Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Socias
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Juliana Ramos Luiz

As “linhas vermelhas” para o desenvolvimento rural: a internacionalização da agenda da agricultura familiar e seus impactos na governança global

Rio de Janeiro
2018

Juliana Ramos Luiz

As “linhas vermelhas” para o desenvolvimento rural: a internacionalização da agenda da agricultura familiar brasileira e seus impactos na governança global

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

L953 Luiz, Juliana Ramos.

As “linhas vermelhas” para o desenvolvimento rural: a internacionalização da agenda da agricultura familiar brasileira e seus impactos na governança global / Juliana Ramos Luiz. – 2018.

406 f .: il.

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Agricultura familiar - Teses. 2. Brasil - Política internacional - Teses. 3. Organizações internacionais - Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 631:327(81)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Juliana Ramos Luiz

As "linhas vermelhas" para o desenvolvimento rural:
a internacionalização da agenda da agricultura familiar brasileira
e seus impactos na governança global

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 17 de dezembro de 2018.

Banca Examinadora:

_____
Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos- UERJ

_____
Profa. Dra. Leonilde Servolo de Medeiros
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

_____
Profa. Dra. Lídia Cabral
Institute of Development Studies, Universidade de Sussex

_____
Profa. Dra. Miriam Gomes Saraiva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

_____
Prof. Dr. Paulo Afonso Velasco Jr
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Rio de Janeiro

2018

AGRADECIMENTOS

Como é possível agradecer em um espaço tão curto a uma infinidade de pessoas tão especiais que passaram pela minha vida ao longo dessa "gincana" acadêmico-profissional? Considero tal tarefa impossível, de modo que só me resta desde o primeiro parágrafo pedir desculpas pela limitação das palavras, mas também enfatizar que essa tese jamais teria sido escrita sem todas e todos vocês para deixá-la plural. Obrigada de antemão e uma enorme gratidão por todos os encontros e trocas!

No que tange aos agradecimentos acadêmicos e diretamente afeitos à pesquisa que promovi nos últimos anos, preciso agradecer a duas pessoas muito especiais. A primeira é a professora Leonilde Medeiros, que minha "chefa" por anos no Núcleo de Movimentos Sociais e Políticas Públicas do Campo (NMSPP) do CPDA, antes de eu sequer pensar em tentar o doutorado, que dirá sobre qual tema. Desde que entrei no IESP, sempre digo que "é culpa dela" o fato de eu ter direcionado meus estudos sobre política externa para o desenvolvimento rural. Não seria logo aqui, sacralizado em papel impresso, que eu não repetiria o mantra. Leo: muito obrigada por ter me apresentado – com o duplo sentido inerente à palavra – ao campo!

Depois desse meu "abrir dos olhos" para o mundo rural, devo estender o meu mais sincero agradecimento ao querido professor Carlos Milani, que além de um orientador maravilhoso, sempre foi um professor/pesquisador extremamente comprometido e um amigo no meio do caminho. Muito obrigada pela confiança que você sempre depositou em mim. Seu apoio em todas as minhas atividades, sua compreensão diante das minhas limitações e sua torcida ao longo da pesquisa foram fundamentais para ter feito dessa jornada uma experiência transformadora. Essa conquista é tão minha quanto sua.

Agradeço também à secretaria, ao corpo técnico e ao pessoal dos serviços gerais do IESP. Sempre tive uma rotina muito corrida e infelizmente não foi possível viver plenamente a experiência do ambiente da Rua da Matriz. Contudo, mesmo não sendo um rosto comum, sempre fui tratada com enorme cortesia por todo o corpo de funcionárias/os. Obrigada por tornarem a vida das/os discentes mais fácil, ainda que a conjuntura político-econômica tenha sido (e segue sendo) no mínimo desafiadora. A UERJ resiste!

Representando as/os professoras/es, agradeço nominalmente à professora Maria Regina Soares de Lima e ao professor Breno Bringel. Ambos foram da minha banca de qualificação, além de também terem sido meus professores em sala de aula e representarem os cursos de Ciência Política e Sociologia, respectivamente. Seus insights foram fundamentais para o

avançar dessa tese. Para a conclusão dessa jornada, também agradeço aos membros da banca – Leonilde Medeiros, Lídia Cabral, Miriam Saraiva e Paulo Velasco Jr. – que tão positivamente toparam encarar essa leitura. Por fim, teço um agradecimento especial a Leandro, com quem tive a felicidade de aprender, conversar, refletir e me divertir muito nesses anos de IESP. Sua amizade foi um super bônus dessa jornada!

Outras três instituições foram muito importantes ao longo do doutorado. A primeira foi o CNPQ com o financiamento da minha vida acadêmica via bolsa de doutorado. Só com tal auxílio foi possível ter um pouco de estabilidade na vida cotidiana, fundamental para avançar na pesquisa. A segunda foi o CPDA. As palestras, conferências, disciplinas externas e o dia-a-dia de trabalho no Núcleo (NMSPP) foram essenciais para aprofundar minha compreensão sobre as complexidades em torno da agricultura familiar. A terceira é a FGV. Tive a oportunidade de desempenhar atividade de assistente de pesquisa em três diferentes áreas. Na Direito-Rio, agradeço ao prof. Antônio Maristrello Porto. No Centro de Relações Internacionais, ao prof. Matias Spektor. No CPDOC, ao prof. Celso Castro. Todos, com suas diferentes pesquisas e posturas profissionais, acreditaram no meu trabalho e no meu compromisso como pesquisadora. A FGV também me deu grandes companhias. Aline, Guto, Juliana, Ninna, Paloma, Pedro, Raíssa e Silvia: obrigada pelo apoio, pela troca de experiências e pela amizade tão querida!

Também tenho não só o dever, mas a enorme necessidade e vontade de agradecer a todas e todos que pararam suas vidas para conversar comigo. As entrevistas concedidas para esta tese estão em anonimato, de modo que suas declarações não repercutam em suas vidas profissionais e pessoais. Mas faço questão de deixar registrado meu mais sincero agradecimento àquelas/es que abriram as portas dos seus escritórios, casas, ou até mesmo contas de *Skype*, telefone e *Whatsapp* para falar por horas com uma desconhecida doutoranda carioca. A disponibilidade, a cortesia e o grande comprometimento de todas/os vocês me deram o ânimo para continuar e, igualmente, acreditar.

Esse doutorado – sem a menor sombra de dúvidas – está dividido em duas fases. E o divisor de águas se deve à bolsa de doutorado-sanduíche que tive o privilégio de receber para pesquisar no exterior. Aqui, devo agradecer muito à CAPES por essa experiência: primeiro, porque a pesquisa ganhou um vulto inimaginável depois dessa experiência; e segundo, porque tive a oportunidade de morar pela primeira vez no exterior e a minha nova cidade provocou meus horizontes e instigou minhas reflexões sobre a vida. Sou uma Mulher latino-americana e devo à Roma a certeza e o orgulho de ser o que sou e de onde vim. E é nesse contexto que

agradeço muitíssimo ao prof. Carlo Tassara da Universidade de Sapienza, que muito prontamente e entusiasticamente aceitou ser meu co-tutor nessa empreitada.

Ao longo desse tempo no exterior, uma série de encontros foram muito especiais. Por exemplo, eu acho que o Rio de Janeiro sentiu tantas saudades minhas que deu um jeito de me fazer trombar com a "parça" em Piazza di Firenze! E foi assim mesmo: sem querer! Bia: sua amizade foi um presentão! Juntas rimos da vida, de nós mesmas e da forma como os romanos estacionam. Obrigada por ter sido a pessoa errada na hora certa! Também agradeço à Angie, ao Dani e à Rafa por terem transformado o debate sobre desenvolvimento rural em algo – no mínimo – mais divertido (*and so on*!). Agradeço à Carla pelos longos papos enquanto cruzávamos a cidade a pé em meio a uma horda de turistas, vendedores ambulantes e italianos mal-humorados. À Andrea, pelas alegres noites de "co-chefs em ação", além dos eventos que pareciam que não iam dar certo, mas deram! À Juliana, por sempre iluminar os pontos positivos da cidade, sendo ela própria uma luzinha incandescente! Ao Thomas, pela parceria nos debates, (des)encontros e crachás mundo afora, além dos passeios de bicicleta em – inesperados – lindos dias de sol. À Ana Paula por sempre trazer docinhos deliciosos e abraços apertados aos nossos encontros! À Carolina por ter promovido a verdadeira façanha de ter feito de um dia tão deprimente, como são os domingos, meu dia predileto da semana! Foi uma grande alegria trilhar ao seu lado, querida amiga! À Francesca, por ter iluminado os meus profundos silêncios com seu colorido caos cotidiano. A felicidade tradicional é sim supervalorizada, Franci, *ed io ti voglio così bene e mi manchi davvero*! Por fim, agradeço infinitamente à Valentina que, com sua doçura e bondade, nunca me permitiu esquecer (em nenhum momento sequer) que – lá em Roma – eu tinha sim uma família com quem contar. *Gracias por todo mamacita*!

Para os agradecimentos da vida, sem sombra de dúvidas, meus pais, irmãos e irmã têm aqui a mais fundamental importância. O curioso é que não entendem "bulhufas" sobre o que pesquiso ou com que trabalho. Impressionante! Perdi as contas de quantas vezes tentei explicar... Contudo, mais impressionante ainda é que, a despeito disto, sentem um orgulho tão grande de mim que me deixa perplexa! Puxa, gente: vocês são incríveis. Durante a reta final dessa pesquisa, vocês foram a força em forma de incentivo e suporte que eu tanto precisava para lidar com as solitárias, longas e infindáveis jornadas de trabalho. Tal acolhimento não pode ser explicado por palavras. Só sigo em frente todos os dias porque tenho vocês no coração.

Ainda que parte integrante do clã acima citado, teço um agradeço especial ao Victor, que nasceu e cresceu lado-a-lado a este doutorado. Afilhote: devo dizer que, a despeito da grande paixão que tenho pela minha profissão, os parágrafos, as entrevistas, os textos e as viagens não chegam perto das nossas pequenas grandes aventuras. Obrigada por trazer leveza,

inocência e complexas tramas sobre “dinossauros em apuros” para o nosso cotidiano, por vezes, embrutecido.

Independentemente dos caminhos que a vida faz e desfaz, cresci, me construí e desenvolvi ao lado de um grande amigo. Aprendi que é preciso ser parceira/o, ser você mesma/o, além de ofertar o inestimável valor da empatia nas alegrias e nos perrengues. Querido Gustavo: obrigada pelos ensinamentos, pelas reflexões, pelo crescimento.

Drica e Marco fazem parte de um time de amigos-irmãos de já longa data com os quais tenho a felicidade de – ao longo da nossa caminhada pela estrada de tijolos amarelos – compartilhar coração, coragem e sabedoria. É muito bom encontrar em vocês o apoio para trocar ideias sobre a vida (acadêmica ou não) em meio a xícaras de café ou copos de cerveja. Ambos, além de muitas outras qualidades, cumpriram bem uma dupla função nesse processo da tese. Com o Marco, pude dividir intensamente as angústias existenciais que envolvem um doutorado. Vivemos juntos as “dores do parto”. Já com a Drica, pude dispersar essas mesmas angústias toda a vez que sonhávamos com nosso tão desejado “fazer absolutamente nada” de frente pro mar. Dia esse que, minha cara, chegou!

Outras grandes amigas a quem devo muito agradecer são Alessandra, Vanessa e Paulinha, sempre torcendo por mim e me apoiando para o que der e vier! Um enorme agradecimento também vai aos internacionalistas do meu coração, Erika, Bia e Rodrigo: meu muitíssimo obrigada pelo suporte, solidariedade e por me fazerem chorar... de rir! Também não posso deixar de agradecer à Débora, que durante meu segundo exílio acadêmico, em Brasília, foi uma querida companhia no “fechar das cortinas” desse espetáculo tragicômico chamado tese de doutorado.

Por fim, agradeço muitíssimo ao pessoal do GIP e do Instituto Clima e Sociedade (iCS). Todas e todos acompanharam a reta final da tese e sempre estiveram na torcida que os finais de semana – depois de longas jornadas de trabalho de segunda a sexta – pudessem ser só finais de semana, isto é, dias para o lazer e o descanso, e não mais de dupla jornada entre a profissão e a vida acadêmica. Em especial, agradeço muitíssimo pelo apoio da Ana, do Marco e da Sandra.

Antes de concluir os agradecimentos, me vi compelida a fazer um balanço do que foi minha vida neste mundo acadêmico desde que nele entrei. Sei que o doutorado é apenas mais uma etapa desse percurso “a la Sísifo” de vida, mas – ainda assim – acho que já posso contemplar alguma trajetória em retrospecto. E, recuperando minhas memórias, me dei conta que efetivamente comecei a ser a pesquisadora que hoje me tornei, quando pus meus dois pés na casa de Vera Magalhães, militante do MR-8, presa, torturada e banida pela ditadura civil-militar brasileira de 1964.

Vera foi a primeira pessoa que entrevistei enquanto pesquisadora (a bem da verdade, acompanhei uma outra estudante como eu – Thatiana Amaral – que havia organizado o encontro). Eu era apenas uma moleca, estudante de graduação e bolsista de iniciação científica em História. Vera nos recebeu em sua casa e – enquanto contava sua história de vida e militância – me fazia chorar segurando um gravador.

Eu podia ter seguido tantos e tantos caminhos depois dali. A despeito disso, fiquei. Constantemente me pergunto porque insisto em fazer o que faço e como faço (especialmente por me apoiar na história oral), já que é um processo que me gera muitas inseguranças profissionais e emocionais. O balanço que faço hoje – nessas já delongadas linhas – é que acredito veementemente que algumas histórias precisam ser ouvidas, relembradas e retransmitidas.

Dedico (novamente) este trabalho à memória de Vera Magalhães (fechando de alguma forma um ciclo, já que a ela também dediquei meu primeiro trabalho monográfico). Contudo, estendo igualmente esta dedicatória a todas as extraordinárias mulheres com quem tive o mais genuíno privilégio de conhecer e conviver ao longo desses meus trinta e poucos anos de vida:

às avós, mães, tias e primas guerreiras da minha família,
às amigas e companheiras maravilhosas,
às chefas admiráveis,
às professoras exemplares,
às pesquisadoras competentes,
às agricultoras batalhadoras,
às militantes incansáveis,
e particularmente agora,
a todas as minhas incríveis entrevistadas para essa pesquisa de doutorado.

Citando Rupi Kaur, "todas nós seguimos em frente, quando percebemos como são fortes e admiráveis as mulheres a nossa volta". Obrigada a todas por me ajudarem a seguir caminhando.

Pois bem, querida leitora e querido leitor, fico por aqui. Contudo, como algumas histórias merecem ser ouvidas e muitas lutas precisam seguir sendo travadas, as páginas a seguir tentam contar um pouquinho de tudo aquilo que eu – nas minhas andanças por aí – escutei.

"Roma de Janeiro", dezembro de 2018.

Eu não sei dizer
Nada por dizer
Então, eu escuto

Se você disser
Tudo o que quiser
Então, eu escuto

Se eu não entender
Não vou responder
Então, eu escuto

Eu só vou falar
Na hora de falar,
Então, eu escuto

Fala!

Secos e Molhados

RESUMO

LUIZ, Juliana Ramos. *As "linhas vermelhas" para o desenvolvimento rural:* a internacionalização da agenda da agricultura familiar brasileira e seus impactos na governança global. 2018. 406 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Neste trabalho foi analisado o processo de internacionalização da agenda brasileira em prol da agricultura familiar (AF). Para tanto, foi analisado o contexto, conjuntura e panorama histórico da conformação dessa agenda no plano doméstico. Uma vez identificada as especificidades do setor, se analisou quais grupos ideacionais – fóruns de ideias – existiam ao redor do tema rural dentro da política externa brasileira. Dado o panorama doméstico, três estudos de caso foram desenvolvidos para entender a internacionalização dessa agenda em ambientes específicos: o Mercosul, com a pauta regional; a OMC, com a pauta comercial; e a FAO, com a pauta setorial. Para cada arena internacional foi analisado: o conceito de desenvolvimento concebido pelo espaço, as principais disputas operantes e como os atores brasileiros se organizam em processos decisórios. Uma vez sublinhadas as características de cada arena, foi observado o potencial de modificação do desenho institucional a partir da agenda de AF. Com essas mudanças, a pesquisa pôde debater sobre a capacidade de uso de meta-poder por países emergentes e também sobre a capacidade de transformação da arquitetura da governança global para o desenvolvimento rural.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Política Externa Brasileira. Organismos Internacionais.

ABSTRACT

LUIZ, Juliana Ramos. *The "red lines" for rural development:* the internationalization of Brazilian agenda for familiy farming and its impacts on global governance. 2018. 406 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

For this work, it was analyzed the process of internationalization of the Brazilian Family Farming (FF) agenda. At a first moment, it was analyzed the context, the conjuncture and the historical panorama for the FF domestic conformation. Once the specificities of the sector were identified, it was analyzed which ideational groups - forums of ideas - existed around the rural theme within Brazilian foreign policy. Given the domestic scenario, three case studies were developed to understand the internationalization of this agenda according to each specific environment: the Mercosur, with its regional agenda; the WTO, with its trade agenda; and FAO, with its sectoral agenda. For each international arena, it was analyzed: the concept of development conceived by the space, the main operative disputes and how the Brazilian actors organize themselves during decision-making processes. Once the characteristics of each arena were underlined, we observed the possibilities and potentials for modifying the institutional design. With these changes, the research was able to discuss the capacity for the use of meta-power by emerging countries, plus, the transformation capacity of the architecture of global governance for rural development.

Keywords: Family Farming. Brazilian Foreign Policy. International Organizations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Agroecologia
ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACTUAR-ACD	Associação para Cooperação e Desenvolvimento de Portugal
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AF	Agricultura Familiar
AFA	Associação de Produtores da Ásia para Desenvolvimento Rural Sustentável (*Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development*)
AIAF	Ano Internacional da Agricultura Familiar
AIAF+10	Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar
AIPC	Assessoria Internacional e de Promoção Comercial do MDA
ALBA	Aliança Bolivariana para os povos da nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
BIOFACH	Feira Internacional de Produtos Orgânicos
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CGFOME	Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome
CGIAR	Grupo Consultivo de Pesquisa Agrícola Internacional (*Consultative Group on International Agricultural Research*)
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CIGI	Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internaciona
CIP	Comitê Internacional de Planejamento
CIPV	Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais
CLOC	Coordenadora Latino-Americana de Organizações do Campo
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNBB	Comissão Nacional dos Bispos do Brasil
CNFR	Comissão Nacional de Fomento Rural do Uruguai

CNS	Conselho Nacional de Seringueiros
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONASUR	Conselho Consultivo de Cooperação Agrícola dos Países da Área Sul
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
COPROFAM	Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado
CPSC	Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil da ALCA
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CSA	Comitê Mundial de Segurança Alimentar
CSS	Cooperação Sul-Sul
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEMA	Divisão de Meio Ambiente do Itamaraty
DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
DGDR	Direção Geral de Desenvolvimento Rural do Uruguai
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DMSUL	Departamento do Mercosul do Itamaraty
DNTR/CUT	Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT
DPB	Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Itamaraty
DPC	Departamento de Política Comercial Internacional do Itamaraty
DS	Democracia Socialista do PT
ECOSOC	Conselho Econômico e Social da ONU (*The Economic and Social Council*)
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAA	Federação Agrária Argentina
FAF	Fundo da Agricultura Familiar (FAF) do Mercosul
FAG	Frente Agrária Gaúcha
FAO-ALC	Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe
FASE	Federação de Órgãos para Assistencial Social e Educacional
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FCES	Fórum Consultivo Econômico-Social do Mercosul

FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário
FIPA	Federação Internacional dos Produtores Agrícolas
FIPS	Cinco Partes Interessadas (*Five Interested Parts*)
FORUM	Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais
FRM	Fórum Rural Mundial
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
GMC	Grupo do Mercado Comum
GPAFS	Parceria Global para Agricultura e Segurança Alimentar (*Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition*)
GRULAC	Grupo para América Latina e Caribe
GTI	Grupo Técnico Informal do Itamaraty
GTI-AHI	Grupo de Trabalho sobre Assistência Humanitária Internacional
HLPE	Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar (*The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition)*
HLTF	Força-Tarefa de Alto Nível da Secretaria Geral da ONU para Segurança Alimentar e Nutricional Mundial (*High-Level Task Force on Global Food and Nutrition Security*)
IBAS	Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas
ICARRD	Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (*International Conference on Agrarian Reform and Rural Development*)
ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDAP	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Chile
INDERT	Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e de Terra do Paraguai
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para Crescimento (*International Policy Centre for inclusive Growth*)
IWGFF	Grupo Internacional de Trabalho para AF (*International Working Group for Family Farming*)
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão (*Japan International Cooperation Agency*)
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MASTER	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MMTR-NE	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MSC	Mecanismo da Sociedade Civil do CSA
MSP	Mecanismo do Setor Privado do CSA
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
MUCECH	Movimento Unitário Camponês e Etnias do Chile
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (*New Partnership for África's Development*)
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCB	Organização de Cooperativas Brasileiras
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTDS	Apoio Interno Total Distorcivo ao Comércio (*Overall Trade-Distorting Domestic Support*)
P4P	Programa Compras para o Progresso do PMA (*Purchase for Progress*)
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAA Africa	Compras de Africanos para Africa (*Purchase from Africans for Africa*)
PAC	Política Agrícola Comum da União Europeia
PADRS	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica do Mercosul
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAE	Programa para Alimentação Escolar de Moçambique
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROSAVANA	Programa de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
REBRASFAO	Representação Permanente do Brasil junto à FAO, FIDA e PMA
REBRIP	Rede Brasileira Pela Integração dos Povos
RIMISP	Centro Latino Americano para Desenvolvimento Rural
RIO-92	Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
RIO+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
ROPPA	Rede de Organizações de Camponeses e Produtores da África Ocidental (*Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest*)
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAS	Salvaguardas agrícolas especiais (*Special Agricultural Sageguards)*
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SGT8	Subgrupo de Trabalho nº8 para políticas agrícolas do Mercosul
SOFA	Estado da Alimentação e Agricultura (*The State of Food and Agriculture*)
SPG	Sistema Generalizado de Preferências
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SRI	Secretaria de Relações Internacionais do MAPA
SSM	Mecanismo de Salvaguarda Especial (*Special Sageguards Mecanism*)
TIRFAA	Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura
TRIPS	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*)
UCR	Unidade de Coordenação Regional do FIDA
UDELAR	Universidade da República do Uruguai
UDR	União Democrática Ruralista

UITA	União Internacional dos Trabalhadores na Alimentação, Agrícolas, Hotéis, Restaurantes, Tabaco e Afins
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*)
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development*)
VGGT	Diretrizes Voluntárias de Governança Responsável de Terras, Pescas e Recursos Florestais (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*)

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	19
1	**“O JOGO E SUAS REGRAS”: TEORIA E METODOLOGIA**.....	37
1.1	**O “manual de instruções”: como ler esta tese**?.....	37
1.2	**Qual mudança? Reflexões sobre o sistema internacional e a fragmentada arquitetura da governança global**.....	40
1.3	**Mudanças propostas por quem? O papel das potências do Sul e o ativismo da sociedade civil transnacional**.....	55
1.4	**Onde está o potencial de mudança? Regionalismos, multilateralismos e o peso dos organismos internacionais**.....	65
1.5	**Como analisamos potenciais de Mudança? A difusão das ideias via fóruns e arenas**.....	75
1.6	**“Ignore o manual!”: um balanço não-linear do capítulo**.....	85
2	**A AGRICULTURA FAMILIAR GOING GLOBAL: O SISTÊMICO, O DOMÉSTICO E O SETORIAL**.....	88
2.1	**Paradigmas de desenvolvimento rural: evolução dos referenciais globais e setoriais**.....	88
2.2	**Agricultura familiar no Brasil: histórico, conceito e políticas públicas**.....	101
2.3	**O Brasil e sua política externa para temas rurais**.....	118
2.4	**Mapeando a agricultura familiar nas agendas da política externa brasileira**	134
2.5	**Balanço do capítulo**.....	152
3	**O MERCADO COMUM DO SUL**.....	156
3.1	**Genealogia institucional do Mercosul, seu conceito de desenvolvimento e e o impacto da organização nos temas rurais**.....	156
3.2	**A agricultura familiar no tempo e espaço**.....	169
3.3	**AF no campo da PEB para integração regional: quais impactos no Mercosul**?.....	206
3.4	**Balanço do capítulo**.....	220
4	**A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**.....	223
4.1	**Genealogia institucional da OMC, seu conceito de desenvolvimento e o impacto da organização nos temas rurais**.....	223
4.2	**A agricultura familiar no tempo e espaço**.....	243

AF no campo da PEB para comércio internacional: quais impactos na
4.3 **OMC**?..... 270
4.4 **Balanço do capítulo**..... 289
A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E
5 **AGRICULTURA (FAO)**..... 291
Genealogia institucional da FAO, seu conceito de desenvolvimento e o
5.1 **impacto da organização nos temas rurais**..... 291
5.2 **A agricultura familiar no tempo e espaço**..... 308
AF no campo da PEB para cooperação internacional: quais impactos na
5.3 **FAO**?..... 328
Balanço do
5.4 **capítulo**..... 354
CONCLUSÃO..... 356
REFERÊNCIAS..... 372
ANEXO..... 401

INTRODUÇÃO

Em outubro de 2017, uma semana antes da abertura oficial do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA) que é sediado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), estavam reunidas/os, no Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), representantes de diferentes redes de movimentos sociais rurais do mundo inteiro para buscarem – em conjunto – articular posições em prol da segurança e soberania alimentar e do desenvolvimento rural, posições estas que assumiriam na semana seguinte, ao longo do CSA. Concomitantemente ao encontro do MSC, ocorriam as negociações finais do texto referente ao relatório dos cinco anos da existência das Diretrizes Voluntárias de Governança Responsável de Terras, Pescas e Recursos Florestais (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*, VGGT).

As diretrizes foram aprovadas em 2012 e, cinco anos depois, o texto com os desdobramentos dessa medida estavam sob avaliação e sendo discutido simultaneamente ao encontro do MSC na sede da FAO. A sociedade civil tinha aval institucional para a acompanhar o processo, apesar de não dispor de voto para interferir na aprovação do documento. Nesse contexto, o grupo de lideranças e ativistas sociais que acompanhavam a votação do relatório do VGGT foi ao encontro do MSC para informar aos presentes de como avançavam as negociações.

Ao longo do informe, a porta-voz frisou diversas vezes como a negociação seguia "longa e difícil" e que os países tinham permitido a leitura do texto final (que seria posto para avaliação e aprovação) apenas dez dias antes da negociação propriamente dita. O curto espaço de tempo tornava a consulta pública muito complicada, mais ainda porque o texto disponibilizado se encontrava apenas na sua versão em inglês, sem as traduções das demais línguas oficiais da FAO. Isso fez com que as traduções tivessem que ser feitas às pressas pelo próprio MSC para permitir que movimentos sociais rurais do mundo inteiro pudessem de alguma forma contribuir com suas opiniões sobre o relatório do VGGT. Dizia a porta-voz do grupo de ativistas:

> "Como podemos proteger a vida das pessoas que vivem e dependem das florestas se não tivermos o tempo necessário para discutir e avaliar os documentos? Se o processo de negociação não é bem-feito, ele termina excluindo a sociedade civil. Se as questões e preocupações dos povos indígenas, tradicionais e das florestas não são tomadas em consideração, o que nós estamos fazendo aqui? A negociação deve garantir nossa

> participação para que possamos *assegurar* direitos humanos e não *negociar* direitos humanos"[1].

O relato da porta-voz seguiu criticando a forma como a negociação estava sendo levada pelas/os diplomatas dos diferentes países, mas também enfatizava que as/os negociadoras/es buscavam constantemente separar os recursos naturais das pessoas que vivem ao redor destes. Levantando uma série de questionamentos, a porta-voz enfatizava que "não era possível a FAO produzir resoluções sobre florestas, mas que trate no texto só de 'bosques e florestas', sem constar ali as pessoas (mulheres, famílias, indígenas, pastores, etc) e seus direitos (alimentação, sustentabilidade, cultura, tradições, religião)". Como os países mostravam resistência em incluir no relatório do VGGT questões que atrelassem, por exemplo, recursos naturais e direito à alimentação, uma das lideranças presentes na sala ressaltou que, frequentemente nas negociações, as/os diplomatas e responsáveis institucionais pela negociação expressam quais são os limites e condições para que seus países concordem com a aprovação de um texto. Se passado esse limite – essa *linha vermelha* – os Estados refutariam o documento e o esforço de concertação global por uma causa quedaria fracassado. Assim, constatava a liderança que "aqui, temos muitas *linhas vermelhas* e, portanto, está bastante difícil avançar".

Usamos essa experiência tanto para dar o título a esta tese, como para – desde logo – enfatizar a complexidade que envolve temas como o desenvolvimento rural e suas propostas globais de governança. Os avanços são lentos e difíceis, além de sujeitos à constantes reveses. Sobre a Agricultura Familiar (AF) especificamente, no final do ano de 2017 foi aprovada oficialmente, na Assembleia Geral das Nações Unidas, a Década da Agricultura Familiar. A década – que vai de 2019 a 2028 – tem como alguns dos seus objetivos promover mundialmente projetos e políticas para o setor em questão. Dentre os parágrafos da declaração está o chamamento aos Estados para "desenvolver, melhorar e implementar políticas públicas para a Agricultura Familiar e compartilhar suas experiências e 'boas práticas' sobre o tema com os demais Estados"[2].

Ao lado das inúmeras "linhas vermelhas" para o desenvolvimento rural, também está a aprovação da década em prol da AF. Essa aparente complexidade já é suficiente para nos incitar para melhor entender sobre os caminhos de uma agenda política no tempo e espaço. Afinal, reconhecendo o Brasil como um dos principais mobilizadores dessa agenda no plano

[1] Reunião do Mecanismo da Sociedade Civil durante os preparativos para o 44ª CSA realizado na sede da FAO, Roma, em outubro de 2017.
[2] Resolução 72/239 aprovada em 20 de dezembro de 2017 pela ONU. United Nations Decade of Family Farming (2019–2028). No original: "Encourages all States to develop, improve and implement public policies on family farming and share their experiences and best practices of family farming with other States".

internacional, veremos ao longo da tese que o próprio conceito de AF passou a despontar no léxico político-normativo brasileiro somente a partir dos anos 1990. Ou seja, ao longo de um pouco mais de duas décadas, observamos a construção do conceito da AF no plano doméstico, a promoção de interconectadas políticas públicas (distributivas, redistributivas, regulatórias e institucionais), o engajamento de diferentes atores e coalizões de atores/redes, bem como a elaboração de variadas pautas de ação política interna, regional e global.

Importante ressaltar, também, que a consolidação da agenda da AF no plano doméstico formaliza – ao menos nos planos simbólico e institucional – o reconhecimento da existência de dois paradigmas de desenvolvimento rural para o campo brasileiro: o agronegócio, por um lado, e a agricultura familiar, de outro. Tal "dualidade" é controversa, já que as formatações existentes no rural brasileiro são muito mais complexas e não se restringem a esses dois modelos (FAVARETO, 2016). Ademais, a economia política do agronegócio revela-se de fato hegemônica na relação com a AF, tornando a "dualidade" muito assimétrica e hierarquizada. Contudo, ainda que no campo a realidade seja diversa, o dualismo institucional no plano das políticas domésticas direciona e constrange os caminhos da difusão da agenda da AF, refletindo-se consecutivamente nos processos de competição e acomodação desta agenda política enquanto agenda de política externa.

Compreender a internacionalização da agenda da agricultura familiar brasileira é, portanto, buscar entender as tensões existentes entre os projetos de desenvolvimento rural, recuperar as narrativas existentes/construídas para este fim, reativar as redes de atores governamentais e não-governamentais que se articulam ao redor da agenda, localizar os espaços institucionais onde o tema tem (e onde o tema não tem) abertura e diálogo, além de destrinchar quais foram/são os canais de ressonância da campanha pela AF e quais resultados foram/têm sido obtidos com esse esforço de difusão internacional.

O marco cronológico desta tese acompanha o desenvolvimento do conceito de AF no Brasil, sendo analisado desde seu surgimento (enquanto política pública) nos anos 1990 até a realidade presente. Portanto, o período contempla os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998, 1999-2002), os dois mandatos do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010), um mandato completo do governo Dilma Rousseff (2010-2014) e o período de 2015 até 2018, marcado pelo impeachment da Presidente Dilma Rousseff e os profundos reveses para a agenda da AF após a ruptura político-institucional que inaugurou o governo de Michel Temer (2016-2018).

Ainda que este trabalho não esteja estritamente organizado em moldes comparativos de governo a governo, será possível – ao longo do texto – observar diferentes estratégias de

internacionalização da agenda com as mudanças governamentais. O fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (dentre outros espaços institucionais) pós-impeachment representa uma grande inflexão na análise sobre a internacionalização da agricultura familiar brasileira, de modo que as considerações sobre esse momento serão discutidas nas considerações finais, bem como ali também trataremos das perspectivas futuras para a agenda.

O objeto de estudo

Se a internacionalização da agenda da agricultura familiar promovida pelo Brasil é o tema central que move esta tese, é preciso enfatizar que essa análise pode ser feita por diversas estratégias de pesquisa. Numa breve revisão de estudos já existentes sobre o tema, é possível encontrar inúmeros trabalhos que discutem a atuação brasileira – de alcance internacional – no que tange à questão rural. Com maior ênfase, encontramos trabalhos que tratam de projetos específicos, como é o caso do Pró-Savana, do Cotton-4 e do PAA-África (SANTARELLI, 2016; ANUNCIATO & MARX, 2014; BUENO, 2015; OLIVEIRA ET AL, 2010; MUNOZ & CARVALHO, T., 2016), trabalhos sobre projetos de cooperação técnica bilateral e trilateral com países africanos e latino-americanos (VAZ, 2015; CABRAL & WEINSTOCK, 2010; COSTA LEITE, 2012), trabalhos sobre a internacionalização de agências, como é o caso da Embrapa (LEITE, 2012; LOMBARDO, 2015; CLEMENTS & FERNANDES, 2013), trabalhos sobre transferência de políticas, com maior ênfase àquelas vinculadas ao programa Fome Zero (FRAUNDORFER, 2013; SOUZA & KLUG, 2012, ALBUQUERQUE, 2015), trabalhos sobre o ativismo transnacional de atores não-governamentais e movimentos sociais rurais (ROSA, 2012; BALLETTI ET AL, 2008; MARTÍNEZ-TORRES & ROSSET, 2010), bem como trabalhos que priorizam a observação de espaços institucionais que discutem diretamente a AF, notadamente a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), existente no Mercosul (CARVALHO, P., 2011; NIERDELE, 2016; ZIMMERMANN ET AL, 2016).

Essa tese de doutorado, contudo, foca no processo de difusão internacional da agenda brasileira da AF enquanto estratégia de política externa. Isso significa buscar entender a lógica do processo de difusão ao lado do papel que o Brasil intencionou/intenciona desempenhar no sistema internacional ao longo das últimas décadas até hoje. Não significa assumir que a internacionalização da AF foi promovida exclusivamente pela chancelaria brasileira, muito pelo contrário, já que o processo – como será visto ao longo da pesquisa – foi encampado por

diferentes frentes e atores. Também não significa assumir uma orientação coesa/linear de ação externa para o tema do desenvolvimento rural. Significa, sim, procurar entender em que medida o universo da agricultura familiar se alinhou (e/ou desalinhou) aos projetos/ambições do País no cenário internacional, como isso foi mobilizado em diferentes espaços de negociação e que impacto essa difusão normativa teve no plano da governança global para o desenvolvimento rural.

Há, portanto, um claro interesse de discutir a agenda na relação doméstico-internacional e coordenar Análise de Política Externa com uma análise do lugar do Brasil no sistema internacional. Para tanto, dois processos são observados: o primeiro trata de compreender as condições e características dessa internacionalização da agenda, isto é, a maneira como ela foi difundida ao longo dos anos, seus avanços, limites e contradições; o segundo trata de observar em que medida esse novo modelo de desenvolvimento rural pôde contribuir para que um país do Sul Geopolítico buscasse rearticular seu lugar na existente estrutura internacional.

Assim, o *objeto conceitual* desta tese de doutorado é a capacidade de mudança da estrutura de poder vigente por uma potência emergente/média/regional que é também um país em desenvolvimento e de renda média. Para avaliar o potencial de mudança, o *objeto empírico* é a internacionalização da AF Brasileira e a forma como essa agenda foi ativada em organismos internacionais de grande relevância para o tema rural. A partir desse recorte – via organizações internacionais – é possível refletir sobre o processo cada vez mais simbiótico das atuações doméstica e internacional da política externa, incorporando a complexidade do conflito distributivo doméstico para o meio rural (com seus diferentes atores, agendas e interesses), sem desconsiderar as limitações externas existentes, como é o caso dos demais atores internacionais envolvidos, o lugar do Brasil no sistema internacional, além dos próprios condicionantes da arquitetura global de poder.

Os organismos internacionais – Mercosul, OMC e FAO[3] – representam três diferentes espectros do tema rural: regional, econômico, político-setorial. A despeito da existência de outros organismos que englobam a questão rural (a exemplo do BRICS, CPLP, Banco Mundial, outras agências da ONU, etc.), os três simbolizam diferentes aspectos da política internacional nas relações internacionais contemporâneas. Com a direta e ativa participação do Brasil, os três também representam os mais importantes espaços multilaterais para o tema debatido. Outros espaços, ainda que não esmiuçados ao longo dessa tese, serão brevemente discutidos e

[3] A ênfase é dada à FAO, pelo seu papel preponderantemente político para a questão rural. Contudo, apesar do destaque dado à FAO, englobamos aqui o sistema ONU como um todo, incluindo notadamente, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA).

debatidos no capítulo final, ao tratar da arquitetura da governança global para o desenvolvimento rural.

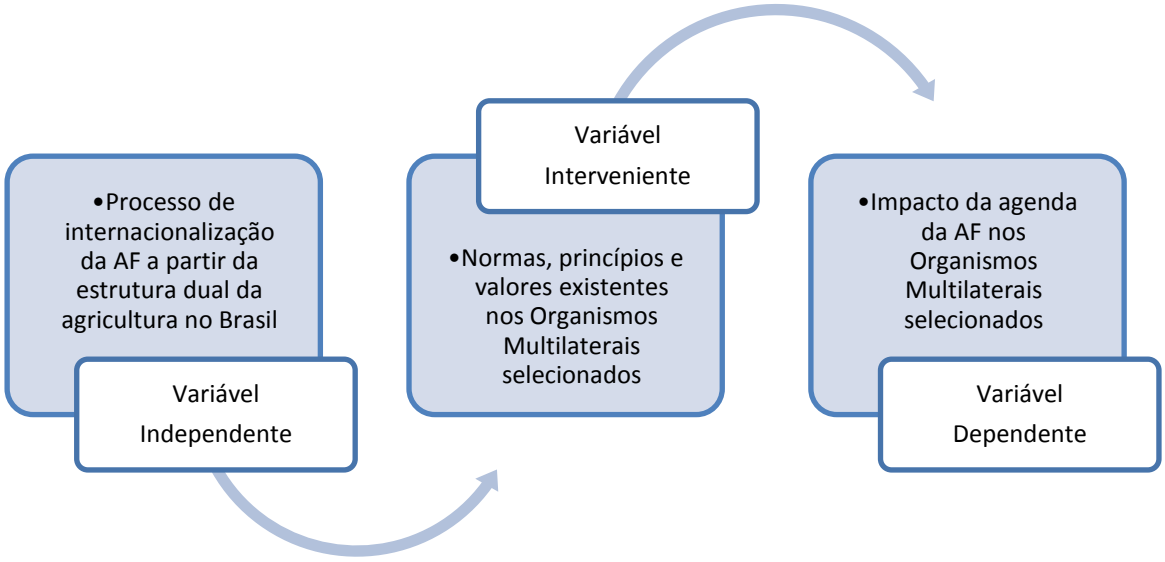
Diante do exposto, a questão principal de pesquisa desta tese diz respeito à construção doméstica de uma agenda internacional de cunho contra-hegemônico e à capacidade de um país como um Brasil de agenciar um novo tema no plano político-normativo internacional a ponto de interferir nos marcos gerais da governança global para o assunto em questão. Dada a questão principal, os objetivos específicos dessa pesquisa são:

- Reativar os processos que promoveram a internacionalização da agenda da AF pelo Brasil: enxergando as dinâmicas entre interesses, instituições e ideias;
- Identificar a miríade de atores (e suas reivindicações) em torno da internacionalização da AF;
- Mapear as agendas coexistentes, concorrentes, complementares e/ou alternativas;
- Compreender o processo de competição e acomodação da agenda da AF no discurso de política externa;
- Acompanhar a evolução da pauta da AF dentro dos organismos internacionais selecionados;
- Entender os mecanismos institucionais existentes em cada organização, como intuito de melhor compreender o tipo de agenciamento da AF dentro de cada ambiente;
- E, a partir da observação dos itens anteriores, debater sobre o impacto da agenda da AF na arquitetura da governança global para o desenvolvimento rural.

Variáveis e hipóteses

Essa pesquisa foi construída em dois níveis. No primeiro, tem como variável independente o processo de internacionalização da agenda da AF pelo Brasil a partir da estrutura dual do modelo de desenvolvimento rural. Aqui, assumimos a disputa (retórica, simbólica, institucional) entre os modelos existentes – Agronegócio e Agricultura Familiar – por diferentes pautas tanto interna quanto internacionalmente. Posta a dualidade estrutural assimétrica do rural brasileiro e sua repercussão no processo de difusão internacional, o segundo nível está na análise da atuação brasileira para a agenda da AF internacionalmente a partir de espaços multilaterais reconhecidamente consolidados para a questão rural.

Esse quadro dual – permeado por diferentes grupos, diferenças de capacidades e conflitos de interesses – é o que contribui para avaliação da variável dependente, a saber, o impacto que a AF efetivamente assume no plano normativo-operacional internacional. E, por se tratar de um processo constituído dentro de organismos internacionais, imbuídos por um conjunto de normas, ideias e valores específicos, esses mesmos espaços são reconhecidos nessa pesquisa enquanto variável interveniente, interferindo diretamente nos resultados dessa internacionalização. As diferentes razões de existir de cada uma dessas instituições – e o papel de cada uma delas na governança global para o desenvolvimento rural – repercute na coalizão de atores, na elaboração de agendas, bem como nas posições elaboradas e assumidas pelo Brasil.



