O MÉTODO REAF: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO MERCOSUL

Tainá Estanislau Siman Alves

Mercosul é uma iniciativa de integração regional, com processo decisório intergovernamental, altamente focado no executivo dos Estados. No entanto, isso não significa que não seja possível construir, no Mercosul, mecanismos formados por outros atores, que contribuam para o projeto da integração e que, inclusive, interfiram no processo decisório e nos rumos do bloco como um todo. Nesse artigo trazemos informações e conquistas da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF): um órgão de disseminação de políticas públicas com metodologia própria, que construiu relações não somente no Mercosul, mas também para além dele. Essas estratégias institucionais ficaram conhecidas como Método REAF.

A assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, trouxe fortes preocupações para os pequenos agricultores. Expostos então à abertura comercial e ao grande agronegócio como um dos atores mais interessados em influenciar os governos no processo de integração, a agricultura de pequena escala começou a se organizar a fim de tentar garantir seus direitos de participação no bloco. A partir dessas articulações se formou a Confederação Internacional de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM), em 1994. Originalmente contando com 12 organizações sindicais de sete países, a organização transnacional era composta por diferentes tipos de grupos de agricultura (campesina, familiar, indígena, etc.), mas que se juntaram com o objetivo de demandar políticas direcionadas. Com isso, foi instituído no ano seguinte, juntamente ao Grupo Mercado Comum, o SGT 8, o Subgrupo de Trabalho da Agricultura, que previa discutir o impacto da integração sobre esse setor, principalmente devido à sua crescente vulnerabilidade (GRISA; NIERDELE, 2019).

Com a Carta de Montevidéu, emitida pela COPROFAM em 2003, que pede pela criação de uma agenda para políticas diferenciadas para a agricultura familiar dentro do Mercosul, é criada a REAF (Reunião Especializada para a Agricultura Familiar). É importante destacar nesse contexto, a liderança e interesse brasileiro, e o programa FIDA-MERCOSUL (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola), que prevê investimentos aos pequenos agricultores para a diminuição da desigualdade e inclui também Chile e Bolívia.

A criação da REAF em 2004 com a Resolução 11/04 não cria somente um espaço de diálogo entre esses agricultores e os governos nacionais, mas reflete a inserção de todo o setor da agricultura familiar dentro da dinâmica comercial do Mercosul, garantindo que esses atores também usufruam dos benefícios da integração a partir de políticas públicas direcionadas (FERREIRA, 2019a). A REAF conta também com grupos temáticos especializados à juventude, mulheres do campo, prevenção às mudanças climáticas e acesso à terra (FIRMINO, 2017).

A ação da REAF nos anos seguintes se tornou o exemplo de um grupo marginal que encontrou no Mercosul um espaço para existir, garantir seus direitos, explorar as possibilidades da integração e inclusive transborda para fora do nível regional se tornando um importante ator internacional ao mesmo tempo em que reafirma sua diversidade e identidades locais.

No entanto, para chegar ao nível de organização atual da REAF, foi necessário um processo de mútua aprendizagem. A REAF teve que desenvolver maneiras de lidar não somente com os movimentos sociais do campo, mas também de conseguir traduzir as suas demandas dentro das regras e normas de um aparato institucional e regional já constituído dentro de uma lógica formal (COPROFAM, 2019). Para essa uniformização regional foi necessário criar um diálogo nacional com os governos centrais, o que também não existia de maneira uniforme até então, criando um novo espaço público de diálogo e interação entre esses atores (NIERDELE, 2016).

A interação de cenários diferentes que foi construída de maneira transnacional também teve suas próprias particularidades. A convivência nova e, por vezes, esporádica entre esses atores gerou uma situação inicial de competição e desconfiança, de forma que algum desses grupos que representavam uma identidade e modo de agricultura específico fosse defender seus interesses em detrimento dos outros, o que fazia com que a

formação final dos documentos de posicionamento fosse amplamente discutida. Por outro lado, essas interações trouxeram, ao mesmo tempo, um nível de reconhecimento e criação de relações de confiança entre os atores, o que foi tema das suas primeiras plenárias temáticas, que versaram sobre a categorização de o que seria agricultura familiar (NIERDELE, 2016).

Como resultado, a REAF é um órgão customizado, que tem fortes bases em participação social. Essa ideia, encabeçada e empreendida pelo Brasil, causou estranhamento aos outros membros do bloco. O resultado das dinâmicas é que as decisões são movidas por cooperação e consenso através de acordos e negociação, saindo de uma lógica formal ou coercitiva movida através de decretos (NIERDELE, 2016).

