

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/351709825>

# POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO MERCOSUL: O FUNDO DA AGRICULTURA FAMILIAR (FAF-MERCOSUL)

Article · May 2021

CITATIONS

0

READ

1

2 authors, including:



**Regina Laisner**

São Paulo State University "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

70 PUBLICATIONS 32 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Não violência, acesso à justiça e instituições transparentes e participativas: diagnóstico e análise do potencial de Franca-SP na perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) [View project](#)



COVID-19 no interior de São Paulo: o município de Franca, SP e o enfrentamento da pandemia. [View project](#)



## POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO MERCOSUL: O FUNDO DA AGRICULTURA FAMILIAR (FAF-MERCOSUL)

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

### RESUMO:

Os Estados partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) compõem um grupo de nações que apresentam um baixo nível de desenvolvimento, consequências do processo de colonização e da inserção internacional periférica. O Mercosul, embora não criado com este objetivo inicialmente, configura-se como uma alternativa para a promoção do desenvolvimento na região, em particular no que diz respeito às iniciativas de políticas públicas vinculadas à agricultura familiar. Quando se observa a agricultura nesses países, o que se apresenta é um cenário dominado pela produção latifundiária, em que a produção familiar tem espaço irrisório. Assim, o presente trabalho pretende, a partir da análise das atas e documentos disponibilizados nos endereços eletrônicos oficiais do Mercosul, à luz das teorias das Relações Internacionais, avaliar o desenvolvimento institucional do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF – Mercosul) e o papel dos atores governamentais e da sociedade civil nesse processo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento. Mercosul. Agricultura Familiar. Políticas Públicas.

### INTRODUÇÃO

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

No início dos anos 2000, o bloco passa a ser fortemente influenciado pelas demandas de atores não estatais, a partir da realização do Fórum Social Mundial de 2006. Como consequência, o Mercosul amplia seu escopo e incorpora as questões sociais em sua agenda, com o horizonte em uma integração para além do aspecto comercial. (LAISNER, 2013)

É nesse sentido que este trabalho é apresentado, com o objetivo de apresentar as reflexões e resultados iniciais de um estudo ainda não concluído<sup>2</sup>, em que se

---

<sup>1</sup> Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP Franca, e-mail: ferreira\_440@hotmail.com, Graduando em Relações Internacionais.



procura analisar as políticas para a agricultura familiar no Mercosul, mais especificamente, o Fundo da Agricultura Familiar.

## **O SURGIMENTO DO MERCOSUL**

O fim da Guerra Fria em 1989, simbolicamente marcado pela queda do Muro de Berlim, iniciou o processo de acentuação do que chamamos de globalização. Esse fenômeno, em nível mundial, levou ao aumento da interdependência entre os agentes tradicionais, quais sejam, os Estados Nacionais, relativizando seu protagonismo, dando espaço para o surgimento de novos atores na arena internacional, e permitindo a inserção de novos temas à agenda mundial. Conseqüentemente, temas ligados às questões de defesa e segurança, predominantes antes de 1989, passaram a compartilhar a agenda com problemas ligados ao âmbito econômico e social, como defende Oliveira:

[...] o sistema internacional contemporâneo tende a emergir com uma natureza de novo tipo, a partir de então mais societal e menos nacional-estratégico-militar, como ocorria, pelo menos oficialmente até o fim da Guerra Fria, em 1989. (OLIVEIRA, 2003, p.46).

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

[...] uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (SEN, 2000, p.28).

Diante disso, Sen (2000) propõe uma mudança no paradigma do desenvolvimento, para que passe a ser caracterizado, nas palavras do autor, “como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p.52), o que implica em conceber a liberdade como meio e fim para o

---

<sup>2</sup> Trata-se de um reflexão inicial dentro de uma projeto de pesquisa maior intitulado: O Mercosul Social: uma agenda de políticas públicas, desenvolvido dentro do Núcleo de estudos em Políticas Públicas (NEPPs), da UNESP, campus de Franca.



desenvolvimento, de modo que este garanta que o indivíduo possa evitar privações, como a escassez de alimentos e a morte prematura, e também carências ligadas à alfabetização, ao acesso a direitos políticos e civis, dentre outros.