Fonte: A autora, 2018.

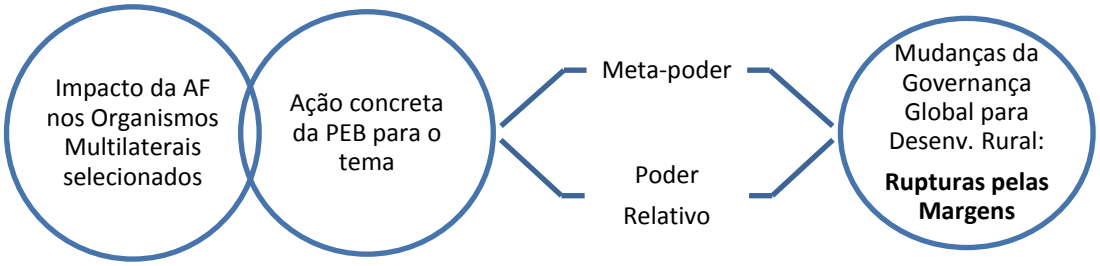
Diante das variáveis apresentadas, o desdobramento delas está na hipótese deste trabalho, que tem a pretensão de cumprir o esforço analítico de reunir Análise de Política Externa com o campo mais geral das Relações Internacionais. Parte desse intento vem pela instrumentalização do conceito de meta-poder. Para o estudo das Relações Internacionais, talvez o *poder* seja um dos conceitos mais centrais, controversos e debatidos ao longo da construção da disciplina. Contudo, epistemologicamente, o conceito de *poder* ficou por muito tempo restrito às capacidades militares e de recursos econômicos entre os Estados, consequência da predominante visão realista nas Relações Internacionais.

Ainda que a concepção de *poder* tenha se transformado ao longo dos debates teóricos – se expandindo para além dos elementos materiais e ganhando alcances normativos e estruturais – os estudos sobre *poder* tendem mais a justificar o *status quo*, do que abrir margens para a compreensão sobre processos de mudança. É por isso que o conceito de *meta-poder* nos parece ser bem-vindo para esta tese, que tem o intento de analisar a capacidade de mudança da estrutura internacional vigente a partir de países não-hegemônicos.

Trataremos do conceito de *meta-poder* mais a fundo no capítulo seguinte, contudo, desde já salientamos que, se por um lado, o conceito de *poder* relativo/relacional foca na capacidade de se obter vantagens em cima da realidade existente (jogando o jogo a partir das regras disponíveis), o conceito de *meta-poder* se baseia em um pressuposto de atuação transformadora: a capacidade de alterar a própria realidade existente (reformulando as "regras do jogo" e, com isso, reestruturando a própria relação entre os participantes). Diante dessas colocações, a hipótese construída para esta tese é a de que:

No plano da arquitetura da governança global, ao construirmos um panorama sobre a atuação da política externa brasileira para o tema da agricultura familiar – via análise do comportamento do País nos principais organismos internacionais referentes ao universo rural – o Brasil tem se mostrado pragmático entre a aplicação do seu poder relativo e a manipulação do meta-poder nas diferentes instâncias. O tema, os atores envolvidos e a agenda social são, inclusive, condições catalisadoras fundamentais desse meta-poder, interferindo na sua maior ou menor instrumentalização. Embora sejam reconhecidas as transformações do sistema – via meta-poder – estas foram promovidas menos por mudanças radicais totais e mais por fissuras/rupturas pelas margens.

A opção por discutir a questão da agenda da AF a partir do conceito de rupturas/fissuras se dá porque, na literatura institucionalista, aquilo que é chamado de mudança incremental e que, em algum sentido, é parecido com o que estamos discutindo, mais reflete um viés reformista do que mudanças mais significativas, substanciais. Afinal, mudanças incrementais estão fincadas na lógica da dependência da trajetória [*path-dependence*]. As reformas, em sentido último, servem para reorganizar e relegitimar o *status quo*. Ao chamarmos as mudanças aqui promovidas de pequenas rupturas/fissuras, buscamos mais enfatizar as possibilidades promovidas por novos temas em velhas arenas, sendo tudo isso feito a partir de uma forte mobilização "por baixo". As transformações, evidentemente, estão sujeitas a reveses, mas não parecem se coadunar com a lógica de meras mudanças incrementais.



Fonte: A autora, 2018.

O plano de pesquisa

Investigar a possibilidade de mudança na arquitetura da governança global exigiu desta pesquisa duas etapas distintas: por um lado, foi necessário compreender o processo de internacionalização da agenda da AF *per se*. Tal análise processual, ainda que um fim em si mesma, também foi ferramenta indispensável para dar suporte empírico à interrogação mais abstrata desta pesquisa, i.e., se os desdobramentos gerados por essa internacionalização tiveram capacidade de alterar a arquitetura da governança global para o tema rural. Para tanto, nos apoiamos na revisão da literatura sobre os variados assuntos que compõem a temática, na coleta e análise de documentos primários, na observação participativa de reuniões/eventos, na pesquisa de campo e na realização de entrevistas com representantes de diferentes setores.

Para a revisão da literatura, exploramos três grandes blocos que, por diversas vezes, coincidiam entre si: 1) estudos sobre desenvolvimento rural e agricultura familiar; 2) estudos sobre políticas públicas; 3) estudos sobre política externa e relações internacionais. Tendo em vista que o estudo de caso da tese está embasado no conceito de AF, buscamos aprofundar entendimento sobre a genealogia do conceito no Brasil, compreendendo sua construção ao longo dos anos, bem como a redes de atores e políticas que compuseram essa frente no cenário brasileiro, sem ignorar os movimentos transnacionais envolvidos. Para entender a lógica da AF no Brasil, foi necessário explorar a trajetória histórica do setor agrário como um todo, explorando notadamente as correlações e contradições entre os projetos do Agronegócio e os da AF. No que tange aos modelos de desenvolvimento rural, intencionalmente exploramos o debate sobre o rural no cenário global, tentando coordenar o debate doméstico com as discussões que vinham sendo promovidas nas grandes organizações internacionais, fortemente

impulsionadas pelo ativismo/*advocacy* de grupos transnacionais rurais (ONGs, ativistas, movimentos sociais).

O campo das políticas públicas para a AF no Brasil nos permitiu conciliar estudos sobre análise de políticas públicas com os de análise de política externa, já que este trabalho reconhece a premissa da "política externa como política pública", ainda que "uma política pública *sui generis*" (MILANI, 2015). Essa conjunção nos ofereceu melhor condição de articular o plano doméstico com o internacional, tendo em vista que o processo de difusão da agenda de AF – nosso principal foco de observação – é promovido de maneira multinível. Esse entendimento sobre a difusão e suas dinâmicas permitiu a observação da conexão do nível estatal com o campo sistêmico, explorando empiricamente os desdobramentos multidirecionais entre os dois níveis.

Só após esse quadro-geral entre o doméstico e o internacional para o universo rural é que foi possível discutir e correlacionar política externa com o campo mais sistêmico das relações internacionais, analisando especificamente a capacidade de mudança da arquitetura global por uma potência regional que é, concomitantemente, um país em desenvolvimento. Aqui, além do debate sobre mudança a partir do conceito de *meta-poder*, que já apresentamos anteriormente, um apoio especial às correntes pós-colonialistas foi necessário, notadamente via Teoria Crítica, tendo em vista que analisamos o dinamismo de uma nova agenda transformadora no sistema internacional a partir de um país não-hegemônico atuando em espaços multilaterais. Ainda dentro do campo das Relações Internacionais, traçando uma ponte entre uma perspectiva sistêmica e a Análise de Política Externa, nos valemos do arcabouço do "Dilema da Graduação" (MILANI, PINHEIRO & LIMA, M. 2017), que igualmente discute a possibilidade de mudança operacionalizada por um país, como é o caso do Brasil, em ambiente internacional complexo, interconectando o papel das instituições globais, da economia política internacional e da socialização entre os Estados do Sul geopolítico.

Concluída a revisão da literatura, outra etapa da pesquisa foi a de coleta e análise de documentos. Uma grande parte do material utilizado foi obtida a partir dos *websites* das organizações, ministérios, ONGs, *think-tanks*, movimentos sociais, etc. Uma outra fase de coleta de documentos foi feita *in loco*, com pesquisa no Centro de Documentação Histórica (CDH) do Itamaraty. No CDH, foi possível recolher documentos de diferentes setores que interessavam para essa pesquisa e observar a relação do Ministério das Relações Exteriores com o tema rural. Também foi possível acompanhar a discussão sobre temas rurais internacionais com outros ministérios, notadamente o MDA/SEAD e o MAPA.

A observação participativa e a pesquisa de campo foram possíveis durante o o intercâmbio de doutorado-sanduíche, financiado pela CAPES, e realizado pelo período de um ano na cidade de Roma, Itália entre abril de 2017 e março de 2018. Com maior intensidade e recorrência, foi possível acompanhar diferentes atividades realizadas pela FAO, e com isso, buscar entender a dinâmica de funcionamento do organismo. Um dos principais eventos que tocam a questão da Agricultura Familiar foi a ocasião do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA), tendo sido possível ali acompanhar presencialmente a articulação da sociedade civil e movimentos sociais, a dinâmica do processo decisório da delegação brasileira, bem como a votação das diretrizes finais do Comitê pelos países-membros.

A permanência na Europa também possibilitou visitar a OMC (em Genebra, Suíça), para acompanhar os desdobramentos do Fórum Público, única ocasião em que o organismo oferece a oportunidade para a sociedade civil acompanhar os principais temas que estão sendo ali discutidos. Ainda nas etapas da pesquisa de campo, foi possível acompanhar a participação do Brasil na Feira Internacional de Produtos Orgânicos, Biofach (em Nuremberg, Alemanha) já que a estratégia de promoção internacional da agricultura familiar em feiras internacionais de comércio é uma das estratégias oficiais de internacionalização promovidas pelo governo brasileiro.

Por fim, parte substancial desta tese foi desenvolvida a partir da realização de entrevistas com representantes dos mais variados setores e grupos que, de alguma maneira, estiveram envolvidas/os no processo de difusão internacional da agenda da agricultura familiar encampada pelo Brasil. Aqui, esclarecemos que todas as entrevistadas e entrevistados foram intencionalmente mantidas/os em anonimato de maneira que suas opiniões não repercutissem em suas vidas profissionais e pessoais. No total, 70 entrevistas foram realizadas, tanto com representantes[4] de espaços institucionais como o MDA/SEAD[5], MAPA, MDS, MRE, FNDE, CONSEA, CONDRAF, FAO, PMA, FIDA, OMC e REAF, quanto com representantes/lideranças da sociedade civil, como movimentos sociais, organizações não-governamentais, redes de ativistas transnacionais, acadêmicas/os e pesquisadoras/es. Três foram os critérios no que tange à quantidade de entrevistas realizadas: o primeiro foi o esforço de abranger a maior quantidade possível de setores/espectros do processo de difusão da agenda

[4] Quando nos referimos às/aos representantes, incluímos funcionárias/os de carreira, concursadas/os públicas/os, consultores, lideranças, estagiárias/os e ocupantes de cargos políticos. Optamos por uma nomeação genérica como forma de garantir o nosso compromisso com o anonimato de todas e todos que se dispuseram a conceder depoimentos para a pesquisa.

[5] A partir de 2016, o MDA foi rebaixado para status de Secretaria Especial (SEAD). A opção por não distinguir as/os entrevistadas/os seguiu o critério de preservar o anonimato de todas/os, evitando a identificação especialmente dos que seguiam trabalhando no governo.

política da AF; o segundo foi o ponto de saturação dos dados (AARTS & BAUER, 2002), isto é, quando as novas entrevistas apenas reforçavam as informações discutidas nas entrevistas anteriores ou, no caso de apresentarem novos dados, tratavam-se apenas de adições marginais e já não mais substanciais; o terceiro critério se refere à saturação de indicação de possíveis novos informantes (GRISA, 2012), isto é, quando as sugestões de nomes passaram a ser as mesmas, nos indicando que as "figuras-chave" para o tema já haviam sido contatadas. Destaca-se, por exemplo, o fato de nenhum/a entrevistado/o ter citado como indicação para entrevista (sobre o tema da internacionalização da AF) representantes da Embrapa, sendo a agência um importante mecanismo da cooperação técnica brasileira em agricultura. Atribuiu-se a isso ao aspecto político da AF e também ao *locus* de observação dessa pesquisa, no caso, organizações internacionais.

As entrevistas ocorreram tanto pessoalmente quanto remotamente (telefone, *Skype*, *Whatsapp*, etc) e todas foram promovidas a partir de roteiros semiestruturados (conforme o lugar de cada uma/um), de modo a permitir a condução das perguntas para o tema que nos interessa com esta pesquisa (a internacionalização da AF) sem, contudo, retirar a liberdade da/do entrevistada/do de trazer outros elementos não contemplados nas perguntas originais. Tendo em vista a variedade das nacionalidades do universo de informantes, as entrevistas foram promovidas em quatro idiomas: português, inglês, italiano e espanhol. Os trechos selecionados para esta tese com idiomas outros que não o português foram traduzidos livremente por esta autora. Nestes casos, optamos por não disponibilizar o trecho original nas notas de rodapé (como é feito com os demais materiais utilizados), já que interferiria no nosso compromisso de sigilo com as fontes. Os roteiros das entrevistas estão na parte final desta tese.

Apresentação dos capítulos da tese

A apresentação desta pesquisa de doutorado foi sistematizada em cinco principais capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo dá conta de apresentar os diferentes modelos teórico-analíticos que reunimos e com os quais optamos por trabalhar conjuntamente. Esse conjunto de abordagens e arcabouços foi sendo paulatinamente montado a fim de dar conta das diferentes frentes que compõem o universo da internacionalização de uma agenda política. Apesar dos riscos inerentes do ecletismo analítico, é possível notar que as diferentes contribuições que informam este trabalho estão atreladas à

orientação geral de entender processos de mudança a partir do Sul geopolítico. Por essa razão, as lentes teóricas mais gerais dessa pesquisa se apoiam nas contribuições dos Estudos Críticos, que reconhecem a ordem internacional povoada por diferentes atores (estatais e não-estatais) em constante transformação.

Além de dar ênfase à mudança, emancipação e transformação, a Teoria Crítica nos é bem-vinda pois reconhece todo processo social – inclusive o próprio conhecimento – como não-neutro, marcado por disputas de valores ao longo do tempo e espaço. Ainda que o conceito de *meta-poder* tenha sido discutido por diferentes correntes, ele reflete nosso intuito primordial de entender processos de mudança no plano sistêmico originários de países não-hegemônicos. Para tanto, nossa empreitada inicial foi de (re)ativar os embates e disputas políticas que marcaram e marcam a difusão de agendas políticas do Sul. Por essa razão, reunimos as contribuições sobre potências emergentes/regionais e cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul, com algumas contribuições sociológicas, tendo em vista que nossa observação da circulação/difusão/transferência de normas parte *de* países do Sul *para* Organizações Multilaterais.

No sentido mais operacional desse intento, nos valemos de meso-teorias/*frameworks* que dão conta de correlacionar microprocessos com análises macro, bem como a relação agente-estrutura, como é o caso da Análise de Políticas Públicas. Partindo da constatação da política externa como política pública, buscamos compreender como são formados os referenciais globais/setoriais nos multiníveis de análise – reconhecendo os diferentes espaços de políticas públicas do plano doméstico que se correlacionam com os espaços do plano internacional. Uma metodologia apropriada para tanto é fundamental, e nos utilizamos da análise via *process tracing*, destrinchando os diferentes processos existentes entre um fato e seu possível resultado. Enfatizamos, novamente, que o "rastreamento do processo" não foi desenvolvido enquanto ferramenta positivista, i.e., simplesmente esclarecendo uma verdade exógena desde já existente. Mapear o percurso significa ativá-lo e reativá-lo constantemente, dando sentido crítico ao processo, o que significa questionar tanto os elementos postos em evidência, bem como aqueles silenciados (por exemplo canais, redes, agendas e atores desprivilegiados).

Para dar ênfase à observação sobre mudanças, utilizamos o arcabouço inicialmente elaborado por Jobert e aprofundado por Eve Fouilleux, sobre fóruns e arenas. Tal contribuição corrobora para a nossa observação sobre os caminhos (e descaminhos) levados por um universo plural de atores que, em determinadas conjunturas e formatações, podem contribuir para transformação de agendas e reformulação de projetos. A ênfase da contribuição em questão é de buscar compreender os referenciais em disputa nos momentos anteriores à negociação e, ato

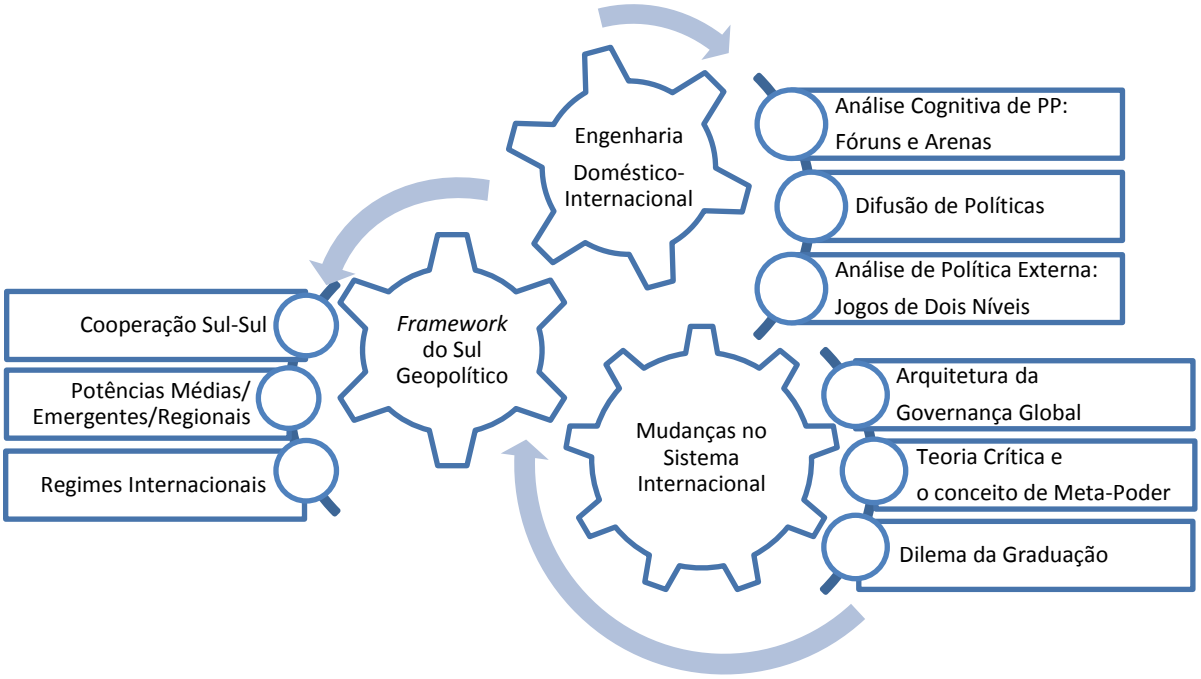
seguinte, ao longo do momento decisório propriamente dito. Essa mesma contribuição da Análise Cognitiva de Políticas Públicas se entrelaça com o campo da difusão/circulação/transferência de políticas, que apresenta ferramentas para a análise de um referencial normativo que circula e se ressignifica de um espaço para outro.

As organizações internacionais, portanto, são um segundo grande eixo dessa pesquisa, e aqui buscamos melhor compreender a evolução histórica das organizações selecionadas, os propósitos de cada uma delas, a forma como foram estruturadas, bem como a relação de cada instituição com o tema do desenvolvimento rural. Há, aqui, um esforço teórico-analítico de compreender o peso da dependência da trajetória histórica dessas instituições (*path-dependence*) e os constrangimentos gerados por essas trajetórias nas tentativas de mudança.

Por fim, para concluir os caminhos da revisão de literatura promovida para essa pesquisa, foi fundamental compreender o mundo rural e suas reivindicações a partir da teoria dos Novos Movimentos Sociais. Afinal, a mobilização de toda essa agenda da AF esteve fortemente atrelada ao papel promovido por atores não-estatais e redes de relacionamento como movimentos sociais rurais, organizações não-governamentais e coalizões de atores/redes de ativistas transnacionais. Os mecanismos de ação, as formas de interação com agentes políticos e espaços institucionalizados, as mobilizações transnacionais ao redor da agenda são elementos essenciais para construção desse emaranhado analítico que é um processo de internacionalização de uma agenda política.

A figura abaixo tenta enfatizar as diferentes frentes que precisaram ser simultaneamente trabalhadas, frentes estas que foram mais profundamente exploradas no primeiro capítulo e constantemente mobilizadas ao longo de todo o texto.

Composição teórico-conceitual da tese



Fonte: A autora, 2018.

Após a visualização do arcabouço analítico-metodológico desta tese, o segundo capítulo trata da apresentação do objeto empírico: a agricultura familiar. Além de buscar discutir o conceito e sua evolução política ao longo das décadas, também se discute seu processo de internacionalização a partir dos anos 1990. Entender a realidade do campo brasileiro ao longo dessas décadas – e as dicotomias e contradições dos modelos de produção – são condições fundamentais para avançar com os demais argumentos dessa tese.

A realidade do campo brasileiro não existe fora do contexto mundial. Inclusive, para entender a complexidade da internacionalização do conceito e agenda da AF desde o recorte inicial desta tese, se torna imprescindível esmiuçar o contexto e conjuntura regional/global nos quais o tema agrário está inserido. Desde o final do século XX, assistimos ao ciclo de grandes conferências da ONU para temas de desenvolvimento sustentável, a reorientação normativa de outros organismos como o Banco Mundial e a União Europeia, além do surgimento de grandes mobilizações transnacionais. As próprias disciplinas mobilizadas nesta pesquisa – como Relações Internacionais, Sociologia dos Movimentos Sociais, Ciência Política – se abriram nos anos 1990 à necessidade de compreender esse novo fluxo de ideias, atores e interesses em um novo – e sincrônico – plano escalar.

Ultrapassada essa reflexão mais específica sobre desenvolvimento rural interno e internacional (sem, contudo, jamais se afastar dela), discutimos as características mais gerais da política externa brasileira ao longo do período, dando destaque a algumas importantes transformações, promovidas a partir dos anos 2000, que potencializaram o processo de

internacionalização da agenda da AF. Aqui, discutimos o papel da cooperação Sul-Sul, da campanha em torno das políticas sociais (notadamente o Fome Zero), o peso da América do Sul enquanto estratégia de política externa brasileira (um dos espaços mais dinamizadores da internacionalização da AF) e o compromisso do engajamento ativo com organismos multilaterais.

Esse quadro-geral da orientação da política externa contribui para a discussão sobre o leque de políticas públicas operacionalizadas pelo Brasil para o universo rural enquanto estratégia internacional. Nesse subitem, discutimos não apenas a abertura internacional dos ministérios, departamentos, conselhos e secretarias que tangenciam a questão rural, mas procuramos entender como esse processo reflete a dinâmica doméstica da agricultura brasileira. As contribuições da análise cognitiva de políticas públicas serviram para mapear os quadros ideacionais gerais que coexistem para a agricultura familiar domesticamente, bem como em que medida compõem os referenciais para ação da política externa do País sobre temas rurais.

Por fim, estendendo a análise para além da estrutura governamental pura e simples, buscamos montar uma rede de relações que constituíram – ao longo dos anos – os canais de internacionalização da agricultura familiar brasileira. Todo o mapeamento até então discutido nesse capítulo permite-nos refletir sobre as estratégias desse processo, evidenciando as dinâmicas e disputas ao longo do tempo. É somente com a visualização do caso concreto, explorando empiricamente os caminhos e descaminhos do processo de difusão, que podemos partir para o debate sobre a hipótese dessa tese. Por essa razão, os capítulos subsequentes dão conta de explorar os três diferentes organismos multilaterais selecionados.

O terceiro capítulo trata do Mercosul e começar por essa organização tem lógica não apenas pelo processo histórico de difusão da agenda da AF, mas porque se entrelaça com os debates sobre o papel dos regionalismos enquanto estratégia operacionalizada por países emergentes do Sul. O processo de integração regional da América do Sul está fortemente correlacionado com a agenda internacional da AF. A conjuntura histórica dos anos 1990 deu ensejo à mobilização de organizações e movimentos sociais rurais por toda a América Latina, sendo a Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM) um exemplo fundamental desse processo social para os desdobramentos da AF.

O capítulo, portanto, é desenvolvido a partir desses desafios enfrentados pela região, bem como a partir das principais características que conformaram a construção do Mercosul e suas propostas de desenvolvimento rural. Discutimos a evolução dessa agenda nos diferentes espaços institucionais do bloco e, mais detalhadamente, após a criação da REAF em 2004. O processo de aprofundamento da AF a partir dessa transformação institucional tem um

significativo impacto para a consolidação do conceito e seu fortalecimento tanto na região quanto fora dela. A estrutura organizacional da REAF, com frequentes encontros nacionais e regionais, sempre marcados pela participação ativa dos movimentos sociais rurais, permitiu a socialização dos diferentes atores que puderam conhecer as experiências locais e influenciar suas realidades a partir das experiências trocadas. Esse impacto também se refletiu nos agentes governamentais, que até então não discutiam e/ou conheciam o conceito. Importante destacar o apoio da FAO Regional e do FIDA Mercosul no apoio e financiamento de plataformas de encontro e contato, catalisadoras da articulação social na região.

O quarto capítulo trata da OMC, organização que se consubstancia formalmente nos anos 1990 após a última rodada de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, GATT [*General Agreement on Tariffs and Trade*]. O contexto de criação da organização é semelhante ao debatido no âmbito do Mercosul, e neste capítulo discutimos especificamente os impactos da negociação comercial agrícola, elemento central da nova rodada Doha e que até então não fazia parte dos acordos internacionais de comércio. O conceito de desenvolvimento que está imbricado no bloco também se reflete nos limites e entraves para o conceito de desenvolvimento rural no plano das negociações comerciais.

Em destaque, frisamos a evolução das negociações, culminando com a conformação do G-20, grupo de países em desenvolvimento com forte peso no setor agrícola, que se articularam em coalizão para interferir no encaminhamento das negociações que, até então, estavam sendo monopolizadas pelos interesses dos Estados Unidos e União Europeia. A criação do G-20 tem um impacto muito interessante no debate da AF, tendo em vista que sua articulação só foi possível pelo alinhamento dos discursos em prol do tema da AF e da segurança alimentar ao redor dos países diretamente afetados por uma ampla liberalização. Pensar a agenda da AF na perspectiva da negociação comercial nos oferece um interessante contraponto sobre os desdobramentos do tema nos demais espaços, bem como para a questão da governança global para o desenvolvimento rural.

O quinto capítulo trata da FAO, ainda que – na medida do possível – também observamos e discutimos o impacto das demais agências da ONU diretamente voltadas para o tema rural, como é o caso do FIDA e PMA. O tema da AF na FAO também tem o peso da dimensão regional, enfatizando aqui o forte envolvimento do escritório de Santiago no Chile para a construção dessa pauta na América Latina. A entrada da agenda da AF na FAO passa pelo processo da construção de "boas práticas", com o reconhecimento da importância da AF para as estratégias de ação da organização. A mobilização do conceito, contudo, não é pacífica e disputa com outras identificações como é o caso de camponês, pequeno produtor, etc. Em

termos de participação ativa nos fóruns e debates, também uma mudança na arena decisória é aqui observada, com a reforma do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA), espaço independente, porém fortemente atrelado à FAO e que, a partir de 2009, passa a contar com a participação ativa da sociedade civil. O binômio AF e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por sinal, marca boa parte das práticas desdobradas para a AF no seio da FAO, FIDA e PMA, refletindo em seus processos de consolidação desta agenda, notadamente se comparados aos dois primeiros espaços analisados.

Após apresentados os diferentes caminhos e descaminhos dessa agenda nos três organismos, nas considerações finais reunimos as análises dos capítulos precedentes, analisando cada entrada temática comparativamente, para – em seguida – discuti-las em conjunto com as contribuições sobre governança global. Com a observação dos diferentes espaços, podemos discutir em que medida o *masterframe* sobre o desenvolvimento rural sofreu ou não alterações e, se estamos diante de novas formas de promover o tema globalmente.

As transformações ocorridas nas diferentes arenas contribuem para o diálogo com o conceito de meta-poder, mas também com o debate sobre a nossa hipótese de que, transformando os espaços e incluindo uma nova estratégia de desenvolvimento rural, é possível promover mudanças – mesmo pequenas – na estrutura existente para o tema, dando azo a novas oportunidades: seja pelo desdobramento de novos espaços ou pelo adensamento dos debates nos espaços já existentes. Nas considerações finais também nos forçamos a discutir o futuro da agenda da agricultura familiar, reconhecidamente assimétrica nos fóruns globais e sujeita aos revezes das transformações conjunturais e políticas, como é exemplo do próprio caso brasileiro na atualidade.

1 **“O JOGO E SUAS REGRAS”: TEORIA E METODOLOGIA**

1.1 **O “manual de instruções”: como ler esta tese?**

Nosso intento com esta pesquisa é compreender a difusão de uma agenda política do doméstico ao internacional e, a partir dos elementos fornecidos por este estudo de caso, buscar contribuir com os debates teóricos e políticos existentes no campo da Análise de Política Externa e das Relações Internacionais. Sendo assim, o capítulo está organizado em diferentes seções, todas com intuito de discutir – com base nas contribuições teórico-analísticas – sobre o potencial de mudança do sistema internacional e da arquitetura da governança global. Ainda que esta tese esteja mais diretamente atrelada a estas respectivas frentes da Ciência Política, buscamos construir um arcabouço teórico-metodológico muito mais amplo, “cruzando as fronteiras” entre diferentes campos de investigação social.

Objetos de pesquisa cada vez mais complexos só podem ser minimamente bem analisados se pudermos congregar os variados potenciais que cada subcampo disciplinar tem a oferecer para a compreensão do processo, na medida em que se debruçam sobre os mesmos fenômenos (ou fenômenos ao menos correlatos). No que tange à profusão de correntes na literatura acadêmica e a falta de diálogo entre as subáreas existentes, concordamos com o alerta feito por Osmany Porto de Oliveira, de que “a nova geração de pesquisadores ao entrar no campo de estudos se encontra desorientada, por um lado, e por outro, se sente induzida a aderir a uma ou outra filiação de pesquisa” (PORTO DE OLIVEIRA, 2013, p.218).

Nossa abordagem tem, portanto, o intuito de congregar as forças analíticas das diferentes correntes existentes, seja no campo da Sociologia ou da Ciência Política. Acreditamos que o ecletismo teórico-metodológico, tal qual enfatizado por Paul Pierson e Theda Skocpol, abre um criativo “caminho de complementação do que há de melhor entre as tradições irmãs de pesquisa”[6] (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p.23). Além disto, o recurso ao pluralismo não significa abdicar de qualquer rigor acadêmico, já que problematizamos as forças e limitações das contribuições aqui disponibilizadas. Ademais, compartilhamos da perspectiva de Robert Cox de que o único teste válido “para quem está tentando definir a ‘problemática’ do

[6] No original: “camino hacia la complementación con lo mejor de las tradiciones de investigación hermanas”.

mundo contemporâneo é se basear nos modos de interpretação das diferentes fontes e, na medida do possível, integrá-las para produção de um resultado que, ao mesmo tempo, traga uma explicação adequada e ajude a orientar a ação"[7] (COX, 2002, p.29).

Uma outra estratégia metodológica que utilizamos para reunir as diferentes contribuições da literatura foi a opção pela mobilização dessas correntes a partir de seus conceitos. No caso, nos valemos de três fundamentais conceitos presentes em qualquer ação política: interesses, instituições e ideias. Em conjunto, esses três "i's" nos ajudam a montar um arcabouço analítico muito mais dinâmico, tendo em vista que "permanecemos atentos à pluralidade das possíveis dimensões da análise e à diversidade de possíveis 'causas' no estudo da ação pública"[8](PALIER & SUREL, 2005, p.08). A tarefa de coordenar esses diferentes conceitos, como frisado por Hugh Heclo, não é necessariamente tarefa de simples execução. Contudo, como frisa o autor:

> "As interrelações [entre os conceitos] são complicadas, com certeza, mas nem toda complicação é uma contradição. Podemos reconhecer que interesses, ideias e instituições 'importam' em um sentido fundamental, sem nos obrigar a escolher que tipo de fator é analiticamente precedente (e, portanto, que escola acadêmica é mais digna de estima)"[9] (HECLO, 1994, p.380).

Se os três "i's" nos permitem melhor visualizar o processo – no tempo e espaço – da difusão de uma agenda política (tal processo como um fim em si mesmo), é a partir desses três conceitos que atrelamos o estudo de caso com a reflexão da hipótese, sobre a capacidade de mudança das regras existentes na arquitetura da governança global de uma área temática específica. Inclusive, se tivéssemos que optar por uma palavra-chave que sintetizasse todos os objetivos norteadores deste trabalho, bem como o olhar analítico desta pesquisadora, a palavra seria certamente *mudança*.

Afinal, a lógica da difusão de uma política já engendra em si uma noção de movimento (não sendo considerada aqui como uma noção automaticamente positiva, linear ou evolucionária). Igualmente dinâmica é a questão ao redor da hipótese, que trata da capacidade de transformação das estruturas existentes de poder. Tradicionalmente, as variadas correntes e

---

[7] No original: "The problem facing anyone who seeks to define the 'problematic' of the contemporary world is to draw upon and in so far as possible integrate modes of understanding from different sources so as to yield a result that both explains adequately and orients action".

[8] No original: "rester attentif à la pluralité des dimensions possibles de l'analyse et à la diversité également des « causes » possibles dans l'étude de l'action publique".

[9] No original: "The interrelationships are complicated, to be sure, but not every complication is a contradiction. We can recognize that interests, ideas and institutions all 'matter' in a very fundamental sense without forcing ourselves to choose which type of factor is analytically precedent (and therefore, which academic school is more worthy of esteem)".

escolas interessadas em discutir a questão do poder tendem a observá-lo enquanto reprodução e reforço do *status quo*. Pouca margem ou atenção é dada à capacidade de mudança do sistema que não seja por rupturas revolucionárias ou choques exógenos. Nosso objetivo com a hipótese desta tese é discutir os potenciais de mudança, nos valendo para tanto do conceito de *meta-poder*.

Sendo assim, com intuito de descomplexificar a leitura deste capítulo mais abstrato, nos baseamos na palavra *mudança* para apresentar este grande "manual de instruções teórico-metodológico" sobre a análise da difusão da agenda política da agricultura familiar operacionalizada pelo Brasil em organismos internacionais, bem como sobre o debate a respeito do desenvolvimento rural no plano internacional. Tendo a *mudança* como norte de orientação, as subseções seguintes deste capítulo estão organizadas de modo a melhor coordenar as variáveis e a hipótese deste trabalho com as diferentes literaturas mobilizadas sobre políticas públicas, política externa, relações internacionais e ação política.

Como já apresentado na introdução, a variável independente é a organização e definição da estrutura rural – dual desigual – do campo brasileiro, que é refletida nos limites e contradições da difusão da agenda política da agricultura familiar enquanto agenda de política externa. A variável interveniente é o peso institucional (e o desenho institucional) das normas, regras e valores existentes em cada organismo multilateral observado (Mercosul, OMC e FAO). A variável dependente são os resultados engendrados ao longo desse processo de difusão e a maneira pela qual a agenda da agricultura familiar foi internalizada nos organismos selecionados. É com o balanço do estudo de caso que podemos debater sobre a hipótese e o plano mais sistêmico da governança global para uma área temática.

Se essa seria a ordem "natural" de enxergar a análise do processo, optamos por invertê-la nos itens subsequentes, já que consideramos importante apresentar nossas reflexões a partir de uma perspectiva crítica, isto é, reconhecendo a ordem internacional como em constante transformação. Ao contrário das análises teóricas para resolução de problemas [*problem-solving*], não analisamos aqui as relações sociais, políticas e de poder como um algo dado [*taken for granted*], mas como uma construção marcada por contradições e conflitos, que se refletem, inclusive, no campo teórico.

As opções de análise de cada pesquisadora e pesquisador os levam a resultados distintos, já que, conforme seus sistemas de valores, "tendem a empoderar e libertar alguns indivíduos e grupos, enquanto desempoderam e privam outros. A pesquisa, portanto, é transformada em um

ato político"[10] (GRIFFITHS, ROACH, SOLOMON, 2009, P.164). O que nós buscamos com essa reestruturação é questionar modelos reificados de análise, enfatizando seu caráter muitas vezes arbitrário e contingencial, bem como explorar – mais profundamente – as diversas alternativas possíveis. Para tanto, organizamos os próximos itens ao redor das seguintes perguntas sobre *mudança*:

Fonte: A autora, 2018.

1.2 **Qual mudança? Reflexões sobre o sistema internacional e a fragmentada arquitetura da governança global**

Como salientado por Robert Cox, dois são os principais fatores que moldam uma teoria: "um é o movimento objetivo da história, que continuamente lança novas combinações de forças que interagem umas com as outras; e o outro, é a percepção subjetiva daqueles que contemplam essas forças com vistas a entender e agir sobre esse movimento da história"[11] (COX, 2002, p.26). Por essa razão, uma "teoria é sempre feita por alguém, por algum interesse"[12] (COX, 1986, p.207). Afinal, a teoria está intrinsecamente associada aos objetivos da pesquisa, tendo

[10] No original: "tends to empower and enfranchise certain individuals and groups while disempowering and disenfranchising others. Inquiry thereby becomes a political act".
[11] No original: "One is the objective movement of history which is continually throwing up new combinations of forces that interact with one another. The other is the subjective perceptions of those who contemplate these forces with a view to understanding and acting upon the movement of history".
[12] No original: "Theory is Always for someone and for some purpose".

em vista que "os pressupostos teóricos estão presentes na escolha dos objetos de estudo, na forma como as questões são colocadas e os problemas definidos, e na forma como as análises se enquadram com os objetivos e ideais normativos dos investigadores" (NUNES, 2012, p.15).

Quando optamos por investigar a agenda da AF, sua difusão internacional e o potencial de mudança sobre o debate político-social acerca do desenvolvimento rural global, trazemos – conscientemente – uma forma de compreender as relações internacionais que não se coaduna com algumas correntes mais tradicionais da disciplina. Afinal, a agenda da AF (como discutiremos com maior profundidade no capítulo seguinte) está intrinsicamente conectada com o ativismo de movimentos sociais e redes de ativistas transnacionais (ou seja, atores não-estatais locais, regionais, globais) que buscam transformar as práticas e compromissos dos tradicionais atores de RI como Estados e Organismos Internacionais. Também, a agenda trata de temas que não são diretamente ligados às capacidades militares/econômicas, isto é, aquilo que se entende como "hard power". A AF, enquanto projeto de desenvolvimento rural, torna visível estruturas sócio-políticas desiguais, marcadas por contradições e conflitos. Por fim, sua campanha – no Brasil e no mundo – encampa lutas por emancipação e atos de mobilização da sociedade civil por mudanças globais para o tema rural.

É igualmente importante salientar que, além de estarmos debatendo a difusão de uma agenda com as peculiaridades acima apresentadas, também estamos discutindo as ações de um Estado não-monolítico no plano internacional. Afinal, ainda que o processo não tenha sido engendrado única e exclusivamente pelo Brasil – tendo em vista que outros atores estatais e não-estatais estiveram ativamente presentes nos diferentes espaços ao longo do tempo – a difusão da agenda da AF teve um efetivo agenciamento direto e indireto operacionalizado pelo País por meio de sua política externa.

Dado o ativismo de atores não-estatais e estatais, a capilaridade de uma agenda em difusão e o potencial de mudança de regras, procedimentos e valores nas diferentes instâncias, as reflexões sobre o sistema internacional aqui trabalhadas não reconhecem esse plano estrutural como algo fixo ou imutável. Isso implica em questionar os modelos idealizados das correntes positivistas, que entendem à realidade existente como algo dado, passível de observação objetiva e que reforçam sobremaneira o papel do Estado enquanto ator racional, unitário e maximizador de interesses. Por outro lado, também se questiona algumas correntes pós-positivistas, como é o caso do construtivismo, ainda que essa corrente tenha promovido o importante papel de recuperar a importância das ideias para o debate sobre o plano internacional.

Para os construtivistas, a estrutura internacional é constituída a partir da conformação de um sistema de ideias e a regularização dos comportamentos ao redor desses princípios. O problema é que, ao buscar compreender como esses valores comuns organizam o mundo e lhe conferem inteligibilidade, a corrente construtivista – em maior ou menor grau – termina por reforçar uma visão significativamente estável sobre as relações internacionais (como fazem alguns realistas e liberais), ainda que reconheçam a realidade como algo construído. Isso porquê, "os equipamentos macroteóricos do construtivismo explicam melhor a estabilidade do que mudanças na estabilidade"[13] (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p.888). Outro problema apontado por alguns estudiosos do campo das ideias é que haveria, nos estudos construtivistas, uma tendência de observar os processos de socialização desconsiderando as demais forças que tencionam por mudanças ou àquelas que resistem ao sistema de valores estabelecido. Nesse sentido, são os estudos críticos, sociológicos e da ciência política, que mais buscam compreender o papel da resistência às forças tanto materiais quanto normativas, ao focarem, por exemplo, em processos de empoderamento ou criação de novos espaços participativos[14] (BERENSKOETTER, 2007, p.11).

Para entender os potenciais de transformação, retomamos aos três "i"s – interesses, instituições e ideias – para debate-los ao lado de um quarto conceito fundamental no campo das Relações Internacionais: *poder*. O conceito de poder está na base de concepções analíticas como Estado, Anarquia, Sistema Internacional, Soberania, Potência, Hegemonia, Assimetria, Hierarquia, etc. Contudo, como muito bem delineado por Stephen Lukes (2007), trata-se de um conceito problemático por três principais razões: primeiro, trata-se de um conceito "primitivo", isto é, aquilo que não pode ser explicado sem ser por meio de outras noções igualmente genéricas. Por exemplo, uma forma de defini-lo é a partir da noção de "interesse", contudo, o conceito de interesse é tão controverso quanto o próprio conceito de "poder. Segundo, trata-se de um conceito em disputa, já que as inúmeras tentativas de definição de poder são baseadas em suposições de valor de quem promove a análise. Terceiro e último, o que é considerado "poder" ou "ser poderoso" é habitualmente passível de questionamento. Como explicado por Lukes, o conceito acaba absorvendo um caráter performático, dependendo da audiência, do discurso e do contexto. Tudo isso torna o debate sobre o conceito algo extremamente complexo.

