outubro de 2008

XXI Seção Nacional – 4 a 8 de maio de 2009

XXIII Seção Nacional – 04 a 06 de novembro de 2009

XXVI Seção Nacional – 11 a 13 de agosto de 2010

XXVII Seção Nacional – 11 e 12 de novembro de 2010

#### **Seções Nacionais da Reaf – Paraguai**

##### **San Lorenzo, Assunção**

07 e 08 de setembro de 2010

#### **Reuniões Regionais**

XII Reaf- Montevideú, Uruguai – 1 a 4 de dezembro de 2009

XIV Reaf – Brasília, Brasil – 15 a 19 de novembro de 2010

## ANEXO 3

### TEMAS IDENTIFICADOS NAS ENTREVISTAS

#### Legenda: Temas

- 1 – Consolidação da ideia de que há duas agriculturas distintas
- 2 – Institucionalização de políticas públicas para agricultura familiar nos países
- 3 – Criação de políticas regionais
- 4 – Diálogo com governos
- 5 – Solidariedade e integração regional
- 6 – Fortalecimento dos movimentos
- 7 – Problemas da Reaf

<b>Organização/ Entrevistado</b>	<b>Perguntas:</b> - Por que segue participando da Reaf? - Vale continuar na Reaf, o que traz pro movimento/organização? - Onde ela pode contribuir mais?
UAN Calixto Zarate	- Não tinha visão de onde chegaria quando entrou 6 - Traz novas informações e conceitos para agricultores 6 - Muda percepção e conceito dos próprios agricultores 6 - Reaf é paixão para ele; satisfação; amálgama de realidades e histórias 2 - Criado Pronaf Paraguai
UAN Gabriela	4/6 – Abre a mente para o jovem poder fazer diálogo com governos 6- Capacitação dos jovens
UAN Ottmar Hann	4 - Reaf reconhece duas agriculturas 2 - Países (Paraguai) definem agricultura familiar e criam institucionalidade 2 - Países criam políticas públicas diferenciadas: facilitação do comércio, complementação produtiva 6 - Integração da sociedade civil (destaca juventude) 2 - Criado Pronaf Paraguai. 3 – Interação entre governos
ONAC Gabino Medina	2 - Permite discussão sobre acesso à terra e comércio internacional 3 – Permite discussão sobre comércio regional 6 - Permite ver experiências do Mercosul, conhecer 6 – Permite ver experiências dos companheiros internacionais (iniciativas produtivas)
CAPACOOOP Oviedo	3/ 7 - Debilidade: falta que resoluções sejam efetivas, Mercosul ainda não conseguiu facilitar trâmites comerciais 3/ 7 - Pouco debate sobre problemas que produtores enfrentam nas fronteiras 2- Não traz benefícios diretos a nenhum país 2 - Registro de produtores 6 -Tomar a sério compromisso e obrigações, conhecer organizações
CONTAG Alessandra Lunas	6 - Exercício conjunto para ir além de acordo comercial 6 - Brasil solidário na luta para fortalecer organizações e projeto alternativo de desenvolvimento rural e solidário