Essa nova perspectiva, que orienta de forma mais geral esse projeto, denominada pelo autor de “Desenvolvimento como Liberdade”, implica, em repensar o contexto onde as políticas públicas são pensadas e elaboradas, reconsiderando as estratégias internacionais de promoção ao desenvolvimento, vinculadas meramente a uma perspectiva de crescimento econômico, levando-se em conta as especificidades locais e/ou regionais, principalmente, no que diz respeito aos países periféricos.

Nos anos 1990 como alternativa para a promoção do desenvolvimento na economia cada vez mais globalizada, o sistema internacional tornou-se palco da consolidação de um novo modelo institucionalizado de cooperação<sup>3</sup>, o fenômeno da integração regional<sup>4</sup>, entendido aqui, conforme a proposta de Haas, como:

*[...] the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. (HAAS, 1958, p. 16).*

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

<sup>3</sup>Embora muitas vezes os conceitos de cooperação e integração regional sejam utilizados como sinônimos, neste trabalho faz-se a opção pelo entendimento de cooperação como um processo de aproximação que possibilita o estabelecimento de objetivos e políticas comuns entre países, mas que não pressupõe a construção de qualquer vínculo institucional. Já a Integração regional é entendida como um processo de cooperação institucionalizado, ou seja, é o processo em que ocorre cooperação por meio da transferência da soberania estatal para uma instituição em nível regional. Para melhor compreensão da perspectiva utilizada, ver: MARIANO, Karina Pasquariello. **Globalização, Integração e o Estado**. Lua Nova, São Paulo, 71: 123-168, 2007. Quanto ao conceito de regionalismo, embora não seja consensual, será utilizado como sinônimo de integração regional, como propõe Andrés Malamud (2011), visto que este é utilizado no seu sentido genérico.

<sup>4</sup>Vale ressaltar que os movimentos de integração regional ocorridos nos anos 1990 tratam de processos de regionalismo aberto, quais sejam, aqueles que não têm um fim em si mesmo e operam de maneira complementar aos outros regimes de comércio internacional, diferentemente das primeiras experiências da década de 1950 que, em síntese, tinham como objetivo a promoção do protecionismo no nível regional. Ver: HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Integração regional. In HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.



Os membros comprometiam-se não somente a manter uma união econômica, mas também política, incluindo o estabelecimento de políticas externas e de defesa comuns, uma moeda única e um banco central regional. (MINGST, 2009, p.172.)

Assim, nesse novo cenário em que a ordem internacional passa por significativas mudanças, e a União Europeia se destaca como ator internacional, evidencia-se o fortalecimento dos processos de integração regional como opção ao desenvolvimento (OLIVEIRA, 2003). Nesse sentido, Oliveira destaca que:

[...] os processos de integração regional representam estratégias escolhidas pelos Estados nacionais ante o complexo e desordenado sistema internacional que acaba de examinar com a finalidade primeira de estabelecer governança regional perante a globalização multidimensional. (OLIVEIRA, 2003, p.50.)

Na América Latina, mais especificamente no cone sul do continente, *locus* privilegiado da análise, Brasil e Argentina, motivados pela experiência europeia, deram início a diversas iniciativas de aproximação e cooperação que culminaram na assinatura, em 26 de março de 1991, por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, do Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Mercosul, enquanto organização regional eleita para a investigação a ser realizada, entretanto, não é produto de um ideal integracionista, mas de uma necessidade histórica, com o objetivo claro de ser uma etapa intermediária na busca de uma melhor inserção nos mercados internacionais, por meio da liberalização econômica multilateral. Como destaca Mariano e Oliveira:

Assim, os processos de cooperação e integração regional surgidos a partir dos anos 1990 passaram a ser em geral entendidos como estratégias governamentais para enfrentar os impactos gerados pelo processo de globalização ou como alternativas que permitiriam aos países envolvidos melhor adequação ao fenômeno. (MARIANO e OLIVEIRA, 1999).

Surge, desse modo, inserido em um contexto de políticas neoliberais quando, entre o final dos anos 1980 e início dos 1990, deu-se início a uma sistemática implantação dessas políticas na América do Sul, que colocavam como objetivo:



[...] a) aumentar o grau de abertura da economia para o exterior, a fim de lograr um maior grau de competitividade de suas atividades produtivas; b) racionalizar a participação do Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas; c) estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas. (SOARES, 2009, p.24.)