Revisando as diferentes definições do conceito de poder mobilizadas no campo das RI, Felix Berenskoetter (2007) começou apresentando o famoso conceito de Robert Dahl, em *Who*

[13] No original: "the macrotheoretical equipment of constructivism is better at explaining stability than change stability".
[14] No original: "processes of empowerment and the creation of new participatory spaces".

Governs? (1961), sendo este a capacidade de "A fazer com B faça algo que, do contrário, B não faria"[15]. Essa concepção de poder ganhou grande destaque notadamente por entre os estudiosos behavioristas, já que o conceito enfatiza o caráter pró-ativo e comportamental de uma parte à outra, exercendo efetivamente uma ação "sobre algo/alguém". A definição de Dahl contribuiu, igualmente, à associação da concepção de poder como capacidade/força material, direcionando muitos estudos e análises nas RI para o campo de segurança e conflitos.

O questionamento desta definição agencial de Robert Dahl despontou com os trabalhos de Peter Bachrach e Morton Baratz, em *The Two Faces of Power* (1962), *Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework* (1963) e *Power and Poverty: Theory and Practice* (1970). Segundo os autores, interessados nos estudos sobre processo decisório, poder pode ser igualmente a capacidade de decidir e influir em decisões (se aproximando do conceito de Dahl), mas também impedir que algumas questões sejam decididas ou sequer debatidas. A ênfase dada pelos autores está na capacidade/autoridade de "A excluir B (ou temas caros à B) da agenda". Há uma clara conexão dessa definição com a capacidade de A em controlar/mobilizar as "regras do jogo", moldando os espaços institucionais em seu favor.

Essa concepção de *poder* ganhou grande respaldo por entre os institucionalistas e estudiosos sobre regimes internacionais, ao enfatizarem o caráter estrutural do *poder*. A forma como um espaço é constituído tem interferência direta na relação entre os participantes, já que define quais temas serão ou não serão debatidos, bem como define quais regras procedimentais serão estabelecidas no espaço, tratando-se de um poder tanto estrutural quanto posicional. Em resumo, se a perspectiva de Dahl enfatizava a interação entre A e B, a perspectiva de Bachrach e Baratz enfatizava aspectos posicionais entre A e B, reforçando a hierarquia entre ambos e o viés organizacional dos espaços em que A e B se relacionam.

Em 1974, Stephen Lukes publicou seu livro *Power: a Radical View*, reorganizando as duas concepções anteriormente apresentadas agora sob a lógica de dimensões, transformando todo o estudo até então desenvolvido sobre o conceito. Para Lukes (1974; 2005), o *poder*, na perspectiva agencial, tem três dimensões: uma dimensão pública, onde observamos a relação entre A e B; uma dimensão oculta, onde temas/elementos/atores são mantidos fora da arena decisória; e uma dimensão invisível, a mais efetiva e insidiosa de todas, já que trata da capacidade de impedir o surgimento do próprio conflito. Ganha-se destaque, com a terceira dimensão, o papel dos "desprovidos de poder". Afinal, como salientado pelo autor:

[15] No original: "A getting B to do something B would otherwise not do".

> "A visão tridimensional do poder envolve uma crítica profunda ao enfoque comportamental das duas primeiras visões, sendo ambas muito individualistas, além de permitir a consideração das muitas maneiras pelas quais questões potenciais são mantidas fora da política [*politics*], seja por meio da operação de forças sociais e práticas institucionais, seja por meio de decisões individuais. Além do mais, isso pode ocorrer sem a existência de um conflito real e observável, tendo sido o conflito evitado com sucesso, embora permaneça aqui uma referência implícita a possíveis conflitos. Esse potencial, no entanto, pode nunca ser, de fato, efetivado. O que existe é um conflito latente, que consiste em uma contradição entre os interesses daqueles que exercem o poder e os interesses reais daqueles que foram excluídos"[16] (LUKES, 2005, p.28).

A terceira dimensão do poder de Lukes tem correlação com a força que ideias, formas, símbolos, narrativas e crenças definem a noção de realidade e moldam/emolduram sentidos gerais de compreensão dos mais variados assuntos. Segundo Peter Burns, "não há a necessidade de correlação direta a um indivíduo ou grupo particular tido como poderoso, ainda que historicamente esses agentes tenham desempenhado um papel chave em introduzir e estabelecer essas diversas formas culturais"[17] (BURNS, 2012, p.22). A construção da terceira dimensão tem grande correlação com aquela construída por Michel Foucault em que mecanismos ou técnicas de subjetivação circulam livremente sem um controle central, pois já enraizadas em práticas habituais – vistas como neutras – e internalizadas em instituições do cotidiano (Foucault usa o exemplo de prisões, hospitais, escolas, etc). A diferença entre esse poder difuso definido por Lukes e por Foucault é que o primeiro "manteve uma interpretação muito mais orientada para a agência [*agengy-oriented*] do poder cultural do que Foucault, enfatizando a distinção entre agentes 'poderosos' e 'sem poder'"[18] (BURNS, 2012, p.23), neste caso, Lukes se apoiou mais diretamente na perspectiva gramsciana sobre a capacidade de um agente em moldar interesses de outros (BERENSKOETTER, 2007, p.10).

O argumento construído por Lukes no que diz respeito à terceira dimensão foi considerado correlato àquilo que, nos estudos internacionalistas, foi definido por Joseph Nye como "soft power". Para Nye, "soft power" seria "a habilidade de moldar as preferências dos outros"[19] (2004, p.05), envolvendo elementos como atração, *agenda-setting* e cooptação. O

---

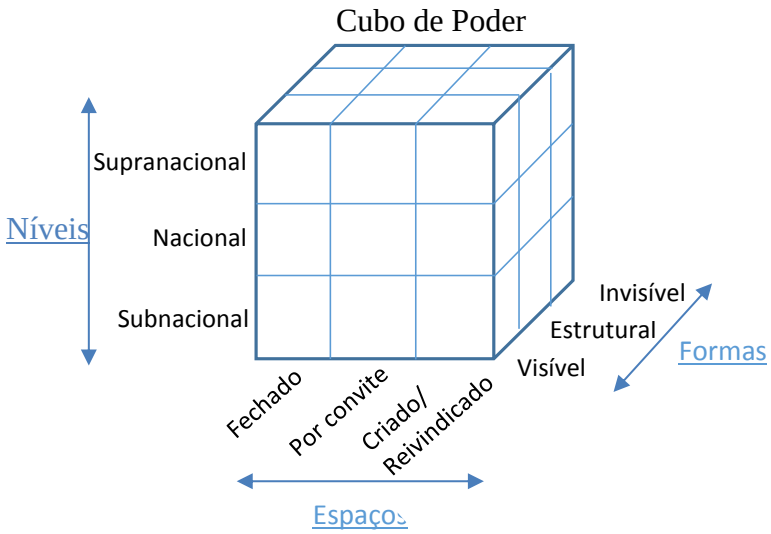
[16] No original: "the three-dimensional view of power involves a thoroughgoing critique of the behavioural focus of the first two views as too individualistic and allows for consideration of the many ways in which potential issues are kept out of politics, whether through the operation of social forces and institutional practices or through individuals' decisions. This, moreover, can occur in the absence of actual, observable conflict, which may have been successfully averted though there remains here an implicit reference to potential conflict. This potential, however, may never in fact be actualized. What one may have here is a latent conflict, which consists in a contradiction between the interests of those exercising power and the real interests of those they exclude".
[17] No original: "need not be directly relatable to particular powerful individuals or groups, although historically such agents played a key role in introducing and establishing many cultural forms".
[18] No original: "Lukes maintained a much more agency-oriented interpretation of cultural powering than Foucault, emphasizing the distinction between 'powerful' and 'powerless' agentes".
[19] No original: "the ability to shape the preferences of others".

autor dividiu poder em três categorias: militar, econômico e *soft*, identificando as diferentes estratégias governamentais para cada um dos tipos de poder[20]. Além de um enfoque extremamente estadocêntrico, o próprio Stephen Lukes questionou a capacidade explicativa do conceito construído por Nye, pois se ignorava o papel dos desprovidos de poder, que precisam ser levados em conta no que tange à "batalha dos corações e mentes", algo semelhante ao já salientado por Gramsci ao tratar do conceito de hegemonia (LUKES, 2007, p,95). Na observação das relações de poder agencial é importante ter no quadro analítico aqueles que têm poder, mas igualmente aqueles que não têm. A terceira dimensão invisível explora claramente o papel daqueles desprovidos de poder, ao aceitarem/não questionarem e internacionalizarem essa condição.

Tendo como ponto de partida as dimensões de poder de Stephen Lukes e realçando a importância de sua análise relacional, John Gaventa (2007) expandiu os níveis de observação do conceito. Para o autor, o poder "deve ser entendido não apenas em relação às três dimensões delineadas por Lukes, mas também em relação aos níveis de poder, do local ao global, bem como aos espaços de poder, do fechado ao reivindicado, e sua interação"[21]. A proposta do autor estava em trabalhar a partir das diferentes correlações possíveis entre níveis, dimensões e espaços que das mais diferentes maneiras interagem entre si, como as faces de um "cubo mágico" [*Rubik's Cube*]. Usando o cubo como visualização dessas interações, Gaventa separou uma primeira face para as três dimensões do poder de Lukes (poder visível, estrutural e invisível), uma segunda face com três níveis de poder (local, nacional e supranacional/global) e, por fim, uma terceira face com três tipos de espaços de poder (fechados, abertos por convite e criados/reivindicados). A ilustração abaixo ajuda a visualizar a lógica tridimensional desenvolvida por John Gaventa sobre as formas inter-relacionadas de poder.

[20] Poder Militar: Guerras, Alianças e Diplomacia coercitiva; Poder Econômico: Ajuda, Suborno e Sanções; *Soft Power*: Diplomacia Pública, Diplomacia Bilateral e Multilateral (NYE, 2004, p.39).

[21] No original: "Power […] must be understood not only in relationship to the three dimensions outlined by Lukes but also in relationship to the levels of power, from local to global, as well as the spaces of power, from closed to claimed, and their interaction".



Fonte: GAVENTA, 2006, P.25. Ilustração adaptada e traduzida pela autora.

Com intuito de apresentar a discussão sobre poder de maneira mais explícita, Gaventa explorou o conceito notadamente a partir dos espaços de decisão e participação, sendo que "a simples criação de novos arranjos institucionais não necessariamente resulta na melhor inclusão ou em mudanças políticas a favor dos desprivilegiados [*pro-poor*]"[22] (GAVENTA, 2006, p.23). Isto porque, ao reconhecer que os espaços não são neutros, "a participação enquanto liberdade não é apenas o direito de participar dos espaços, mas também o direito de defini-los e moldá-los"[23] (GAVENTA, 2006, p.26). Sendo assim, três são os espaços apresentados pelo autor.

O primeiro tipo de espaço diz respeito aos espaços fechados, onde as decisões são feitas fora da seara pública e há uma divisão clara entre aqueles que tomam às decisões e os que se sujeitam as mesmas. O segundo tipo são os espaços abertos "por convite". Tratam-se de espaços onde os novos participantes passam a integrar de alguma forma a esfera de autoridade. Esses espaços podem ter variáveis níveis de abertura aos novos participantes, por exemplo, de uma participação apenas consultiva à deliberativa, ou de provisória (*ah hoc*) à regulamentada. O terceiro e último tipo de espaço são aqueles criados autonomamente pelos menos poderosos ou então espaços reivindicados pelos menos poderosos contra aqueles mais poderosos. A lógica desse terceiro tipo repousa na rejeição aos espaços dominantes/hegemônicos existentes (GAVENTA, 2007, p.215), um exemplo claro deste tipo seria o Fórum Social Mundial.

[22] No original: "simply creating new institutional arrangements will not necessarily result in greater inclusion or pro-poor policy change".
[23] No original: "participation as freedom is not only the right to participate effectively in a given space, but the right to define and to shape that space".

A contribuição de John Gaventa é certamente bem-vinda e nos auxilia com o objetivo de compreender a capacidade e a possibilidade de mudança da governança e dos processos decisórios, tanto por dar maior dinamismo às diferentes interações possíveis, como por assinalar que os espaços decisórios perpassam variados níveis, desde o local até o global, gerando mútuas interferências. Retomaremos a análise do "cubo de poder" nos capítulos empíricos, para melhor visualizar a difusão da agenda da AF. Contudo, ainda que o autor tenha enfatizado a importância de compreender melhor a dinâmica das relações multiníveis de poder para localizar espaços potenciais de mudança ou desenvolver melhores mecanismos em prol de mudanças, o argumento de Gaventa foi construído a partir das dimensões de poder de Lukes, estas que – por sua vez – sedimentam as relações já existentes de poder.

O conceito que enfatiza o potencial de transformação é o conceito de *meta-poder*. Como tal, o conceito começou a ser utilizado em trabalhos estruturalistas, como os de Walter Buckley em *Sociology and Modern Systems Theory* (1967), Thomas Baumgartner, Walter Buckley e Tom Burns em *Meta-power and Relational Control in Social Life* (1975) e *Meta-Power and the Structuring of Social Hierarchies* (1976). Outras contribuições mais diretamente correlatas à área internacional também começaram a incorporar o conceito a partir de estudos atrelados à Teoria da Dependência e ao comportamento dos países do Terceiro mundo, como são os trabalhos de Thomas Baumgartner e Tom Burns em *The Structuring of International Economic Relations* (1975), James Caporaso em *Dependence, Dependency and Power in the Global System: a Structural and Behavioral Analysis* (1978), além da mais difundida e conhecida contribuição de Stephen Krasner em *Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why* (1981).

Segundo Tom Burns, meta-poder seria "o poder de estabelecer, reformar e transformar sistemas sociais (instituições, *status*, hierarquias de poder, infraestruturas, sistemas sócio técnicos e ordens culturais)"[24] (BURNS, 2012, p.13). A ênfase do conceito está na capacidade de controle das estruturas sociais no tempo e espaço. Sua definição está diretamente atrelada aos impactos dos agentes nos planos estruturais, no sentido de mudar/transformar as matrizes sociais, políticas ou culturais existentes. Nas três dimensões de Lukes[25], temos a segunda (estrutural) e terceira (cultural) dimensões de poder que tendem à estabilidade e reforçam o

[24] No original: "Meta-power is the power to establish, reform, and transform social systems (institutions, status and power hierarchies, infrastructures, socio-technical systems, cultural orders)".
[25] Em *The Meta-Power Paradigm: Structuring Social Systems, Institutional Powers and Global Contexts*, Tom Burns menciona que Stephen Lukes cogitou incluir uma quarta dimensão de poder na reedição de *Power: a Radical View* para albergar a lógica do conceito de meta-poder, mas as características multiníveis do conceito eram incompatíveis com a estruturação a partir das dimensões (BURNS, 2012, p.24, nota de rodapé).

status quo. Ainda que o autor tenha reconhecido a possibilidade de mudança, a força explicativa dessas dimensões está nas constrições/constrangimentos gerados. Já o enfoque agencial, mais diretamente presente na primeira dimensão, está marcado na relação essencialmente desigual entre A e B, tendo em vista que "A tem a capacidade de determinar o sentido da ação de B".

Nesses termos, seria possível distinguir duas categorias de ação entre A e B: a primeira é o poder relativo/relacional onde – a partir das regras existentes e estabelecidas – A e B disputam seus interesses e objetivos; a segunda categoria é o meta-poder onde – transformando os arranjos institucionais, normas e regras existentes – A e B voltam a disputar novamente seus interesses e objetivos na nova formatação. Ao discutir o conceito de meta-poder, Stephen Krasner (1981) trouxe a analogia de um jogo de cartas. Entre os participantes, pode haver quem constantemente vença o jogo quando todos jogam pôquer. Contudo, quando se muda o jogo (e, com isso, as regras, procedimentos e objetivos) pode ser que a habilidade de quem joga pôquer (e vence o jogo recorrentemente) não seja igualmente eficiente quando as regras são do *bridge* ou sueca. Portanto, "o comportamento com o poder relativo é de aceitar as regras existentes; [já] o comportamento com meta-poder é de buscar alterar estas regras"[26] (KRASNER, 1981, p.122).

Há duas questões no conceito que são fundamentais para a pesquisa sobre a difusão de uma agenda política – como é o caso da agricultura familiar – promovida pelo Brasil. Primeiro, é a ênfase que o conceito de meta-poder concede ao seu caráter multinível. As repercussões entre os atores não precisam acontecer exatamente no mesmo plano, já que as transformações em determinada estrutura decisional ou procedimental pode implicar a transformação das relações em um plano distinto. Como estamos discutindo a difusão da agenda em diferentes organismos, a transformação desse processo pode gerar impactos em diferentes esferas relacionais. A segunda questão – e talvez mais substancial em termos conceituais – é que a lógica do meta-poder realça a ignorada capacidade de agência de B. Quando B busca intervir na estrutura, assim o faz com vistas a transformar sua relação com A, tendo em vista que – tal como a relação está estabelecida – a posição de B é desfavorável.

É evidente que a mobilização do conceito pode ser feita tanto por A quanto por B. Inclusive, é A quem tem potencialmente maior disponibilidade do exercício do meta-poder, pois as estruturas institucionais, normativas e culturais foram historicamente moldadas a seu favor. No caso de algumas organizações multilaterais, vemos claramente os benefícios posicionais por entre aqueles que moldaram a instituição e dispunham da capacidade de intervir

[26] No original: "Relational power behavior accepts the existing rules of the game; meta-power behavior attempts to alter those rule".

no desenho institucional. Um claro exemplo disto é a conformação do Conselho de Segurança da ONU e o poder de veto dos países com assento permanente. No que tange à relação entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, os regimes, instituições e organizações não disfarçam as desigualdades de poder, mas fornecem o "cenário estrutural em que os confrontos entre o Norte e o Sul são inevitáveis. Além disso, qualquer conflito entre os Estados ricos e pobres provavelmente será resolvido em favor dos primeiros" (GRIFFITHS, ROACH & SOLOMON, 2009, p.47). Contudo, mesmo reconhecendo o maior/mais evidente controle relacional de A das estruturas existentes, por meios dessas forças históricas e do desenho institucional dado, há espaços de oportunidade que podem ser aproveitados por B.

Sobre esta relação entre A e B em ambientes institucionais, surge no campo das RI a noção de regimes internacionais como sendo um "conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios – implícitos ou explícitos – ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área específica nas relações internacionais" e, portanto, estes devem ser compreendidos "como algo a mais que arranjos temporários que mudam a cada mudança de poder ou interesses"[27] (KRASNER, 1982, p.186). Para autores como o próprio Stephen Krasner ou neo-liberais como Robert Keohane, os Estados ainda seriam os principais agentes a operarem dentro dos regimes estabelecidos. Outros autores estruturalistas, como Ernst Haas ou Susan Strange, enfatizaram a relativa autonomia que essas estruturas passam a usufruir com o tempo, ainda que historicamente tenham sido criados por grupos específicos e com interesses próprios.

Neste segundo caso, os regimes são – ainda mais claramente – sistemas independentes de poder, tal qual a segunda dimensão de Lukes. Contudo, a relativa estabilidade de um regime não implica em sua imutabilidade, e o mesmo pode ser dito dos espaços organizacionais onde os Estados passam a deliberar sobre questões temáticas variadas. Neste caso, a capacidade de agência de B ganha maior saliência, ainda que a relativa autonomia desses espaços não se desdobre automaticamente em benefício dos desprivilegiados (integrantes ou não integrantes desses espaços). Afinal, quando falamos sobre o agenciamento de B nesses espaços precisamos ter em mente que outras conformações – alianças, acordos, coalizões – coexistem no ambiente multilateral, inclusive com A. Tom Burns destacou a existência de um esquema de três níveis para o exercício agencial de meta-poder: primeiro, há um nível de poder em si [*power level*], isto é, alguma capacidade de mobilizar recursos para buscar implementar mudanças; segundo,

[27] No original: "Regimes can be defined as sets of implicit and explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given are of international relations […] Regimes must be understood as something more than temporary arrangements that change with every shift in power or interests".

há o interesse/motivação de transformar a estrutura [*motivational level*]; e terceiro, há o conhecimento para tanto, isto é, entendimento da estrutura, bem como a concepção de um desenho das estratégias destinadas à sua transformação [*knowledge level*]. Esse conhecimento para promover a transformação pode ser desdobrado em vários itens: a capacidade de desenhar um novo modelo (ou reformar o existente), o conhecimento de como promover a transformação e operacionaliza-la, o conhecimento da lógica institucional (entraves e constrições), além dos recursos para promoção de tal intento (BURNS, 2012, p.182-183).

Esses três níveis de agenciamento do meta-poder são muito bem-vindos para se analisar a maneira pela qual a agenda da AF foi paulatinamente se difundindo por organismos internacionais: pela condição do Brasil enquanto potência emergente (*power level*), os recursos simbólicos e discursivos da Cooperação Sul-Sul, a campanha internacional em torno do Fome Zero e as boas práticas da AF do País pelo mundo (*motivational level*), bem como pela incidência da atuação brasileira em organismos multilaterais e sua capacidade técnica de intervir e influenciar nestes espaços (*knowledge level*). Para ilustrar os tipos de transformações possíveis via mobilização do meta-poder, Burns destaca cinco tipos de (re)estruturações – institucionais, culturais, agenciais, situacionais e ecológicas/materiais – como mostra a tabela abaixo:

Tipos	Exemplos
Institucional	• Reforma ou criação de agências • (Re)estruturação das relações dentro de uma organização ou entre organizações • Introdução, reformulação ou eliminação de regras/convenções; • Delegação de autoridade • Tomada de espaços/posições estratégicas (*gate-keepers*, *granters*, *decision-makers*, *rule-makers*, etc)
Cultural	• (Re)formulação de *frameworks* conceituais • (Re)configuração de ideologias • Desenvolvimento de vocabulário (de motivos, de atribuições e causalidades, de controle, de metodologia, etc)
Agencial	• (Re)estruturação de concepção de identidades, papéis, valores e modelos de realidade via mecanismos de socialização e outros meios educacionais
Situacional	• (Re)estruturação de situações de interação, contribuindo para determinados padrões de ação e resultados • (Re)estruturação das estruturas de oportunidade e relações de causa e efeito
Ecológica/material	• Mudança nas estruturas ecológicas/materiais • Construção de ambientes, infraestruturas e sistemas sócio técnicos

Fonte: BURNS, 2012, p.184-185. Quadro editado, adaptado e traduzido pela autora.

Os diversos exemplos apontados mostram a possibilidade de atuação via meta-poder a partir da transformação de marcos normativos, quadros conceituais, espaços institucionais, ambientes de socialização, etc. A criação da REAF, por exemplo, teve um grande impacto na agenda da AF, e não apenas no sentido organizacional do Mercosul, mas também na abertura de um ambiente de socialização entre movimentos rurais da região, dinamizando a construção de laços de solidariedade ao redor do conceito. Os cinco tipos de transformações apontados no quadro acima também corroboram com a noção multinível do conceito meta-poder, dialogando com a abordagem tridimensional do cubo de poder. Ainda no exemplo da REAF, sua criação se desdobrou em uma plataforma de boas práticas, a ser replicada em outros espaços institucionais fora do Mercosul. No sentido oposto, a REAF também engendrou um movimento "para dentro", fortalecendo a agenda da AF nos marcos organizacionais e normativos dos países-membros do bloco. Por fim, o debate sobre as variadas repercussões do conceito nos estimula a refletir sobre transformações de maior escala para uma agenda temática, e, refletindo sobre o desenvolvimento rural e agricultura familiar, nos convida a refletir sobre a governança global para a questão.

Quando nos dispomos a discutir a agenda global para a AF, precisamos inicialmente reconhecer que as instituições internacionais existentes sofreram substanciais transformações ao longo das últimas décadas. Após a criação da Organização das Nações Unidas e da sistematização das organizações anteriormente existentes ao seu redor, com o passar dos anos, o sistema ONU foi ganhando diversas outras agências, programas e comissões, aumentando seu alcance temático e complexidade. Outras agências intergovernamentais de fora desse sistema, como é o caso da Organização Mundial do Comércio e vários processos de integração regional, também foram se desenvolvendo e ganhando influência nas relações internacionais. Temos também, para além das configurações tradicionais, novos modelos de instituições internacionais, como fóruns, clubes e os "G-Grupos" (minilateralismo) e conformações não diretamente estatais, como é o caso das Organizações Reguladores Transnacionais Privadas[28] (que respondem mais diretamente aos interesses privados) e as mobilizações e agendas globais

[28] Os exemplos mais comuns de dessas reguladores estão na área ambiental, construindo *standards* de emissão de gases, certificação de empresas, mercado de carbono, etc. Dentre as reguladoras estão: Cleaner and Greener Certification, Carbon Neutral Protocol, REDD + Social and Environmental Standards, Climate, Community and Biodiversity Standards, etc.

difundidas por Redes Transnacionais de Ativismo (ABBOTT, GREEN, KEOHANE, 2016, p.01-02).

A proliferação dessas diferentes formatações torna a reflexão sobre o plano sistêmico das relações internacionais ainda mais complexa. Para além das visões estadocêntricas e focadas nas capacidades estritamente militares e econômicas dos países, diversos outros atores não-estatais, dispostos nas mais variadas escalas, conformam uma verdadeira colcha de retalhos de visões, disposições e marcos interpretativos gerais sobre diversas áreas temáticas. Essa variedade, como discutido por Biermann e demais autores, está marcada "em seu caráter (organizações, regimes e normas implícitas), em seus constituintes (públicos e privados), em seu escopo espacial (de bilateral para global) e em seus assuntos (de questões de políticas específicas a preocupações universais)"[29] (BIERMANN ET AL, 2009, p.16). Para se entender o plano da governança global, partimos da excelente descrição de John Ruggie, ao explicar que:

> "A governança, em qualquer nível de organização social que ocorra, refere-se aos sistemas de normas, regras, instituições e práticas autorizadas com as quais qualquer coletividade (do local ao global) gerencia seus assuntos comuns. A governança global é geralmente definida como uma instância de governança na ausência de um governo. Não há governo no nível global. Mas há governança, de eficácia variável. No entanto, a literatura recente identificou uma tendência secular: o já fraco sistema de governança global, tem aparentemente se tornado cada vez mais [fraco]. As arquiteturas de governança global – legais e institucionais – estão se fragmentando"[30] (RUGGIE, 2014, p.05-06).

Em meio a uma série de terminologias, encontramos diferentes *approaches* para discutir a governança global. Dentre os exemplos, temos a noção de "complexos de regimes", que seriam "marcados por conexões entre os regimes específicos e relativamente estreitos, mas pela ausência [...] de uma hierarquia que estrutura todo o conjunto"[31] (KEOHANE & VICTOR, 2011, p.8), de "ecologia governamental" que "centra-se no ambiente institucional em que as organizações operam, especialmente a densidade desse ambiente e os recursos que possa fornecer"[32] (ABBOTT, GREEN, KEOHANE, 2016, p.05), ou de "nebulosa" [nébuleuse], mais

[29] No original: "in their character (organizations, regimes, and implicit norms), their constituencies (public and private), their spatial scope (from bilateral to global), and their subject matter (from specific policy fields to universal concerns)".
[30] No original: " Governance, at whatever level of social organization it occurs, refers to the systems of authoritative norms, rules, institutions, and practices by means of which any collectivity, from the local to the global, manages its common affairs. Global governance is generally defined as an instance of governance in the absence of government. There is no government at the global level. But there is governance, of variable effectiveness. However, the recent literature has identified a secular trend: an already weak system of global governance apparently becoming more so. Global governance architectures, legal and institutional, are said to be fragmenting".
[31] No original: "Regime complexes are marked by connections between the specific and relatively narrow regimes but the absence of a […] hierarchy that structures the whole set".
[32] No original: "focuses on the institutional environment in which organizations operate, especially

diretamente voltada ao universo econômico, composta por instituições que buscam "gerar consenso sobre a administração do capitalismo global entre governos e poderes corporativos, fazendo com que as Nações Unidas assumam um lugar subordinado, porém, complacente"[33] (COX, 2002, p.39).

O conceito de "arquitetura da governança global" tem sido cada vez mais utilizado e difundido por entre os estudiosos do campo mais sistêmico das relações internacionais. Primeiro, a noção de "ordem global" contempla uma noção de estabilidade, hierarquia e coerência que não faz jus à realidade presente. Segundo, a já conhecida (e anteriormente mencionada) noção de regimes, apesar de ainda utilizada, faz menção a um plano mais restrito, específico, diferentemente da noção de arquitetura que enfatiza a composição de diferentes esquemas, redes e *clusters* de regimes internacionais. Terceiro, "arquitetura" traz uma concepção com menor juízo de valor, contemplando combinações tanto coordenadas quanto descoordenadas, o que nos permite uma melhor observação, inclusive, de seus aspectos disfuncionais. Por fim, "a noção de arquitetura não assume a existência de um arquiteto"[34] (BIERMANN ET AL, 2009, p.18).

A campanha do "Ano Internacional da Agricultura Familiar" durante o ano de 2014 e, a recém aprovada "Década da Agricultura Familiar pelas Nações Unidas" para 2019-2028, bem como a "Declaração dos direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais" representam exemplos concretos de iniciativas internacionais de ação e mobilização em prol de uma área temática. Postas ao lado de outras diretrizes globais, como é o caso dos Objetivos do Milênio e os atuais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, as propostas desses "desenhos" [*blueprints*] é gerar ações coordenadas que abordem as múltiplas dimensões dos problemas coletivos, e que exigem ações e comprometimentos de longo prazo (BORRAS & RADAELLI, 2014, p.02). Contudo, quando tratamos desses esforços em torno de uma temática, temos que ter em mente que se trata de uma arquitetura fragmentada, afinal "todas as arquiteturas da governança global são fragmentadas em algum grau"[35] (BIERMANN ET AL, 2009, p.17).

Se a arquitetura é fragmentada, como estudá-la? Sendo a fragmentação parte inerente, "qualidade estrutural (...) ao invés de uma simples proposição normativa", ela deve ser observada como "um efeito da contínua proliferação, especialização e diversificação das

---

the density of that environment and the resources it can provide".
[33] No original: "the *nébuleuse* that tries to generate a consensus for the management of global capitalism among governmental and corporate powers in which the United Nations takes a subordinate but compliant place".
[34] No original: "the concept of architecture does not assume the existence of an 'architect'".
[35] No original: "All global governance architectures are fragmented to some degree".

instituições, da constelação de atores, e de normas e discursos ativos em uma área temática"[36] (PATTBERG ET AL, 2014, p.09). Para os analistas, os variados graus de fragmentação seguem os seguintes indicadores: primeiro, uma fragmentação institucional, que pode variar desde ambientes institucionais interconectados, incrustrados [*embedded*] até ambientes sobrepostos e em disputa; segundo, uma fragmentação dos atores, tanto em número quanto em tipo de atores capazes de influenciar o assunto a partir de diversos canais formais e informais; terceiro, uma fragmentação normativa, variando entre arcabouços mais ou menos integrados, aos mais ou menos divergentes; e por fim, há uma quarta fragmentação – mais recentemente incorporada – que é a fragmentação discursiva, que discute sobre a variação da construção do enquadramento [*framing*] dos problemas. O quadro a seguir apresenta as variações possíveis:

Tipologia da Fragmentação das arquiteturas da Governança Global

	Sinergética	**Cooperativa**	**Conflitiva**
Integração Institucional	Há uma instituição principal e as demais instituições estão integradas	Há mais que uma instituição principal e as demais instituições estão precariamente integradas	Há diferentes instituições, amplamente desconectadas
Conflito normativo	As normas principais estão integradas	As normas principais não são conflitantes	As normas principais são conflitantes
Constelação de Atores	Todos os atores relevantes apoiam às mesmas instituições	Alguns atores relevantes se mantêm fora das instituições principais, mas mantém entre si a cooperação	Os principais atores apoiam diferentes instituições
Conformação dos discursos[37]	Os discursos são relativamente convergentes	Os discursos são relativamente complementares	Os discursos são amplamente divergentes

Fonte: BIERMANN ET AL, 2009, p.19. Quadro atualizado, adaptado e traduzido pela autora.

[36] No original: "[Fragmentation] is a structural quality [of governance architecture] rather than a normative proposition […] An effect of an ongoing proliferation, specialization and diversification of institutions, actor-constellations, norms and discourses active in an issue-area".

[37] No trabalho de Biermann e demais autores (2009), não consta o quarto indicador de fragmentação, sobre a conformação dos discursos. Este foi incorporado na tabela a partir da contribuição de Pattberg e demais (2014).

Nosso enfoque a partir da fragmentação nos oferece uma ferramenta válida para compreender a difusão da agenda da AF nos diferentes organismos – Mercosul, OMC e FAO – quando individualmente analisados, i.e., ao observar o arcabouço institucional, o sistema de normas e regras, a variedade de atores e a força dos discursos perpetrados. Ainda mais enfaticamente, nos permite refletir sobre o tema do desenvolvimento rural no plano internacional – se sinergético, cooperativo ou conflitivo – quando analisamos as organizações de maneira conjunta, contribuindo com o debate sobre o real potencial de mudança internacional perpetrado pela agenda da AF.

Nas palavras de Ruggie, precisamos "estar cientes dos – poderosos – constrangimentos sistêmicos e das – modestas – oportunidades existentes"[38] (RUGGIE, 2014, p.06). Se o plano internacional está marcado por uma estrutural desigual de oportunidades, as estratégias para promover mudanças exigem um melhor entendimento dessa fragmentada arquitetura. Aqui, discutimos o agenciamento do meta-poder, dimensão de ação que busca intervir na estrutura e transformar às regras do jogo. O meta-poder é ferramenta e é por isso que precisamos avançar nas reflexões sobre a mudança e melhor compreender *quem* as promove.

1.3 **Mudanças propostas por quem? O papel das potências do Sul e o ativismo da sociedade civil transnacional**

Na ponte entre o plano sistêmico das relações internacionais e análise de política externa, "separar o interno do externo facilitou aos realistas defenderem, filosófica e epistemologicamente, a construção de uma concepção do Estado como uma casa de portas e janelas sempre fechadas" (MILANI & PINHEIRO, 2013, p.15). Contudo, a identificação do Estado como um ator unitário e racional torna invisível diversas relações entre – interesses, instituições e ideias – que sempre existiram e existem no campo doméstico, bem como suas interseções com o plano externo. As transformações ocorridas nas últimas décadas do século XX e início do século XXI só aumentaram as tensões dessa separação, notadamente em razão de "uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais" (MILANI & PINHEIRO, 2012, p.15).

[38] No original: "aware of the (powerful) systemic constraints and (modest) opportunities".

O debate em torno da difusão da agenda da AF leva em conta tanto o ativismo estatal propriamente dito, como o fundamental papel desempenhado por movimentos e redes de movimentos sociais transnacionais. Essa relação ocorreu tanto no plano doméstico, na conformação do pacote de políticas públicas para o setor, como também seguiu sendo travada regionalmente e internacionalmente, não só a partir dos organismos internacionais, mas também via campanhas globais em prol da causa.

Nesta pesquisa, ao discutirmos a política externa de um país, reconhecemos a pluralidade de atores e a complexificação da conformação de uma agenda internacional, porém, sem fragmentar o Estado a ponto de rebaixá-lo a função de simples mediador de conflitos e/ou de mero coadjuvante das políticas constituídas (BONNAL, DELGADO, N. & CAZELLA, 2011, p.49). Por essa razão, debatemos a política externa como uma política pública, o que significa que essa ação internacional precisa estar associada a alguma forma de "autorização estatal" (MILANI & PINHEIRO, 2013, p.21). Para entender como essa autorização estatal é conformada, é preciso ter muito claro que "a pluralidade de atores não pressupõe a ausência de assimetrias ou de competências distintas"[39] (MILHORANCE, 2016, p.105).

Ainda que a engenharia doméstico-internacional seja elemento do último subitem deste capítulo, é importante enfatizarmos que o processo de construção de uma agenda de política externa não está concentrado exclusivamente dentro da chancelaria nacional, mas encontra-se marcado pela disputa que perpassa outros ministérios e agências, além da pressão de grupos não-estatais. É só diante deste quadro que melhor enxergamos as possibilidades e constrangimentos para essa agenda internacional da AF, especialmente tendo em vista que a estrutura institucional para o projeto de agricultura é marcadamente dual e desigual. Como tratado por Robert Putnam em sua concepção da política externa como um jogo de dois níveis entre o doméstico e o internacional, muito menos interessante é se perguntar quem determina o que, e sim "como" um determina o outro e "quando" isso ocorre (PUTNAM, 1988, p.430).

Apesar da agenda da AF ter despontado no léxico político-institucional brasileiro desde os anos 1990, foi mais claramente a partir dos anos 2000 que as políticas públicas para o setor ganharam maior robustez. Este mesmo contexto dos anos 2000 também marcou uma inovação na política externa brasileira, que passou a incluir a agenda social como um tópico central de suas estratégias internacionais (LIMA, M. & HIRST, 2006, p.22). Para além das questões sociais, as autoras igualmente ressaltaram um maior ativismo externo brasileiro no que tange à necessidade de revisão conceitual e reforma prática das principais instituições multilaterais,

[39] No original: "la pluralité d'acteurs ne présuppose pas l'absence d'asymétries ou de compétences distinctes"

enfatizando a distribuição desigual de poder e de riqueza dentro dessas mesmas instituições (LIMA, M. &HIRST, 2006, p.22). Realmente, a aspiração de um papel significativo do Brasil na cena internacional é algo constante por entre a comunidade de política externa nacional, ainda que as estratégias para tanto tenham variado conforme os projetos e visões de mundo dos grupos que estavam no poder (LIMA, M., 2005, p.19).

Ao lado dessa aspiração internacional brasileira e das transformações globais pós-Guerra Fria, um favorável contexto macroeconômico interno e externo (por sinal, fortemente impulsionado pelo *boom* do preço das *commodities* agrícolas) contribuiu para colocar o Brasil no ranking das chamadas potências emergentes. Segundo Amrita Narlikar, potências emergentes seriam "aqueles Estados que se estabeleceram como *veto-players* no sistema internacional, mas ainda não adquiriram poder de definição de agenda"[40] (NARLIKAR, 2013, p.561-562). Isto significa que esses países – como China, Índia, África do Sul e o próprio Brasil – tornaram-se peças fundamentais na conformação de acordos globais, apesar da estrutura da governança – ainda vigente – ter sido moldada/constituída para albergar os interesses das potências tradicionais ocidentais, como é o caso dos Estados Unidos e União Europeia.

No plano mais detalhado do conceito, as novas potências emergentes compartilham algumas características, como o fato de serem tanto recipientes quanto doadores de cooperação para o desenvolvimento; se destacarem geopoliticamente em suas regiões; tratarem-se de países de renda média; terem um histórico de ativismo ao redor de seu *status quo*, como é o caso do Movimento dos Não-Alinhados e da Nova Ordem Econômica Internacional; além de enfatizarem a cooperação Sul-Sul enquanto estratégia diplomática (MILANI, 2012, p.14). Inclusive, uma característica importante mobilizada pelos países é da condição de seu lugar geopolítico, enquanto potências do Sul.

Diversos conceitos já foram mobilizados para discutir o papel de países fora do eixo central: periferia, subdesenvolvidos, países em desenvolvimento, terceiro mundo, etc. O conceito de Sul tem ganhado preponderância ao enfatizar diferenças históricas, culturais e ideacionais com os países do Norte, ainda que a ênfase na diferença seja, por vezes, marcadamente simbólica e estratégica. Inclusive, frisa-se aqui algumas críticas do risco de despolitização engendrado pelo conceito, já que os países se diluem numa só concepção global, tendo as economias mais avançadas o destaque apenas enquanto "mercados emergentes" (VISENTINI, 2015, p.7).

[40] No original: "[Rising powers are defined] as those states that have established themselves as veto-players in the international system, but have still not acquired agenda-setting power".

A despeito das críticas, é enfatizado na literatura do Sul que as bases intelectuais, estruturais e ideacionais do *status quo* são originárias das nações do Norte e que é função desse Sul Geopolítico estabelecer novas bases em prol da construção de uma ordem mais igualitária. Como discutido por Shridath Ramphal, os impedimentos para tanto estariam "na falta de disposição do Norte para aceitar mudanças e na sua incapacidade de aceitar ajustes em um mundo mais interdependente. Um grande esforço do Sul deve, portanto, convencer ao Norte da necessidade de mudança"[41] (RAMPHAL, 1982, p.462). Mais claramente no caso brasileiro, o ativismo via cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento enfatiza características como solidariedade, horizontalidade, não-condicionalidade, não interferência nos assuntos domésticos dos países demandantes e realizada por demanda dos próprios países interessados; elementos que contrastam com a tradicional relação Norte-Sul no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O engajamento político das potências do Sul para transformação do *status quo* tem destacado peso normativo (vide o ativismo discursivo em fóruns globais), operacional (como é o caso da promoção da cooperação Sul-Sul), bem como institucional (tanto pela criação de novos espaços institucionais entre os países do Sul, como pelo fortalecimento das relações regionais). Para observar mais claramente a real capacidade de transformação desempenhada por esses países, usamos a construção analítica de Carlos Milani, Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima (2017), no que diz respeito ao "dilema da graduação" [*graduation dilemma*].

Ao invés de se enfatizar elementos binários como ascensão/declínio, a estratégia analítica dos autores realçou elementos mais complexos enfrentados por países de segundo nível no plano internacional, isto é, aqueles que mesmo situados na semi-periferia, gozam de relativo peso e relevância para a economia política internacional. A graduação, seria "não o resultado, mas o processo histórico de mudança na hierarquia, escala e *status* em diferentes espaços sócio-políticos internacionais"[42] (MILANI, PINHEIRO & LIMA, M., 2017, p.590). As potencialidades de graduação estariam disponíveis para aqueles países que: estejam situados fora do eixo central das principais potências; não possuam armas nucleares; e tenham capacidade material/reconhecimento internacional diferenciado dos demais países em desenvolvimento (MILANI, PINHEIRO & LIMA, M., 2017, p.589).