	<p>4 - Cobra políticas, “força a barra” para que governos ouçam organizações</p> <p>4 - Possibilita que temas entrem em pauta</p> <p>6 - Formação</p> <p>7 - Problema: pouco encaminhamento das deliberações pelos governos</p> <p>6 - Aproxima organizações (contato permanente)</p> <p>2 - Espaço para falar de agricultura familiar na região</p>
CONTAG Luiz Facco	<p>4 - Modelo possível de diálogo político e elaboração de propostas para governos e sociedade</p> <p>1 - Provar que tem agriculturas diferenciadas que precisam de tratamento específico</p> <p>3 - Expande e consolida uso de conceito de agricultura familiar na região</p> <p>2 - Implementação de políticas pelos países</p> <p>6 - Intercâmbio de experiências – significado intercâmbio: viagens de estudo e conhecimento</p> <p>3 - Leva em conta agricultura familiar nas negociações comerciais internacionais</p> <p>5 - Sonho de Artigas: fortalecimento do bloco perante países do Norte</p> <p>7 - Agora: momento delicado, debates se prolonga, base cobra respostas e resultados concretos; perigo é descrédito</p>
CONTAG Edson Barbieri	<p>3 - Brasil não pode ser ilha na construção de políticas para agricultura familiar</p> <p>5 - Ajudar organizações de outros países a buscar políticas semelhantes, visando soberania e segurança alimentar</p> <p>7 - Caminha mais nos temas de apoio à agricultura e menos nos temas de terra</p>
FETRAF Graça	<p>5- Solidariedade com outros irmãos do Brasil</p> <p>5- Brasil leva experiências (ex: políticas para mulheres)</p> <p>2/3- Aprofundar políticas públicas no Brasil e levar para outros países</p> <p>4 - Diálogo dos movimentos com os governos</p>
MIQCB Sandra R. Monteiro	<p>5 - Mercosul se concretiza com integração entre pessoas</p> <p>2 - Participação da sociedade civil e no bloco, incidir melhor sobre governos, com formulação política e para evitar atitudes que não sejam propícias para a agricultura familiar</p> <p>5 -Reaf aproxima Mercosul da realidade do agricultora familiar; aumenta contato com países vizinhos</p> <p>1 - Diferentes tipos de agricultura (extrativismo, pesca) entram no debate nos outros países também</p> <p>4 - Melhora acesso ao governo nacional</p> <p>6 – Experiências de intercâmbio são positivas</p>
MNTR Margarida P. da Silva	<p>2/3 - Entrar para levar enfoque de gênero para outros países e para discussão no Bloco</p> <p>5 - Brasil tem a ensinar para outros países</p> <p>5 - Permite conhecer realidades dos outros países</p> <p>3 - Caminhou a discussão sobre políticas regionais</p>
CNS Clara Santos	<p>6 - Fortalece nos movimentos discussão sobre juventude e espaço para jovens</p> <p>2 / 3 - Desenvolve comércio</p>
REBRIP Edélcio Vigna	<p>6 - Convívio amadurece lideranças (mulheres, jovens)</p> <p>4 - Diálogo com governo</p> <p>6- Amadurece debate sobre temas</p> <p>5 - Participação em espaço internacional valoriza trabalho no campo</p> <p>6 - Permite alianças e fortalecimento político das organizações</p>
UFRGS Carlos Mielitz	<p>1/4- Construção de rede de governos e movimentos sociais, que consolidam idéia de agricultura familiar como modo de vida diferente que deve ser tratado de forma diferente</p> <p>2- Repercute nas políticas dos países</p> <p>3/7- Avanços no comércio regional são difíceis</p> <p>6 - Experiência de participação: sentar junto com governos na mesa de negociação</p>
DESER	<p>5 - Fortalecer Mercosul, trocas Sul-Sul,</p>

Marcos Oliveira	<p>1 - Complementaridade entre tipos de agricultura e mercado</p> <p>3 - Estimular negócios entre associações de agricultores dos países</p> <p>3 - Discutir adoção de políticas públicas e normas</p> <p>6 - Cultura de integração</p> <p>2- Harmonizar políticas públicas nos países</p> <p>1- Expande conceito de agricultura familiar</p>
CNS Bahia (Edson)	<p>3/6 - Reaf conseguiu incidência Real em gênero e juventude. Espaço importante para mulheres</p> <p>2 - Concretamente não conseguiu gerar algo novo para políticas públicas, nada concreto. É recente. Continuar contribuindo.</p> <p>2- Censo chegou até as Resex pelo cotato com MDA via Reaf</p> <p>1 - O Mercosul sabe que a Amazônia não é só feita de mato e de água. Lá dentro tem produtores, nós temos a mesmas dificuldades que as pessoas têm em parte da Argentina, Uruguai,</p> <p>1- Reaf hoje entende que extrativismo é modo de produção diferente do tradicional da agricultura familiar, mas está dentro do conceito</p>
FETRAF Marcos Rochinski	<p>3- Afirmação da Agricultura Familiar no contexto regional</p> <p>2- Afirmação da Agricultura Familiar nos países membros.</p> <p>3- Iniciativas para o desenvolvimento de políticas específicas: gênero, juventude, com iniciativas conjuntas de formação. Instrumentos de facilitação do comércio – pauta vai ficando mais clara.</p> <p>6/7 - Dificuldades: capacitação para atuar no contexto regional.</p>
<b>GOVERNOS</b>	
MAG Andrés Wehrle	<p>4 - Encontro, intercâmbio de experiências e trabalho conjunto entre poder público e organizações da sociedade</p> <p>2 - Fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar</p> <p>1 - Políticas específicas para apoiar agricultura familiar e lutar contra a pobreza</p> <p>5 - Países da região se reconhecem como similares</p>
MAG Doria Baranda	<p>2- Olhar bons exemplos e adaptar para realidade dos país.</p> <p>2- Força decisão dos países</p>
INCOOP Fulgêncio Ortiz	<p>2 - Registro no Pronaf beneficia cooperativas</p>
INDERT Ferreira	<p>4 - Diálogo sociedade civil e governo</p> <p>2 - Construção de propostas para políticas públicas</p> <p>6 - Estudos, informação</p> <p>1/2 - Cria institucionalidade para agricultura familiar nos países</p> <p>3 - Pronaf, Registro</p>
MDA Guilherme Brady	<p>3 - Complementaridade e integração produtiva a médio prazo</p> <p>1 - Reconhecimento e fortalecimento da agricultura familiar como elemento de segurança alimentar</p> <p>2 - Entrada da agricultura familiar na visão estratégica dos governos - compras públicas (análise do contexto – 3 crises)</p>
MDA Laudemir Ferreira	<p>Não foi perguntado sobre isso.</p>