Essas medidas, somadas à estrutura econômica deficiente e fragmentada da região, marcada pela industrialização tardia, pelo subdesenvolvimento e pela inserção periférica no sistema internacional, acarretaram no processo de ampliação da concentração de renda e das desigualdades sociais e, ainda, no surgimento do que Borón (1995) chama de neoconservadorismo político, que seria uma expressão do neoliberalismo econômico. O autor ainda coloca, ao analisar o neoliberalismo na América Latina, que um de seus efeitos mais perversos foi o enfraquecimento do Estado, que se submeteu cada vez mais aos interesses da elite, e a ampla aceitação de um discurso que vinculou toda e qualquer atividade estatal à ineficiência e corrupção. (BORÓN, 1995).

Ao se analisar o tratado de criação do Mercosul, nota-se em seu preâmbulo que o bloco deveria atuar na aceleração do processo de desenvolvimento com justiça social na região. No entanto, isto não refletiu na elaboração de estruturas que materializassem essas preocupações sociais, levando o bloco a assumir, quase que exclusivamente, um caráter comercial com objetivo limitado às questões ligadas à liberalização dos mercados. Evidente está no artigo 1º do Tratado de Assunção a limitação das principais implicações da construção do bloco às questões relacionadas à livre circulação de mercadorias, bens e serviços e coordenação de políticas macroeconômicas que visem apenas às condições de concorrência, sem nenhum compromisso, portanto, com a promoção do desenvolvimento<sup>5</sup>. Oliveira aponta que:

---

<sup>5</sup> TRATADO DE ASSUNÇÃO

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

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Disponível na íntegra em:



Como podemos observar, a maioria das disposições contidas no Tratado de Assunção versa sobre questões econômicas, principalmente as referentes à liberalização comercial, ou seja, a ênfase do processo de integração regional está sobre os assuntos econômicos definitivamente em uma ótica neoliberal. (OLIVEIRA, 2003, p.71)

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

*[...] entiendo que Mercosur debería impulsar fuertemente proyectos pilotos en determinadas regiones, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social de determinadas regiones o franjas societales. (PECCI, 2002, p.269).*

Nesse sentido, o Mercosul, embora apresente um estágio embrionário quando pensamos em políticas públicas comuns, vem se destacando e apresentando resultados animadores, como argumenta Marin:

Há indícios de que o Mercosul se constitui como uma importante plataforma para a disseminação de políticas públicas entre os países-membros, Em áreas tão distintas como saúde, educação e agricultura, o MERCOSUL vem sendo responsável não apenas pela construção de novas políticas de forma transnacional, mas também pela difusão entre os países do bloco, de experiências bem-sucedidas ou inovadoras em termos de política pública. (MARIN, 2011, p.02).



## AS POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

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

[...] a colonização brasileira se processa num plano acanhado; outro objetivo não houve que utilizar os recursos naturais do seu território para a produção extensiva e precipitada de um pequeno número de gêneros altamente remunerados no mercado internacional". (PRADO JÚNIOR, 1963, p.271).

Atualmente, o cenário não é diferente. Encontra-se a mesma estrutura produtiva e influentes representantes políticos dessa elite dentro dos processos de tomadas de decisões, herança do protagonismo que a “casa grande”<sup>6</sup> assumiu nos processos políticos diante da ausência do governo metropolitano no período colonial. Isto dificulta ainda mais a formulação de políticas públicas que diminuam as desigualdades e desconstruam esse modelo produtivo. Ramos ressalta que:

La agricultura familiar es el sector más sensible aún para los gobiernos y para las sociedades, por los niveles de vulnerabilidad económica de sus integrantes, por el impacto social que la misma tiene, por el papel tradicional que juega en materias de afincamiento en el medio rural y de equilibrio en los territorios, y por su importancia en la producción de alimentos para sí misma y para la población en general. (RAMOS, 2014, p.474).

Nesse contexto, a agricultura familiar, definida pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) como o modelo de produção em que há acesso limitado a recursos de terra e capital (1), uso preponderante de força de trabalho familiar sendo que o chefe de família participa de maneira direta do processo produtivo, (2) e onde a atividade agropecuária/ silvícola/ agrícola/ pesqueira é a principal fonte de renda e que pode ser ou não complementada com outras atividades não agrícolas (3)<sup>7</sup>, desponta como meio alternativo de produção.