[41] No original: "the lack of willingness by the North to accept change, the failure to accept adjustment to a more interdependent world. A major effort of the South must therefore be to convince the North of the need for change […]".
[42] No original: "graduation is not a result, but the historical process of change in international hierarchy, scale and status in three socio-political spaces".

O *framework* dos autores enfatizou duas categorias principais – ambição e função – e duas dimensões – Relação Norte-Sul e Relação Regional – no que tange à ação geopolítica desses países. Especificamente sobre as categorias, a ambição [*ambition*] se referia ao projeto político: se promotor [*prominence*] ou mero seguidor [*followership*] de projetos; e a função [*role*] se referia à capacidade de produção de normas: se formulador [*rule-maker*] ou tomador [*rule-taker*] das normas internacionais. Já para as dimensões, a relação Norte-Sul discutiu a capacidade ou não dos países em formular estratégias geopolíticas do Sul, ao passo que a relação Regional observou o grau de integração do País com sua região. Portanto, como frisam os autores "a graduação implica uma ambição de destaque internacional, um papel como criador de regras, uma visão geopolítica e um compromisso com a integração regional"[43] (MILANI, PINHEIRO & LIMA, M., 2017, p.592).

O modelo desenvolvido se correlaciona com diversos elementos já discutidos no subitem anterior sobre a mobilização agencial do meta-poder. Afinal, tratamos de países fora do eixo central das grandes potências, mas que dispõem de alguma capacidade *[power level]*, motivação [*motivational level*] e conhecimento [*knowledge level*] para operacionalizar mudanças na hierarquia e na formatação da estrutura existente. Igualmente importante é a ênfase dada pelos autores de que a graduação não é perene nem linear, mas sujeita ao dinamismo do ativismo internacional dos países em diferentes áreas temáticas, em processos difundidos no tempo e no espaço. A Graduação também enfatiza o papel da integração regional e de uma construção normativa condizente com o a realidade do Sul. Isso nos remete a uma segunda construção analítica sobre mudanças especificamente originárias do Sul, que é o conceito de "subsidiariedade da norma" [*norm subsidiarity*] de Amitav Acharya.

Acharya, em seu livro *Rethinking Power, Institutions and Ideas in World Politics* (2014), descreveu o conceito em questão, esclarecendo que "subsidiariedade da norma diz respeito ao processo pelo qual os atores locais criam regras com vistas a preservar sua autonomia do domínio, negligência, violação ou abuso de atores centrais mais poderosos"[44] (ACHARYA, 2014, p.12). Mais enfaticamente sobre o conceito, o autor esclareceu que:

> "A ideia de subsidiariedade refere-se à criação de novas regras e a exportação destas para um nível mais amplo – regional e global – com intuito de influenciar e moldar as relações dentro [dos países] do Terceiro Mundo e entre o Terceiro Mundo e o Ocidente. Essa agência normativa de atores não-ocidentais compensa sua falta de

[43] No original: "graduation implies an ambition for international prominence, a role as rule-maker, a geopolitical vision and a commitment to regional integration".
[44] No original: "norm subsidiarity, which concerns the process whereby local actors create rules with a view to preserving their autonomy from dominance, neglect, violation, or abuse by more powerful central actors".

> poder estrutural e é um espaço promissor para a construção de teorias"[45] (ACHARYA, 2014, p.55).

Amitav Acharya faz um contraponto do conceito de *subsidiariedade* com o de *localização. Localização* seria a forma pela qual atores locais incorporam as normas internacionais existentes, as adaptando conforme suas próprias realidades. Não se trata de um conceito contestatário, pois não envolve nem percepção de dominação, nem senso de exclusão impetrado pelos poderosos (ACHARYA, 2014, p.219). O mesmo não pode ser dito sobre o conceito de *subsidiariedade*. Essas normas são desenvolvidas pelo Sul (Terceiro Mundo) para desafiar sua exclusão/marginalização do processo de formulação de normas internacionais, servindo de contraponto à hipocrisia das grandes potências, que – mesmo sendo as arquitetas das regras internacionais disponíveis – tendem a violá-las para satisfação de seus próprios interesses (ACHARYA, 2014, p.221-222).

Além de contribuir para os estudos sobre produção de normas especificamente oriundas do Sul, Acharya enfatizou algumas características da subsidiariedade que se correlacionam bem com o dilema da graduação de países de segundo nível. Em primeiro lugar, estaria o efetivo agenciamento de países não-hegemônicos, isto é, a capacidade de B diante de A. E em segundo, o importante papel desempenhado pelos arranjos regionais e suas especificidades para elaboração das normas pelo Sul, gerando interessantes desdobramentos para os estudos sobre difusão de políticas, bem como para este estudo empírico que trata especificamente sobre a difusão da agenda da AF, que tem um forte assento no desenvolvimento regional latino-americano.

Com o nosso intuito de compreender "quem" promove as mudanças, discutimos o potencial transformador oriundo das potências do Sul, empenhadas na reconfiguração de normas, princípios e valores globais a partir de seus contextos geopolíticos. O que não é claramente explorado por Milani, Pinheiro & Lima, bem como Acharya – que se debruçaram na atuação específica dos países – é o peso que demais atores não-estatais desempenham no plano internacional, notadamente para a formatação de novos *frameworks* globais em prol de um desenvolvimento politicamente adjetivado, isto é: humano, social, ambiental, alternativo e, no nosso estudo empírico, rural.

O campo de RI, por muito tempo, se limitou ao reconhecimento de um só ator internacional, o Estado, compreendendo as relações internacionais como relações interestatais.

---

[45] No original: "The idea of subsidiarity refers to the creation of new rules and exporting them to the wider regional and global level to influence and shape relations within the Third World and between the Third World and the West. This normative agency of non-Western actors compensates for their lack of structural power, and is a rich site for theory building".

Outras importantes forças que atuavam e influenciavam no âmbito internacional, como é o caso dos movimentos sociais e organizações não-governamentais, eram analiticamente negligenciadas até bem recentemente (BRINGEL & ECHART, 2008, p.460). Ainda que a corrente marxista das RI trouxesse à baila o componente não-estatal, pela mobilização dos conceitos de proletariado e classe, estes eram rebaixados a categorias estáticas, o que contribuiu para conformação de "um estruturalismo inexorável" (THOMPSON, 1981, p.107).

Quando viramos nosso olhar analítico para a Teoria dos Movimentos Sociais, vemos um movimento similar, ainda que no sentido oposto: os estudos voltados para a ação política também tinham o Estado como marco definidor, contudo, limitando toda a atuação dos grupos sociais até sua fronteira. Ainda que os fluxos internacionais de grupos sociais não sejam acontecimentos recentes, houve de fato uma transformação na forma de ação coletiva ao longo dos anos 1990, tendo estas sido engendradas pelas mudanças no processo produtivo, pela crise de representação dos movimentos mais tradicionais e, também, pelas transformações tecnológicas que permitem a aproximação e comunicação de grupos locais ou geograficamente circunscritos.

Nessa reformulação, a dimensão global para análise dos movimentos sociais precisou ser incorporada aos modelos de análise, afinal, diversas decisões políticas que influenciam a vida das pessoas passaram a ser discutidas em outros níveis, como regionais e internacionais; também, os próprios movimentos sociais se reconfiguraram, se articulando inter e transnacionalmente; e por fim, a atuação global se converteu em uma variação fundamental de ação, vide o exemplo do mote "agir localmente, resistir globalmente" (BRINGEL & ECHART, 2008, p.463). A relação entre Estado e sociedade civil ganhou novas dimensões e, com isso, novas oportunidades e constrangimentos políticos. E como estamos tratando da difusão de uma agenda política fortemente mobilizada por agentes sociais, porém, mediada por um processo político tanto doméstico quanto internacional de constante interrelação com o Estado, discutimos a Teoria dos Movimentos Sociais mais diretamente a partir das contribuições da Teoria do Processo Político/Mobilização Política.

A estrutura interpretativa da atuação dos movimentos a partir de autores como Doug McAdam, Charles Tilly e Sidney Tarrow segue reconhecendo o papel do Estado, ainda que os estudos sobre a globalização enfatizem em maior ou menor grau sua pulverização. Para os autores, "o que nos parece mais plausível – e mais intrigante – é o crescimento do intercâmbio político transnacional [...] em que as Nações compartilham cada vez mais a soberania com instituições transnacionais" (MCADAM, TILLY & TARROW, 2009, p.16). Na observação do plano da ação política em diferentes escalas, o Estado ainda exerceria "um papel de

intermediário, embora autônomo, entre a estrutura global das forças sociais e as configurações locais dessas forças no interior dos respectivos países"[46] (COX, 1986, p.225).

O interessante do recurso aos modelos inicialmente construídos por McAdam, Tilly e Tarrow é que eles nos permitem observar as interações dos movimentos sociais no âmbito político, "buscando os motivos pelos quais os atores sociais se mobilizam, [quais são] as alianças tecidas e seus impactos nos sistemas políticos" (BRINGEL & ECHART, 2008, p.466). Ainda que haja enorme importância e relevância observar os movimentos sociais a partir de seus processos endógenos e relacionais entre seus constituintes (conforme algumas correntes culturalistas), o debate em torno da difusão de uma agenda política nos exige a análise desses atores sociais a partir de contextos macropolíticos.

As novas escalas de interação e atuação – envolvendo agora âmbitos locais, nacionais e internacionais – complexificam os estudos sobre ação política, bem como sobre potenciais de mudança. Dentre os conceitos-chave de Tarrow, está o de *estruturas de oportunidades políticas*, sendo estas, dimensões (formais/informais, permanentes/provisórias) do ambiente político que proporcionam incentivos para a ação coletiva (TARROW, 2011, p.163). Com o processo de globalização, novas estruturas de oportunidade despontam em diferentes níveis, tornando os espaços de poder dinâmicos e inter-relacionados, afinal "o estudo sobre o poder não se trata apenas de quem participa e quem não participa em um nível decisório, mas como o poder (ou a sua ausência) em um nível, molda a mobilização e ação em outro"[47] (GAVENTA, 2007, p.210).

Essa nova realidade de articulação e mobilização de atores não-estatais está, por exemplo, presente nos estudos sobre redes transnacionais de ativistas de direitos humanos de Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), que construíram seu modelo do *efeito* "bumerangue", ao notarem que grupos não-estatais domésticos de países violadores de normas internacionais se aliavam a redes transnacionais enquanto estratégia operacional para potencializar a pressão sobre governos autoritários. A mudança de escala, portanto, tem impacto na forma como grupos não-estatais se organizam para atuar na defesa de normas internacionais já estabelecidas, mas igualmente para encampar novas visões de mundo, buscando empoderar concepções (e atores) historicamente marginalizados.

[46] No original: "[States play] an intermediate though autonomous role between the global structure of social forces and local configurations of social forces within particular countries".
[47] No original: "the study of power is not only about who participates or who does not at one decisionmaking level but also how power or its absence at one level shapes mobilisation and action in another"

No caso do setor que discutimos, a agricultura e desenvolvimento rural, temos o crescimento e desenvolvimento de "movimentos transnacionais rurais" ainda superficialmente discutidos pela literatura a partir das suas especificidades. Na definição de Jun Borras, Marc Adelman e Christobal Kay, os movimentos transnacionais agrários são "projetos políticos com profundas raízes históricas em diversas sociedades nacionais, com múltiplas e variáveis alianças, variados repertórios de ação, bem como formas complexas de representação, enquadramento dos problemas e reivindicação de demandas"[48] (BORRAS, ADELMAN, KAY, 2008, p.198). Movimentos transnacionais como um todo, rurais e não rurais, englobam diferentes grupos e movimentos sociais, permitindo que sejam analisados tanto como um ator-rede quanto uma rede-espaço. Com isso, além de ganharem dinamismo próprio na conformação de suas agendas e estratégias como sendo mais um ator no plano internacional, também são identificados enquanto espaços de convivência, diálogo e disputa por entre os diferentes atores componentes da rede.

A articulação de variados movimentos sociais rurais via redes transnacionais tem se mostrado notadamente interessante na sua relação com espaços internacionais tradicionais, seja a partir de fora – via manifestações, mobilizações, campanhas e protestos – mas também a partir de dentro, isto é, enquanto membros de órgãos consultivos abertos à participação da sociedade civil ou enquanto participantes de delegações oficiais de países/blocos regionais. O crescimento dessas redes de movimentos sociais tem desafiado inclusive a ocupação tradicional desses espaços, outrora fortemente marcada pelas grandes organizações não-governamentais internacionais (BORRAS, EDELMAN & KAY, 2008, p.172) e tem ajudado a criar espaços para grupos domésticos amplificarem suas demandas em arenas internacionais (RISSE & SIKKINK, 1999, p.25).

O plano que discutimos com a AF mobiliza não apenas o setor agrário propriamente dito, afinal, o assunto engloba outros elementos presentes no campo e suas variadas agendas políticas e de emancipação, como é o caso de movimentos de gênero, populações tradicionais e indígenas, direito à alimentação, proteção social, desenvolvimento do território, proteção ao meio ambiente, agroecologia, etc. Essa pluralidade de bandeiras em torno dos movimentos transnacionais existentes se desdobra/é refletida na capacidade de mobilização e articulação internacional para a agenda da AF, bem como na concepção de seus repertórios de ação. Para explorar esses atores não-governamentais específicos – os movimentos transnacionais rurais –

[48] No original: "[Transnational agrarian movements] are political projects with deep historical roots in diverse national societies, multiple and shifting alliances, varied action repertoires, and complex forms of representation, issue framing and demand making".

faz-se necessário compreender suas características, suas bases sociais, suas demandas, seus conflitos internos e em que medida seus discursos são efetivamente capazes de transformar as estruturas agrárias a seu favor (BORRAS, EDELMAN & KAY, 2008, p.181).

Se os movimentos sociais rurais e a rede de ativistas transnacionais têm peso fundamental pela mobilização dessa agenda dentro e fora dos países, os potenciais de mudança tem um forte assento no agenciamento da própria sociedade civil. Para Gramsci, a função dela é dialética, já que a sociedade civil é tanto o campo no qual a ordem social (o *status quo)* está estruturada, como é o *locus* potencial de sua emancipação. Como estamos nos interrogando sobre a mudança no plano internacional e *quem* as promove, precisamos incorporar em nossos modelos de análise que a "mudança de como o mundo está organizado e de como é governado 'a partir de cima' só ocorrerá pela pressão dos que estão embaixo"[49] (COX, 2002, p.40). Há, portanto, não um embate entre poder e ideias, mas sim sobre o "poder das ideias" e a maneira pela qual as diferentes concepções de mundo são disputadas e conformadas pelos diversos atores políticos (RISSE & SIKKINK, 1999, p.9).

As análises cognitivas ganham aqui um peso substancial para tornar viável nossa análise sobre a difusão de uma nova agenda política mobilizada pela sociedade civil, porém encampada estrategicamente pelo Estado, trabalhando ambos ora conjuntamente, ora a partir de estratégias em separado. Como tratado por Carlos Pimenta de Faria, a construção de agendas políticas está marcada por "interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores" (FARIA, 2003, p.21) e, portanto, os estudos tradicionais sobre políticas públicas, como pluralismo ou corporativismo, tem se mostrado incapazes de dar conta de tal caleidoscópio de relações para a conformação de políticas. Com maior ênfase é o caso da difusão da agenda da AF, promovida pelo País em diferentes espaços institucionais internacionais. Além da pluralidade de frentes de atores e seus interesses, vemos igualmente a disputa por visões de mundo e representações da realidade existente e que se pretende transformar. Uma agenda política – como é a da agricultura familiar – traz consigo o reconhecimento da discussão/disputa por concepções sobre desenvolvimento rural. Logo, na observação sobre os três "i"s da ação política, as ideias marcam também o fluxo dinâmico entre instituições e interesses.

Os autores voltados para estudos das ideias buscam reforçar a correlação que as visões de mundo têm na construção das agendas e políticas, buscando compreender como o papel das ideias interfere na interação e coalizão entre atores, na estruturação das pautas e agendas, bem

[49] No original: "Change in the way the world is organized and run at the top will only come about through pressure from below".

como nos potenciais de transformação. Como sintetizado por Cátia Grisa, as ideias não são apenas justificações à *posteriori* da ação, mas primeiro, fazem parte do processo de formulação propriamente dito; segundo, elas também fazem parte das representações relativamente compartilhadas entre Estado-Sociedade no que tange à temática debatida; e, terceiro, há a correlação entre as transformações dos elementos cognitivos/normativos característicos de setor específico com as mudanças ocorridas no plano das políticas (GRISA, 2011, p.131). Ainda mais para o caso de uma agenda em disputa, vide a pluralidade de projetos para o campo, a difusão da AF não está sendo debatida em um plano desprovido de outras normas e outras interpretações sobre a realidade rural, mas sim a partir de espaços normativos altamente contestados, e que precisam competir/disputar com outras percepções de interesse (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p.897).

Em suma, nas reflexões sobre quem tem o potencial de transformação, discutimos o papel das potências emergentes a partir de agendas representativas do Sul geopolítico. Ao lado do *framework* do Sul mobilizado pelos Estados, com forte peso dos seus aspectos regionais, encontramos igualmente o ativismo transnacional de atores não-estatais em diferentes níveis. A difusão de uma agenda – de conteúdo fortemente normativo – acompanha uma interação doméstica e internacional entre Estado e Sociedade e, nas palavras de John Ruggie, "uma vez identificada a possibilidade de transformação sistêmica no nível macro, práticas correspondentes no plano micro que podem gerar tais efeitos transformadores precisam ser identificadas e inventariadas"[50] (apud FINNEMORE & SIKKINK, 1998, 894). No intuito de promover essa identificação detalhadamente, é fundamental discutir *onde* nos debruçamos para observar tais mudanças.

1.4 **Onde está o potencial de mudança? Regionalismos, multilateralismos e o peso dos organismos internacionais**

No desenho analítico desta tese, buscamos compreender os potenciais de mudança de uma área temática na arquitetura da governança global: se é possível, como é possível, a partir de quais atores e quais os espaços potenciais para promoção de tal mudança. O paradoxo desta

[50] No original: "'having identified the possibility of system transformation in the macro level, corresponding micro practices that may have transformative effects must be identified and inventoried".

seção é que, quando discutimos e analisamos instituições internacionais, as diversas contribuições analíticas enfatizam as tendências de permanência/estabilidade, e não de transformação. Dentre as correntes mais notoriamente mobilizadas para o estudo das organizações, temos os estudos institucionalistas que acentuam "a inércia, os pontos de veto, os fenômenos de bloqueio e de paralisia das políticas" (FOUILLEUX, 2011, p.92). Pierre Muller complementou o argumento anterior ao frisar que estas abordagens destacam "os constrangimentos que as instituições impõem aos atores, nomeadamente por meio da existência de quadros cognitivos e normativos"[51] (MULLER, 2005, p.166).

O *framework* (neo)institucionalista tradicional surgiu como contraponto aos estudos comportamentalistas, que superdimensionavam o papel da agência e ignoravam o peso das estruturas normativas e procedimentais para ação. O (neo)institucionalismo, portanto, prioriza o papel das organizações para definição do comportamento dos participantes e a maneira pela qual estes interagem, interferindo nas estratégias que assumem ou deixam de assumir. Identificado a partir de três principais linhas, o (neo)institucionalismo racional observa os incentivos que definem a ação dos agentes; o (neo)institucionalismo histórico, os caminhos que determinam a ação; e o (neo)institucionalismo sociológico, as normas e cultura que moldam o comportamento. O que é realçado a partir dessa corrente é que as regras e a estruturação do espaço não devem ser confundidas com os agentes que ali interagem. Segundo Douglass North:

> "O objetivo das regras é definir a maneira como o jogo é jogado. Mas o objetivo da equipe dentro desse conjunto de regras é vencer o jogo, seja por uma combinação de habilidades, estratégia e coordenação; seja por meios justos e às vezes por meios sujos. Modelar as estratégias e as habilidades da equipe à medida que ela se desenvolve é um processo separado de modelar a criação, a evolução e as consequências das regras"[52] (NORTH, 1990, p.04-05).

Dentre os conceitos mais difundidos para a noção de estabilidade está o conceito de dependência da trajetória [*path dependence*]. Segundo o próprio North, autor seminal na construção de uma teoria econômica institucional, essa dependência estaria associada a mecanismos de retornos crescentes [*increasing returns*], isto é, tendo em vista que a criação institucional gera altos custos iniciais, uma vez determinado o modelo a se seguir, a tendência é de sua permanência no longo prazo. O autor não descartou margens para mudança, contudo,

[51] No original: "[les approches néo-institutionnalistes ont d'abord pour objet de mettre en evidence] les contraintes que les institutions font peser sur les acteurs, notamment à travers l'existence de cadres cognitifs et normatifs".
[52] No original: "The purpose of the rules is to define the way the game is played. But the objective of the team within that set of rules is to win the game - by a combination of skills, strategy, and coordination; by fair means and sometimes by foul means. Modeling the strategies and the skills of the team as it develops is a separate process from modeling the creation, evolution, and consequences of the rules".

elas estão usualmente atreladas a forças e choques exógenos [*critical junctures*], ou seja, fora do arcabouço analítico central (NORTH, 1990, p.112). Dentro do arcabouço, todas as demais mudanças possíveis estão circunscritas a mudanças incrementais, reformas pontuais que acompanham a trajetória existente. Paul Pierson acrescentou outros dois elementos que contribuem para a limitação das mudanças institucionais: primeiro, a perspectiva usualmente de curto prazo dos atores políticos envolvidos e, segundo, o processo decisional enviesado pelas regras e procedimentos institucionais (PIERSON, 2000, p.261).

Há, portanto, a tendência de que as práticas institucionais sejam mais ou menos estáveis, persistentes e rotinizadas. Tendo em vista que a mobilização de *path dependence* se baseia na estratégia de "estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e vincular a tomada de decisões no longo do tempo"[53] (NORTH, 1990, P.98), o próprio fundamento da corrente (neo)institucionalista está em "nos ajudar a entender a poderosa inércia que caracteriza muitos aspectos do desenvolvimento político"[54] (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p.13). Sendo assim, destacamos a importância do argumento, contudo, menos para nos filiar às correntes em questão e mais para aqui assumirmos que "as instituições importam"[55]. Afinal, os entraves existentes para possibilidades de mudança nos organismos internacionais são reais e efetivamente impeditivos, razão pela qual consideramos os espaços elencados como variáveis intervenientes do processo de difusão da agenda da AF. Contudo, o *framework* (neo)institucionalista vai de encontro ao pressuposto fundamental do conceito de meta-poder, baseado na possibilidade de transformação da estrutura por aqueles que não faziam parte do controle do desenho institucional inicial.

Partindo da constatação de que as instituições são fundamentais, os demais "i"s - interesses e ideias - têm também peso para análise desses condicionantes estruturais ao jogarem uma dupla função, afinal, os espaços "refletem, uma combinação específica de ideias e poder material, entretanto, podem também transcender a ordem original e influenciar o desenvolvimento de novas ideias e capacidades materiais" (SILVA, 2005, p.267). Incorporando o papel das ideias e recuperando a ação dos agentes (e seus interesses) para o campo institucional estão, por exemplo, as contribuições mais dinâmicas de Vivien Schmidt na correlação entre ideias e discursos. A autora salientou que as três linhas do (neo)institucionalismo (racional, histórico e sociológico) subordinam o agente (ação) à

[53] No original: "Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time".
[54] No original: "[los argumentos sobre el path dependence] pueden ayudarnos a comprender la poderosa inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo politico".
[55] Meu agradecimento ao Rubens Duarte pela sugestão.

estrutura (regras) inviabilizando analiticamente os estudos sobre mudança. Para Schmidt, as instituições são ao mesmo tempo as *estruturas* que conformam o contexto no qual os agentes pensam, falam e agem e os *resultados/construtos* do pensamento dos agentes, suas palavras e ações (SCHMIDT, 2008).

Essa constatação é bem-vinda quando observamos o papel das organizações internacionais e o peso das mesmas tanto na relação entre os países no sistema internacional, quanto na conformação de regimes internacionais para uma área temática. Quando discutimos a segunda dimensão de poder de Stephen Lukes, voltada ao poder estrutural, frisamos o papel destacado dos regimes internacionais enquanto variável interveniente entre o poder dos Estados e demais atores e os resultados dessa interação para a governança global. Sua existência é, portanto, tanto condicionante quanto resultado da interação entre os agentes, neste caso e com ainda mais evidência, estão as organizações internacionais, já que também se colocam como arena na qual a deliberação política internacional frequentemente toma lugar (RISSE, 2017, p.262).

Se os regimes remetem à capacidade inicial dos poderes então hegemônicos de consolidarem suas preferências no plano sistêmico, tal qual delineado por Stephen Krasner, a observância desses princípios, normas e valores só ocorre – de fato – quando são considerados relativamente legítimos por entre as partes, e "legitimidade não pode ser promovida se o regime é visto como um mero apêndice do Estado hegemônico"[56] (KRASNER, 1981, p.140). Nesse sentido, a criação das organizações internacionais esteve marcada por princípios de autonomia e independência, além de regras gerais de equidade por entre os Estados-Membros. Se, por um lado, essas características contribuíram para a lógica da legitimação desses espaços (em específico) e dos regimes internacionais (no geral), por outro, abriram margens para o agenciamento dos demais países não-hegemônicos.

Na construção da legitimidade, as organizações passaram a se constituir como um novo ator no sistema internacional: com dinâmicas independentes, capacidade de elaborar políticas e projetos autônomos, além de disporem de personalidade jurídica própria, conforme o Direito Internacional Público (HERZ &HOFFMANN, 2004, p.23). Há autores que discordam da independência desses espaços, já que a manutenção e funcionamento dependem de massivo financiamento dos Estados-Membros. Há também o alerta no que diz respeito às estruturas organizacionais, tendo em vista que seus desenhos institucionais recorrentemente espelham as assimetrias existentes no sistema internacional. Por fim, se reconhece de que o corpo de

[56] No original: "Legitimacy cannot be promoted if the regime is perceived as merely an appendage of the hegemonic state".

funcionárias/os desses espaços é em grande medida originário das potências do Norte, notadamente Estados Unidos e Europa. Para os remanescentes oriundos do Sul, muitos são formados em Universidades, Escolas e Centros de Pesquisa dessas mesmas potências, consubstanciando algo correlato ao conceito de "poder estrutural a partir do conhecimento" [*knowlegde power structure*] de Susan Strange. Ao dividir o poder estrutural em quatro (de segurança, de produção, de finanças e de conhecimento), a autora afirma que:

> "Enquanto que o poder derivado das demais estruturas básicas reside na capacidade positiva de prover segurança, organizar a produção e prover crédito, o poder da estrutura do conhecimento reside na capacidade negativa de negar conhecimento e de excluir os demais, ao invés de transmitir conhecimento (...). O poder derivado da estrutura do conhecimento vem menos do poder coercitivo e mais do consenso, da autoridade que é conferida voluntariamente a partir de um sistema partilhado de valores"[57] (STRANGE, 2015, p.178/p.182).

O financiamento, o desenho institucional, a comunidade epistêmica de indivíduos envolvidos a partir de valores gerais compartilhados, tudo isto – de fato – contribui para reforçar a identificação dos organismos internacionais enquanto espaços mantenedores do *status quo*, como apregoa os diferentes (neo)institucionalistas. Contudo, retomando o conceito de Schmidt anteriormente citado, isto é, que as instituições seriam tanto *constrições* quanto *construções*, mesmo que as ideias e os discursos mobilizados possam tendencialmente mais reforçar a realidade posta do que subvertê-la, há – sim – potenciais de mudança a partir de ideias e discursos focados na transformação (SCHMIDT, 2008, p.311).

Primeiro, os países em desenvolvimento souberam utilizar esses espaços a seu favor, ainda que a margem de manobra varie conforme os espaços em questão, as conjunturas doméstica/internacional e – sobretudo – conforme as áreas-temáticas, já que em temas voltados à segurança, por exemplo, a capacidade de agência desses países tende a reduzir significativamente. Para temas da "baixa política" [*low politics*] ou fora da agenda prioritária das grandes potências, "as organizações têm oferecido oportunidades para tornar os programas do Terceiro Mundo mais factíveis e efetivos (...) Tais desenvolvimentos tendem a atingir qualquer conjunto de regimes criados a partir da potência hegemônica"[58] (KRASNER, 1981, p.120).

---

[57] No original: "while the power derived from the other basic structures lies in the positive capacity to provide security, to organize production, to provide credit, the power in the knowledge structure often lies as much in the negative capacity to deny knowledge, to exclude others, rather than in the power to convey knowledge (…)the power derived from the knowledge structure comes less from coercive power and more from consent, authority being conferred voluntarily on the basis of shared belief systems".

[58] No original: "These organizations have offered opportunities that made Third World programs more feasible and effective. (…) Such developments are likely to afflict any set of regimes created by a hegemonic power".

Além da atuação dos países, os organismos internacionais também servem de palco para atuação de outros atores não-governamentais, como ONGs, movimentos sociais e redes transnacionais de ativistas, que mobilizam a comunidade de Estados-membros, além de sensibilizar a sociedade civil internacional para transformar os objetivos, agendas e prioridades desses espaços. Esses grupos e redes precisam de algum tipo de plataforma organizacional para promover suas causas, levantar suas bandeiras, angariar apoios para influenciar desenvolvimento de normas internacionais (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p.899) e, na falta de poder material, esses atores "se apoiam no poder do melhor argumento"[59] (RISSE, 2017, p.267). No modelo analítico de Finnemore e Sikkink para produção de normas internacionais, as autoras descreveram três estágios: emergência da norma [*norm emergence*], cascata da norma [*norm cascade*] e internalização [*internalization*], sendo que para o surgimento de uma nova norma, o papel daqueles que são chamados por elas de "empreendedores" é fundamental. Estes agem via persuasão buscando obter a socialização e institucionalização dessas normas por outros atores, em especial os Estados-membros (1998, p.898-899).

Se as potências do Norte, os países não-hegemônicos e atores não-estatais atuam no sentido de intervir nas instituições, precisamos reconhecer que os próprios organismos internacionais – uma vez autônomos e legítimos – interessam-se pela sua autopreservação, ressignificando seus propósitos a fim de não se tornarem obsoletos. Dentre suas ações estão a "autoridade racional-legal, baseada em procedimentos, regras e normas legais impessoais e racionais, e o controle sobre o conhecimento técnico e informativo" (HERZ & HOFFMANN, 2005, p.25). Essas características enfatizam o papel das organizações internacionais como burocracias, como fazem Michael Barnett e Martha Finnemore (2004).

Enquanto burocracias, esses organismos exercem não só a habilidade de dizer aos demais atores o que eles devem fazer, mas também de informá-los sobre o que é o considerado "o certo a se fazer" (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p.20). Para tanto, se apresentam como organizações técnicas, especializadas e – sobretudo – neutras nas áreas temáticas em que atuam. Para o caso empírico dessa pesquisa, sobre a difusão da agenda política da agricultura familiar brasileira com seu pacote de políticas públicas, ressignificam alguns conteúdos fortemente territoriais/regionais/políticos via a promoção e difusão de modelos das chamadas *best practices* (ou de práticas normatizadas como sendo adequadas e recomendáveis a outros países),

[59] No original: "They have to rely on the power of the better argument".

muitas vezes promovendo processos de "destilação ideológica" do conteúdo de origem (PORTO DE OLIVEIRA, 2013, p.142).

O peso da difusão de uma agenda marcadamente localizada – como é o caso da agricultura familiar e o seu pacote de políticas, projetos e programas oriundos do Brasil e do contexto latino-americano – traz mais uma questão importante quando discutimos o *lugar* para as oportunidades de mudanças. Conforme Amitav Acharya (2014), a literatura de RI ainda dedica pouca atenção ao papel desempenhado pelos países do Sul para configuração/transformação da ordem global institucional, ainda que boa parte da política internacional ocorra efetivamente no plano regional. Os estudos mais frequentes acabam se voltando para as experiências da União Europeia exclusivamente, ou da União Europeia com outras formatações regionais comparativamente, tendo no bloco europeu a noção de referência/exemplo. Enfatizando o peso das configurações regionais para a governança global, Acharya assinalou que:

> "Uma parte importante do papel que as instituições internacionais e o multilateralismo desempenham na política mundial vem do regionalismo. Portanto, o fortalecimento institucional regional não deve ser relegado a ser o primo pobre do multilateralismo de nível global. A justaposição entre regionalismo e multilateralismo pode ser exagerada"[60] (ACHARYA, 2014, p.10).

A proliferação de arranjos, grupos, minilateralismos e diversos espaços institucionais do Sul para o Sul tem sido uma prática recorrente dos últimos anos. A construção desses novos espaços a partir das regiões tem capacidade de impactar e repercutir na interação, no papel e até na efetividade do multilateralismo global. Acharya, com seu conceito de subsidiariedade, entendeu que o processo normativo oriundo do Sul é uma resposta à negligência, abuso e hipocrisia das normas do Norte, além de mostrar que o Sul não é mero receptor passivo daquilo produzido em escala global (ACHARYA, 2014, p.12). Observar os arranjos regionais e a forma como podem escalonar suas normas para outras regiões e/ou para o plano global faz parte da transformação do olhar sobre o papel dos regionalismos em termos de redistribuição de interesses, instituições e ideias pelo mundo.

Das organizações que discutimos empiricamente, todas têm – com maior ou menor grau – o impacto de arranjos do Sul para transformação das normas, regras e valores no plano global. Com a OMC tivemos a plataforma do G-20, composto por países em desenvolvimento da

[60] No original: "an important part of the role that international institutions and multilateralism play in world politics comes from regionalism. Hence, regional institution-building should not be relegated to being the poor cousin of global-level multilateralism. The juxtaposition between regionalism and multilateralism can be overstated".

África, Ásia e América Latina e organizado enquanto grupo de coalizão para os temas agrícolas da Rodada Doha. Reunindo países como África do Sul, Brasil, China e Índia, o G-20 ganhava legitimidade em termos populacionais (total de população geral e população rural específica), em termos produtivos (peso no comércio agrícola internacional), em termos simbólicos (produção de alimentos, redução da pobreza e segurança alimentar), além da capacidade técnica, material e negociadora.

Para o caso da FAO, há um destacado peso dos escritórios regionais desta organização para a capacidade de difusão das normas relacionadas à agricultura familiar por toda a região da América Latina e Central. Primeiro, os escritórios regionais cumpriram um papel fundamental de apoiar a interlocução entre gestores e lideranças rurais, fomentando o avanço do tema regionalmente; segundo, construíram uma plataforma entre os demais escritórios regionais (África e Ásia), bem como com a sede principal, permitindo um escalonamento do tema não só em termos técnicos, mas igualmente em termos políticos, na incorporação da pauta nas frentes estratégicas de ação da FAO mundial. Importante mencionar que outras agências da ONU voltadas para agricultura também estiveram presentes regionalmente como é o caso do FIDA e PMA, contribuindo desde cedo para o fortalecimento regional do tema da AF na América Latina.

O Mercosul, por sua vez, simboliza aqui – com maior ênfase – o peso do regionalismo e a sua contribuição para a (re)distribuição de ideias no que tange a uma pauta política. Além de ter simbolizado o pioneirismo da construção de um espaço institucional próprio para os temas da agricultura familiar e desenvolvimento rural dentro do bloco, a REAF transformou-se em modelo fora da América do Sul e vem agindo não só como espaço, mas também como ator, circulando ideias, projetos e desenhos institucionais para outros espaços de dentro da região, bem como espaços de outras regiões, contribuindo com o adensamento da pauta política da AF ao redor do mundo e, em alguma medida, com a possibilidade da transformação das normas no cenário global.

Trataremos dos três casos acima com maior complexidade e pormenorização em seus capítulos específicos, contudo, cumpre ressaltar a importância da articulação regional e da circulação das normas do Sul por entre regiões – seja via processos de aprendizagem [*learning*][61], emulação [*emulation*][62] ou acumulação [*snowballing*][63], repercutindo

[61] Aprendizado [*Learning*]: Quando lições sobre projetos, políticas ou programas são tomadas/aprendidas de outros lugares.
[62] Emulação [*Emulation*]: Cópia de projetos, políticas ou programas de outros lugares, porém, com adaptações.
[63] Acumulação [*Snowballing*]: Estímulo crescente a projetos, políticas ou programas que ganham cada vez maior repercussão a medida que novos grupos passam a incorporá-los.

consequentemente no cenário global. Também é importante frisar a força do lugar e dos atores ali envolvidos quando se trata de uma articulação por normas, valores e princípios ligados notadamente ao desenvolvimento rural regional, afinal, essa agenda política tem – desde a origem – o engajamento e articulação internacional de movimentos sociais rurais regionais, além de ONGs e ativistas ligados ao tema.

Diante de regionalismos, multilateralismos, da circulação de novas normas do Sul e do papel que tudo isso pode desempenhar na mudança da arquitetura da governança global, precisamos entender – como é o caso empírico desta tese – o que faz da organização ser reconhecida como uma produtora de ideias e em que medida ela pode contribuir para transformar/ressignificar as visões de mundo sobre uma questão temática. No caso do tema voltado para o desenvolvimento rural especificamente, trata-se de responder a seguinte pergunta: "O que confere [às organizações internacionais] a capacidade, de uma parte, e a legitimidade suficiente, de outra, para intervir, para ser ouvida e para ter uma influência sobre a orientação dos debates internacionais e as decisões tomadas?" (FOUILLEUX, 2011, p.119).

Os capítulos empíricos buscam aprofundar todos esses elementos para cada organismo selecionado, contudo – desde logo – enfatizamos o peso, influência e repercussão que essas organizações cumprem no debate internacional sobre desenvolvimento rural, seja pela perspectiva global-comercial (OMC), global-setorial (ONU-FAO), seja pela perspectiva regional-setorial (Mercosul). Ainda que diversos outros espaços coexistam (notadamente outros espaços regionais com e sem a participação do Brasil), quando o assunto é a capacidade da difusão da agenda política para a AF, esses três espaços representam três diferentes frentes – não necessariamente convergentes, porém influentes – no que tange ao ativismo brasileiro diante do tema, bem como aos desafios para a transformação da governança global para a agricultura familiar.

Os acordos desenhados a partir da OMC não apenas definem as regras internacionais para exportação e importação de produtos agrícolas, mas também define os limites e possibilidades dos desenhos das políticas públicas de cada país. Políticas públicas que beneficiam um setor específico – como é o caso da AF – sempre estarão sujeitas à retaliação por outros países caso se enquadrem no rótulo de distorções ao mercado. No caso da FAO, seu papel nos debates sobre desenvolvimento rural vai desde estratégias produtivas até regulações técnicas e fitossanitárias, o que impacta diretamente na realidade rural territorial. O direito à alimentação, um tema fortemente presente dentro do organismo, é um exemplo sobre como diretrizes globais que envolvem a questão da produção e do alimento podem influenciar as estratégias de desenvolvimento rural dos países e das agências internacionais de

desenvolvimento. No plano regional, um bloco como o Mercosul – grande produtor e exportador mundial agrícola e com potencial de expansão da capacidade produtiva – ao se colocar no jogo internacional de produção mundial de *commodities*, ameaça desestruturar a realidade local dos diversos pequenos produtores familiares dispostos no território a partir de uma integração com viés de especialização competitiva.

Importante também mencionar que todos os três organismos possuem diferentes alcances, com variações na participação dos atores (ou coalizão de atores) envolvidos, bem como representam objetivos e interesses específicos, ainda que os três espaços sejam interdependentes entre si em maior/menor grau. Afinal, avanços, recuos ou impasses em um organismo atingem direta ou indiretamente o arranjo das negociações dos outros espaços. Cada organização também dispõe de desenhos institucionais próprios, afetando não só o tema do desenvolvimento rural em específico, mas também os processos relacionais entre os atores participantes e, evidentemente, o grau de participação de cada um. Por fim, há de se destacar o peso do momento decisório: os processos de decisão envolvem diferentes etapas, o que gera – a cada momento – diferentes pontos de viragem [*turning points*] seja para contribuir, seja para comprometer com a evolução do tema. Num sentido oposto, precisamos também frisar os momentos não-decisórios, isto é, aqueles marcados pelo dia-a-dia institucional que moldam a realidade cotidiana dos espaços e que são igualmente importantes quando se trata do agenciamento de novos *frameworks* e referenciais.

Retomando algumas considerações deste capítulo no que tange ao poder, enfatizamos que os organismos – ainda que tenham sido, na origem, conformados pelos interesses dos mais poderosos – também dispõem de uma relativa autonomia, oferecendo margens de oportunidade aos desprivilegiados. No que tange aos desprovidos de poder, é igualmente importante marcar uma dicotomia espacial: por vezes, estes atuam do lado de dentro, mas também – em muitos casos – se articulam "portas para fora", como é o caso de diversos movimentos sociais rurais e redes de ativismo transnacional, que buscam com suas campanhas e mobilizações também influenciar os desdobramentos sobre o tema.

Com tudo isto posto, não é possível observar os organismos internacionais como estruturas estáticas, porém, enquanto espaços dinâmicos e "*locus* de produção, circulação e legitimação de ideias, modelos e instrumentos de ação pública"[64] (PORTO DE OLIVEIRA & FARIA, 2017, p.15). Seguindo o raciocínio dos autores, quando se trata de estudar a difusão de políticas, "não é suficiente comparar as similaridades e diferenças entre as unidades, mas é

[64] No original: "a locus of production, circulation and legitimation of ideas, models and instruments for public action".

igualmente importante traçar a genealogia e trajetória dos modelos (...) e como estão embebidos em dinâmicas de aprendizado mútuo, competição e influência recíproca"[65] (PORTO DE OLIVEIRA & FARIA,2017, p.15). São nesses termos e imbuídos de tal perspectiva que nos indagamos a respeito da nossa última frente no que diz respeito aos potenciais de mudança e a pergunta fundamental é: *como* a analisamos?