Reunião de REAF CMC Coordenadores Nacionais Governos **Nacionais** Seção Plenária Grupos Secretaria Nacional Regional Temáticos Técnica Organizações Sociais Plenária de Organizações

Imagem 1 - Processo decisório interno da REAF

Fonte: FAO e REAF-MERCOSUL, 2016:3

O órgão é dividido em Seções Nacionais, que reúnem organizações sociais e coordenadores, onde são debatidas propostas nacionais e regionais trazidas por essas organizações, e cujo resultado é a produção de um documento no qual constam seus posicionamentos e propostas oficiais (FERREIRA, 2019a). Existe também a Plenária de Organizações Sociais, responsável pelo desenho de políticas públicas formado por diversos grupos de pequenos agricultores. Essas reuniões antecedem as Plenárias Regionais, que se encontram no âmbito do Mercosul uma vez por semestre e tomam as decisões finais a partir de Recomendações enviadas ao GMC. Importante notar que a REAF se consolidou como um órgão extrabloco, por contar com a participação da Venezuela, Bolívia, Chile, Peru, Equador e Colômbia (GRISA; NIERDELE, 2019).

Os já mencionados grupos temáticos tratam recortes específicos da agricultura familiar, se reunindo uma vez por semestre. Há também o trabalho das assessorias, apoiando as negociações da REAF a partir de estudos e informações técnicas. A Secretaria Técnica dá o apoio logístico e operacional das reuniões e acompanhamento de prazos, bem como a pauta das reuniões, metodologia dos debates e interação da REAF com outros fóruns internacionais e organizações multilaterais (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Antes de cada Plenária Regional acontece também a Reunião de Coordenadores nacionais sobre quais são os pontos de acordo de atividades coletivas, propostas de cooperação e o programa final da Plenária Regional, na qual esses pontos poderão voltar a ser contestados pelos movimentos sociais (GRISA; NIERDELE, 2019). Essa complexidade e customização foi construída com o tempo, principalmente entre os anos de 2006 e 2008, o que levou à criação de laços de confiança entre os atores envolvidos e institucionalização das dinâmicas de funcionamento para a tomada das decisões.

Como resultado, foi gerado também o Fundo da Agricultura Familiar (FAF), estabelecendo aportes financeiros que garantem a participação da sociedade civil nas atividades regulares da REAF. O Chile, inclusive, passou a contribuir com aportes para o fundo devido à pressão e importância de que os seus agricultores familiares também participassem das reuniões (FERREIRA, 2019b). Além disso, os objetivos da REAF são divididos em ciclos, constituindo um plano de trabalho conciso e eficiente, de maneira que o foco e unidade política colaborem para um resultado mais rápido e preciso.

No seu funcionamento prático, a REAF se tornou um importante canal de difusão de políticas públicas no chamado Mercosul ampliado (ou seja, estendendo o Mercosul para os Estados associados). Entre os principais exemplos dessa difusão de políticas públicas adaptadas para as realidades nacionais estão a criação de registros nacionais para agricultores familiares, as compras públicas, regulamentação e controle de propriedades de terras, programas educacionais para a juventude rural, e políticas de igualdade de gênero com foco em mulheres rurais (GRISA; NIERDELE, 2019). Além disso, foram também difundidas leis para a proteção desses agricultores no caso de catástrofes ambientais ou climáticas e manejo sanitário, de maneira que essas leis ganhassem maior uniformidade entre os países integrantes do bloco (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Dentre os membros associados, participam formalmente da REAF a Bolívia desde o surgimento do órgão, o Chile desde 2005, e o Equador desde 2011 (FERREIRA, 2019b). Assim a REAF se apresenta como um forte ator mercosulino em uma medida regional que inclusive ultrapassa as fronteiras do bloco, fazendo com que esses atores ganhem, a partir de uma visibilidade transnacional, capacidade de impactar politicamente suas realidades nacionais. Não só isso, a REAF se tornou também uma forte inspiração internacional: "São organizações que, geralmente, não possuem tradição de participação em nível doméstico e internacional, localizadas em países que, muitas vezes, nem mesmo dispõem de estruturas governamentais domésticas que possibilitem o contato entre essas organizações e seus respectivos governos" (FERREIRA, 2019b: 2014).

A importância e atuação da REAF tem sido citada e exaltada dentro do sistema ONU (na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2020) e no Comitê de Segurança Alimentar (CSA), especialmente), na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Nesse sentido ela se destaca pelas fortes interações entre Estado e sociedade civil, pela capacidade de influência na disseminação de políticas públicas, pela criação de um diálogo nacional antes inexistente, construção de uma estratégia regional, e pela sua atuação internacional sendo inclusive reconhecida como um ator descolado do Mercosul (NIERDELE, 2016).

A atuação internacional tem mudado principalmente as visões desses países de uma agricultura familiar frágil e vulnerável para uma ferramenta soberana para garantir a segurança alimentar. Internacionalmente, a REAF tem a liberdade para se posicionar e atuar, de maneira independente aos governos. Na mesma forma, ao se posicionar sobre a REAF, no caso de mudança ou desacordo de posicionamento, os governos nacionais devem se reunir com a sociedade civil no âmbito da REAF primeiramente, baseado em relações de confiança e cumplicidade. No caso de desacordos sobre os pronunciamentos, como já foi o caso no tema de reforma agrária, a disputa permanece latente, por vezes resultando na retirada do tema (NIERDELE, 2016).

Durante os últimos anos, expandir a agenda e contatos da REAF internacionalmente tem sido a principal estratégia do órgão, permitindo também que os atores conheçam a ampliem novas políticas públicas sobre agricultura familiar, ampliem os seus espaços de discussão e implementem técnicas de capacitação a nível regional, além da formação de

parcerias e acordos de cooperação bilaterais (NIERDELE, 2016).