<sup>6</sup> Terminologia utilizada por Gilberto Freyre em seu trabalho intitulado "Casa-grande e Senzala" para tratar da residência dos colonizadores e que, segundo o autor, fora a estrutura político-econômica central no processo de colonização. Ver: FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

<sup>7</sup> Optou-se aqui por utilizar o conceito de Agricultura Familiar segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), entretanto existem diferenças deste conceito entre os países da região da América Latina e Caribe que podem ser consultados no Anexo 1 do documento MARCO ESTRATÉGICO DE MEDIANO PLAZO DE COOPERACIÓN





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

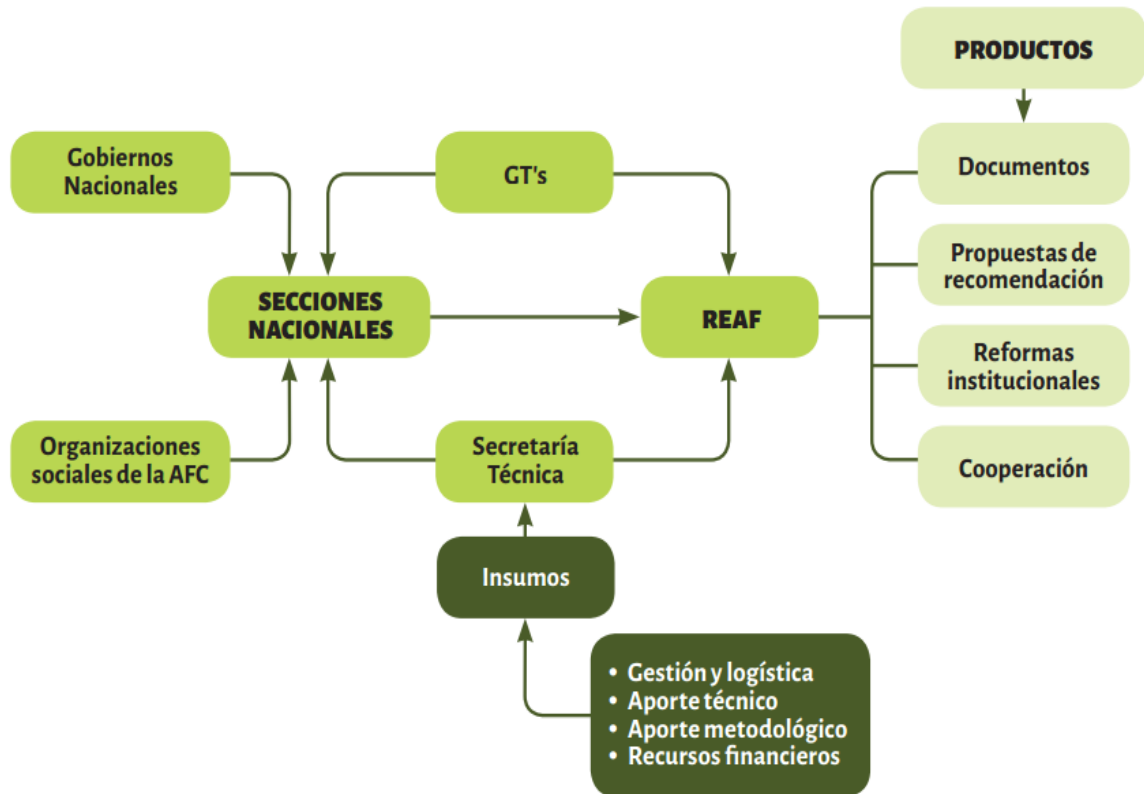
A agricultura familiar é fundamental para garantir a segurança alimentar e nutricional, e não apenas em termos quantitativos – pelo volume de alimentos produzidos –, mas também sob o aspecto qualitativo, na medida em que tende a oferecer maior diversidade de alimentos, que é essencial para uma nutrição saudável. É também um importante elemento para o manejo sustentável dos recursos naturais. [...] Daí a importância de que o apoio à agricultura familiar esteja plenamente integrado às políticas públicas, não como um acessório, mas como elemento central de um modelo de desenvolvimento sustentável, com justiça social, com eliminação da pobreza e redução das desigualdades, e com respeito ao meio ambiente e aos recursos naturais. (PATRIOTA, 2012).