1.5 **Como analisamos potenciais de Mudança? A difusão das ideias via fóruns e arenas**

Até aqui, discutimos os potenciais de mudança no plano da governança global a partir de uma série de questionamentos. O último subitem deste capítulo cumpre a tarefa fundamental de explorar as diferentes etapas analítico-metodológicas necessárias para a compreensão da difusão de uma agenda política promovida por um país do Sul, do doméstico para o plano internacional (regional/global), tendo como ponto de observação organismos multilaterais essenciais para a temática. A difusão de uma agenda como da AF, reconhecidamente assimétrica no que tange aos interesses rurais brasileiros, faz com que seu projeto de difusão tenha que ser observado em meio às contradições domésticas latentes, para só daí melhor compreender as brechas de oportunidade que se abrem nas diferentes faces tridimensionais do cubo de poder de John Gaventa: seja em diferentes escalas, espaços, seja na disputa de ideias.

Como já dito anteriormente, esta pesquisa está assentada em duas etapas: a primeira, entender o processo de difusão internacional da AF promovido pelo Brasil em três diferentes espaços internacionais. Já a segunda etapa é enxergar o impacto da circulação dessa nova agenda (promovida pelo Brasil, mas não só; e nesses espaços, mas não só) no plano da governança global para a área do desenvolvimento rural. Trata-se de buscar entender se é possível transformar, como e em algum grau, a arquitetura existente de uma área temática da agenda internacional a partir do uso de meta-poder. Para compreender os potenciais de mudança do *status quo*, não basta observar o grau de influência exercido em uma arena em torno de um projeto, mas também – como destaca Gaventa – três outras frentes simultâneas de mobilização: para se ganhar o argumento; para abrir novos espaços de política; e para conscientizar os excluídos (2007, p.219). Afinal, estamos discutindo a difusão de uma ideia, mas que ganhou

[65] No original: "the idea that it is not sufficient to compare similarities and differences between units, but it is also important to trace the genealogy and trajectory of models and to understand how [two (or more) countries] are embedded in dynamics of mutual learning, competition and reciprocal influence".

força internacional a partir de uma difusão de práticas e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento desse setor produtivo.

A observação da circulação de uma norma do Sul também abre a oportunidade de contribuir com novas reflexões para o campo de *policy transfer*, tendo em vista que – tendencialmente – são estudados e, por conseguinte, teorizados, os fluxos normativos promovidos pelo Norte em direção a atores passivos do Sul (ACHARYA, 2014, p.12). É preciso reconhecer a existência do ativismo do Sul (tanto na ação quanto na resistência), bem como melhor estudar as diferentes formas de atuação desses atores. Um dos exemplos mais claros dessa transformação está no campo – pelo menos retórico – da cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul, com as modalidades de troca de conhecimento e aprendizado mútuo (CONSTANTINE & SHANKLAND, 2017, p.101). Além do mais, como é o caso do Brasil, o País efetivamente "se tornou um 'exportador' de ideias e modelos políticos, bem como de políticas públicas" (PORTO DE OLIVEIRA, 2014, p.21). Portanto, os estudos voltados para difusão, transferência e circulação de políticas muito ganhariam com a incorporação das lentes do Sul, expandindo seu arcabouço analítico via contribuições dos estudos empíricos, como é o caso, por exemplo, da difusão de políticas públicas brasileiras voltadas para a AF para países latino americanos e africanos, corroborando para atrelar estudos de caso com debates normativos.

Como explicado por Finnemore e Sikkink, boa parte das normas internacionais surgem enquanto normas domésticas e vão sendo internacionalizadas ao longo do tempo, a partir de diferentes espaços e pelo ativismo de agentes empreendedores de vários tipos. Esse processo torna o jogo de dois níveis – doméstico e internacional – cada vez mais interconectado (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p.893). No universo das Relações Internacionais e até mesmo no campo mais específico da Análise de Política Externa, esses dois níveis são mais usualmente observados a partir da diplomacia estatal e em nome de argumentos clássicos como "interesse nacional" e "conflitos geopolíticos". Ainda que a "alta diplomacia" esteja de fato presente no campo da difusão, há outros processos mais ou menos sub-reptícios que igualmente compõem esse cenário do doméstico ao internacional. Não basta, portanto, observar apenas a alta cúpula governamental e os principais agentes diplomáticos quando discutimos a difusão de uma agenda política. Para entender esse processo, precisamos "de uma compreensão de como a política viaja, é empurrada, vendida e emprestada, como é adaptada e traduzida, como ela

serpenteia através das fronteiras, como se insere ou é resistida e derrubada"[66] (HADJIISKY, PAL & WALKER, 2017, 272).

A melhor forma de fazer essa análise processual é a partir da observação de um "meio-termo perdido" [*missing middle*] (CONSTANTINE & SHANKLAND, 2017, p.101), isto é, na compreensão do intermédio entre as disputas, impasses, agendas e engajamentos do plano doméstico, com a complexidade dessas mesmas disputas no plano global. Para tanto, três frentes serão aqui conjuntamente exploradas: primeiro, a partir das contribuições do campo de *policy transfer*; segundo, pelos estudos de processo decisório e; terceiro, pelo campo da análise cognitiva de políticas públicas. Cada qual nos oferece os mecanismos necessários para descomplexificar o objeto empírico, afinal, com as ferramentas disponibilizadas pelos estudos de *policy transfer* enfatizamos a trajetória do processo de difusão e suas diferentes dinâmicas; já com a análise do processo decisório, fragmentamos em etapas a caixa-preta do jogo negociador que ocorre dentro dos espaços; e, com o arcabouço da análise cognitiva de políticas públicas, podemos observar tanto as dinâmicas de difusão quanto as etapas de negociação a partir dos mecanismos ideacionais que se transformam a cada etapa do processo.

Há dois alertas interessantes quando o assunto é difusão de uma agenda como da AF. O primeiro, é uma questão temporal. De acordo com Jamie Peck e Nik Theodore (2015), o processo de circulação de ideias políticas não é uma novidade, contudo, há uma modificação na velocidade com que essa circulação vem ocorrendo, movimento este identificado pelos autores como uma espécie de "indústria da infraestrutura social", com a codificação de modelos de "boas práticas" a partir da proliferação de eventos (conferências, seminários, workshops), e de agentes (consultores, avaliadores, empreendedores). Isso geraria um impacto não só na comunidade de política, já que "nenhum formulador de políticas é uma ilha" (PECK & THEDORE, 2015, p.15), mas também em um desdobramento mais fundamental no que tange ao impacto na avaliação, adequação, maturação, interpretação e diálogo das ideias políticas. Essa velocidade muito se reflete quando o assunto é o engajamento e participação de movimentos socialmente localizados e territorializados. Toda a observação sobre tal circulação de políticas, portanto, precisa incorporar uma sensibilidade à velocidade do movimento.

O segundo alerta vem no sentido de que os estudos sobre transferência, circulação e difusão ainda pouco incorporam a dimensão da resistência à transferência realizada (STUBBS, 2005, p.75). Ainda que o autor mais enfaticamente tenha se referido à baixa atenção dada aos

[66] No original: "[Understanding how the world really works] requires an understanding of how policy travels, is pushed and sold and borrowed, how it is adapted and translated, how it snakes across borders and inserts itself or is resisted and overthrown".

grupos receptores de políticas, salientamos também a trajetória da difusão, notadamente quando se trata de uma agenda como da AF que perpassa canais concorrentes com os da agricultura patronal de grande escala e seus projetos internacionais. Ainda que alguns resultados imediatos possam ser negativos, "as margens e sobreposições importam, [portanto] precisamos prestar bastante atenção aos processos que se desdobram nas periferias"[67] (SCHNEIBERG & CLEMENS, 2006, p.218). As diferentes arenas que estudamos e o papel escalar desempenhado para a questão da difusão de uma norma do Sul nos obriga a incorporar na análise o impacto que *feedbacks* negativos geram na atuação dos "atores que são prejudicados, mas não cooptados [pois] são uma importante fonte de pressão para a mudança institucional"[68] (SCHNEIBERG & CLEMENS, 2006, p.218).

Com relação à primeira frente analítica, os estudos sobre transferência de políticas estão inundados por diversos conceitos. Em um sentido mais fundamental, *policy transfer* pode ser entendido como "um processo onde o conhecimento sobre como fazer as coisas funcionarem em um sistema político é usado para desenvolver soluções similares em outro sistema político"[69] (DOLOWITZ, 2017, p.39). Contudo, dois outros conceitos – circulação e difusão – coexistem nos estudos, ora como sinônimos, ora como complementares. Didaticamente, Osmany Porto de Oliveira (2017) enfatiza para a circulação [*policy circulation*] uma dimensão mais abstrata do processo, isto é, em um movimento mais ou menos longo e vasto no tempo e espaço. Já a difusão [*policy diffusion*] representaria uma dimensão de adoção coletiva de uma política pública. No caso da agenda da AF, frisamos que há de fato o componente de transferência de políticas públicas propriamente dito, como é o caso das diversas ações técnicas de Cooperação Sul-Sul. Contudo, para esta pesquisa nos interessamos mais concretamente nos aspectos ideacionais do projeto da AF, que comportam as ações da transferência, mas não só. Por essa razão, buscamos discutir a difusão da AF tendo como "ponto de chegada" os organismos internacionais.

A observação a partir desses espaços adiciona um outro componente aos estudos de *policy transfer*, que são os momentos de decisão de acordos internacionais em cada um desses organismos, afinal, é característica desses espaços a variação entre momentos decisórios e não-decisórios, com consequências diretas na evolução de uma pauta política. Nos estudos sobre

[67] No original: "margins and overlaps matter. We need to pay close attention to processes that unfold at the peripheries".
[68] No original: "Actors who are aggrieved but not coopted are an important source of pressure for institutional change"
[69] No original: "a process where knowledge of how to make things work in one political system is used in the development of similar solutions in another political system"

Análise de Política Externa, o processo decisório em organismos internacionais ativa um jogo de dois níveis [*two-level game*] como teorizado por Robert Putnam (1988), entre as negociações operadas pelos grupos domésticos para conformação de uma estratégia nacional e as negociações do País com os demais Estados no acordo internacional final. As duas frentes são fundamentais para os tomadores de decisão, que precisam negociar e renegociar o *win-set*[70] nos dois tabuleiros.

Como alerta Putnam, o grau de politização do nível doméstico varia de acordo com a agenda discutida (PUTNAM, 1988, p.437). Acrescentamos igualmente o peso/alcance/impacto de cada um dos três organismos multilaterais observados, todos contribuindo de alguma maneira para a governança global voltada para o desenvolvimento rural. Inclusive, os processos decisórios em uma esfera – com avanços, recuos ou impasses – têm potencial de modificar estratégias e reabrir debates nas duas demais. É o caso, por exemplo, do impasse das negociações na OMC e a retomada das negociações Mercosul-União Europeia. Ou seja, a não-decisão também gera efeitos. Isso nos faz salientar que a noção multinível (STUBBS, 2005) abrange não apenas uma lógica vertical, entre os Estados e seus interesses domésticos, mas a lógica horizontal de vários tabuleiros internacionais envolvidos em uma temática, bem como outros atores/interesses que não mais circulam apenas de baixo para cima, mas também transversalmente.

Dois outros pontos compõem o universo do momento da decisão: as etapas do processo e as estratégias de argumentação. No que diz respeito às etapas, Rogério de Farias nos alerta que "devemos dividir o processo de negociação em uma dinâmica sequencial, [para] compreender como uma determinada etapa de negociação no nível multilateral influencia a constituição de uma unidade de decisão no nível doméstico"[71] (FARIAS, 2009, p.8). Afinal, nem todos os atores estão presentes em todas as etapas e/ou com o mesmo grau de intensidade. Isto interfere tanto no *win-set* do nível doméstico, quanto nas oportunidades negociadoras para o nível internacional. Além disto, os estágios iniciais costumam conter compromissos mais genéricos e menos específicos, que vão se refinando nos estágios intermediários e finais da negociação. Os momentos de participação, via rastreamento do processo [*process tracing*], permite melhor compreensão a respeito dos grupos de atores envolvidos, bem como as estratégias utilizadas para perseguição de seus interesses.

---

[70] *Win-Set* seriam as variadas combinações de interesses no plano doméstico que permitiriam a aprovação de um acordo internacional com apoio suficiente para sua ratificação e internalização doméstica.

[71] No original: "we must divide the negotiation process in a sequential dynamic and comprehend how a particular stage of negotiation at the multilateral level influences the constitution of a decision unit at the domestic level"

Isso nos leva ao segundo ponto que diz respeito à arena negociadora para um tema de capacidade assimétrica: a força que pode ter o argumento para benefício dos mais fracos. Como já alertado por Putnam, o entendimento sobre o jogo de dois-níveis se transforma quando abandonamos a presunção de conhecimento absoluto das informações pelos atores, e passamos a reconhecer que estes interagem com algum grau de incerteza (PUTNAM, 1988, p.452). E, em um ambiente marcado por incertezas, há margem para a capacidade transformadora a partir de argumentos mobilizados por agentes com menos recursos materiais, porém com mais *expertise*. Ainda que se questione a validade dos discursos, já que "falar é fácil" [*talk is cheap*], boa parte dos estudos ideacionais exploram o fato de que os Estados usualmente subestimam o peso das mudanças que eles próprios decidem operar no plano discursivo, por julgarem ter um controle maior sobre os processos internacionais e domésticos do que efetivamente dispõem (RISSE & SIKKINK, 1999, p.27).

Os discursos seriam, como salientado por Schmidt, uma ferramenta versátil para explorar o papel das ideias. Primeiro, os discursos contribuem para a externalização das ideias e, segundo, porque encarnam o elemento interativo entre os agentes, enfatizando aspectos concretos como "onde falam, com quem falam e sobre o que falam" (SCHMIDT, 2008, p. 305). Esses entendimentos são fundamentais para a conexão com o último eixo analítico-metodológico do estudo sobre difusão de uma agenda: as contribuições da análise cognitiva de políticas públicas. Segundo Muller e Surel, três são os elementos que definem uma política pública: um quadro normativo de ação; a combinação entre elementos de força pública e *expertise*; e a tendência de constituir uma ordem local (apud GRISA, 2012, p.30).

Ainda segundo Cátia Grisa, a abordagem busca conciliar os três "i"s da ação política. Afinal, no plano dos interesses, a análise cognitiva de políticas públicas identifica os atores envolvidos, suas lógicas de ação coletiva, seus cálculos e estratégias e, no plano das instituições, reconhece a influência das regras e quadros mentais institucionais no comportamento dos atores envolvidos. Contudo, a abordagem destaca mais claramente o papel que as ideias possuem na construção desses mesmos interesses e instituições (GRISA, 2012, p.33). A literatura cognitiva de origem francesa tem como marco fundador o trabalho de Bruno Jobert e Pierre Muller, em *L'Etat en Action: Politiques publiques et corporatismes*, de 1987 e o objetivo analítico principal da corrente estaria em "somar o estudo da 'função intelectual das políticas públicas' à análise de sua 'função de decisão'" (FOUILLEUX, 2011, p.88).

Os autores desenvolveram o conceito de referencial [*référentiel*] para assim discutir o duplo mecanismo na construção de políticas públicas: a decodificação do real (descomplexificando o que existe) e sua recodificação (conformando o que existe em planos e

programas de ação). Além desse duplo mecanismo, Jobert e Muller desdobram o referencial em dois níveis: global e setorial. O primeiro apresenta um quadro geral, mais amplo de visão de mundo, ao passo que o segundo se encaixa mais precisamente nas representações para um setor. As mudanças nas políticas ocorrem quando há mudanças no referencial global, pressionando por ajustes no referencial setorial. Com o tempo, a construção analítica dos autores passou a receber diversas críticas, notadamente com relação ao exacerbado mecanicismo entre os dois níveis, além da dificuldade de conjugar a noção de múltiplos referenciais em disputa. Uma evolução no argumento veio com os estudos de Jobert (1992) ao introduzir os conceitos de fóruns e arenas de política pública, separando espacialmente as etapas do processo de produção de ideias.

Eve Fouilleux (2000) partiu dessas concepções inicialmente desenvolvidas por Jobert e Muller – sobre referencial – e por Jobert – sobre fórum e arenas – e refinou ainda mais o argumento, recentralizando a observação a partir dos atores políticos "encarnados" no debate setorial. Com isto, o referencial deixa de ser concebido como algo mecânico e passa a ser "objeto de negociação permanente entre os protagonistas de trocas políticas" (GRISA, 2012, p.23). Também, a autora concedeu aos fóruns e arenas não apenas uma distinção espacial, mas também temporal e com isto enfatiza que "a seleção progressiva de soluções 'aceitáveis' para as políticas públicas não se joga unicamente no momento da negociação entre atores 'diretos' das políticas públicas, mas bem a montante, em palcos bastante distintos" (FOUILLEUX, 2011, p.90).

Neste momento anterior à negociação propriamente dita, temos a primeira modalidade – fórum – que cumpre o papel de tornar as diferentes ideias existentes inteligíveis e operacionais. Por essa razão, a autora distingue o fórum em dois tipos: *fórum de produção de ideias* e *fórum de comunidade de política pública*. Para o primeiro, trata-se do envolvimento de atores mais ou menos homogêneos e que buscam construir referenciais centrais sobre uma temática. No *fórum de produção de ideias*, a relação entre os atores ocorre pelo debate e pelo processo de tradução[72] das diferentes visões desses atores, na apresentação e seleção das alternativas, até a conformação de um referencial central. Isso não implica na ausência de vozes dissidentes. Como enfatizado por Cátia Grisa, "a controvérsia é sempre presente nos fóruns, contudo, ela não ameaça a estabilidade do referencial central enquanto os atores dissidentes permanecerem marginais" (GRISA, 2012, p.61).

[72] Segundo Fouilleux (2000), que se baseia na sociologia traducional de Michel Callon, quatro são as etapas da tradução: problematização, participação, engajamento e mobilização.

Para cada temática é possível a existência de diversos *fóruns de produção de ideias*, e os participantes também podem circular concomitantemente por entre esses espaços. A presença em diversos fóruns, por sinal, pode explicar a preferência por um referencial em detrimento de outro, já que as mesmas ideias estão sendo repetidas em diferentes fóruns, ganhando maior visibilidade e legitimidade. Uma vez definido o referencial de um *fórum de produção de ideias*, um porta-voz é reconhecido e selecionado, surgindo em seguida a segunda modalidade de fórum: *fórum de comunidade de política pública* (ou também chamado de *fórum político*). Se no primeiro fórum há a presença de atores mais ou menos homogêneos, o segundo é conformado pela presença dos diferentes porta-vozes do *fórum de produção de ideias*, sendo cada um postulante de seus referencias centrais. Portanto, no *fórum de comunidade de políticas públicas*, os participantes são mais ou menos heterogêneos e – juntos – discutem a institucionalização de uma política pública. Segundo Fouilleux (2000), essa característica ajuda a compreender as contradições que, por vezes, se instauram na formatação de uma política.

Neste fórum político, o espaço é mais institucionalizado e os atores envolvidos buscam construir um compromisso para instrumentalizar uma política pública, formalizando a ação do Estado. Com a participação de diferentes representantes (políticos, acadêmicos, agricultores, gestores públicos, dentre outros) no *fórum de comunidade de política pública* também se constrói um referencial, contudo, um referencial híbrido, já que é constituído a partir dos referenciais centrais dos *fóruns de produção de ideias*. O compromisso estabelecido não significa consenso, mas enquanto ele permanece, a política pública é mantida e, se porventura houver mudanças, elas serão apenas incrementais e marginais. No entanto, "quando o compromisso no fórum de comunidades de política pública não [puder] mais ser sustentado, uma mudança maior pode ocorrer ou uma nova política pública pode emergir" (GRISA, 2012, p.23). Esse é momento em que surge uma nova configuração de relação entre os participantes: o *fórum* se transforma em *arena*. No modo *arena*, quatro etapas se sucedem até esta retomar à condição de *fórum*:

> "(i) importação de ideias no debate político a partir dos fóruns de produção de ideias; (ii) desestabilização do intercâmbio político no fórum político e formação de uma conjuntura de crise; (iii) processos de negociação (o fórum político converte-se em arena) e seleção de algumas ideias no debate político a fim de reestabilizar o intercâmbio político (tal processo pode ter como ponto de partida, com maior ou menor importância, o compromisso político preexistente); (iv) volta a uma fase de estabilidade política" (FOUILLEUX, 2011, p.101).

O ponto positivo de observar a construção das posições políticas a partir do modelo da autora é que vamos além da observação do momento negociador propriamente dito,

recuperando os processos de seleção progressiva das alternativas que precederam à conjuntura crítica. No caso da agricultura familiar brasileira, torna possível compreender os alcances e limites que essa agenda dispõe no âmbito de uma política pública *sui generis*, como é o caso da política externa. Fouilleux igualmente se debruçou nas transformações no plano internacional, ao buscar compreender – em seus estudos de caso – as mudanças operadas no plano do Plano Agrícola Comum da União Europeia. Para a autora, diversas organizações internacionais e atores não-estatais estão engajados no processo de definição de normas internacionais para determinados setores, também buscando construir referenciais sobre a questão e, portanto, a capacidade dos Estados para influenciar o debate internacional sobre o tema depende tanto de alguma capacidade material, como de seu engajamento e participação na política internacional. Essas constatações são importantes para nossa análise sobre o papel das normas oriundas do Sul e a capacidade de um país emergente de transformar seu lugar na cena internacional.

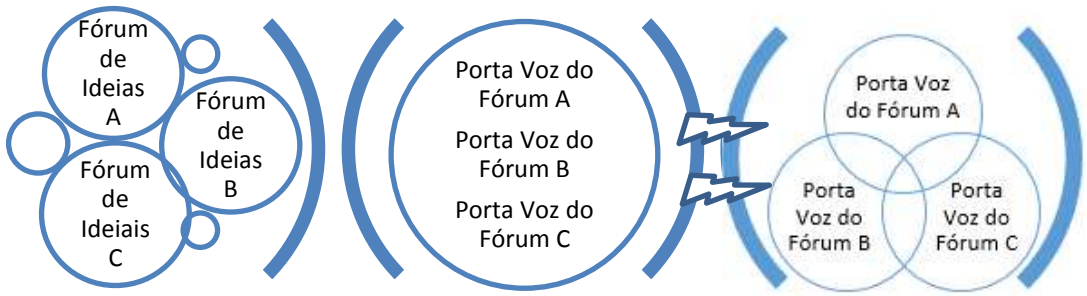
Com tudo isto posto, como estudar a difusão da agenda da AF nos três organismos selecionados? Primeiro, temos a conformação dos referenciais domésticos no que diz respeito à agricultura familiar. Ainda que preliminar, essa etapa doméstica é importante pois apresenta as características centrais do projeto nacional para a AF, os principais atores envolvidos e os mecanismos institucionais para sua manutenção. Após este mapeamento, é possível observar os referenciais da AF para a política externa, isto é, encarnados na ação explicitamente internacional do País. As políticas públicas para a AF não devem ser confundidas com a agenda da política externa da AF, ainda que a internacionalização dessa agenda só tenha sido possível com a institucionalização do tema no cenário político doméstico. Uma série de reajustes se fazem necessários quando discutimos essa política pública *sui generis* – a política externa – e a conformação de seus referenciais centrais para o tema da AF, afinal, no plano da atuação internacional do País, temos também – muito enraizadamente – o projeto agroexportador de *commodities* agrícolas. Em última etapa, já no plano multilateral, ocorrem os debates nos organismos. Neste plano extranacional:

> "O panorama geral continua o mesmo do contexto nacional, com debates políticos alimentados por fóruns de produção de ideias e porta-vozes que levam estas últimas de um fórum para outro. A dinâmica do regime político é apenas um pouco complicada pelo fato de que os intercâmbios políticos são mais numerosos e mais imbricados. A tomada de decisão por uma hierarquia entre diferentes objetivos políticos e a realização de arbitragens globais/setoriais são, portanto, tarefas um pouco mais complexas" (FOUILLEUX, 2011, p.104).

Quando observamos especificamente essa ação internacional do Brasil nos organismos, podemos trabalhar conjuntamente com o jogo de ideias [*idea-game*] e o jogo político [*rule-*

game], base fundamental da construção analítica de Eve Fouilleux, que conjuga o processo negociador formal com a análise sobre as alternativas ideacionais construídas anteriormente ao momento negociador. Observar os referenciais ideacionais funciona como uma ferramenta analítica útil tanto para melhor analisar os atores concretamente envolvidos, quanto para enxergar as estratégias possíveis entre os atores domésticos e o arcabouço legal-político do espaço em que incidem. Na modalidade *arena*, os agentes/porta-vozes envolvidos estão imbuídos em seus referenciais e precisam – para conformação da posição final do País nesses espaços – buscar um consenso sobre qual orientação a delegação brasileira vai assumir perante os demais países e negociadores internacionais. Como se trata de um processo decisório internacional e os dois níveis da política externa estão operando simultaneamente, os arranjos são feitos e desfeitos em busca de um *win-set* positivo para finalização de acordo.

Todas as ferramentas apresentadas nesse subitem são fundamentais para melhor aclarar a difusão de uma norma do Sul, descapsulando os diferentes processos que se operam desde o plano doméstico até os embates desenvolvidos no plano internacional. Como nosso objetivo é focar na ação construída do doméstico ao internacional enquanto uma estratégia brasileira, reconhecemos outras complexidades do jogo internacional que – na medida do possível – serão apresentadas, mas não representam o objetivo central desta tese que é buscar compreender as dinâmicas de uma potência emergente do Sul nos organismos internacionais. Os diferentes *frameworks* mobilizados também servem de suporte para análise do conceito do meta-poder, congregando a análise processual do estudo de caso com a hipótese central desta tese.



Fórum de Ideias:

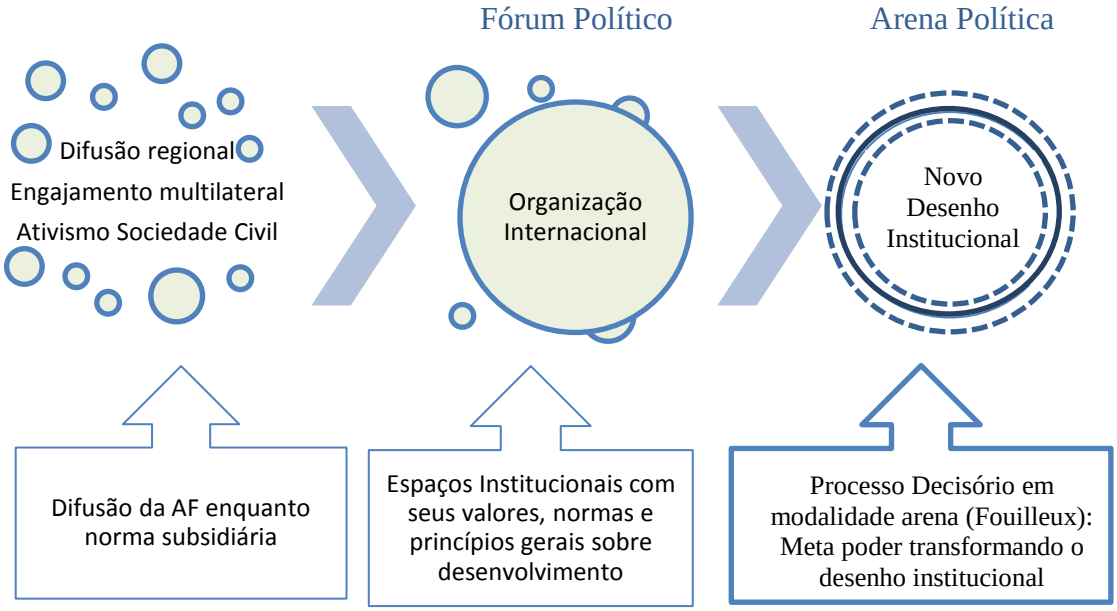
Construção de referenciais

Fórum Político:

Construção de convergência/consenso entre os diferentes referenciais

Arena:

Quando o fórum político entra em crise e um novo consenso precisa ser forjado



Fonte: A autora, 2018.

1.6 **"Ignore o manual!": um balanço não-linear do capítulo**

Até aqui, exploramos a observação do nosso tema de análise a partir da palavra-chave *mudança*. Afinal, queremos compreender e debater empiricamente sobre a possibilidade da transformação da arquitetura da governança a partir de uma agenda de resistência ao *status quo*, oriunda do Sul, isto é, com menos canais de entrada no plano global, e tendo como ponto de observação diferentes organismos multilaterais que simbolizam estruturas mais reativas à mudança do que abertas a ela. Ou seja: nossa reflexão é fundamentalmente contraintuitiva e analiticamente contra-hegemônica. A melhor forma que encontramos para navegar neste sentido contrário à correnteza foi por meio de perguntas-chave, quais sejam: *qual* mudança estamos discutindo, proposta *por quem*, *onde* que é operada e *como* podemos estudá-la. Pretendemos com esse esforço encontrar o equilíbrio entre uma descrição histórica detalhada de um caso, a análise processual do fenômeno e o desenvolvimento de uma explicação teórico-conceitual analiticamente fundamentada (GEORGE & BENNETT, 2005).

Como anteriormente elaborado, nosso interesse sobre a mudança foi embasado a partir das contribuições dos Estudos Críticos, que enxergam a realidade internacional como algo em constante transformação. Essas transformações são ativadas por atores não-hegemônicos –

Estados do Sul e atores da sociedade civil – ainda que ambos necessitem de alguma capacidade (material e *expertise*) para incidirem sobre o *status quo*. O olhar a partir dos atores não-privilegiados também é uma característica importante, pois nos força a observar os processos pela perspectiva da resistência aos modelos postos e da ação daqueles que – epistemologicamente – são discutidos como passivos, desprovidos de agência e/ou com agência limitada. Enfatizamos, portanto, as estratégias de ação desses atores, tentando compreender como é possível atuar pela transformação do seu lugar no plano da estrutura. A chave dessa análise vem com a mobilização do conceito de meta-poder, que enfatiza o esforço de transformação das regras existentes para reformular a relação relacional desnivelada dada.

O meta-poder, nesta tese, está sendo discutido e trabalhado a partir das organizações multilaterais, já que elas refletem uma estrutura própria pré-concebida para o tema do desenvolvimento rural internacional. Ainda que o conceito da AF seja muito controverso em várias frentes e sua definição contestada por diferentes atores, seu agenciamento no plano global está sendo aqui interpretado como uma ferramenta normativa de meta-poder, especialmente quando transforma algumas arenas deliberativas e decisórias de maneira que o espaço passe a contemplar essa agenda enquanto parte/elemento da realidade estrutural. Sendo uma norma mobilizada pelo Sul geopolítico (mais enfaticamente pelo Brasil) e encampada por redes transnacionais de ativismo, vemos nesse estudo de caso um interessante exemplo de rearranjos da governança global. Isso não implica conferir permanência ou estabilidade, mas observar os potenciais de pequenas fissuras ao modelo posto.

Quando nos perguntamos sobre *qual* mudança, debatemos notadamente com essa potencialidade de transformação em espaços fundamentais para o tema rural, mesmo que essas mudanças possam estar sujeitas a refluxos conforme à conjuntura e capacidade de manutenção desse agenciamento pelas partes interessadas. Esses atores, por sinal, contam com a esforço da mobilização do argumento, e esta reflexão sobre a circulação das ideias só é possível quando destrinchamos os diferentes referenciais que conformam a visão de mundo desses diferentes atores. Para tanto, olhamos a trajetória do doméstico ao internacional, as diferentes etapas do duplo nível doméstico e internacional, além da conformação desses *frameworks* ideacionais das partes envolvidas, trabalhando simultaneamente com os três "i"s da ação política: interesses, instituições e ideias.

Partindo do alerta de Paul Pierson e Theda Skocpol (2008), sabemos que, diante dos problemas que intentamos averiguar, nossas respostas são sempre postas à prova seja por novas frentes de pesquisa, seja pelos desdobramentos do mundo real que rearranjam as questões discutidas. O próprio momento atual para a agricultura familiar no Brasil, em meio ao contexto

de refluxo político, já é um dado bastante intrigante para melhor entender a ancoragem internacional desse tema, uma vez que o País já mostra claros sinais de desmobilização internacional para a agenda. Contudo, os autores enfatizam que o esforço de montar uma base "bonita e sólida" com várias "diferentes pecinhas", usando a metáfora do jogo *Lego*, pode nos oferecer maior dinamismo à análise, sem perder testes/verificações da realidade (PIERSON & SKOCPOL, 2008, p.29). Esse é nosso esforço, portanto, enquanto costuramos essa grande colcha de *patchworks* analíticos para observar um processo tão multinível e fragmentado. Resta, contudo, frisar que de todas as ferramentas metodológicas utilizadas, a curiosidade é uma das nossas pecinhas-chave, afinal, como salienta Cynthia Enloe:

> "Desenvolver uma "curiosidade" envolve explorar, questionar - recusar-se a tomar algo como garantido. Não somos curiosas/os sobre as coisas que tomamos como dadas… Desenvolver um novo tipo de curiosidade não é apenas acadêmico. É preciso energia. É político. É cultural. É pessoal. Insistir em colocar questões sobre coisas que outras pessoas tomam por certo pode ser um ato político"[73] (ENLOE, 2007, P.01).

É com curiosidade de entender processos tão complexos e questionar a realidade que dificilmente compreendemos que juntamos neste capítulo todas as contribuições mencionadas. É com a mesma curiosidade que, também, observaremos os desdobramentos empíricos a serem tratados nos capítulos seguintes.

[73] No original: "Developing a 'curiosity' involves exploring, questioning — refusing to take something for granted. One is not curious about the things one takes for granted. … Developing a new kind of curiosity is not just academic. It takes energy. It is political. It is cultural. It is personal. To insist upon posing questions about things that other people take for granted can be a political act".

2 **A AGRICULTURA FAMILIAR *GOING GLOBAL*: O SISTÊMICO, O DOMÉSTICO E O SETORIAL**

2.1 **Paradigmas de desenvolvimento rural: evolução dos referenciais globais e setoriais**

> "Mais da metade das pessoas do mundo vive em condições que se aproximam da miséria. Sua comida é inadequada. Elas são vítimas de doença. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça para elas e para as áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são preeminentes entre as Nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas (...). Acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios de nossa reserva de conhecimento técnico, a fim de ajudá-los a realizar suas aspirações por uma vida melhor. E, em cooperação com outras Nações, devemos promover investimentos de capital em áreas que precisam de desenvolvimento"[74].

O capítulo está organizado da seguinte forma: primeiro, discutimos a evolução do paradigma de desenvolvimento rural no mundo e seu impacto no Brasil, demarcando a forma como o referencial setorial foi construído/transformado/mantido ao longo das décadas; segundo, apresentamos um panorama histórico da AF no Brasil, desde sua mobilização inicial até tradução em política pública; terceiro, circunscrevemos a análise do tema rural na política externa externa brasileira para; em quarto e último, mapear a AF nas diferentes agendas da política externa brasileira.

Logo após o término da Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU, de todo sistema econômico de Bretton Woods e do rearranjo geopolítico global pós-conflito, o discurso de posse do Presidente Norte-Americano Harry Truman, acima ilustrado, nos permite introduzir bem o tema do desenvolvimento e os diferentes ajustes entre os referenciais globais e setoriais no que tange ao desenvolvimento rural especificamente. Afinal, como assinala Arturo Escobar, quando passamos a compreender o papel do desenvolvimento enquanto discurso, podemos

---

[74] No original: "More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people. The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques (...). I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development".
Discurso de posse do Presidente dos Estados Unidos Harry Truman em 20 de janeiro de 1949. Disponível em *Harry S. Truman Presidentual library and Museum*, a partir do endereço eletrônico: https://trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm. Acesso em maio de 2018.

melhor refletir sobre seus mecanismos de dominação, compreendendo as condições de sua implementação e os efeitos mais difusos das diferentes estratégias propostas (ESCOBAR, 2007, p.23). Como reforçado no discurso de Truman, a nova ordem global separava aqueles países e povos com condições técnicas e científicas para o desenvolvimento daqueles demais países e povos do mundo considerados como estagnados economicamente e limitados produtivamente. Nessa divisão, o meio rural era o ambiente que mais simbolizava o atraso e, consequentemente, a chave para sua transformação era moderna, científica e tecnológica. O ajuste entre o referencial global e o setorial rural era "solução e necessidade" (GRISA, 2012, p.71).

No bojo desse mesmo processo, o Banco Mundial, em 1948, definiu como "pobres" todos os países que possuíam renda per capita abaixo dos 100 dólares e, "quase que por decreto, dois terços da população mundial foram transformados em sujeitos pobres"[75] (ESCOBAR, 2007, p.51). O que é interessante de ressaltar com isso, como trata Escobar, é que a pobreza passou a se configurar como elemento organizador e normatizador do mundo. As propostas de desenvolvimento global e nacional passaram a distinguir o que era considerado normal do anormal, sendo o universo das anormalidades os iletrados, os subdesenvolvidos, os malnutridos, os pequenos agricultores e os sem-terra (ESCOBAR, 2007, p.81). Tanto o universo da cooperação internacional para o desenvolvimento, como as estratégias nacionais de cada país – no nosso caso o Brasil – passavam por esse rearranjo dos referenciais globais em que desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico, industrial e tecnológico.

O meio rural precisava ser adequado ao que, pouco a pouco, se ia concebendo em termos de desenvolvimento internacional (na órbita econômica capitalista), exigindo sua modernização tecnológica, econômica e social. Se a introdução às tecnologias mecânicas ao meio rural já era realidade desde o século XIX, são as transformações do pós-guerra – notadamente no campo biológico e químico, bem como o destacado papel da indústria norte-americana – que revolucionaram a forma de conceber a realidade rural. Afinal, como analisa Maria Luisa Mendonça, boa parte do ramo industrial norte-americano estava estreitamente atrelada ao agronegócio, desde maquinários até o setor de insumos químicos, via pesticidas e fertilizantes[76] (MENDONÇA, 2015, p.381). O próprio conceito – *agribusiness* – despontou no léxico mundial nos anos 1950, com a publicação do livro *The Concept of Agribusiness* de John Davis e Ray Golberg pela Universidade de Harvard, onde os autores identificavam uma correlação

[75] No original: "casi por decreto, dos tercios de la población mundial fueron transformados en sujetos pobres".
[76] Dentre as principais indústrias – e até hoje dominantes – estão: Deere, International Harvester, Massey-Ferguson e Ford Motor Company para o setor de maquinários; e Ciba-Geigy, Monsanto, Elanco, Allied Chemicals, Phillips Petroleum Company, International Mineral and Chemical (IMC), Dow Chemical e C.F. Industries para o setor químico (MENDONÇA, 2015, p.381).

indissociável entre agricultura e indústria por meio das cadeias produtivas, isto é, quando a fazenda passou a depender irremediavelmente dos insumos da indústria desde a produção (à montante) até a colheita e venda (à jusante), tendo transferido para outras empresas não-rurais diversas etapas do processo produtivo, como armazenamento, processamento, distribuição, etc.

O modelo produtivista aplicado pelos EUA era extremamente positivo não apenas em termos de exportação de *commodities*, tendo o País se tornado o maior exportador mundial de grãos a partir dos anos 1950, mas também porque o modelo do agronegócio carregava consigo uma noção de desenvolvimento muito além da simples mecanização do campo. Além dos maquinários e insumos químicos já mencionados, a difusão do *American Way of Life* também repercutia nas dietas alimentares – via padronização, processamento e industrialização dos alimentos – gerando novas demandas produtivas. Essas novas demandas estavam não só nas características para os produtos alimentares pontualmente, mas no "incentivo [a]o consumo de refrigeradores, freezers e fornos de micro-ondas, além de outros equipamentos domésticos como abridores de latas, trituradores, liquidificadores e facas elétricas" (MENDONÇA, 2015, p.384). Todo um novo sistema de compreensão do valor/papel do alimento, da produção agrícola e do mundo rural se irradiava pela sociedade mundial. Com isso, esse novo sistema também se difundia nas propostas e programas de cooperação internacional para o desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento rural então difundido por agências e organismos internacionais (como a Fundação Ford e a própria FAO) conformava-se à lógica acima, com projetos que privilegiavam "intervenções nas regiões rurais pobres que não conseguiam se integrar ao processo de modernização agrícola via substituição de fatores de produção considerados atrasados" (SCHNEIDER, 2010, p.512). Essas áreas normatizadas como pobres representavam aquilo que Gilberto Paim na obra *Industrialização e Economia Natural,* de 1957 identificava como "complexos rurais". Os "complexos rurais" representavam um conjunto de unidades produtivas com autonomia tanto de consumo quanto de produção, fortemente atreladas à economia local em nível micro (MIELITZ NETO, 2010, p.11). Diante de lógicas organizativas distintas, esses projetos internacionais difundidos quedavam-se ineficazes por introduzir "elementos estranhos à tradição daqueles agricultores (...) gerando atritos e conflitos nas próprias comunidades" (FAVARETO, 2006, p.133).

A frustação dos resultados, inclusive, já se materializava nos escritos de Josué de Castro, grande pensador sobre o tema da fome e primeiro brasileiro a presidir o Conselho da FAO entre 1952 e 1955. Ao analisar os escritos de Josué de Castro para período, já se evidenciava que "admitir a fome como questão política não era suficiente. Os limites da FAO para resolver o

problema da fome estavam representados nos interesses dos países ricos" (FERNANDES & PORTO GONÇALVES, 2007, p.13). Tanto é que, em seu discurso final enquanto presidente do Conselho, Josué de Castro afirmava: "Longe de mim menosprezar a obra realizada pela FAO, mas desejo dizer com toda a sinceridade – e peço que me perdoem por falar com uma sinceridade um tanto brutal – que me sinto decepcionado diante da obra que realizamos" (CASTRO, 1966, p. 55 apud FERNANDES & PORTO GONÇALVES, 2007, p.14).

A despeito dos desajustes, o referencial de desenvolvimento global – embasado no crescimento econômico via industrialização e modernização – foi sendo paulatinamente difundido e enraizado no referencial para o desenvolvimento setorial, ainda que essa modernização tenha promovido uma perda de "capacidade de decisão do agricultor, que [desde então] tem o processo decisório norteado muito mais pela indústria do que pela empresa agrícola em si mesma" (MIELITZ NETO, 2010, p.35). Mais categórico ainda é José Graziano da Silva, ao afirmar que o processo transformou a produção de alimentos em algo "coisificado", definindo a modernização impetrada como "dolorosa" (GRAZIANO DA SILVA, 1982). Dentre os efeitos desse referencial de modernização dolorosa estão: a marginalização de um grande número de agricultoras/es que não conseguiram acompanhar o processo; proletarização de agricultoras/es não proprietárias/os; apropriação dos processos produtivos pela indústria; movimentações demográficas com o êxodo rural; perda de biodiversidade pelo incentivo à produção tecnificada embasada no monocultivo (MIELITZ NETO, 2010, p.40).