É preciso considerar que, para além das recomendações, resoluções e/ou decisões em nível regional, as atividades da REAF impactam nas estruturas governamentais domésticas, na medida em os governos podem optar por incorporar os insumos produzidos pelo trabalho realizado em nível regional em suas legislações e políticas públicas nacionais, mesmo sem a aprovação dos órgãos superiores do Mercosul. No entanto, isso não altera as dificuldades da REAF em se colocar como uma instituição protagonista no processo de governança da agricultura familiar na região. (FERREIRA, 2019a:89)

O que temos como resultado na REAF é inesperado. Esse modelo constitui o chamado "método REAF":

"É verdade que, desde a sua criação, a REAF revelou certa autonomia dentro da estrutura enrijecida de relações comerciais que define o Mercosul. Há quem sugira que foi isto que lhe permitiu construir um espaço privilegiado de diálogo entre governos e organizações sociais, o que não foi replicado nas demais instâncias no bloco. (NIERDELE, 2016: 595)".

Uma conjunção improvável de atores plurais em identidade, que tiveram contato anterior limitado, se juntam com o objetivo de cooperar a fim de terem força política suficiente e seus direitos protegidos.

Com ambiente inicial de competição e desconfiança, a REAF, como órgão regional, é utilizada para construir laços no ambiente doméstico, criando uma relação (antes limitada) entre esses atores e os governos nacionais. O órgão criado não somente se torna importante para a proteção desses grupos considerados até então vulneráveis, como também cria um espaço de difusão de políticas públicas que amplia os direitos desses grupos e criam políticas sociais que serão adaptadas e direcionadas a eles. Isso só se torna possível devido às inovações institucionais que constroem um aparato e uma dinâmica entre os atores e que funciona de maneira única dentro do Mercosul, aproveitando dos momentos conjunturais favoráveis para a ampliação dessas ações ao mesmo tempo em que se prova resiliente à mudanças políticas devido ao forte engajamento dos atores (COPROFRAM, 2019), que apesar das suas características em comum reconhecem suas assimetrias e identidades locais, tendo como uma das principais características para esse junção, a diversidade.

Por fim, a REAF se projeta internacionalmente se tornando conhecida para além dos

âmbitos do Mercosul, se tornando um ator em fóruns multilaterais e reconcebendo a imagem da agricultura familiar de um ator vulnerável, para o sinônimo de sustentabilidade e solução de problemas na produção agrícola e segurança alimentar. Uma junção transnacional de identidades locais cria um espaço regional que consegue construir diálogos domésticos nacionais, e, mais do que isso, consegue se projetar internacionalmente de maneira independente, sendo um dos principais exemplos de uma integração de facto, além de constituir um caso pouco explorado de dispersão de poder no Mercosul.

Tainá Estanislau Siman Alves

Mestra em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: taina.siman@gmail.com. Orcid: 0000-0001-9516-7791

Como citar:

SIMAN, Tainá E. O Método REAF: inovação institucional no Mercosul. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 10-16. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão aprova funcho para a agricultura familiar. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/109172-comissao-aprova-fundo-para-a-agricultura-familiar/. Acesso 06 Dez. 2020.

COPROFAM. A importância da institucionalidade da REAF MERCOSUL para nossa luta. 2019. Disponível em: https://coprofam.org/2019/11/22/a-importancia-da-institucionalidade-da-reaf-mercosur-para-nossa-luta/. Acesso em 12 Dez. 2020.

COPROFRAM. Carta de Montevideo. 2003. Disponível em: https://studylib.es/doc/4244484/carta-de-montevideo.-propuesta-de-la-coprofam-al-consejo-.... Acesso em 05 Dez. 2020.

FAO E REAF-MERCOSUL. REAF (Reunión Especializada em Agricultura Familiar) MERCOSUR: Uma Década de Copruducción de Políticas Públicas entre el Estado y la Sociedad Civil. 2016. Disponível em: http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>. Acesso em 10 Dez. 2020.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): Expansão ou Aprofundamento da Integração Regional? Rev. Conj. Aust., Vol.10, No. 49, p.81-95, Jan.-Mar. 2019a.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, Vol 04, No. 03, p. 196-218, Dezembro/2019b.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; LAISNER, Regina Claudia; LIMA, Vivian Lie Kato. Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). Revista Videre, Vol. 7, No.14, p.83-91, Jul.-Dez, 2015.

FIRMINO, Matheus Pereira. Movimentos sociais e a institucionalidade do Mercosul. In: XVI Congresso Internacional FOMERCO, 2017, Salvador, Anais de Congresso.

GRISA, Cátia; NIERDELE, Paulo André. Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. DADOS, Vol. 62, No. 2, p 1-37, 2019.

MERCOSUL. Resolução 11/04: Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul. 2004. Disponível em:

https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11014_RES_011-2004_PT_RE-AgriculturaFamiliar.pdf. Acesso em 07 Dez. 2020.

NIERDELE, Paulo André. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre Governos e Movimentos Sociais. Estudos Sociedade e Agricultura.