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

Preocupações com essa temática deram origem à Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), criada pela resolução 11/2004 do Grupo Mercado Comum (GMC), a partir de uma proposta do governo brasileiro. A REAF tem por objetivo “inserir a agricultura familiar no processo de integração regional por meio do fortalecimento das políticas públicas e da geração de renda pela facilitação do comércio dos produtos da agricultura familiar.”(REAF, 2011). O órgão conta, ainda com 05 (cinco) unidades temáticas, que são responsáveis por tratar de assuntos mais específicos, como acesso à terra e reforma agrária, facilitação de comércio, gênero, seguro agrícola e gestão de risco e juventude rural.



Figura 1 – Esquema estrutural e operacional da REAF<sup>8</sup>



As atividades da REAF, segundo Costa e Pires (2008), podem ser divididas em dois ciclos. O primeiro ciclo, que compreende da I à V REAF, teve como traço marcante de atuação a realização de estudos e diagnósticos. Nesse ciclo foram criadas as Seções Nacionais, que são comissões que avaliam políticas públicas internas aos países do bloco e levam à REAF experiências e modelos que tem potencial de se tornarem comuns, através do processo de transferência internacional de políticas públicas.<sup>9</sup> Quantos aos estudos, nessa etapa se trataram de temas iniciais

<sup>8</sup> Fonte: RAMOS, Álvaro; MARQUEZ, Susana; GONZÁLES, Rosario; MERMOT, Carlos. El desarrollo institucional de la agricultura familiar em el MERCOSUR: La experiencia de la REAF MERCOSUR. In FAO. **Agricultura Familiar em América latina y el Caribe: recomendaciones de política**. Santiago: FAO, 2014.

<sup>9</sup> Entendida aqui como um processo político que conduz à adoção de políticas públicas semelhantes por diferentes países, a partir de trocas de experiências e compartilhamento de *Know How*. Para um estudo mais aprofundado consultar: MARIN, Pedro de Lima. **Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3567/2252>> .



e de mapeamento, relacionados à representatividade da agricultura no Mercosul e à estrutura de produção e comercialização dos produtos agrícolas.

Portanto, observa-se que a REAF apresentou atuação muito tímida nesse primeiro ciclo, de forma que não houve implementação de nenhum projeto de incentivo à agricultura familiar, como colocam Costa e Pires, “em resumo, este primeiro ciclo consistiu em um estudo para a compreensão da Agricultura Familiar e de sua representatividade.” (COSTA e PIRES, 2008. p.09).

A partir de 2006 tem início o segundo ciclo da REAF (COSTA e PIRES, 2008). Nesse novo momento fica clara a mudança na atuação do órgão, que passa a agir de modo mais organizado e com maior participação da sociedade civil. Como destacam Costa e Pires:

Nota-se claramente a preocupação em ir além dos estudos teóricos e concentrar esforços para que as discussões atinjam de fato os agricultores através das políticas públicas. (COSTA e PIRES, 2008. p.12).

Nesse sentido, tem início a implantação de vários programas pilotos, como o Programa de seguro agrícola para a agricultura familiar, o Programa de fortalecimento institucional de políticas de igualdade de gênero na agricultura familiar do Mercosul, o Fundo “Seguro de colheita” (programa de cobertura de riscos climáticos) e alguns outros, que visavam forçar a atuação mais direta da REAF. Muito embora alguns desses programas tenham alcançado relativo sucesso, como o caso do Programa de educação não-formal de jovens rurais, que objetivava capacitar jovens líderes rurais, o que se percebe é que as iniciativas permaneceram tímidas, limitadas à pequenas regiões experimentais.

De qualquer maneira, conforme expõe Ramos (2014), a REAF já conquistou consideráveis avanços. Primeiramente, sua própria existência mostra que é possível que demandas da sociedade civil sejam ouvidas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL. Marin coloca que:

Um aspecto bastante inovador da REAF é a participação de representantes da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo. Essa participação é garantida por recursos oriundos de um fundo especialmente constituído para esse fim e administrado pela secretaria técnica do Mercosul. (MARIN, 2011, p.19).