Para aqueles que viviam fora do novo modelo normatizador, como eram as/os pequenas/os agricultoras/es que se organizavam a partir dos complexos rurais, sua identificação era predominantemente negativa. Ao traçar uma genealogia desse setor, José de Souza Martins aponta definições como "caipira", "cabocla/o", "roceira/o", todas sempre com conotação depreciativa (apud PICOLOTTO & MEDEIROS, 2017, p.344). Inclusive, esse mesmo setor sequer era considerado pelos censos do País que, historicamente, só se valiam do conceito "estabelecimentos agropecuários", isto é, contemplando apenas aqueles organizados para produção agrícola de caráter comercial. Com essa definição, uma gama enorme de produtoras/es e agricultoras/es - com seus roçados e pequenas produções não intrinsicamente incorporadas à cadeia produtiva – sequer existiam estatisticamente (PICOLOTTO & MEDEIROS, 2017, p.345).

Esta primeira metade do século XX, portanto, já evidenciava um processo paulatino de ajuste do referencial global ao setorial, e que vai ganhando corpo a partir dos anos 1960 e seguintes. Como tratado por Cátia Grisa e Sérgio Schneider, foi a partir desse segundo momento que "o governo brasileiro adotou de forma mais acentuada a estratégia de industrialização por

substituição de importações (referencial global), como uma tentativa de superar a defasagem que separava o Brasil das economias capitalistas industrializadas" (GRISA & SCHNEIDER, 2014, 128). A forma de promover tal ajuste estava posta em duas opções: via reformas de base, notadamente a reforma agrária ou, por outro lado, via modernização tecnológica. No contexto dos anos 1960, já se identificava uma grande efervescência no meio rural com a articulação de trabalhadoras/es, produtoras/es, camponesas/es em suas primeiras organizações. Houve, neste contexto, o ressurgimento das Ligas Camponesas em 1954 (inicialmente criadas em 1945), a criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) em 1954, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MASTER) em 1960, a Frente Agrária Gaúcha (FAG) em 1961 e a própria criação da CONTAG em 1963 (GRISA, 2012, p.73).

Além da luta por direitos desse setor invisibilizado, que – por sinal – repercutiu na instituição do "Estatuto do Trabalhador Rural" em 1963 pelo então presidente João Goulart, a campanha pela reforma agrária representava uma das principais reivindicações desses novos movimentos do campo. O golpe civil-militar de 1964, contudo, pôs fim ao debate político que se travava em torno dos referenciais setoriais e o País passou a assumir estruturalmente a adequação da agricultura nacional ao projeto de substituição de importações via modernização tecnológica. A imposição do golpe e seu recrudescimento pós AI-5 também silenciou aos atores sociais rurais então existentes, seja desarticulando algumas das organizações contemporaneamente criadas, seja transformando o *modus operandi* dos grupos remanescentes. Com a ditadura, "os representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não encontraram espaço na arena pública para discutir e construir em conjunto com os gestores públicos políticas para a categoria social" (GRISA & SCHNEIDER, 2014a, p.129).

Estruturalmente organizada em prol do projeto de desenvolvimento industrial, a agricultura brasileira e seus "complexos rurais" foram sendo transformados em "complexos agroindustriais", atrelando a agricultura não apenas à produção doméstica, mas igualmente sujeita à relação do País com o comércio internacional. A estratégia para tanto veio pela intensificação da produção agrícola, deixando de fora do debate político questões como de política agrária e fundiária[77]. A modernização brasileira – conservadora – passava a

[77] Quando enfatizamos a predileção das políticas públicas do período ditatorial para o elemento *agrícola*, salientamos apenas o caráter produtivo e, com isso, processos técnicos e aspectos procedimentais para aumento da produção. O conceito *agrícola* não se confunde com o *agrário*, que contempla a produção, mas não só, já que engloba o uso e organização do meio rural, as dinâmicas relacionais existentes, as cadeias e mercados associados, etc. Trata-se de um conceito muito mais amplo, identificando a realidade social do campo. Outro conceito politicamente relegado no período foi o fundiário, associado imediatamente a forma como a terra é apropriada, utilizada e (re)distribuída. Quando se trata de ações es estratégias amplas construídas pelo Estado, a conceituação gira em torno do "rural", no caso "políticas de desenvolvimento rural".

acompanhar aquilo que, internacionalmente, se denominava enquanto "Revolução Verde", com a utilização de tecnologia baseada no uso de sementes de alta produtividade, agroquímicos e motomecanização (BIANCHINI & MEDAETS, 2013, p.02). Esse projeto foi difundido por diversos países, seja enquanto modelo nacional de desenvolvimento, seja pela via de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento.

A proposta da modernização absorvida pelas políticas públicas brasileiras contemplava: abertura técnica, com forte entrada de institutos, profissionais e agências (inclusive internacionais); aprofundamento da especialização, com atenção à complementariedade do que era produzido internamente com as cadeias de *commodities* internacionais; e, por fim, a valorização e incentivo ao agricultor moderno, separando estes daqueles ainda imersos numa realidade não integrada à produção capitalista (FREITAS, FREITAS & MINÁ DIAS, 2012, p.1580). Apesar de o referencial setorial modernizante de ter de fato impulsionado a produção agrícola do País e do mundo, com o tempo, a "Revolução Verde" foi chegando ao seu limite, seja no exaurimento dos recursos naturais (com consequente redução da produtividade), seja pelos altos custos não só ambientais, mas sociais e econômicos acumulados progressivamente.

No que tange aos seus reflexos socioeconômicos, todos aqueles que não se conformavam à lógica tripartite – de apoio a determinados produtos, produtores e regiões-alvo[78] – terminaram alijados das políticas públicas. Para esse nicho populacional, duas principais consequências foram observadas: a primeira, um altíssimo êxodo rural; a segunda, uma significativa pauperização da parcela remanescente. Como discutido por Carlos Mielitz Neto, ao longo das duas décadas da ditadura brasileira, cerca de 30 milhões de pessoas deixaram o meio rural, "em busca de uma colocação nas cidades, mas não lograram ser absorvidas pelo mercado de trabalho de outros setores da economia" (MIELITZ NETO, 2010, p.22). Além do crescimento dos bolsões de pobreza nas capitais, os que permaneceram no campo sem se subsumirem ao modelo da modernização conservadora, receberam, no máximo, medidas compensatórias e assistencialistas (SCHNEIDER, 2010, p. 512).

A força do modelo tecnológico foi realidade não apenas no Brasil, mas em diversos outros países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, impregnando-se enquanto paradigma de desenvolvimento rural. Tamanha era a importância da modernização enquanto modelo que a indústria de fertilizantes, ao longo dos anos 1970, representava as quatro maiores indústrias do

[78] *Produtos* que privilegiavam o processo de substituição de importações e/ou geradores de divisas internacionais pela sua exportação; *Produtores* tecnificados, especializados e com acesso ao sistema creditício e financeiro, sendo parcela significativa associada a grandes grupos econômicos; *Regiões* já integradas ao mercado nacional, como era o caso do Sul e Sudeste, ou condizentes com a política governamental de expansão da fronteira agrícola, como o Centro-Oeste.

mundo, ficando atrás apenas dos setores de petróleo, aço e cimento (MENDONÇA, 2015, P.391). Ainda que a opção pela produtividade tenha impulsionado a produção mundial de alimentos, uma crise generalizada de fome e desnutrição assolava o mundo. O "sinal de alerta" sobre os caminhos do desenvolvimento foi acionado nos debates globais, passando-se a discutir os limites do desenvolvimento em voga. É o caso, por exemplo, da Conferência de Escotolmo sobre Meio-Ambiente, em 1972, com a difusão do conceito de "ecodesenvolvimento"[79], já sinalizando "a necessidade de se instituir um outro padrão de relação entre a sociedade e a natureza, onde a degradação crescente desse lugar a práticas fundadas num melhor aproveitamento dos recursos naturais" (FAVARETO, 2006, p.46). Outra mobilização contemporânea foi a organização da I Cúpula Mundial de Alimentação pela FAO, em 1974, após duas crises consecutivas – 1972 e 1974 – no abastecimento mundial de alimentos, em razão de choques climáticos, da alta do preço do petróleo, do protecionismo entre países, além das disputas geopolíticas do contexto de Guerra-fria (BELIK, 2011).

Esses debates vão se intensificando ao longo dos anos 1980 e se desdobrando com a difusão de novos conceitos, como o de "desenvolvimento sustentável"[80], apresentado no Relatório da Comissão Brundtland, em 1987, para a Comissão Mundial sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento, definição esta que – em tom muito mais genérico que o conceito de "ecodesenvolvimento" – enfatizava "[a satisfação das] necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades" (COMISSÃO, 1992). O debate sobre um "outro desenvolvimento" também surge no período, mas em razão do seu impacto social, como é o caso do conceito de "desenvolvimento humano". A partir das teses de Amartya Sen, Mahbuq ul Haq e Richard Streete, a pobreza, fome e miséria existentes no mundo eram associados não a uma questão de produtividade, mas sim à falta de acesso e recursos da população marginalizada. Sen – que ganhou mais visibilidade internacional com seus diversos trabalhos, dentre os quais *Poverty and Famines* de 1981 – refutava as teses malthusianas de desajuste entre número de pessoas *versus* produção de alimentos, argumentando que só havia tal quadro de escassez e fome, pois as pessoas não conseguiam estabelecer devida titularidade/ legitimidade [*entitlement*] a uma quantidade adequada de alimentos (GRISA, 2012, p.207). Nas palavras de Olivier De Schutter:

[79] A formulação do conceito em questão vem desde os anos 1960, a partir, por exemplo, do relatório Founex e pesquisas desenvolvidas por Ignacy Sachs. Para maiores detalhes, ver MILANI, 1998.
[80] Tal qual o conceito de "ecodesenvolvimento", o conceito de "desenvolvimento sustentável" também tem elaboração prévia a sua ampla difusão. Neste caso, desponta no relatório de 1980 da União Internacional para Conservação da Natureza (*International Union for the Conservation of Nature*, IUCN). Para maiores detalhes, também ver: MILANI, 1998.

> "A implicação da abordagem de Sen é que a fome resulta da submissão, da marginalização e da pobreza. As pessoas não passam fome porque produzimos muito pouco: elas estão famintas porque não tem como ter acesso aos alimentos que estão disponíveis no mercado, ou porque lhes faltam os recursos necessários para produzir seus próprios alimentos; elas estão famintas porque não têm acesso econômico à alimentação adequada. É por essa razão que o reconhecimento da alimentação como um direito humano pode ser vital para atingir a sustentabilidade e a segurança alimentar em longo prazo" (DE SCHUTTER, 2010, p.117).

Quando observamos esse contexto geral associado ao plano doméstico brasileiro, vemos mais um agravante para o setor rural, a crise externa de crédito – aprofundada após a moratória mexicana de 1982 – e que aumentou a dívida externa nacional em 60%, além de ter acarretado na perda de 66% das reservas internacionais do País (DELGADO, N., 2012, p.04). Como enfatiza Nelson Delgado, "a economia brasileira foi obrigada, em um curtíssimo prazo, a ajustar-se unilateralmente a essa situação" (DELGADO, N., 2012, p.04). Dentre os ajustes implementados estiveram o fim da política de preços mínimos para manutenção de estoques públicos, além do desmonte da regulação do setor agrícola. Diante deste quadro, o contexto da "década perdida" para o desenvolvimento rural brasileiro é de "transição e contradição" (DELGADO, G., 2003, p.09), afinal, caminhava-se para o processo de abertura democrática, com a reoxigenação dos debates políticos e diversas mobilizações de atores e agendas, mas – por outro lado – a resposta econômica para enfrentamento da crise foi feita por meio de uma participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais, fortalecendo o nicho em questão, ainda que o debate sobre o modelo de desenvolvimento produtivista estivesse sendo posto em debate.

Há uma clara defasagem entre os emergentes referenciais globais – como são os casos do conceito de desenvolvimento humano e sustentável debatidos nas inúmeras conferências da ONU e convenções internacionais – e a efetiva operacionalização dos mesmos em escala nacional, tendo em vista a complexidade dos diversos processos biológicos, sociais e econômicos em jogo (BONNAL, 2010, p.06). Como enfatizado por Philippe Bonnal, "constituído por um conjunto de ideias e preceitos gerais, este sistema de referência não deu origem a prescrições vinculantes no domínio do desenvolvimento rural"[81] (BONNAL, 2010, p.21), colocando o debate sobre desenvolvimento sustentável para a agricultura ainda mais genérico e, consequentemente, em disputa. No caso da realidade concreta observada no campo brasileiro, esse impasse do reajuste global-setorial se verificou pela disputa de distintos paradigmas para o desenvolvimento rural, movimento que ganha força e visibilidade no

[81] No original: "Constitué d'un ensemble d'idées et de préceptes généraux, ce référentiel n'a pas donné lieu à des prescriptions contraignantes en matière de développement rural".

processo de redemocratização. Nos anos 1980 e com o processo de abertura política e de discussão da Constituinte, há uma articulação (e rearticulação) ampla de movimentos e organizações sociais para o campo, dentre eles: a criação do Movimento dos Sem Terra (MST), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com o seu Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR), do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), além da reorganização da CONTAG e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) vinculada à Comissão Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Além da clara mobilização pela democracia e pelos direitos civis e políticos, a bandeira que mais articulava os diferentes atores rurais acima mencionados era a bandeira pela reforma agrária. Com o apoio de diversas ONGs e articulações de base, é estabelecido o "Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo" que se desdobrou na "Campanha Nacional pela Reforma Agrária" coordenada pelo Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE). Tamanha era a sua articulação e pressão, em meio a grande convulsão social no meio rural, que o então Presidente Tancredo Neves formalizou o I Plano Nacional de Reforma Agrária, e – para sua operacionalização – criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Evidentemente, grupos de interesse tradicionais como os latifundiários, proprietários de terra e demais grupos econômicos agrícolas se articularam em torno da União Democrática Ruralista (UDR), a partir de 1985, para defesa do direito de propriedade. O período foi marcado por enorme truculência patronal e violência no campo.

Como já mencionado anteriormente, ainda que a abertura política tenha permitido a vocalização dos diversos grupos sociais e atores políticos que se articularam em prol da reforma agrária, o contexto dos anos 1980 dava ao setor patronal um forte peso para interferir – e inviabilizar – os projetos para tal reforma, em razão da transformação dos referenciais globais para o neoliberalismo e da estratégia nacional de obtenção de divisas via saldo comercial e exportação de *commodities*. O referencial neoliberal também propunha suas próprias estratégias fundiárias, como foi o desdobramento, já nos anos 1990, dos projetos de "reforma agrária de mercado", a exemplo dos programas "Cédula da Terra" desenvolvidos no Nordeste pelo Banco Mundial e difundidos nacionalmente com o "Banco da Terra" (PEREIRA, 2004). Ademais, como bem salientado por Milton Rondó e Marcos Lopes, o forte processo migratório do campo para a cidade durante as duas décadas de ditadura não só transformou demograficamente a populacional nacional – já majoritariamente urbana – como reduziu a centralidade (outrora existente) das lutas pela terra (RONDÓ & LOPES, 2016, p.07).

O panorama dos anos 1980 é, por um lado, de redemocratização no campo brasileiro e, por outro, de desmonte do modelo de intervenção estatal para a agricultura em conformação ao

referencial neoliberal. Dentre as ações de redução do Estado estiveram: "desregulamentação das atividades econômicas, privatização de companhias estatais, liberalização dos mercados, etc" (GRISA & SCHNEIDER, 2014a, p.130), mostrando consonância global-setorial. Para as famílias de agricultoras/es que se mantiveram no campo ao longo desse período, a desregulamentação estrangulou ainda mais sua capacidade produtiva, além de um maior agravamento da situação de pobreza rural. De toda forma, a retomada democrática permitiu a reorganização das agendas de reivindicação para o campo – seja com novos atores, seja com novas pautas – trazendo para o debate político essa realidade até então marginal. Como bem sintetiza Nelson Delgado:

> "como consequência da gradual afirmação social desses novos personagens, atores e reivindicações, a questão agrária passou progressivamente a ganhar uma visibilidade política sem precedentes na história do País, tornando-se tematicamente mais complexa e diversificada e abrindo caminho para a futura implosão da identidade entre rural e agrícola e entre desenvolvimento e modernização – tão cara à ideologia e à política governamentais dominantes no período da ditadura militar (DELGADO, N., 2012, p.06).

Os anos 1990 foram fundamentais para o surgimento da categoria agricultura familiar (que trataremos a fundo no item seguinte). A década também marcou uma nova onda global, nacional e setorial no que tange aos debates sobre desenvolvimento. Afinal, assistimos o "Ciclo Social da ONU" (DOLCE FARIAS, 2017) com a proliferação de conferências internacionais marcadas pela participação social e o debate de temas voltados aos direitos humanos, meio-ambiente, direitos sociais, etc. Dentre as conferências do ciclo estiveram a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Rio-92), a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos em 1993, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento em 1994, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social em Copenhagen em 1995, a IV Conferência Mundial sobre Mulher em Pequim, também em 1995 e a Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos, Habitat-II em 1996. A síntese desses debates se desdobrou com a Declaração do Milênio pela ONU e a aprovação dos Objetivos do Milênio (ODM) já nos anos 2000.

Os anos 1990 também marcaram a transformação da participação social doméstica brasileira, tanto pelos novos preceitos plasmados na Constituição de 1988, alicerçada a partir de canais institucionalizados para a participação social enquanto princípio democrático, quanto pela organização, circulação e participação da sociedade civil nesses espaços internacionais. A circulação dos atores sociais tem um peso fundamental na construção e consolidação das reivindicações sociais rurais. É na Conferência do Rio, por exemplo, que surgiram os primeiros

acordos internacionais para o tema com ações concretas de engajamento pelos Estados (BONNAL, 2010, p.07). Foi também ali que surgiu o conceito (e reconhecimento) da multifuncionalidade na agricultura, permitindo "agregar um caráter operacional (e diversos instrumentos) às noções bastante abstratas de desenvolvimento sustentável ou de agricultura sustentável" (SABOURIN, 2012, p.69).

Ao lado do ciclo de conferências mundiais sociais, também se desdobravam simultaneamente as diversas negociações internacionais de liberalização comercial, vide a criação do Mercosul, os debates sobre o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e, posteriormente, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), além do encerramento da Rodada Uruguai do GATT, com a subsequente criação da OMC. E não era só o Brasil ou os países em desenvolvimento que promoviam o ajuste global-setorial em razão do referencial neoliberal. As primeiras reformas da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia surgiram neste mesmo período (a reforma McShary surgiu em 1992) para desonerar o bloco dos altos custos da política de subsídios perpetrada até então, além de buscar reduzir os conflitos comerciais crescentes com os países exportadores (MARQUES, 2004, p.02). Esse ajuste do referencial global nas políticas específicas para a agricultura foi se impondo progressivamente no plano internacional e, dentre as mudanças, "colocava fim à 'exceção agrícola', disposição que empurrava até então o setor agrícola para fora das negociações globais em torno do comércio internacional" (FOUILLEUX, 2011, p.115).

Diante do modelo neoliberal (difundido pelo mundo e implementado nacionalmente), da abertura democrática de participação social dos novos agentes e da redescoberta do mundo rural (comprovando a persistência de um nicho rural que, a despeito de todos os prognósticos de desaparecimento e/ou absorção pelas cadeias produtivas, mostrava-se parte fundamental para o sistema agrário brasileiro), vemos uma nova articulação e mobilização dos movimentos e organizações sociais do campo, que deixaram de ser exclusivamente reivindicativos e contestatórios, passando a ser também proativos e propositivos. Ao longo do processo de estabilização da economia no Brasil, já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi possível iniciar um "debate acerca dos condicionantes e possibilidades do desenvolvimento do País" (...) [tornando] favorável à emergência de propostas inovadores de mudança social, entre elas, as relacionadas ao desenvolvimento rural" (SCHNEIDER, 2010, p.513).

Abriu-se margem para melhor compreender/estudar/problematizar aquilo que – nos estudos agrários – passou a ser identificado como "Novo Mundo Rural". Afinal, a realidade existente no campo – seja mundial ou brasileira – já não era mais a mesma que das décadas anteriores, notadamente pelas profundas transformações engendradas pelo modelo capitalista-

produtivista. Se a categoria clássica de campesinato já não mais se adequava àquilo que existia na prática, era preciso compreender o que havia de "novo" no meio rural. Diversos estudos, pesquisas e análises foram realizadas por diversas partes do mundo. Por sinal, mais uma vez as agências e organismos internacionais desempenharam um papel fundamental para a construção dos novos discursos, consensos e normatizações em torno dessa "nova ruralidade" (FAVARETO, 2006, p.131). Partindo das construções analíticas de Bourdieu, constatam Alan Freitas e demais autores que:

> "a mudança de representação sobre uma realidade altera, ao mesmo tempo, a forma de ação sobre essa realidade e, consequentemente, muda-se também a própria realidade a partir das intervenções desencadeadas para provocar a mudança. É por isso que as ideias — que se concretizam em discursos e narrativas — são tão importantes para compreendermos as decisões que são tomadas, geralmente pelos governos, para formular alternativas e elaborar políticas públicas" (FREITAS; FREITAS; MINÁ DIAS, 2012, p.1577).

Evidentemente que o debate e discussão sobre um novo desenvolvimento rural não ocorreu nem automaticamente, nem pacificamente por entre grupos de interesses, atores sociais, agências internacionais e Estados nacionais. A síntese histórica até então apresentada neste subitem dá claros indícios dos dilemas globais, nacionais e setoriais que perpassam os projetos de desenvolvimento rural. Além disso, a emergência de um novo referencial setorial veio em disputa com o enraizado referencial modernizante plasmado nas décadas anteriores pela "Revolução Verde". Como debatido por Jan Douwe van der Ploeg e demais pesquisadoras/es (2000), esse novo modelo rural que foi emergindo lentamente, porém persistentemente, com raízes tanto nas políticas quanto nas práticas, já que estava calcado nas lutas e mobilizações sociais das últimas décadas. Os autores também enfatizaram que um novo desenvolvimento rural só era possível em razão dos sinais de limite/saturação do modelo da modernização, por um lado, e da força crescente de novos paradigmas como o da sustentabilidade, por outro. Por se tratar de um processo em construção, "o desenvolvimento rural é uma noção em disputa – na prática, nas políticas e na teoria"[82] (VAN DER PLOEG ET AL, 2000, p.404). Assim, seus possíveis desenhos [*blueprints*] vinham sendo debatidos e aplicados sincrônica e diacronicamente, via construção de novas categorias e políticas públicas setoriais, como é o caso da Agricultura Familiar.

Ao lado das conferências internacionais, das negociações comerciais que afetavam diretamente a agricultura, do processo de transnacionalização dos movimentos sociais, e do paulatino esgotamento do modelo modernizador (ainda que muito presente), havia uma

[82] No original: "Rural development is a disputed notion – both in practice, policy and theory".

identificação/correlação da pobreza como um entrave/impedimento para o desenvolvimento, o que também gerava oportunidades políticas para os novos atores rurais. No caso específico do Brasil, precisamos ter muito claramente posto que a convergência entre liberalismo e sustentabilidade ajudou a legitimar o aspecto dual da agricultura, recortada entre o patronal e o familiar, ainda que sob a hegemonia do agronegócio. Como muito bem salientado por Philippe Bonnal:

> "o *liberalismo* e a *sustentabilidade* vão se combinar para fornecer os argumentos necessários para o fortalecimento de dois tipos de agricultura. A agricultura produtivista, capitalista e/ou patronal é legitimada em suas funções de suprimento de alimentos (em nível mundial) e de participação na criação de riqueza em nível nacional, encontrando na *sustentabilidade* uma fonte de produção de normas renovadoras das regras de competitividade; enquanto emerge uma agricultura familiar, plural e descomplicada, cuja legitimidade reside no reconhecimento de suas funções sociais e ambientais. Assim, embora o surgimento da *sustentabilidade* nas políticas agrícolas não tenha criado a dualidade da agricultura, ela contribuiu para renová-la, ampliando o escopo de oportunidades para os atores de cada categoria (BONNAL, 2010, p.21-22)[83].

A constatação é ainda mais categórica quando observamos a segunda crise mundial de crédito já no final dos anos 1990, crise esta que atinge o Brasil profundamente, com uma fuga massiva de capital e enormes déficits na balança de pagamentos. Além da necessidade de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) por três vezes sucessivas, o País novamente se apoiou na exportação de *commodities* para "gerar saldos de comércio exterior a qualquer custo" (DELGADO, G., 2003, p.13). Se o processo de liberalização das exportações agrícolas já vinha sendo implementado desde o início da década, via desgravações tarifárias de determinados produtos, agilização/simplificação das operações de comércio exterior e diversificação da pauta exportadora que ainda se encontrava concentrada em poucos produtos como o açúcar e o café (MACHADO, 2009, p.61), o segundo "chamamento" ao setor agroexportador para solucionar a crise da dívida brasileira deu ao setor do agronegócio, como muito bem definido por Nelson Delgado, um caráter de *imprescindibilidade*, "fortalecendo sua projeção e peso políticos diante do Estado e da sociedade, e aumentando sua presença política e sua exposição favorável na mídia" (DELGADO, N., 2012, p.12).

---

[83] No original: "Libéralisme et durabilité vont se combiner pour offrir les arguments nécessaires au renforcement des deux types d'agriculture. L'agriculture productiviste, capitaliste et/ou patronale est légitimée dans ses fonctions d'approvisionnement d'aliments (au niveau mondial) et de participation à la création de richesse au niveau national et trouve dans la durabilité une source de production de norms rénovant les règles de la compétitivité1, alors qu'émerge une agriculture familiale plurielle, décomplexée, dont la légitimité réside dès lors dans la reconnaissance de ses fonctions sociales et environnementales. Ainsi, si l'émergence de la durabilité dans les politiques agricoles n'a pas créé la dualité de l'agriculture, ele a contribué à la renouveler em élargissant le champ des opportunités pour les acteurs de chaque catégorie".

Esta *imprescindibilidade* do agronegócio brasileiro para a sustentação e crescimento da economia nacional seguiu fortemente presente ao longo dos anos 2000 e até os dias atuais. Sua pujança, contudo, depende fortemente da tal dualidade na agricultura, notadamente pelo papel desempenhado pela agricultura familiar na produção para o consumo interno de alimentos, como explicaremos nos itens seguintes. De toda sorte, enfatizamos o caráter extremamente desigual entre as duas agriculturas: desigualdade discursiva, simbólica, financeira, política, econômica, etc. Cumpre também ressaltar que, a despeito das enormes desigualdades, a institucionalização da dualidade expressava "o reconhecimento tenso e conflitivo pelo Estado brasileiro da existência desses dois tipos de agricultura que, embora não sejam independentes em sua dinâmica, são portadores de propostas antagônicas de desenvolvimento rural" (LEITE et al. 2007, p. 15).

2.2 **Agricultura familiar no Brasil: histórico, conceito e políticas públicas**

Como discutido no item anterior, vemos desde a II Guerra Mundial um longo processo de ajuste do meio rural aos ditames de um modelo técnico, moderno e científico global com premissas claras referentes à gestão da propriedade e da organização social. Durante esse período de calibragem ideológica, social, econômica e política, uma grande parcela da população rural foi marginalizada e desconsiderada das políticas públicas: no Brasil e no mundo. Neste ajuste global/rural, aqueles que não se adequassem ao modelo modernizante estavam fadados ao seu desaparecimento, com um "futuro marcado pela eliminação [ao ceder] lugar às empresas agropecuárias, no processo de modernização capitalista" (SCHMITZ & MOTA, 2008, p.435). Contudo, contrariando às expectativas, vários grupos "não apenas não desapareceram no meio rural, mas em muitas situações conseguiram se fortalecer e mesmo desenvolver novos mecanismos de reprodução social e inserção econômica" (SCHNEIDER & CASSOL, 2017, p.87).

Usando os conceitos da escola francesa de Análise Cognitiva das Políticas Públicas e, mais precisamente os estudos de Pierre Muller, Bruno Jobert e Eve Fouilleux, observamos o processo de mudanças de políticas públicas a partir de duas frentes: primeiro, pelo (re)ajuste dos referenciais globais/setoriais e, segundo, pelas etapas de funcionamento dos diferentes fóruns: de ideias e de política. Ambos os níveis – macro e micro – nos permitem melhor dialogar e compreender o surgimento de um conceito como o da agricultura familiar, enfatizando o jogo

entre os interesses dos atores encarnados, as instituições que constrangem às ações e as ideias que emergem e disputam o espaço público, ainda que estas últimas – as ideias e o aspecto ideacional – estejam no centro da construção analítica mencionada. No caso da AF, sua invisibilização por gerações não implica afirmar que não houve políticas ou projetos voltados para essa parcela da sociedade rural, mas que as políticas desenvolvidas tinham caráter pontual e/ou atendiam aos preceitos dos referenciais setoriais predominantes, desconsiderando a força socioeconômica da pequena produção.

Esta invisibilidade está intimamente ligada à trajetória colonial do País enquanto fornecedor de matérias primas, fazendo com que "a grande propriedade, dominante em toda a história brasileira, [tenha se imposto] como modelo socialmente reconhecido" (PICOLOTTO, 2014, P.65). A perpetuação de aspectos da história colonial brasileira é uma questão amplamente debatida nos clássicos da história econômica como em Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil*, e Caio Prado Junior *em Formação do Brasil Contemporâneo*. Essas questões são fundamentais no que tange à não-neutralidade das instituições políticas existentes, gerando reflexos profundos na formatação da realidade agrícola contemporânea. Ainda que não seja o escopo dessa tese, é possível apontar, ao longo do século XX (isto é, antes da institucionalização da categoria de AF), exemplos de algumas práticas voltadas para esse grupo, como foi o caso dos projetos de colonização do Governo Getúlio Vargas entre os anos 1930 e 1950 e a própria definição das relações trabalhistas no campo (e, consequentemente, do sindicalismo rural) com o Estatuto do Trabalhador Rural em 1963 e os desenhos pela reforma agrária e desenvolvimento rural via Estatuto da Terra de 1964. Já para o período em que a agricultura estava subsumida ao projeto de substituição das importações e ao intuito de industrialização do País, entre as décadas de 1960 e 1970, as políticas que existiam para o "pequeno produtor" estavam direcionadas a produtos específicos (como açúcar e café), e foram desenhadas para atender as demandas específicas de grupos de interesse (GRISA, 2012, p.70).

Nos anos 1970 e 1980, a pequena produção passou a ser alvo de ações de cunho assistencialista, tendo como alvo a pobreza rural. Os anos de ajuste do campo ao referencial global tiveram impacto extremamente negativo por entre essa parcela rural, e as ações desenhadas – na maioria pontuais – buscavam amenizar essa condição de pobreza. Importante frisar que os projetos desenvolvidos nesse período – atendendo ao referencial setorial assistencialista – vinham mais de ações dos organismos e agências internacionais do que propriamente do governo nacional. A ações promovidas também não estavam pautadas no potencial socioeconômico desse setor, mas apenas davam respostas pontuais/provisórias a problemas imediatos e localizados. As ações também estavam fortemente embasadas na lógica

modernizante. Como enfatiza Antônio Magalhães, um dos operadores dos programas do Banco Mundial: "não é sem razão que o Banco Mundial chama esses programas de 'alívio da pobreza'. Eles são, sem dúvida, parte importante e necessária para uma estratégia de desenvolvimento, mas com certeza precisam ser complementados com outras ações" (MAGALHÃES, 2000, p.10).

Só nos anos 1990, que – concretamente – são conformadas políticas públicas substanciais para a agricultura familiar enquanto importante e reconhecido setor socioeconômico. Esse desdobramento em ação política foi resultado de um arranjo de transformações nos níveis globais, nacionais e setoriais, que atingiram diversos atores políticos e sociais, normas/valores institucionalizados e as diversas concepções sobre o rural (os três "i"s – interesses, instituições e ideias). Além da crise no referencial global e das disputas paradigmáticas no campo setorial, a abertura democrática teve um importante papel de reorganizar os atores que – até então – se articulavam prioritariamente em torno das bandeiras por direitos civis e políticos. Contudo, a construção do conceito "agricultura familiar" também remete a um processo de transformação das concepções, "uma atualização dos quadros cognitivos" (FAVARETO, 2006, p.16), dos campos acadêmico e científico, dos discursos e práticas dos movimentos/organizações sociais do campo, bem como do *modus operandi* da burocracia governamental voltados para a agricultura e dos agentes políticos em geral.

Uma nova onda de estudos na sociologia rural foi ganhando corpo nesse ínterim para se entender as especificidades da pequena produção. Uma das pesquisas pioneiras nesse processo foi o levantamento de dados para o estudo *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasilei*ra, coordenado por José Graziano da Silva entre 1976 e 1978. A pesquisa, que usava o cadastro de imóveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ressaltava o dinamismo da pequena produção, ainda que os recorrentes prognósticos apontassem para o seu desaparecimento. Já nos anos 1980, Ângela Kageyama e Sônia Bergamasco, com a pesquisa *Novos dados sobre a produção familiar no campo*, também se valeram dos dados já existentes – no caso delas, o Censo Agropecuário de 1980 – e inovaram ao usar o elemento "força de trabalho" (e não tamanho da área disponível), dando luz a uma realidade até então pouco conhecida nos estudos rurais. Já nos 1990, José Eli da Veiga, com *Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica* de 1991, Ricardo Abramovay, com *Paradigmas do capitalismo agrário em questão* de 1992, Hugues Lamarche, com *A agricultura familiar I: comparação internacional* de 1993 e A *agricultura familiar II: do mito à realidade* de 1998, além dos estudos de Maria Nazareth Wanderley com *Raízes históricas do campesinato brasileiro* de 1996 aprofundavam as contribuições sobre esse setor, além de evidenciarem um

papel muito mais complexo do componente familiar na organização da estrutura rural. Como trata Maria Nazareth Wanderley "o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente" (WANDERLEY, 1996, p.02).

Essa característica familiar, que ia se desenhando e adensando nos estudos sobre o meio rural, ganhou mais uma importante contribuição a partir do projeto de cooperação técnica INCRA-FAO, *Diretrizes de Política Agrária e de Desenvolvimento Sustentável*, coordenado por Carlos Guanziroli entre 1994 e 1996. A proposta da cooperação era elaborar preceitos para "uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil" e, dentre os emblemáticos resultados da pesquisa, estava o reconhecimento da divisão produtiva brasileira entre patronal e familiar[84]. Essa força do elemento familiar acompanhava a conceituação do economista Tchayanov que, em seus escritos ao longo do século XX, caracterizava a agricultura de base familiar a partir de dois elementos: ligações orgânicas entre a família e a unidade de produção; e uso preponderante da mão-de-obra familiar em detrimento de mão-de-obra assalariada (BELIERES ET AL, 2014, p.19). Outras agências internacionais também estiveram envolvidas nessa reorientação cognitiva sobre o campo, como foram os relatórios *Brazil, the management of agriculture, rural development and natural resources* produzidos pelo Banco Mundial, entre 1994 e 1998. Dentre os resultados da pesquisa, era enfatizado a importância dos pequenos e médios produtores agrícolas, notadamente na geração de empregos e na produção de alimentos e produtos agroindustriais. Os relatórios também sinalizavam que – a despeito da força do setor – a pequena produção seguia penalizada nas orientações e gestões de política agrícola, bem como pela legislação vigente (GRISA, 2012, p.124).

Esse papel da academia e das agências e organismos internacionais com seus arsenais de pesquisadoras/es e *experts* para a produção de conhecimento nos remete às contribuições dos estudos construtivistas sobre circulação de ideias. Como enfatizado Martha Finnemore e Kathryn Skikkink, as "normas não surgem no ar"[85] (1998, p.896), de modo que essas/es agentes empreendedoras/es se tornam sujeitos críticos para criação de temas e tópicos, que, nos estudos do campo da Teoria dos Movimentos Sociais são interpretados enquanto enquadramentos

[84] Características da agricultura de base patronal: Separação entre gestão e trabalho; organização centralizada; ênfase na especialização; práticas agrícolas padronizadas; trabalho predominantemente assalariado; uso de tecnologia para redução da necessidade de mão de obra; uso da tecnologia para redução da necessidade de decisões "de terreno" e "de momento"; e grande dependência de insumos externos/comprados. Características da agricultura de base familiar: Gestão e trabalho estão intimamente relacionados; direção do processo produtivo é assegurada pela família; ênfase na diversificação; ênfase na durabilidade dos recursos naturais; trabalhado assalariado é apenas complementar; decisões são imediatas e adequadas ao grau de imprevisibilidade; tomadas de decisão *in loco* e condicionadas às especificidades; ênfase no uso de insumos internos.

[85] No original: "Norms do not appear out of thin air".

[*framing*]. Já que estamos discutindo a construção de uma nova conceituação, mais importante aqui é que "as conexões existentes entre as normas existentes e as normas emergentes nem sempre são óbvias e devem ser ativamente construídas pelos proponentes das novas normas"[86] (ACHARYA, 2014, p.186). O reconhecimento e *status* do campo científico em geral e das agências internacionais em especial, como é o caso da FAO e do Banco Mundial, são fundamentais para entender que a construção de ideias não passa pela simples transferência de conhecimento técnico, mas pelo processo de socialização das pessoas na valorização de certas coisas acima de outras (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p.905).

No que tange aos estudos sobre fóruns e arenas, esse grupo pode ser sintetizado enquanto um fórum de ideias – isto é, atores mais ou menos homogêneos que discutem a construção de referenciais centrais para uma área específica. Fouilleux (2000) e Grisa (2012) concebem e definem conceitualmente esse fórum como *fórum científico*. Importante ressaltar, contudo, que o peso das/os acadêmicas/os, intelectuais e pesquisadoras/es não se encerrava apenas no nicho científico e que era "frequente [a] circulação de atores e ideias entre os fóruns de produção de ideias, dificultando a própria delimitação das fronteiras entre eles" (GRISA, 2012, p.249). Afinal, diversos agentes científicos circulavam entre o campo político e o campo dos movimentos sociais e sindicais. A pesquisa desenvolvida por Graziano da Silva na década de 1970, por exemplo, foi um desdobramento das relações do grupo de pesquisa com a CONTAG, que já buscava melhor compreender a realidade da sua base sindical. O mesmo ocorre com José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, ambos pesquisadores de renome e, também, assessores científicos da CONTAG no período de elaboração de suas pesquisas. Se enfatiza, portanto, seus papéis enquanto mediadores, definição que "abarca ações de indivíduos dotados de posição ou função (...) [investidos] na construção de interdependências entre o pontual e o universal" (NEVES, 2008, p.31), e que permite tornar mais perceptível esse esforço da construção de sentidos epistêmicos sobre a realidade rural.

Quando passamos para as transformações no seio das organizações e dos movimentos sociais do campo, o conceito de AF pode ser observado por diferentes perspectivas, mas aqui cumpre ressaltar o aspecto simbólico engendrado pela sua reivindicação e mobilização, afinal, a emergência do conceito "promoveu um deslocamento teórico e de sentido sobre o que representaria este segmento de agricultores" (PICOLOTTO, 2011, p.20). Ao longo das primeiras décadas do sindicalismo rural (até então representado apenas pela CONTAG), as bandeiras de reivindicação eram mais fortemente direcionadas à reforma agrária e à luta por

[86] No original: "the linkages between existing norms and emergent norms are not often obvious and must be actively constructed by proponents of new norms".

direitos trabalhistas, o que também terminava por negligenciar o setor da pequena produção. Com a modernização do campo e o gradual afastamento do conceito de camponês (em razão da ditadura e seu viés ideológico), a diferenciação da base sindical se dava entre assalariados rurais e pequenos produtores, tendo em vista que a grande produção se encontrava sindicalizada em outra organização, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Os assalariados rurais, que antes representavam uma larga parcela dos representados, pós-redemocratização totalizavam um percentual já bastante reduzido, resultado do processo de modernização agrícola. É nessa conjuntura que as bases sindicais passam a buscar planos alternativos de representação social.

Portanto, ainda que o papel desempenhado pelo *fórum científico* na construção do conceito e das políticas públicas da AF seja um elemento importante, "os agricultores familiares e as suas organizações de representação não foram coadjuvantes neste processo, mas estiveram presentes na experiência histórica do seu próprio 'fazer-se'" (PICOLOTTO, 2014, p.65). Nas diversas entrevistas coletadas por pesquisadoras/es sobre a genealogia do conceito da AF no Brasil, as diversas lideranças das organizações de base e movimentos sociais enfatizavam a mudança de uma concepção negativa, produtivista, reducionista do setor – como era o caso da denominação pequeno produtor – para um conceito positivo, social, político – como simboliza o conceito da agricultura familiar. Os trechos abaixo dão conta da diferenciação:

> "Na pequena propriedade, nós éramos a quinta roda da carroça, nós éramos o lixo, nós não aparecíamos em lugar nenhum"[87].
>
> "Se tu vais dizer 'pequeno agricultor' parece que tá dizendo que é só o homem, lá 'pequeno agricultor'. Então a 'agricultura familiar' quer dizer que envolve homem, mulher e jovem. Então é uma agricultura familiar onde todo mundo faz parte"[88]
>
> "Não se trata de discutir se a produção é ou não pequena. O fato é que, independente do tamanho da produção, o que importa são os personagens e não o que produzem"[89]

Portanto, a força do conceito não estava no aspecto econômico, ainda que o setor tenha enorme importância para o PIB agropecuário brasileiro. Seu grande diferencial estava no potencial de (re)valorização das ruralidades, colocando em destaque outros elementos que não só os de caráter produtivista, mas também os que enfatizavam as relações sociais e territoriais, as cadeias e economias locais, a diversidade e heterogeneidade existente no campo, dentre

[87] Depoimento de Heitor Schuch, ex-presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS), federação vinculada à CONTAG (PICOLOTTO & MEDEIROS, 2017, p.360-1).
[88] Depoimento de Dilva Brum, Coletivo de Mulheres da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL), federação vinculada à Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil - CONTRAF (PICOLOTTO, 2014, p.80).
[89] Depoimento de Amadeu Bonato, integrante do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) e assessor sindical (PICOLOTTO & MEDEIROS, 2017, p.361).

outros elementos. A construção desta auto-identificação positiva representava não apenas a busca por uma nova forma de inserção político-social, mas também uma nova atribuição de sentido e de valor à terra, ao trabalho e à própria finalidade social do setor. Ainda que os estudos acima mencionados tenham analisado o campo a partir da divisão entre patronal e familiar, hoje – simbólica e retoricamente – essa divisão se mantém plasmada na dualidade entre agronegócio e agricultura familiar, enfatizando "a resistência a um modelo historicamente excludente e concentrador de terra e renda" (SAUER, 2008, p.34).

Ao longo desse processo do "fazer-se", diversos contextos e conjunturas marcaram a atuação desses movimentos e organizações sociais. Além da elaboração das pesquisas e relatórios científico-acadêmicos que contribuíram para reflexão sobre a categoria de AF (como mencionado acima), os debates internos dos grupos sociais também marcaram a construção do conceito. Durante os encontros das diferentes organizações, o conceito da AF começou a despontar nos documentos e diretrizes sindicais, como foi o caso do II Congresso Nacional do DNTR/CUT de 1993, que explicitamente tomava como estratégia de ação o "fortalecimento da agricultura familiar como prioridade do desenvolvimento agrícola" (PICOLOTTO & MEDEIROS, 2017, p.352). O surgimento dessas novas organizações sociais e sindicais (como DNTR/CUT, o Movimento dos Pequenos Agricultores-MPA e a FETRAF) atrelado à restruturação do sindicalismo contaguiano também traziam para o jogo político novas lideranças, tendo muitas passado por processos de capacitação ou por universidades. Esses novos personagens "são mais capacitados e pragmáticos, menos ideológicos que seus sucessores (com menos controle da Igreja e dos partidos revolucionários) e mais dispostos à negociação" (SABOURIN ET AL, 2014, p.24), interferindo na própria forma de fazer política.

Ainda nesse sentido, as viagens e circulação dessas lideranças desde a década de 1980, para conhecer as experiências dos demais países (notadamente França e Alemanha), também permitiram o contato com outras pautas políticas e formas associativas (PICOLOTTO & MEDEIROS, 2017, p.350). Outro evento simbólico que contribuiu para colocar diversas organizações rurais em contato foi o contexto dos preparativos para celebração do "Quinhentos Anos do Descobrimento das Américas", que deu margem ao contra-movimento da "Campanha Continental de Quinhentos Anos de Resistência Indígena, Negra e Popular" (BRINGEL & CABEZAS, 2013), em 1992. No mesmo ano, organizações, movimentos e grupos diversos também tiveram a oportunidade de trocar experiências na ocasião da Rio-92.

Contudo, com maior impacto para a agenda da AF, talvez um dos desdobramentos internacionais mais importantes tenha sido a liberalização comercial regional com a constituição do Mercosul. Abordaremos esse processo mais profundamente no próximo

capítulo, mas desde já salientamos que as diversas organizações que representavam pequenos produtores do Cone Sul – notadamente aquelas que se estabeleciam em região de fronteira e já mantinham alguma relação entre si – passaram a se articular para discutir os possíveis desdobramentos negativos que o bloco causaria notadamente por entre os pequenos produtores, razão pela qual em 1994, na cidade Porto Alegre, mais de 60 lideranças rurais de Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai constituíram a COPROFAM.

Esse processo de circulação, contato e aprendizagem foram fundamentais, tendo em vista que as mobilizações mais tradicionais – como as greves, protestos e ocupações – já faziam parte do repertório de ação tradicional, mas a luta em prol da pequena produção era um novo debate que se colocava na pauta política (PICOLOTTO & MEDEIROS, 2017, p.349). Isso não implica em desconsiderar esses já conhecidos repertórios de ação, muito pelo contrário, já que – nos anos 1990 – uma série de manifestações se espalhavam pelo País e contribuíram para a visibilidade do setor. Em 1991, no Pará, a federação dos trabalhadores rurais e outros movimentos sociais realizaram o "I Grito do Campo", manifestação em decorrência da violência generalizada na região, do assassinato de uma liderança local, além de reivindicações por tratamento diferenciado aos pequenos agricultores. Seguiram-se nos anos seguintes os "II e III Grito do Campo", com resultados concretos desdobrados em ações do governo a partir do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte. Também ocorriam no Sul do Brasil as "Jornadas de Luta" organizadas por associações coligadas à CUT rural e que também tinham suas reivindicações voltadas para os pequenos produtores. Essas mobilizações regionais se transformaram no "Grito da Terra Brasil" a partir de 1994, com a unificação e participação de diversas organizações e movimentos do campo.

Por sinal, a unificação de diversos grupos – com uma pauta única nacional reivindicatória – permitia a pressão por pontos específicos e um dos pontos que ganhou grande destaque no processo foi o de políticas diferenciadas para a agricultura familiar. Desde o primeiro "Grito da Terra", alguns resultados concretos para o setor foram obtidos, como foi o caso do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) em 1994, com o qual se concediam créditos especiais à categoria pelo BNDES. O PROVAP foi o precursor do que, em 1995, se desdobrou na primeira política pública específica para a AF, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programa inicialmente disposto na Resolução nº 2.191/95 do Conselho Monetário Nacional e depois oficializado pelo Decreto Presidencial nº 1.946/96. Outra conjuntura crítica para o desdobramento da institucionalização de políticas voltadas para esse setor foi o Massacre de Eldorado dos Carajás, em 17 de abril de 1996, quando 19 agricultores sem-terra foram mortos pela Política Militar enquanto promoviam

uma marcha pedindo a celeridade da desapropriação das fazendas ocupadas no Pará. O caso repercutiu tanto nacional e internacionalmente, exigindo uma resposta mais incisiva do então governo FHC que, menos de duas semanas depois criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) que, em 1999 é regularizado como Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e, já nos anos 2000 se transformou oficialmente no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Para retomar as contribuições da análise cognitiva, vemos a organização de grupos até então marginais no plano político ganharem espaço no debate nacional e assim o fazem com a (re)construção de sua representação social, pelo conceito da AF. Como explicitado por Cátia Grisa, "a elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem (...) que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem sua ação" (GRISA, 2010, p.106). Os diversos grupos existentes no campo, com diferentes concepções sobre prioridades e representações, mais ou menos se reconheciam em torno da AF, e se constituíam em um fórum de ideias, no caso, o *fórum da agricultura familiar*. Esse fórum, da mesma forma que o *fórum científico*, foi fundamental para consolidar o reconhecimento e visibilidade da categoria, além de fazer pressão no segundo estágio da categoria fórum – o *fórum político* – quando deixa ser um fórum de construção de ideias e passa a discutir a institucionalização dessas ideias centrais em políticas públicas concretas. Este *fórum político* tem a participação indissociável de um terceiro fórum, chamado por Grisa e Fouilleux de *fórum da retórica política*, no qual participam os agentes políticos que dentre seus objetivos estão "a conquista e a conservação do poder político, passando pela construção de coalizões, desvalorizações dos adversários e argumentações com vistas a convencer os eleitores" (GRISA, 2012, p.58).

O contexto nacional e os sujeitos políticos envolvidos nesse processo inicial de institucionalização de políticas públicas para a AF são fundamentais para entender seu desdobramento bem-sucedido. Afinal, os anos 1990 foram marcados por uma efervescência sem igual no campo brasileiro. Agitações existiam não só dos sindicatos e movimentos sociais de agricultores familiares, camponeses e pequenos produtores, mas também do setor do agronegócio. Antes da posse de FHC, em contexto de hiperinflação, o Congresso Nacional já ressaltava com preocupação as agitações sociais oriundas do campo, ao assinalar em documento oficial que "a situação de endividamento é grave e toma contornos sociais tão sérios que passa a preocupar a sociedade pelos seus reflexos em futuro imediato" (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; DEL PORTO, 2006, p.02). Com o início do governo FHC e a aplicação do plano Real, as dívidas financeiras do setor vieram à tona e se mostravam gigantescas. Atrelado

ao endividamento e o aumento da concorrência dos produtos agropecuários com a abertura comercial do Mercosul, o Plano Real – com sua política cambial de taxa fixa – se apoiou fortemente nas contribuições da agricultura para controlar a inflação, estratégia que passou a ser conhecida como "Âncora Verde", medida que repercutiu negativamente no setor, ainda que tenha de fato gerado resultados positivos, notadamente pela estabilização monetária e fim da hiperinflação (MELO, 1995). Uma das agitações promovidas pelo agronegócio foram os "tratoraços" e "caminhonaços", mobilizações que reivindicavam maior atenção do governo para a agricultura, desde perdão/renegociação das dívidas até condições mais favoráveis/competitivas no plano macroeconômico.

Como enfatiza Richard Rose, os formuladores de política usualmente agem quando estão diante de um processo de insatisfação [*dissatisfaction*], pois é "a evidência de que algo deu errado, mas [a insatisfação] não diz aos formuladores de políticas sobre o que devem fazer. Ela enfatiza o que não fazer, [pois] o *status quo* não é uma opção"[90] (ROSE, 1991, p.10). Sua construção analítica faz referência ao processo de transferência de políticas, mas seu princípio faz jus ao momento inaugural das políticas públicas para AF, quando os formuladores buscam soluções a partir daquilo que lhes é conhecido, afinal, "o que já é conhecido e as pessoas e organizações já conhecidas serão apreciadas antes do que não é familiar"[91] (ROSE, 1991, p.13). Ainda que o conceito de AF fosse algo relativamente novo e em processo de construção, o adensamento do debate, das mobilizações e manifestações lhe concedeu uma maior visibilidade. Outro ponto importante é que, em meio a busca pela dissipação da insatisfação, dos diversos pontos levantados pelos movimentos como reforma agrária e regularização fundiária, a campanha por crédito diferenciado aos pequenos produtores era uma das pautas mais condizentes seja com os ajustes dos referenciais global-setorial, seja com as políticas macroeconômicas desenhadas para o período. Além de condizente, representava uma "troca política" entre os porta-vozes do *fórum da retórica política* e do *fórum da agricultura familiar* (GRISA, 2012, p.132).

Por fim, cumpre mencionar outros três fatores destacados por Cátia Grisa (2012) no que tange ao convencimento do *fórum da retórica política* em prol de políticas destinadas à AF. O primeiro diz respeito à filiação de grandes quadros do sindicalismo rural ao partido do governo, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O presidente da CONTAG na

[90] No original: "Dissatisfaction is evidence that something has gone wrong, but it does not tell policymakers about what they ought to do. It emphasizes what not to do; the status quo is not an option".
[91] No original: "what is already known and people and organizations already known will be appreciated before what is unfamiliar".

ocasião, Francisco Urbano, era da executiva do partido, contando com a circulação entre os dois fóruns. O segundo fator diz respeito à troca de apoios e alianças notadamente em contexto de grande conturbação social. O apoio à reivindicação de crédito diferenciado ajudava a reduzir o grau de insatisfação, usando os termos de Richard Rose. O terceiro e último fator se refere à conformação já existente por entre o *fórum científico* – notadamente as agências internacionais que tinham grande impacto no plano governamental – da necessidade de políticas públicas voltadas para a pequena produção. Ainda que outras agendas e reivindicações fizessem parte da pauta dos movimentos, era o crédito que tinha melhor entrada na negociação política. A construção do PRONAF pode ser, portanto, enquadrado enquanto "momento crítico", situação em que – dentre as várias opções disponíveis – a seleção de uma direção em particular condiciona a produção e reprodução institucional vindoura, reforçando a dependência da trajetória (GRISA & SCHNEIDER, 2014b, p.81).

De fato, o primeiro ciclo de políticas públicas inaugurado pós-PRONAF esteve fortemente caracterizado pelo suporte a políticas agrícolas (e embasadas no crédito) como financiamento e seguro (SCHNEIDER, SHIKI & BELIK, 2010, p.255). Contudo, essa primeira geração de políticas realmente atendeu algumas das necessidades reais dos primeiros beneficiários, e – como desdobramento – também permitiu um adensamento e crescimento do setor, uma melhor organização das bases e um fortalecimento da agenda e das demandas. Em termos simbólicos, talvez o aspecto mais fundamental do PRONAF esteja no fato de que, ao ser o programa formalmente constituído para atender à "agricultura familiar", assim descrito no seu texto legal, o PRONAF legitimou uma categoria que até então inexistia perante os olhos do poder público (CEDRO, 2011, p.53). Mesmo que a complexidade do programa e o volume de recursos destinados ao setor tenham sido bastante pequenos até o final do governo FHC, a categoria foi se consolidando, e o conceito de AF sendo apropriado, incorporado, questionado e debatido pelos discursos e práticas das organizações. No que tange às repercussões mais diretas para esta tese, a oficialização da categoria da AF e a criação do MDA deram azo a "uma abordagem dualista do setor agrícola, separando o apoio à agricultura familiar com a criação do MDA, do apoio à agricultura patronal, mantido mediante o MAPA" (SABOURIN, 2007, p.718). Tal dualidade estava impregnada não apenas no plano doméstico dos discursos, "tendo sido até mesmo exacerbada nos governos seguintes" (SABOURIN, 2007, p.716), mas era também ativamente mobilizada pelo Brasil no plano internacional, gerando impactos e desdobramentos para a agenda internacional da AF.

A vitória para a Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2002 traz grandes transformações para a agenda da AF, tanto doméstica, quanto internacionalmente.

No famoso documento "Carta ao Povo Brasileiro" no qual o ainda presidenciável Luiz Inácio Lula da Silva se dirigiu à Nação para acalmar os mercados e as incertezas de uma futura gestão governamental de seu partido, dentre as afirmações, já se constava a intenção de elaborar "uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar"[92]. Plasmada a dualidade desde sua campanha, esta linha seguiu sendo a tônica dos governos do PT até sua destituição em 2016, ainda que a relação entre agronegócio e agricultura familiar tenha variado ao longo desse período em termos de estratégias, de recursos e de ações programáticas para ambos os lados. Além de um robusto crescimento da rede de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e agricultura familiar durante todo esse período[93], uma nova frente importante para a AF desponta no universo político a partir de 2003, que são os referenciais voltados para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A SAN, segundo Renato Maluf, despontou no léxico político a partir do governo Sarney, quando uma equipe de pesquisadores, incluindo o próprio Maluf, foi encarregada a pedido do Ministério da Agricultura para elaboração de um relatório sobre agricultura e abastecimento alimentar no Brasil. Os desdobramentos da pesquisa terminaram por enfatizar o quadro de fome e de crise alimentar posto, acarretando na elaboração do documento *Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome* de 1985. Segundo o pesquisador "não quisemos adotar o espanholismo seguridade alimentar (...). O termo segurança foi preferido justamente para se contrapor aos militares e seu conceito de segurança nacional. Era para ir contra mesmo" (NASCIMENTO, 2009, p.122). Em 1986 ocorre a I Conferência Nacional de

---

[92] Carta ao Povo Brasileiro. Lida publicamente em 22 de junho de 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml. Acesso em: Junho de 2018.

[93] Para dar uma dimensão da elaboração de políticas públicas direta ou indiretamente voltadas para a AF constituídas temos ainda na gestão FHC: o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa Garantia de Safra, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e seus desdobramentos conforme a condição socioeconômica das/os beneficiárias, com o PRONAF A, B, A/C, C, D e E, PRONAF Agroindústria, e PRONAF Floresta.
Já a partir dos governos do PT, temos: novas linhas do PRONAF, como PRONAF Agroecologia, PRONAF Semi-árido, PRONAF Mulher e PRONAF Eco, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), Programa Territórios da Cidadania (PTC), o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA), Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, , Política de Garantia do Preço Mínimo (PGPMEis), o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar (PEAAF), Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), Programa Luz para Todos, Programa Água para Todos, Programa Arca das Letras, Talentos do Brasil (incentivo de artesões e outras atividades culturais rurais), etc.

Alimentação e Nutrição, consolidando – e em conformidade com os debates internacionais – que a crise alimentar era, como plasmava Amartya Sen, uma questão de falta de acesso e titularidade para aquisição de alimentos.

Nos anos 1990, após a derrota do governo do PT nas eleições de 1989, um dos desdobramentos foi a criação do Governo Paralelo, com intuito de se debater, construir e apresentar propostas alternativas de políticas públicas. Dentre as diversas propostas construídas pelo Governo Paralelo, a "Política Nacional de Segurança Alimentar" de 1991 foi a que ganhou maior repercussão e adesão (CERQUEIRA, 2010, p.131, nota). A Política foi incorporada pelo governo Itamar Franco e, neste período, três principais ações para SAN foram implementadas: o lançamento do "Plano de Combate à Fome e à Miséria", a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Com a eleição de FHC, ainda que o CONSEA tenha sido substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, gerando algum refluxo das linhas até então seguidas para SAN, em 1996, ocorre a Cúpula Mundial de Alimentação na FAO, permitindo a circulação e contato de ativistas, pesquisadoras/es e movimentos sociais em arena internacional. Um dos desdobramentos dos debates da Cúpula foi a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) em 1998, rede que reunia ONGs, pesquisadoras/es, sociedade civil e movimentos sociais de todo o Brasil e que congregava diversos elementos já inicialmente reunidos no primeiro CONSEA, além de outras entidades.

Esses espaços foram importantes para manutenção do debate sobre SAN no Brasil, bem como para a construção de propostas, como foi o caso do Fome Zero, idealizado em 2001 pelo Instituto Cidadania a partir do documento *Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil* tendo como um dos seus principais idealizadores José Graziano da Silva. O programa foi um desdobramento das visitas de Lula ao Nordeste durante à campanha presidencial de 1998, seguidas das "Caravanas da Cidadania" pelo País. Já nas eleições seguintes, a campanha de Lula de 2002 trazia fortemente a questão da erradicação da fome e o programa Fome Zero foi uma das suas principais bandeiras, fazendo de SAN um elemento central do seu programa político. Uma vez eleito, ainda no período de transição, Lula solicitou ao então Diretor-Geral da FAO, Jacques Diouf, uma colaboração para revisão do programa, a fim de implementá-lo logo no início do seu governo. A revisão contou com a participação de pesquisadoras/es da própria FAO, do Brasil, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), todas/os sob a coordenação de José Graziano da Silva. Como descreve Bianca Cunha, essa revisão "foi um exercício estimulante para todos os envolvidos e culminou com um respaldo geral aos objetivos e ao conteúdo do programa"

(CUNHA, 2010, p.87), ainda que tenha suscitado preocupações sobre a capacidade de implantação institucional.

Inicialmente alocado no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), que logo em seguida foi transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Fome Zero foi dividido em quatro estratégias: Acesso a Alimentos; Geração de Renda e Articulação; Mobilização e Controle Social; e, por fim, Fortalecimento da Agricultura Familiar. Com mais de 30 programas correlacionados à estratégia do Fome Zero, estão entre os maiores programas em termos de investimento, número de beneficiários e de visibilidade: o PNAE, o PAA, o PRONAF e o Programa de Construção de Cisternas. Todos os quatro programas estão diretamente associados à Agricultura Familiar. Além disso, cumpre ressaltar que o Bolsa Família, outro grande carro-chefe do governo do PT, ainda que não disponha de informações precisas sobre sua incidência precisa na agricultura familiar, alguns dos indicadores de 2010 mostravam que 30,6% das famílias beneficiadas viviam em áreas rurais e 644.000 produtores familiares declararam no Censo Agropecuário de 2006 (último censo agropecuário produzido pelo Brasil) que recebiam algum benefício dos programas do governo, como o Bolsa Família (GRISA & SCHNEIDER, 2014b, p.92). Portanto, mesmo que a AF tenha despontado politicamente a partir de um processo em separado às estratégias de SAN, a implementação do Fome Zero contribuiu concretamente para o fortalecimento da AF (PIERRI, 2013).

Recriado em 2003, o CONSEA também elaborou já em seu primeiro ano as *Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004 (Subsídios técnicos do CONSEA)*, documento que trazia orientações para o próximo Plano Safra no sentido de contemplar as estratégias do Programa Fome Zero. As diretrizes do CONSEA deram ensejo à formulação do primeiro *Plano Safra da Agricultura Familiar 2003-2004* pelo MDA em paralelo ao *Plano Agrícola e Pecuário 2003-2004* publicado pelo MAPA, o que reforçava a dualidade da agricultura brasileira, afinal, desde então, todos os anos dois diferentes planos são publicados, expressando diferentes planejamentos governamentais e dispositivos legais de políticas agrárias e agrícolas (GRISA & SCHNEIDER, 2014b, p.93). As diretrizes de 2003 emitidas pelo CONSEA também contribuíram para a constituição do PAA, um dos programas mais "exportados" pelo Brasil e que melhor reflete – desde o plano doméstico – as complexidades da aproximação entre AF e SAN, sobre as quais discutiremos mais detalhadamente no próximo item.

Com a síntese acima construída, no que diz respeito à evolução de SAN na agenda brasileira, notamos que seu desenvolvimento caminhou em proximidade, porém, em paralelo

aos debates históricos da conformação do conceito de AF. É evidente que muitas correlações, trocas e intercâmbios ocorreram (e ocorrem) entre as áreas, contudo, os agentes, concepções e valores ao redor da agenda de SAN trilham caminhos específicos, conformando-se em um outro fórum de ideias, no caso o *Fórum da Segurança Alimentar e Nutricional*. Grisa e Schneider (2014a) ao apresentarem uma evolução das políticas públicas para a AF, enfatizam três diferentes gerações, influenciadas pela participação de diferentes porta-vozes dos *fóruns de ideias* nos desenhos finais institucionalizados. Segundo os autores, a partir de 1994 teríamos políticas públicas predominantemente agrícolas, tendo como maior símbolo o PRONAF; a partir de 1997, em resposta ao surgimento e fortalecimento de novos grupos outrora marginais no fórum de AF (notadamente agricultoras/es familiares de menor renda), teríamos a institucionalização de políticas mais assistencialistas e sociais. Por fim, a partir de 2003, em razão do grande peso dado à agenda de SAN, as novas políticas para a AF se embasaram na construção de mercados para segurança alimentar e sustentabilidade ambiental (2014a, p.134).

Por fim, cumpre salientar que, apesar de termos enfatizado os fóruns *científico*, da *agricultura familiar*, da *retórica política* e da *segurança alimentar e nutricional*, outros fóruns também participaram da construção das políticas nacionais, como é o caso do *fórum agroecológico*, no qual grupos e movimentos sociais críticos ao modelo estritamente agrícola reivindicavam políticas públicas alternativas de produção, constando aqui, por exemplo, o MST, o MPA, a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), etc. Contudo, quando analisamos a elaboração da política externa brasileira para AF, o *Fórum Agroecológico* não ganha a mesma repercussão que os acima citados, razão pela qual optamos por explorar mais profundamente os quatro anteriores. Também há de se ressaltar um último fórum, que é o *Fórum da Agricultura Patronal e do Agronegócio.* Não há dúvidas que os atores e grupos de interesse associados ao agronegócio brasileiro interferem nos alcances e limites da agenda da AF tanto interna, quanto internacionalmente. Afinal, a agenda da AF é – a despeito de tudo que apresentamos neste capítulo – uma agenda marginal, de resistência. Os orçamentos dos últimos planos Safra de cada setor só confirmam o desequilíbrio: ao passo que para a AF foram destinados R$30 Bilhões em créditos (SEAD, 2017), para o Agronegócio foram destinados mais de R$200 Bilhões (MAPA, 2017). Contudo, como intentamos observar a *construção* da pauta (e não o seu bloqueio), decidimos focar nos atores que encampam essa agenda internacionalmente, mas por toda nossa análise nunca ignoramos e sempre levamos em conta o jogo de forças existente entre os dois planos.

Por sinal, essa dualidade entre Agricultura Familiar e Agronegócio é uma afirmação constantemente posta em discussão, seja por se tratar de um "falso debate, amplamente manipulado de uma e outra parte, já que esses dois segmentos contribuem, na sua maioria, para as mesmas cadeias" (SABOURIN, 2007, p.738), seja por mascarar a complexa realidade existente no campo, fortalecendo/enfraquecendo determinadas narrativas. Arilson Favareto (2016) listou três narrativas principais coexistindo simultaneamente sobre o universo da AF: a narrativa endossada pelo MAPA e a Bancada Ruralista que discorda de uma diferenciação/subdivisão na agricultura, tratando a existência da AF como uma construção retórica motivada politicamente; a narrativa endossada pelas organizações sindicais rurais, como a CONTAG e FETRAF, além do antigo MDA (até a presente data SEAD), que se baseia na antítese entre a produção familiar e a agricultura corporativa, enfatizando os elementos socioeconômicos da AF; e, por fim, a narrativa endossada pelo MST e demais movimentos atrelados à Via Campesina, que distinguem a AF não só pela mão-de-obra, mas pelos elementos capitalistas produtivistas, enfatizando o conceito "agricultura familiar campesina" que se desdobra em uma visão mais holística do campo.

Por outro lado, cumpre igualmente salientar que essas disputas não são gratuitas. Quando da divulgação dos dados do último Censo Agropecuário promovido pelo Governo Brasileiro em 2006 (com dados finais publicados em 2009 e que, pela primeira vez, traziam elementos estatísticos para a AF), os dados indicavam que, do total de estabelecimentos agropecuários existentes no Brasil, 84% estavam nas mãos da AF. Contudo, esses mesmos 84% de estabelecimentos representavam apenas 24% do território, apontando claramente para o problema da concentração fundiária do País. Além disto, se identificou na AF a principal fonte de emprego e renda no campo, pois empregava 74% da mão-de-obra rural. Os dados também apontavam que, de todo o valor da produção agropecuária brasileira, 38% são oriundos da AF, descontruindo a ideia da AF ser ineficiente, ao cobrir apenas 24% do território. Por fim, em termos de produção alimentar para consumo interno, a AF representa 70% de todo alimento consumido pela população brasileira, e no caso da cesta básica, o percentual girava em torno de 50%, sendo responsável por 70% da produção de feijão, 58% do leite, 59% dos suínos, 50% das aves, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 30% dos bovinos, 21% do trigo e 16% da soja (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

Ou seja, o peso da AF na produção de alimentos para o consumo interno é essencial para manter os altos saldos positivos da balança comercial agropecuária. Seu papel doméstico também gera efeitos macroeconômicos contracíclicos, tendo em vista que, "ao suprir a maior parte do alimento consumido no Brasil, a Agricultura Familiar contribui para a estabilidade de

longo prazo dos preços na economia nacional brasileira"[94] (MULLER, 2014, p.223). Quando da divulgação dos dados, uma celeuma se instalou por entre os Ministérios, com um debate midiático dos então Ministros Guilherme Cassel do MDA e Reinhold Stephanes do MAPA. Cassel, em artigo publicado na Folha de São Paulo, afirmava que o Censo jogava "luz sobre o campo brasileiro mostrando qual é o setor mais produtivo, que gera mais empregos e que coloca alimentos mais saudáveis na mesa da população brasileira" (CASSEL, 2009), questionando as atribuições da AF como atrasada, ineficiente e onerosa ao País. Stephanes rebateu o artigo de Cassel com um artigo no Jornal Valor Econômico, enfatizando que "o equivocado Censo (...) ganhou uma leitura apressada e trouxe à tona uma disputa que vai tomando proporções absurdas, dentro e fora do governo. E deve ser vista com preocupação porque incita a divisão imaginária e maniqueísta dos agricultores" (STEPHANES, 2010).

Ainda sobre a disputa, atualmente a CNA busca atrair para si parcela da AF, tendo em alguns estados do Brasil criado secretarias específicas para pequenos produtores, com intuito de aumentar sua representação sindical (PICOLOTTO, 2014, p.165). Do lado oposto, há uma tramitação de Projeto de Lei no Congresso Nacional (PL 751/2003) de ampliação da faixa de enquadramento sindical para os setores da AF, como CONTAG e FETRAF. Hoje, o tamanho máximo para o sindicalismo da AF é de dois módulos rurais e a proposta em trâmite é de ampliação para até quatro módulos, em conformidade ao enquadramento já existente plasmado na Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006) que considera AF até quatro módulos. Essa transformação acarretaria num adensamento das bases sindicais de AF para mais de um milhão de famílias (PICOLOTTO, 2014, p.166).

Ainda que com repercussões bem diferentes, a apropriação pelos movimentos sociais brasileiros atrelados à Via Campesina do conceito "agricultura familiar camponesa/campesina" também contribui para enfatizar a importância que o conceito de AF conquistou ao longo dos últimos anos, especialmente se tomarmos em consideração que diversos desses movimentos rurais nacionais refutavam o conceito por associá-lo a uma visão não-contestatária de desenvolvimento rural e, agora, passaram a incorporá-lo em algumas instâncias e diante de determinadas agendas. Como salientam Cátia Grisa e Sérgio Schneider, tamanha foi a transformação pós-reconhecimento da AF, que essas ações não podem ser vistas como "mudanças triviais, e é por isto que ganharam repercussões no cenário nacional e internacional" (GRISA & SCHNEIDER, 2014a, p.126).

[94] No original: "By supplying most of the food consumed in Brazil, family farming contributes to long-term price stability in the overall national economy".

2.3 **O Brasil e sua política externa para temas rurais**

Ao se explorar os estudos sobre política externa em geral ou sobre a política externa brasileira em específico, é comum encontrarmos análises que enfatizam o caráter insular deste setor, seja pelos temas envolvidos, seja pela divisão entre política de Estado e política de Governo, ou seja pelas características do corpo burocrático que é responsável pela sua condução. Como já tratamos no capítulo anterior, a disciplina de Relações Internacionais contribuiu bastante com esse distanciamento, ao enfatizar o comportamento unitário do Estado, além de ter negligenciado os estudos sobre política externa. Como desdobramento dessa visão monolítica, a política externa ficou fortemente associada aos temas essenciais de uma Nação – como soberania e território – sem se considerar ou enfatizar o jogo político doméstico do qual a política externa também faz parte, afinal, política externa também é uma política pública. Por fim, talvez com maior ênfase no caso brasileiro e as caraterísticas do estamento diplomático, os estudos sobre política externa no Brasil terminavam por salientar o alto nível de profissionalização da chancelaria doméstica, resultando em uma predominância de estudos diplomáticos e de história institucional do Itamaraty. Contudo, diante das transformações globais ocorridas desde o final do século XX, não apenas a disciplina de RI complexificou suas reflexões sobre o Estado, mas a própria política mundial ficou de fato mais complexa. Diante de relações e interações cada vez mais interconectadas se abriram "novas possibilidades de ação internacional dos Estados, mas também novos constrangimentos" e, dentre essas transformações estão "uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais" (MILANI & PINHEIRO, 2012, p.15).

Originalmente cunhado por Zairo Cheibub (1985), o conceito de insulamento burocrático com referência do Itamaraty é "o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de organizações intermediárias (...) [e] significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas específicas populares podem desempenhar um papel" (FARIA, 2012, p.315). Ainda que o MRE seja, de fato, o ministério que "menos comporta cargos comissionados e professionais externos dentro do seu quadro funcional" (FIGUEIRA, 2010, p.9), a partir da década de 1990, temas que até então estavam circunscritos ao âmbito doméstico passaram a ganhar alcances extraterritoriais e o setor agrícola é um excelente exemplo desse processo. A internacionalização dessa agenda foi ganhando

contornos dentro e fora do Itamaraty, que passou a enveredar esforços de coordenação, articulação e cooperação no plano federativo com os demais ministérios, mas também com agentes econômicos e com a sociedade civil (FARIA, 2012, p.314). Como realçado por Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst, a principal vulnerabilidade da política externa brasileira sempre foi econômica, de modo que a PEB se valia de um forte componente desenvolvimentista, isto é, se ancorando ao modelo macroeconômico nacional vigente, e elaborando sua formulação em sintonia ao modelo em questão até sua saturação e substituição por uma nova coalizão (LIMA, M. & HIRST, 2006, p.22). Nos anos 1990, vemos a "emergência de uma nova ordem doméstica política e constitucional com importantes implicações para a política externa" (LIMA, M. & HIRST, 2006, p.24).

A abertura democrática deu ensejo a uma nova orientação na PEB, de uma "autonomia pela distância" que direcionou a política externa ao longo do período ditatorial, para uma "autonomia pela participação"[95], quando o País passou a aderir aos regimes internacionais com o objetivo de influenciar os princípios e regras que regiam o sistema internacional (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p.283). Vemos nessa etapa o esforço diplomático para a participação em diferentes mesas de negociação – mudanças climáticas, comércio internacional, não-proliferação de armas nucleares, cooperação internacional para o desenvolvimento – consolidando o chamado "PIB diplomático", mais alto que o PIB econômico, notadamente pela alta capacidade técnico-diplomática desempenhada pelo País (MALAMUD & RODRIGUEZ, 2013, p.171). Ao lado do crescimento da participação internacional, despontou também a pluralização de atores no jogo político para temas externos, dando ensejo a dois desdobramentos no plano da formulação da PEB: a diminuição da capacidade de tomada de decisão autônoma pelo Itamaraty e a politização da agenda, tendo em vista que os custos e benefícios das decisões tomadas não são mais simétricos para os diferentes setores nacionais, desdobrando-se em um conflito distributivo doméstico (LIMA, M., 2000, p.288-289). Com a perda do controle decisório pelo MRE e a maior politização da agenda externa, abriram-se possibilidades de "novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*" (LIMA, M., 2000, p.295).

Os itens anteriores deste capítulo já dão indícios dessas mudanças, notadamente pela dependência do governo brasileiro depositada no setor agroexportador para a estabilidade macroeconômica do País. Outros fatores também indicavam essa transformação, como o processo da integração das cadeias produtivas via Mercosul, a inclusão da agricultura como pauta de negociação na recém-criada OMC, bem como a desregulamentação e liberalização

[95] Os termos foram originalmente cunhados pelo embaixador Gelson Fonseca.

doméstica do setor, gerando mudanças profundas no agronegócio brasileiro. Sobre o último item, estratégias de concentração e internacionalização – via fusões e aquisições – transformaram o agronegócio seja pelo seu novo alcance de comercialização internacional (pós-aquisições de multinacionais como Nestlé, Parmalat, ADM, Cargill, Unilever, Bunge, Dreyfus, Carrefour, Danone, etc), seja pela variedade dos bens exportados, antes predominantemente açúcar e café e ,agora, com uma pauta diversificada para outros produtos, notadamente o tabaco, suco de laranja, soja e o complexo de carnes bovina, suína e aves (JANK ET AL, 2001, p.362). Por fim, o crescimento relativamente sustentado do preço das *commodities* agrícolas no comércio internacional (APEX-BRASIL, 2011) servia para consolidar a aproximação do programa econômico nacional com os ditames do comércio internacional agrícola.

No plano da pluralização de atores, vemos claramente a emergência de novos grupos de interesse – como é o caso do agronegócio[96] com maior ênfase e capacidade de incidência – mas também, em um ritmo mais lento, da sociedade civil organizada e dos partidos políticos (FARIA, LOPES & CASARÕES, 2013, p.472). O contexto das negociações comerciais internacionais em processo contribuiu para essa ampliação das partes interessadas na discussão de política externa, intensificando sua politização. Aqui, cumpre reforçar alguns preceitos que já discutimos no capítulo anterior, notadamente no que diz respeito a nossa concepção de Estado. Com a pluralização de atores, o papel do Estado e dos representantes estatais pode terminar se reduzindo a uma mera "caixa registradora" (KRASNER, 1984, p.227), isto é, recolhendo os interesses das diferentes partes e representando aqueles que melhor influenciem a arena decisória. Com essa concepção, não há nenhuma margem de uma atuação autônoma do Estado, nem mesmo orientações paradigmáticas de política externa. Reconhecer a influência do Estado implica refutar uma visão atomizada do mesmo, considerando que "as preferências dos agentes públicos são limitadas pelo aparato administrativo, pela ordem legal e por valores estáveis"[97] (KRASNER, 1984, p.228).

Aceitando a abertura política dos assuntos internacionais sem atomizar o Estado, o Itamaraty ganha saliência enquanto um dos principais agentes institucionais de formulação da PEB, afinal, se trata de ministério político, com características e ações distintas de ministérios

[96] Importante salientar que o uso do conceito de agronegócio ganha materialidade nos anos 1990 com a criação da Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG) em 1993. Havia um esforço, da ABAG e de outros setores como a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e CNA, de distanciamento da visão truculenta (pelos diversos choques com agricultores nos anos 1980 e 1990), conservadora e latifundiária atrelada à UDR, no processo de elaboração da Constituição de 1988. Com o termo, buscavam reforçar os aspectos modernos e eficientes do setor (SAUER, 2008, p.15-16).

[97] No original: "The preferences of public officials are constrained by the administrative apparatus, legal order, and enduring beliefs".

setoriais como da agricultura, indústria ou planejamento. Sua função é de "pensar a política externa no seu conjunto, considerando as possíveis incoerências e riscos de perda de credibilidade associados às mudanças da escala e às transformações da economia política da PEB" (MILANI, 2015, p.71). Por essa razão, há um esforço de fazer convergir as ações dos diferentes interesses setoriais com uma estratégia internacional que contribua na manutenção e/ou transformação do papel do Brasil no plano sistêmico. Essa convergência do setorial-internacional vem demandando cada vez mais da *expertise* dos demais ministérios, tamanha é a complexidade e diversidade dos assuntos que povoam a política internacional brasileira. Inclusive, desde o governo Lula, todos os ministérios – à exceção do MRE pela sua própria natureza – dispõem de secretarias, diretorias ou assessorias internacionais em seus organogramas.

Também no que tange às orientações gerais de PEB, os anos 1990 destacaram-se como uma "janela de oportunidade", isto é, quando diante de novos problemas [*problems*], são abertas condições para o surgimento de novas propostas de políticas públicas [*policies*], estas que podem (ou não) desencadear transformações na política [*politics*] (KINGDON, 2003). No que tange à janela de oportunidade da abertura democrática, do processo de estabilização política e do fim do isolamento enquanto princípio geral de PEB, enfatizamos três importantes frentes nesse contexto dos anos 1990 – mantidas ao longo dos anos 2000 – e que possuem influência direta para a instrumentalização da agenda internacional da AF: a promoção da integração regional, a ênfase no multilateralismo e o compromisso com a cooperação internacional para o desenvolvimento. Contudo, há de se enfatizar que as características da ação diplomática para cada uma dessas frentes variaram ao longo dos diferentes mandatos presidenciais, notadamente se compararmos os períodos FHC e Lula. Segundo Maria Regina Soares de Lima (2005), essa variação estaria de acordo com as estratégias políticas de cada governo. Ao passo que, com FHC, as estratégias de gestão externa estariam pautadas na busca por credibilidade, as estratégias do governo do PT (com maior ênfase no governo Lula e menor ênfase no governo Dilma Rousseff) se pautariam na busca por autonomia.

A orientação externa para uma maior credibilidade, no governo FHC, é vista pela sua aproximação com os principais centros da economia global (EUA, União Europeia e Japão), a busca por maior confiabilidade internacional via estabilidade econômica e governamental, além da já mencionada adesão aos regimes internacionais (LIMA, M., 2005, p.18). Já nos governos do PT, com maior ênfase no período Lula – dado seu ativismo diplomático – a ordem mundial era interpretada como menos homogênea e mais competitiva, abrindo margem para uma orientação externa autônoma, via a articulação com o eixo geopolítico do Sul, em um esforço

claramente contra-hegemônico (LIMA, M., 2005, p.19). Se nos embasarmos nas dualidades "credibilidade *versus* autonomia" (LIMA, M., 2005) e "participação/integração *versus* diversificação" (VIGEVANI &CEPALUNI, 2007), temos boas ferramentas para abordar a questão do rural na política externa brasileira. Por exemplo, (e analisando em primeiro lugar apenas o período FHC), quando observamos a frente *integração regional*, autores como Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra enfatizaram que o processo de integração durante o governo FHC foi utilizado enquanto mecanismo de impulsão internacional, ou seja, dentro da lógica da "integração competitiva", com o intuito de fortalecer o País enquanto *global trader*, termo utilizado pelo então chanceler Luiz Felipe Lampreia. A lógica se confirmava à medida em que o governo enfatizava ser o processo de integração embasado em um regionalismo aberto, isto é, sem se fechar para outros parceiros e opções (VIGEVANI, OLIVEIRA & CINTRA, 2003, p.44). Com a ancoragem da estabilidade macroeconômica no saldo da balança comercial das *commodities* agrícolas, a abertura de mercados fazia-se estratégia essencial. No sentido oposto, acionou o sinal de alerta para os pequenos produtores, notadamente do sul do País, que viam com preocupação o processo de liberalização comercial. Apesar de estar em vigência outros processos de liberalização comercial internacional, foi o Mercosul, e seus potenciais desdobramentos para a região, que acionou a mobilização das/os pequenas/os produtoras/es em torno da agenda da AF.

Já ao tratarmos da frente *multilateral*, a busca de credibilidade e maior participação demandava a "renovação das credenciais" (FONSECA JR, 1998) do País, ou seja, assumir e debater internacionalmente alguns temas que até então eram negados pelo governo ditatorial brasileiro. Nesse esforço de participação positiva, alguns desdobramentos tiveram impacto em temas rurais, como é o caso, por exemplo, das constantes acusações promovidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) com relação ao expressivo número de trabalhadoras/es escravas/os existentes no País. Os relatórios publicados pelo organismo indicavam a existência de mais de 20 mil pessoas na condição de escravidão, espalhadas em 11 estados brasileiros (FIGUEIRA, 1999, p.181). Diante da mobilização de ONGs e de redes transnacionais de ativistas, em 1995, FHC assumiu publicamente a existência de trabalho escravo no País e o fez em pronunciamento oficial perante à OIT. Segundo Leonardo Sakamoto, com essa declaração, o Brasil se "tornou uma das primeiras nações do mundo a reconhecer oficialmente a escravidão contemporânea" (SAKAMOTO, 2007, p.24), além de ter promovido ações concretas pela erradicação da escravidão moderna.