Para além, institucionalizou um espaço de diálogo especializado sobre a agricultura familiar e consolidou a necessidade de políticas públicas específicas para esse tema, como argumenta Ramos :



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

## **O FUNDO DA AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL (FAF-MERCOSUL)**

Preocupações quanto ao futuro da agricultura familiar no mercado internacional levadas pela sociedade civil e discutidas no âmbito do FCES exerceram pressão no Conselho do Mercado Comum (CMC) e refletiram na criação do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF), durante a 10ª Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (REAF). Conforme o estabelecido no artigo 1º da Decisão número 45/08 do CMC, o FAF tem por objetivo “financiar os programas e projetos de incentivo à agricultura familiar do Mercosul, assim como facilitar uma ampla participação dos atores sociais em atividades relacionadas ao tema”<sup>10</sup>. Ramos acrescenta que:

*Una reflexión ineludible sobre esta decisión es el señalamiento de la voluntad de “empoderamiento” y “sostenibilidad” de los gobiernos de la región en relación al espacio de diálogo político que representa la REAF. (RAMOS, 2014, p.490)*

Conforme a decisão número 06/09 do CMC, que versa sobre o regulamento do FAF-Mercosul, o financiamento do fundo se dá por uma contribuição fixa de 15 mil dólares por país parte e de uma contribuição anual de 300 mil dólares, da qual a Argentina seria responsável por 27%, o Uruguai contribuiria com 2%, o Paraguai com 1% e o Brasil, maior financiador, com 70% desse montante. Já a administração do fundo seria realizada por um organismo independente do Mercosul, sendo que na XIII reunião extraordinária da REAF, na Argentina, propôs se que o Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS) fosse responsável por tal função. Contudo, essa proposta ainda precisa da aprovação do Grupo Mercado Comum, órgão do Mercosul ao qual a REAF é subordinada.

O que se percebe é que o FAF ainda caminha a passos vagarosos, encontrando diversas barreiras tanto em nível regional quanto no nível nacional dos

---

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



países membros. Mas, ainda assim, o FAF se apresenta com importante plataforma de assegurar o financiamento dos programas de agricultura familiar, em parcerias com os projetos nacionais como o PRONAF, programa do governo brasileiro.

Outra importante contribuição é no tocante ao amadurecimento que o FAF representa para as políticas públicas no Mercosul, visto que este se propõe a funcionar com independência, mais especificamente, sem o apoio técnico e longe da tutela de instituições como o FIDA (Fundo Internacional da Agricultura), inaugurando um novo ciclo de atuação da REAF.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção desse trabalho evidenciou a fragilidade das políticas públicas sociais no Mercosul, sobretudo àquelas vinculadas à agricultura familiar, que acabam inseridas numa perspectiva mercadológica e economicista. Nesse sentido, não há dúvidas de que o caráter comercial do Mercosul prevalece. Como argumenta Laisner:

Fica explícita, portanto a superficialidade do plano de integração social mercosulino, evidenciando a necessidade de se pensar uma integração que envolva fatores não apenas econômicos, mas também políticos e sociais, para que então, esta integração forneça os vínculos necessários entre a sociedade e as instâncias formais a fim de se construir uma integração efetiva que reflita os interesses diretos das pessoas envolvidas, e da multiplicidade de dimensões que as atinge. (LAISNER, 2013, p. 11).

Por outro lado, nota-se a importância da participação civil no processo de construção das políticas públicas de caráter social no bloco, uma vez que cabe a esse levar as demandas e exercer pressão sobre os órgãos decisórios. Nesse sentido, a questão do aprofundamento dessa participação desponta como principal desafio para a continuidade do bloco e para a construção de políticas públicas que extrapolem o caráter comercial do Mercosul. Ramos expõe que:

Varias cosas cambian, como el contexto, los actores y la metodología que se adapta, pero lo que a lo largo de las lecciones aprendidas durante los últimos 10 años en la experiencia REAF no debería cambiar es la participación comprometida y responsable de las organizaciones sociales en el Diálogo Político, y la voluntad genuina y democrática de los gobiernos de abrir las puertas de esta participación para incorporar a los movimientos sociales decididamente en el diseño de las políticas y no en una mera legitimación de las mismas. Éste es el desafío. (RAMOS, 2014, p. 496).



No nível institucional, é clara a contribuição da REAF na consolidação de uma agenda para a agricultura familiar, tema que está intrinsecamente relacionado com os demais problemas sociais tão frequentes na região. Assim, Ramos coloca que:

*El MERCOSUR reconoce que es necesario establecer y perfeccionar políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, que promuevan el desarrollo sustentable del medio rural desde el punto de vista socioeconómico, cultural y ambiental. En cumplimiento de lo que antecede, los gobiernos de la región consideran conveniente promover la producción y facilitar el comercio de los productos de la agricultura familiar, dado que éstos tienen una participación relevante en la seguridad alimentaria de la región y en sus cadenas agroproductivas. Los gobiernos de los países del Bloque entienden que resulta necesario contar con instrumentos adecuados de reconocimiento e identificación de agricultores familiares, que permitan que las políticas públicas para el sector lleguen efectivamente a los destinatarios, reconociendo a tales efectos en igualdad de condiciones a las mujeres y los hombres rurales. (RAMOS, 2014, p.477).*

Assim, ainda que as políticas apresentadas, em especial o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul estejam em estágio embrionário e com um tímido desenvolvimento institucional – consequência das dificuldades dos processo de negociações multilaterais - estas representam importante passo para a consolidação de um Mercosul mais plural, que perpassa a superação de desafios em nível regional e internos aos países membros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORÓN, Atílio. **A** sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILE, Pablo (org). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

COSTA, Júlia Jacomini. PIRES, Elson Luciano Silva. **A institucionalização da Agricultura Familiar na esfera do Mercosul: avanços e desafios**. Disponível em: <<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomicas/Geografiaagricola/16.pdf>> Acesso em 07 SET 2013.

LAISNER, Regina Claudia; PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinseta ; FERREIRA, Guilherme Guimarães ; GIACOMO, Gabriela Scarpari . A integração social do Mercosul: uma agenda de Políticas Públicas. In: **XIV Congresso Internacional Fomercosul: de norte a sul, por uma integração do continente sul-americano**. Palmas, Anais do XIV Congresso Internacional Fomercosul, 2013.

MALAMUD, Andrés. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Revista Norte América. Ano 6, número 2: 219–249, 2011.



MALUF, Renato Sérgio. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato Sérgio. **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

MARIANO, K. L. P; OLIVEIRA, M. F. de. **Mercosul: a emergência de uma nova sociedade**. São Paulo: Cedec, 1999.

MARIN, Pedro de Lima. **Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas**. Disponível em:  
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3567/2252>> Acesso em 17 dez 2012.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 1991.

\_\_\_\_\_. **Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul**. Ouro Preto, 1994.

MINGST, Karen A. Organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais e direito internacional. In \_\_\_\_\_. **Princípios de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NOGUEIRA, João Pontes, e MESSARI, Nizar. O Liberalismo. In: NOGUEIRA, João Pontes, e MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). **Marco Estratégico de Mediano Plazo de Cooperación de la FAO em agricultura familiar em América Latina y el Caribe**. Disponível em:  
<[http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos\\_agri/documentos/trabajo/1.pdf](http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/expertos_agri/documentos/trabajo/1.pdf)>. Acesso em 15 dez 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: editora UNESP, 2003.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. **Mercosul e Política**. São Paulo: Editora LTR, 2001.

PECCI, Antonio V. Por una dimensión social del Mercosur. In HUGUENEY FILHO, Clodoaldo, e CARDIM, Carlos Henrique (org). **Grupo de Reflexão prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **Intervenção do Ministro Antônio de Aguiar Patriota na XVIII REAF**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-eoutras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/intervencao-do-senhor-ministro-de-estado-naxviii-reaf>> Acesso em 20 dez 2012.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 7ed. São Paulo: Brasiliense, 1963.

REAF. **Histórico da REAF**. Disponível em:  
<<http://www.reakmercosul.org/reak/sobre/historico>> Acesso em: 05 SET 2013.

RAMOS, Álvaro; MARQUEZ, Susana; GONZÁLES, Rosario; MERMOT, Carlos. El desarrollo institucional de la agricultura familiar em el MERCOSUR: La experiencia de



la REAF MERCOSUR. In FAO. **Agricultura Familiar em América latina y el Caribe: recomendaciones de política.** Santiago: FAO, 2014.

SCHMITTER, Philippe C. **A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional.** Lua Nova, São Paulo, 80: 9-44, 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos do Ajuste Neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2009.