Outro impacto multilateral em temas rurais foram os desdobramentos da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, de 1995, também conhecida como "cúpula da

pobreza", já que, dentre seus objetivos, estava a discussão de estratégias para enfrentar a crescente situação de miséria e pobreza existente no mundo. Com apoio do Itamaraty, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foram promovidos diferentes seminários para mapear e discutir a realidade social no País. Após os eventos e a compilação dos dados levantados, foi publicado o relatório oficial brasileiro a ser apresentado na Cúpula Mundial, e que deveria apresentar não só um diagnóstico geral, "mas também identificar princípios a guiar ações concretas a serem implementadas nessa área" (LAMPREIA, 1995a, p.10). Dentre os resultados – que se pautavam nos dados da pesquisa nacional por amostra domiciliar e que partiam de uma divisão entre indigentes (quando a renda não permite atender nem mesmo às necessidades básicas alimentares), pobres (quando a renda não permite atender necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário) e não-pobres (renda acima da linha da pobreza) – se observou que a maior parte da indigência e pobreza no País estava alocada nas áreas rurais. Para o número de indigentes, que sequer possuíam renda para uma alimentação básica, 42,6% estava no campo brasileiro. No caso da pobreza, o número era de 22,7% da população alocada em áreas rurais (LAMPREIA, 1995a).

Uma das medidas implementadas no governo FHC foi o Programa Comunidade Solidária, que – dentre seus cinco eixos de atuação – estava o compromisso com o desenvolvimento rural. No caso da conferência para o meio-ambiente, apesar da Rio-92 ter tido seu papel via o reconhecimento formal – na agenda 21 – da multifuncionalidade da agricultura, isto é, colocando na agricultura outros elementos não apenas produtivistas, mas também questões de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável[98], a conferência, apesar de ter potencializado a promoção de contatos outrora rarefeitos, ali se contou menos com a articulação em prol de temas afeitos ao desenvolvimento rural propriamente dito. A participação de movimentos sociais foi um ponto de destaque, contudo, mais contou com a articulação de ONGs do que necessariamente de movimentos sindicais rurais.

Por fim, quando observamos a frente *cooperação internacional*, notamos que o governo FHC também envidou esforços para celebração de acordos de cooperação internacional com países em desenvolvimento. De acordo com Simone Diniz, essa orientação se mostrou relativamente equivalente tanto no governo tucano quanto no governo petista[99], vide os números semelhantes de acordos firmados pelo Brasil entre países desenvolvidos, países

[98] Capitulo 14 "Promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável" da Agenda 21 Global.
[99] Pesquisa da autora está baseada na análise dos acordos de cooperação encaminhados para deliberação pelo Congresso Nacional.

emergentes, e entre países em desenvolvimento para ambos os governos (DINIZ, 2013, p.30). Contudo, há um diferencial de propósitos dos acordos de cooperação firmados na gestão tucana e na petista. Os acordos de cooperação nos anos 1990 seguiam a linha comercial e de ampliação das parceiras, como foram os acordos firmados na América do Sul, com potências emergentes como Índia, China e Rússia e para o continente africano, notadamente no contexto de criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Sobre a aproximação com os países emergentes, contudo, notou-se que o Brasil "não cumpriu muito dos itens acordados, ou abandonou seus aliados ao primeiro sinal de problemas" (VISENTINI, 2005, p.384) e, no caso da cooperação com a África, foi enfatizado por Wilson Mendonça Jr e Carlos Aurélio Pimenta de Faria que "foi o pragmatismo na esfera comercial, sobretudo, que norteou as ações de maior relevo na África, com destaque para as trocas comerciais do Brasil com a Nigéria e com Angola" (MENDONÇA JR. & FARIA, 2015, p.8). Tendo em vista o contexto de ajuste neoliberal, diversos países em desenvolvimento disputavam o recebimento de investimentos estrangeiros, "interrompendo décadas de mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial" (COSTA LEITE, 2012, p.18). Sendo assim, notou-se o predomínio de acordos bilaterais, enfatizando o elemento comercial e abertura de mercados, característica da orientação da PEB do período FHC. Em termos de cooperação técnico-científica para o setor agrícola, notou-se um aumento da cooperação da Embrapa com países desenvolvidos "para desenvolvimento de tecnologia de ponta na área da agricultura" (GOMES, 2012, p.11).

Ao tratarmos dessas três frentes, verificamos o peso que a abertura comercial e o processo de liberalização dispunham na estratégia de PEB, ambos com impacto direto nas questões agrícolas. Para dar conta dessa orientação, o Itamaraty foi, ao longo dos anos, transformando sua própria organização interna, em resposta também ao já iniciado processo de internacionalização dos demais ministérios e agências federais. Vê-se aparecer, dentro do MRE, um "movimento de ampliação temática e descentralização interna, que se configura numa estratégia de reconquista de poder e de afirmação da autoridade para a coordenação da política externa nas diversas agendas setoriais" (SILVA; SPÉCIE, VITALE, 2010, p.39). Uma das características foi a transformação do seu organograma, outrora estruturado basicamente a partir de divisões regionais, passando a adotar também uma estruturação temática. Com o adensamento da agenda agrícola para a PEB, o MRE criou a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), dentro do Departamento de Política Comercial Internacional (DPC), em 1992. Para Flávio Castro e Francisco Castro, a mudança veio pela "necessidade de adaptar a estrutura da Casa a mudanças havidas nas relações internacionais do Brasil, em que os temas associados

à economia internacional ganhavam mais espaço" (CASTRO & CASTRO, 2009, p.149). Em 1995, já no governo FHC, a divisão foi realocada para o Departamento Econômico (DEC), onde permanece até hoje, e se tornou um dos departamentos centrais para a discussão das negociações comerciais agrícolas. A importância da DPB também se atrela ao seu papel na discussão internacional de normas técnicas e fitossanitárias, na realização de acordos bilaterais e na promoção internacional do mercado agrícola nacional. Todas essas frentes fazem com que a DPB tenha uma forte interação com o MAPA e os grupos de interesse do agronegócio.

No esforço de sintetizar todas essas diferentes frentes para os temas rurais na agenda da PEB, enfatizamos o peso – indiscutível – que a orientação macroeconômica deu ao agronegócio brasileiro. Seu caráter de "imprescindibilidade" foi se fortalecendo ao longo da gestão FHC, tendo o Itamaraty trabalhado em prol de sua consolidação: abertura de mercados, cooperação bilateral, reestruturação do seu organograma, comprometimento do ministério com o tema das negociações comerciais internacionais (OMC, ALCA, Mercosul-União Europeia). Inclusive, diversas/os entrevistadas/os representantes do MRE enfatizaram que, ao longo dos anos 1990, era orientação do ministério alocar automaticamente todos as/os novas/os diplomatas no setor de negociações comerciais, dada a ênfase desta questão para a agenda de PEB. A centralidade desta agenda também gerou impacto nos diversos movimentos sociais – rurais ou não – que passaram a se mobilizar em resposta às transformações globais.

Foi nesse contexto que surge a COPROFAM, dinamizando os debates sobre a AF regionalmente, mas também o período em que surge outras mobilizações transnacionais, como a Coordenadoria Latino-americana de Organizações do Campo (CLOC), na qual integrava-se o MST e a Via Campesina, e a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP) rede de ativistas, ONGs, movimentos e pesquisadoras/es que buscavam acompanhar e incidir no desenrolar nas negociações (notadamente a ALCA). No caso das articulações de movimentos sociais regionais (COPROFAM e CLOC), a despeito de suas divergências, ambas convergiam na preocupação com os impactos da liberalização comercial no meio rural latino-americano. E foi esse contexto que permitiu o fortalecimento de suas agendas e pautas de reivindicação.

Também enfatizamos o reconhecimento internacional promovido pelo País no que tange aos diversos problemas existentes no campo (como foi o caso do trabalho escravo e da pobreza rural), ajudando a fortalecer alguns movimentos domésticos e suas demandas, na lógica do "bumerangue", modelo discutido por Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998) e já mencionado anteriormente. O Massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, também foi um caso de forte repercussão internacional que, aliado à linha adotada pela PEB de renovação de suas credenciais em temas direcionados aos diretos humanos, repercutiu em um compromisso externo do País

de fazer frente à violência no campo, contribuindo para a criação de um ministério específico para desenvolvimento rural e assuntos de reforma agrária.

Por fim, a maior receptividade do governo à participação social também alcançou o Itamaraty. Como descreveu Albuquerque e Silva, os anos 1990 contribuíram para o reconhecimento de que "as dimensões da política externa – sem exceção – [tinham] a ganhar com a maior permeabilidade dos agentes públicos (...) aos atores domésticos e às novas *constituencies* legitimamente interessadas no impacto das decisões internacionais sobre seus interesses diretos e indiretos" (ALBUQUERQUE E SILVA, 2017, p.25). Essa participação nos anos 1990, contudo, ainda se apresentava de maneira pontual e muito pouco institucionalizada, mas a organização da sociedade civil já era um processo em evolução, como enfatizou FHC em ocasião solene no Itamaraty:

> "passamos a ter uma sociedade civil autônoma, não tutelada. Foi ampliado o espaço público. O Estado passou a contar com interlocutores reais. Não me refiro apenas aos partidos criados durante a transição, ao novo sindicalismo, à imprensa, que se fez mais crítica e acurada. Tenho em mente também as organizações não-governamentais, os movimentos sociais e a plêiade de novos atores que se vêm afirmando com as mudanças observadas na estrutura produtiva. Boa parte das quais ainda sem canais de representação definidos. Da confluência dessas vozes surgiu uma opinião pública com vigor e capacidade de ressonância inéditos na história do nosso País[100].

Até então discutimos algumas das características centrais da PEB durante o governo FHC. Quando passamos para a análise da nova fase política aberta com os governos do PT, vemos um prosseguimento das linhas – de integração regional, multilateralismo e cooperação – e que permitiram o fortalecimento da agenda internacional de AF. Contudo, há uma transformação fundamental no sentido político atribuído às mesmas. Afinal, quando retomamos as dualidades anteriormente mencionadas, "credibilidade *versus* autonomia" e "participação/integração *versus* diversificação", observamos que a PEB a partir de 2003 buscou construir um caminho autônomo, ao contrário de um mero alinhamento político-ideológico com as potências do Norte, e o fez enfatizando o papel e compromisso da política externa com a justiça social. Aqui, o Fome Zero se colocava como uma das suas principais plataformas, "uma verdadeira marca registrada do Brasil no exterior" (RONDÓ & LOPES, 2016, p.18).

Desde os primeiros meses de governo, o presidente enfatizou e reiterou em diferentes fóruns globais – perpassando desde o Fórum Econômico Mundial até o Fórum Social Mundial – que uma nova ordem econômica internacional, embasada na justiça e na democracia, era não

[100] Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na solenidade de abertura do Congresso Brasil-Portugal 2000, Auditório do Palácio Itamaraty, 21 de setembro de 1999. Resenha de Pol.Ext.Brasil., a.26, n.85, 2ºsemestre de 1999, p.49.

somente "um ato de generosidade, mas, também, e principalmente, uma atitude de inteligência política"[101]. Com o Fome Zero, o governo Lula pretendia "politizar a questão da fome retirando-a dos estreitos limites das opções técnicas ou soluções ótimas" (MALUF, PRADO & SANTARELLI, 2014, p.19), além de agregar o tema a uma nova forma de atuação internacional, delineada por uma potência do Sul geopolítico e que, usando a recomendação de Ramphal, fazia o tema do desenvolvimento um item da alta política [*high politics*] internacional (1982, p.461).

Nesse sentido, a atuação contra-hegemônica do período Lula se fez valer não apenas pelo aumento das parcerias bilaterais, multilaterais e interregionais com outras potências emergentes do Sul, como foi o caso do BRICS, IBAS ou BASIC, nem pela predileção geográfica para a região da América do Sul e o continente africano, mas se fazia valer pelo consubstanciado esforço de assumir um papel de *global player* (e não só *global trader*), mobilizando novas estratégias (como é o caso da cooperação Sul-Sul), novos conceitos (como é o caso do princípio da não-indiferença), e novas formas de fazer política (como é o caso das novas arenas multilaterais e novos arranjos de negociação nas arenas existentes). Em meio a tal ativismo político, o chanceler brasileiro Celso Amorim, encarregado da gestão da PEB "ativa e altiva" de Lula, reconhecia que havia um "desejo de exercer poder. [Porém] Poder é uma palavra muito pesada, dá a impressão de que você vai desembarcar com tropas ou impor sanções econômicas. Não é isso. Estou falando de exercer sua influência positivamente" (AMORIM, 2011, p.24). Em cima dessa diretriz, observamos uma abertura diplomática para a agenda social de desenvolvimento, sendo o tema da AF uma das suas tecnologias sociais.

Recuperando a linha de raciocínio que desenhamos a partir das diferentes frentes de PEB em prol da AF, a *integração regional* certamente tem um peso e importância incomensuráveis, pois foi na região sul-americana que a discussão sobre a AF ganhou robustez internacional não simplesmente pela mobilização da agenda via discursos, mas pelo desenho de instituições que carregavam propostas concretas de atuação em prol da AF na região. O contexto de criação da REAF em 2004 e seus desdobramentos serão aprofundados no capítulo seguinte dedicado ao Mercosul, mas tem se mostrado correto afirmar que a região, incluindo não só o Cone Sul, mas toda a América Latina, é a "que mais tem consistentemente orientado

[101] Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Fórum Econômico Mundial - Davos, 29 de janeiro de 2010. Disponível em: MRE, setor "Discursos, artigos e entrevistas" a partir do endereço eletrônico: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos. Acesso em: junho de 2018.

suas instituições públicas no sentido de proporcionar melhores condições para o fortalecimento da agricultura familiar"[102] (PATRIOTA ET AL, 2015, p.07).

Seja como potência regional, seja por ter sido um dos países precursores na região para a construção de políticas públicas para a AF, o Brasil se tornou um exportador das suas experiências aos países vizinhos (SABOURIN, 2014, p.27). A característica institucional da REAF também contribuiu para potencializar a agenda, tendo em vista que sociedade civil e agentes governamentais faziam ambos parte da delegação nacional de cada país nos encontros nacionais e regionais da rede especializada, contribuindo para o fortalecimento da AF seja pelo efeito "bumerangue", isto é, quando a discussão no âmbito do Mercosul era apropriada pelos movimentos para pressionar suas políticas públicas nacionais, seja como "trampolim", quando a plataforma Mercosul e REAF era o impulso para se debater a AF em arenas globais (VON BULOW & CARVALHO, P., 2012, p.185).

Já para a frente *multilateral*, o princípio da participação social que já havia ganhado espaço no governo FHC tornou-se um compromisso da gestão de Lula, tanto doméstica quanto internacionalmente. Além do ativo engajamento nas diferentes arenas, a possibilidade de participação de representantes da sociedade civil e dos movimentos sociais permitia um melhor monitoramento, notadamente no que tange às negociações comerciais que seguiam em curso no plano internacional, como eram os casos da OMC, ALCA e Mercosul-União Europeia. Como enfatizado por Renato Maluf, essa participação além de ter permitido uma aproximação e convergência da política externa com os debates domésticos, ajudou a salientar algumas contradições que já eram latentes no plano interno, e que se mostravam evidentes ao longo da formalização da posição internacional do País nesses fóruns (MALUF, 2008, p.26).

O engajamento com as organizações internacionais também contribuía para a construção de "boas práticas" por essas instituições, sendo estas originalmente inspiradas nas diversas políticas de desenvolvimento social, territorial e rural construídas no Brasil, contribuindo para o crescimento do capital político e simbólico do País enquanto referência para promoção de um novo modelo de desenvolvimento. Neste sentido, a atuação nos diversos espaços multilaterais – inclusive pela criação de novos espaços – reforçava a característica de numa orientação mais autônoma e contra-hegemônica de PEB, vide a articulação internacional para construir novos consensos e normas sobre desenvolvimento a partir do Sul.

Por fim, cumpre salientar a frente voltada para a *cooperação*, que nas gestões do PT ganhou ênfase e um forte dinamismo enquanto Cooperação Sul-Sul (CSS). Como mencionamos

[102] No original: "[Latin America has been] the region which has most consistently oriented its public institutions towards providing better conditions for the strengthening of family farming".

anteriormente, a cooperação entre países em desenvolvimento já foi prática recorrente na gestão de FHC, contudo, ao contrário do aspecto predominantemente técnico e comercial, a agenda de cooperação nos governos do PT enfatizava uma inclinação política, ao encarnar um outro tipo de parceria internacional com os demais países em desenvolvimento. Além do próprio léxico distinto (como *cooperação* ao invés de *ajuda* internacional e *horizontalidade* da cooperação ao invés da *verticalidade*, etc), se enfatizava na CSS uma relação de relativa semelhança entre os países, ao contrário do desnivelamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Países em desenvolvimento como Brasil – dada a similitude dos problemas – teriam ferramentas mais ou menos compatíveis com as necessidades dos países cooperantes. Essa equivalência também abriria margem para aprendizados mútuos e compartilhamento de experiências. Ao menos esse é o discurso da CSS que, como alertado por Iara Costa Leite, peca muitas vezes pelo "excesso de normativismo (tratando a CSS não como ela é, mas como ela deveria ser) e reducionismo (deixando de dar sentido à multiplicidade de determinantes e dinâmicas que caracterizam a CSS)" (COSTA LEITE, 2012, p.34). A despeito das críticas, que são diversas – notadamente no campo da CSS para o setor rural – a cooperação no período Lula foi um instrumento-chave para a PEB ativa de seu governo, tendo ajudado a consolidar relações bilaterais, regionais e multilaterais, reforçando alianças com diversos países, especialmente países do Sul. A eleição de brasileiros em postos-chaves de organizações internacionais como a FAO, a OMC teve influência direta deste capital político auferido pelo País ao longo do seu ativismo em CSS.

Tanto a integração regional quanto a cooperação foram elementos indispensáveis para a internacionalização da agenda da AF tendo em vista que contribuíram para difusão do modelo brasileiro por via da transferência de algumas de suas políticas públicas, notadamente nas regiões da América Latina e África, conferindo materialidade ao projeto de AF para além do País. A circulação do modelo contava não apenas com o ativismo exclusivo do governo brasileiro, mas igualmente de agências e organismos internacionais que contribuíam via cooperação trilateral, como era o caso do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID, em inglês), ou por meio de financiamento, como era o caso do FIDA.

A cooperação trilateral também serviu enquanto catalisadora dessas "boas práticas" por entre espaços multilaterais que discutem temas de desenvolvimento rural, como FAO e Banco Mundial. Por outro lado, foi também pela cooperação que melhor observamos algumas das complexidades do projeto de cooperação internacional brasileiro para o desenvolvimento rural, questionando a própria existência de um modelo claro específico. Como enfatiza Carolina Milhorance, "não haveria um 'modelo brasileiro' de desenvolvimento rural, mas a reprodução

de um ‘pacote’ de discursos acompanhados por um conjunto de tecnologias mais ou menos estabilizadas”[103] (MILHORANCE, 2016, p.89). Os argumentos da autora se justificam por uma série de razões, dentre elas, a falta de uma coordenação legal e formal da cooperação brasileira.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que – a princípio – seria o eixo coordenador da cooperação promovida pelo País é, conforme suas atribuições estatutárias, apenas responsável pela cooperação técnica e que representa apenas uma fração de toda a cooperação brasileira, que envolve cooperação humanitária, educacional, emergencial, financeira, etc. (CABRAL & SHANKLAND, 2013, p.06). Ademais, a ABC não dispõe em seu mandato de legitimidade para atuar no exterior, sendo responsável exclusivamente pela gestão dos fundos alocados pelo governo. Com isto, a base da implementação da cooperação estava (e ainda está) fragmentada nos diferentes ministérios e setores técnicos do governo. Inclusive, essa fragmentação se refletiu muito na forma pela qual foi promovida a cooperação técnica brasileira, via compartilhamento das experiências domésticas a partir de agentes governamentais atuantes no plano doméstico e não por funcionárias/os que tem como função principal atuar em cooperação.

Sendo assim, essas/es diferentes agentes da cooperação estavam espalhadas/os por um vasto campo temático – como agricultura, educação, saúde, segurança, energia, proteção social, dentre outros – contribuindo para a fragmentação mencionada, levantando desafios reais para coordenação da CSS (CABRAL &SHANKLAND, 2013, p.07). Adiciona-se à dificuldade de coordenação o fato de o Brasil seguir o princípio da cooperação por demanda, fazendo com que fosse o governo cooperante que entrasse em contato com o governo brasileiro. Na maioria esmagadora dos casos, essa solicitação era endereçada não à ABC, mas diretamente aos setores e ministérios de interesse da parte solicitante.

Todas as questões acima elencadas atingem diretamente a cooperação brasileira nos seus mais diversos setores, dentre eles, a agricultura. Contudo, como já desenvolvemos nos itens anteriores, a característica do desenvolvimento rural brasileiro adicionava mais um elemento problematizador para as linhas da CSS, já que uma disputa entre paradigmas de desenvolvimento rural despontava no plano doméstico e se desdobrava nas modalidades de cooperação exportadas pelo Brasil. No discurso político-diplomático, a dualidade dos projetos rurais era tratada e vendida como um modelo de sucesso, diversas vezes exaltada pelo Presidente Lula, pela Presidente Dilma Rousseff e seus chanceleres. Antônio Patriota, chanceler do primeiro mandato de Dilma, ressaltou em ocasião na qual debatia a cooperação técnica

[103] No original: “il n’exIste pas un « modèle brésilien » de développement rural. Plus que la reproduction d’un « package » de discours accompagnés d’un ensemble de technologies plus au moins stabilise”.

brasileira, ter o País sabido "conjugar a competitividade do agronegócio com a solidez da agricultura familiar. Entendemos que ambas as formas de organização da produção agrícola são complementares e não mutuamente excludentes"[104].

Esta lógica se basearia em uma estratégia de "competição pacífica" (CHRISTOFFOLI, 2007), onde o Brasil internacionalmente capacitaria e empoderaria a agricultura familiar e, em paralelo, contribuiria para promoção de iniciativas voltadas para a comercialização em larga-escala, com foco no aumento da produção (CANTINHO, 2017, p.10). O problema da coexistência de dois paradigmas para o desenvolvimento rural enquanto modelo de CSS era que cada modelo comporta seus próprios agentes, interesses distintos e noções de desenvolvimento rural e sustentabilidade nem sempre convergentes (PIERRI, 2013).

Se a narrativa da complementaridade gerava críticas da sociedade civil, como foi o caso das conclusões gerais da Plenária do CONSEA de 2013, afirmando estar o Brasil – via dualidade – "exportando suas contradições internas" (MALUF, SANTARELLI, PRADO, 2014, p.39), há de se levar em conta que diversos países cooperantes e solicitantes de CSS não se interessam exclusivamente pela AF, mas veem com particular interesse a tal "dupla natureza" da agricultura brasileira, para melhor atrair investimentos estrangeiros e gerar ganhos de curto prazo em seus países (GOULET, GABAS, SABOURIN, 2013, p.94). O fato da cooperação brasileira se basear na solicitação (por demanda) fortalecia ainda mais o argumento, ainda que não exima o governo do Brasil da necessidade de produzir avaliações da sua CSS e dos possíveis impactos negativos desta atuação nas comunidades estrangeiras.

De toda sorte, ao longo dos governos do PT e ainda em vigência no governo provisório de Michel Temer, algumas políticas públicas brasileiras e suas tecnologias sociais voltadas para a AF ganharam maior visibilidade internacional, como foram os casos do PRONAF, do PAA e do PNAE, que discutiremos melhor no item seguinte. Como discute Eric Sabourin e demais autores, quatro fenômenos teriam contribuído para essa difusão: primeiro, a circulação internacional de ideias por meio de alianças entre a academia, as elites burocráticas dos Estados e os movimentos sociais; segundo, a circulação de modelos de políticas mediante financiamento ou pressão de organizações internacionais; terceiro, a regionalização dos referenciais políticos "a partir de baixo", especialmente pelos movimentos sociais pertencentes aos países do

[104] Discurso do chanceler Antônio Aguiar Patriota durante o evento "Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais" ocorrido no Palácio Pamphilli, Piazza Navona, Roma-Itália, em 24 de junho de 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2651-seminario-cooperacao-tecnica-brasileira-agricultura-seguranca-alimentar-e-politicas-sociais. Acesso em junho de 2018.

Mercosul; quarto e último, a transferência de políticas públicas de um país para o outro (SABOURIN ET AL, 2014, p.25).

A contribuição dos movimentos sociais, da academia e da sociedade civil, bem como dos organismos internacionais na difusão do pacote de instrumentos e símbolos em prol da AF foi fundamental, tal qual salientado nos diversos itens acima listados, contudo, essa difusão não pode ser desassociada da vontade política ativa e concretamente operacionalizada pelo governo brasileiro para sua projeção internacional. Afinal, foi a partir deste capital político e simbólico adquirido ao longo de suas ações de integração regional e cooperação internacional, que o Brasil buscou reconhecimento nas arenas multilaterais enquanto modelo – alternativo e positivo – de desenvolvimento social e rural: não como um mero aderente das normas internacionais, mas como um promotor legítimo e reconhecido de novas normas internacionais. Dentre os exemplos desse reconhecimento, por exemplo, é a proposição do "Conselho de Brasília" por Michael Schifter, Presidente do Centro de Pesquisa para o Diálogo Interamericano, fazendo alusão ao "Consenso de Washington" dos anos 1980, no qual enaltecia o modelo brasileiro, e se sugeria um compromisso de alinhamento entre estabilidade macroeconômica e inclusão social (PORTO DE OLIVEIRA, 2017, p.14).

Para promoção deste intento, notadamente no seio do Itamaraty, observou-se o aumento considerável do número de diplomatas, 400 novos cargos entre 2006 e 2010, o que passou a representar quase 40% do número total de diplomatas ativos (FARIA, 2013, p.473). Verificou-se, igualmente, o aumento de representações do Brasil pelo Sul geopolítico, com a criação de 77 novos postos diplomáticos, sendo 47 deles em países que não possuíam nenhuma representação brasileira anteriormente. A diplomacia presidencial também foi marca do período Lula, que atuou ostensivamente como um verdadeiro "embaixador" da estratégia do fome zero pelo mundo (PORTO DE OLIVEIRA, 2013; 2017).

Ainda no plano estritamente diplomático, há de se enfatizar a criação da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) enquanto estrutura institucional do Itamaraty em 2004. Como delineado em seus propósitos, a CGFome era a "interface externa" do Fome Zero (RONDÓ; LOPES, 2016, p.12) e dentre seus diferentes eixos de atuação estava explicitamente o compromisso de ação em prol do desenvolvimento rural e agricultura familiar. Diversas/os representantes das mais variadas áreas – governamentais e não-governamentais – enfatizaram em seus relatos ser a CGFome um dos canais privilegiados para o debate internacional sobre a AF, notadamente quando o assunto eram as ações e compromissos do Brasil em arenas multilaterais e fóruns globais.

Para além da CGFome e da ABC, dentro dos limites que já discutimos anteriormente, não haviam outros canais de diálogo do tema da AF com o MRE. A DPB, que existia desde o governo FHC, seguia privilegiando o setor patronal e do agronegócio brasileiro como sendo um dos seus principais interlocutores. Por sinal, cumpre enfatizar que durante o governo Lula foi criado, com ativa resistência do MRE, o posto de adido agrícola, em 2008. Dentre suas atribuições estavam a ampliação do acesso dos produtos do agronegócio brasileiro, a prospecção de novas oportunidades e a promoção externa do setor (FARIA, 2012, p.324).

A vitória da pressão promovida pelo MAPA tinha respaldo em duas grandes transformações no plano macroeconômico brasileiro e que foram se desdobrando nos anos 2000: a substituição dos EUA como principal parceiro comercial do Brasil pela China e a inversão da pauta de exportações do Brasil, que passou a exportar – pela primeira vez desde 1978 – mais *commodities* do que produtos manufaturados. Essas transformações e a aproximação estratégica do Brasil com outros mercados emergentes (notadamente a China) impuseram um "pedágio" na estrutura produtiva e exportadora nacional (MALAMUD & RODRIGUEZ, 2013, p.178). Se já enfatizamos a "imprescindibilidade" do agronegócio no plano macroeconômico nacional, sem o contraponto político e social ativamente mobilizado pelo Presidente Lula, um novo dinamismo para a internacionalização da agenda da AF é posto em prática. Como enfatizado por Carlos Milani, "o conceito contra hegemônico de reposicionamento do Brasil em um sistema internacional desigual e assimétrico – pressupõe uma liderança visionária e um diálogo político fluido entre a Presidência e o Itamaraty" (MILANI, 2015, p.64-65). A partir de 2011, sem a mesma atuação diplomática com a Presidente Dilma, o projeto contra hegemônico perde fôlego e entra em crise.

Em termos de estratégia geral, os mesmos canais e frentes seguiam abertos e operantes durante o período Dilma Rousseff, ainda que o setor agroexportador tenha aumentado seu poder de influência, bem ilustrado pela aproximação da Presidente com a então senadora e posteriormente Ministra do MAPA, Kátia Abreu, representante do agronegócio brasileiro e presidente da CNA. Contudo, mesmo diante desses dados e pelo fato da Presidente não ter apresentado o mesmo ativismo diplomático que seu antecessor, o agora ex-Presidente Lula seguia enquanto "embaixador" internacional da agenda pelo Instituto Lula, além do fato da internacionalização dos anos anteriores ter gerado alguns frutos de consolidação no exterior, como a institucionalização de marcos legais e regionais no Mercosul, a eleição de José Graziano da Silva para Direção-Geral da FAO e de Roberto Azevedo na OMC; a aprovação do Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) pela Assembleia Geral da ONU; o lançamento do Desafio "Fome Zero" com a inclusão da agricultura familiar como uma das metas para

eliminação da fome e pobreza; a aprovação da Diretrizes Voluntárias para Governança da Terra (DVGT) pela FAO e a aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável tendo o Fome Zero como meta principal e a agricultura familiar espalhada em diversos outros objetivos envolvendo gênero, desenvolvimento territorial, etc.

A falta de dinamismo diplomático da Presidente se agravou ainda mais com o aprofundamento da crise político-institucional do governo pós-eleições de 2013. Com o impeachment em 2016, uma profunda desestruturação do arcabouço institucional anteriormente existente foi promovida pelo Governo Temer. Dentre os impactos mais imediatos estão a extinção da CGFome e o rebaixamento do MDA para secretaria especial. Num sentido oposto ao refluxo doméstico, em 2017 – tal qual mencionamos na introdução desta tese de doutorado – foi aprovada a Década para Agricultura Familiar pela ONU, para o período de 2019-2028. Entre avanços e refluxos, esses e outros desdobramentos serão retomados, refletidos e problematizados nas considerações finais desta tese.

2.4 **Mapeando a agricultura familiar nas agendas da política externa brasileira**

No item anterior, buscamos explorar as linhas gerais da PEB desde que despontou no horizonte institucional brasileiro o conceito de AF, em 1995, com a aprovação do PRONAF. Como constantemente afirmamos nesta tese, a agenda da AF – doméstica e internacional – jamais pode ser bem compreendida sem termos em mente que ela coexiste em total desnível e assimetria com a agenda do agronegócio brasileiro. Contudo, quando passamos a observar a agenda internacional pormenorizadamente, aliado ao intuito concreto do primeiro ciclo do governo do PT de atuar enquanto um novo *global player*, a agenda da AF ganha tração internacional, já que ela fazia parte desse "modelo dual de sucesso" difundido pelo Brasil. Também já mencionamos anteriormente que o conceito de AF é um conceito complexo, pois sua constituição é resultado de uma trajetória não-linear e não planejada de uma série de configurações que foram se desdobrando desde a redemocratização.

Como descreve Arilson Favareto, o que haveria no campo rural brasileiro seria "não um modelo no sentido estrito do termo, mas um conjunto feito de componentes contraditórios

envolvendo políticas, forças sociais e efeitos tanto positivos, quanto negativos"[105] (FAVARETO, 2016, p.05). Por essa razão e pelas disputas que existem sobre as narrativas da AF que o mundo acadêmico a reconhece enquanto um conceito político, já que "os traços constitutivos dos agentes produtivos rubricados como agricultores familiares não se encontram na agricultura nem na família, mas no projeto político de constituição de uma categoria socioeconômica" (NEVES, 2007, p.17).

Por essa razão encontramos diversas formas de compreensão do que seria essa AF. Há aqueles que enfatizam ser a AF uma intenção (PICOLOTTO, 2011, p.25), um conceito de significado flutuante (CABRAL ET AL, 2016, p.48), uma realidade polimorfa (LAMARCHE, 1998), uma categoria síntese (FRANÇA & SANCHES, 2015, p.11), um conceito "guarda-chuva" (VAN DER PLOEG, 2014), uma categoria política (SABOURIN, SAMPER, MASSADIER, 2015, p.607), ou simplesmente uma realidade "nem estritamente camponesa e tão pouco essencialmente capitalista e/ou mercantilizada. [Em que] o tipo social médio de agricultor familiar (...) constitui-se de uma família que trabalha em atividades agrícolas sob um pedaço de terra" (SCHNEIDER & CASSOL, 2017, p.91).

Seja lá qual for a ênfase dada pela academia, inclusive pelos espaços de debate onde a existência da AF é contestada, considerando-a "uma justificativa tão somente político-sindical, (...) sem nenhuma sustentação teórica" (NAVARRO, 2010, p.04), julgamos válido traçar o mapeamento da AF na PEB a partir do caminho oferecido por Delma Pessanha Neves, ao salientar que "não cabe aos cientistas sociais decidirem sob que condições políticas o emprego do termo é legítimo, mas sob que condições tão diferenciadas ele aparece como designação, como metáfora ou como sentido de ações políticas" (NEVES, 2007, p.17). Sendo assim, quando refletimos sobre quais condições no contexto da PEB permitem o agenciamento internacional da AF, notamos não somente a importância da trajetória político-institucional apresentada no item anterior, mas também como o seu agenciamento foi se moldando em conformidade aos diferentes espaços internacionais, mostrando-se como um conceito de características plásticas, maleáveis, adaptáveis. Características estas que, por sinal, muito contribuíram para sua difusão e circulação.

Se usarmos como exemplo o conceito de camponês ou agricultura campesina, de maior carga ideológica, notamos que a despeito da sua legitimidade e da sua força política por entre diversos movimentos sociais rurais pelo mundo e por movimentos transnacionais como a Via Campesina, a AF ganhou materialidade no plano das políticas públicas justamente por se

[105] No original: "it is not a model in the strict sense of the term, but a whole made up of contradictory components involving policies, social forces, and positive and negative effects".

mostrar um conceito propositivo e menos ideologizado, mas ainda assim com carga política – ao contrário do conceito extremamente produtivista da "pequena produção". A AF foi se mostrando hábil em oferecer soluções concretas para realidades distintas, a despeito dos problemas que encontra para sua adequação diante dos diferentes contextos territoriais.

Entre o referencial dominante neoliberal de ajuste estrutural e o referencial contestatário como é o caso da agricultura camponesa, a AF poderia ser vista como uma outra alternativa, pois gerou a oportunidade de visibilização de um nicho socioeconômico marginalizado e que, a medida do seu fortalecimento, também foi oferecendo oportunidades – outrora inexistentes – para tornar visível outras realidades do mundo rural, como é o caso da mulher agricultora, da juventude rural, da agricultura quilombola, indígena e extrativista, etc., realidades que não tinham nenhuma porta de acesso pela qual pudessem entrar para reivindicar direitos. Nessa mesma linha de raciocínio, Sérgio Schneider e Abel Cassol afirmam que, em meio à crise entre modelos produtivos, "[se] criou espaço para que experiências bem-sucedidas de inserção social e econômica baseadas na agricultura familiar mostrassem suas potencialidades" (SCHNEIDER & CASSOL, 2017, p.86).

É a partir dessas observações a respeito do conceito – notadamente sobre sua plasticidade e maleabilidade – que partimos para a verificação das condições que deram margem à sua conformação na PEB. Como já frisamos em trechos anteriores, desde seu surgimento, o conceito tem uma forte carga internacional: pelos intercâmbios entre os próprios movimentos sociais e os movimentos com organizações do Norte, pelo contexto de liberalização comercial, pela ampliação da participação social brasileira em fóruns internacionais, mas também pela característica da militância política de alguns personagens importantes deste contexto histórico, por terem uma bagagem prévia de atuação, contato e/ou circulação internacional.

Inclusive, é importante mencionar que todos os aspectos acima listados estiveram simultaneamente presentes na região Sul do País. A despeito da CONTAG ser uma confederação nacional, as federações do Sul muito contribuíram na construção dos referenciais iniciais da AF (de primeira geração, notadamente), por se tratarem de pequenos produtores melhor estruturados e mais ou menos já conformados às cadeias produtivas, e que muito perderiam com os desdobramentos da abertura comercial. Este sindicalismo rural do Sul do País mantinha uma estreita ligação com a CUT rural, que – por sua vez – dispunha de um número significativo de militantes da Democracia Socialista (DS), divisão interna do PT que tinha uma dimensão internacional muito presente.

Dentre as organizações que contribuíam para o debate sobre a AF no Sul – antes mesmo da sua institucionalização – era o DESER, organização não-governamental de pesquisas e que trabalhava não só na elaboração de diagnósticos sobre o meio rural brasileiro, mas também estabelecia contato com outras organizações internacionais – especialmente francesas – na discussão de tipologias para essa pequena produção. O DESER também muito atuou no assessoramento das organizações e cooperativas rurais no Sul sobre os impactos da integração regional. Outro aspecto convergente do Sul do País é sua própria condição geográfica, que permitia um maior contato com as organizações do Uruguai, Argentina e Paraguai. Um ano antes do PRONAF surgia a COPROFAM, e sua organização veio pela preocupação de alguns produtores da região – especialmente de produtos como leite, trigo e hortaliças – sobre uma possível desgravação tarifária muito agressiva, que atingiria diretamente esses setores. Para concluir esse perfil do Sul do País, destaca-se o ativismo político dos governos de esquerda.

Afinal, havia na cidade de Porto Alegre, desde 1989, o Orçamento Participativo, e que ganhou atenção internacional já nos anos 1990, contribuindo para uma grande circulação internacional de ativistas, agências e organizações de todo o mundo (ABBERS, 2000). Em 1995, também em Porto Alegre, se estabelece a rede Mercocidades, e seu intuito "era fazer pressão para incluir a participação das cidades no projeto de integração dos mercados econômicos entre os países do Cone Sul" (PORTO DE OLIVEIRA, 2013, p.72). O governo estadual de Olívio Dutra em 1999 trazia mais uma dimensão internacional, não só pela realização do Fórum Social Mundial em 2001, mas pela grande efervescência existente no campo sulista, com inúmeros assentamentos e mobilizações rurais (como era o caso das "Jornadas da Luta", mencionadas anteriormente). Todo esse contexto impactava na dinâmica governamental, vide a criação de uma Assessoria internacional dentro da Secretaria de Agricultura do Governo do Rio Grande do Sul, promovendo intercâmbio, contatos e trocas com as mais diversas instituições do mundo. Toda essa confluência permitiu colocar em contato diversos personagens que – nos anos do governo Lula – migraram em grande número para o governo federal, tendo muito contribuído para a internacionalização da AF.

Já no plano macro antes de 2003, "se for olhar para a política externa do Brasil, ela é a política externa do agronegócio e só vai mudar no governo Lula. [Antes] se tinha uma relação simbiótica do capital com o Estado"[106]. Portanto, ainda que houvesse desde os anos 1990 uma forte mobilização internacional permeando a agenda da AF, ela se dá fora dos marcos da PEB. No máximo, como discutimos nos itens anteriores, a AF perpassava o universo do alívio à

[106] Entrevista com representante A do MRE realizada em outubro de 2017.

miséria e à pobreza, em consonância ao referencial das agências internacionais como o Banco Mundial. Contudo, essa mobilização fora da PEB desempenhou o importante papel de tornar esse universo internacional conhecido/habitual por entre seus empreendedores políticos, indivíduos cuja característica principal "consiste na defesa de uma ideia e na percepção de momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas" (CAPELLA, 2016, p.489).

Desde os primeiros meses do governo Lula, alguns eventos foram marcantes para o desdobramento da AF em política externa, como foi o caso do cronograma em curso das negociações internacionais e que ocorriam simultaneamente à montagem do novo governo. Afinal, mesmo que o MDA já existisse enquanto tal desde sua reformulação no final de 1999 (oficializada com o Decreto nº 3.338/2000), o governo Lula trouxe novos quadros ao ministério, já que o MDA ficou sob a alçada do próprio PT. Diversos quadros atuantes no Sul do País durante a gestão de Olívio Dutra, como foram os casos de Miguel Rossetto e Guilherme Cassel (respectivamente Ministro e Vice-Ministro), migraram para o MDA e ambos "vinham de toda a experiência internacional do Governo do Estado [do RS], especialmente com o Fórum Social Mundial e, chegando no MDA, eles tinham clareza que tinha uma agenda 'pegando', que era a ALCA e a OMC"[107]. Inclusive, logo após a posse foi criado um Grupo de Trabalho Internacional para que agentes governamentais, movimentos sociais, academia e organizações não-governamentais pudessem debater essa agenda conjuntamente. A estruturação do GT deu azo à criação, a partir da reforma estrutural do MDA de julho de 2003 (pelo Decreto nº4.723/2003), da Assessoria Internacional e de Promoção Comercial (AIPC) dentro do gabinete do ministro.

Ainda nesse momento mais embrionário, as prioridades tanto da AIPC quanto do GT (ainda existente) giravam em torno da próxima conferência da OMC, a ser realizada em setembro do mesmo ano, em Cancun. Dentre as ações desenvolvidas estava a realização de seminários para a avaliação dos impactos das negociações nas políticas da AF. Um deles foi o seminário "Agricultura Familiar e Negociações Internacionais", organizado pelo MDA, MRE e REBRIP, em Brasília, entre os dias 20 e 22 de agosto de 2003. Com a presença de representantes de governos de 11 países, bem como do Chanceler Celso Amorim, a declaração final do encontro trazia elementos como "garantir que os acordos internacionais fortaleçam e gerem melhoria de renda e qualidade de vida aos agricultores familiares em toda a sua diversidade" e "garantir a participação da sociedade civil, particularmente as organizações de

[107] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

trabalhadores e produtores rurais familiares, nas negociações internacionais"[108]. Concretamente, a reunião de Cancun foi a primeira que incorporou na delegação oficial brasileira representantes dos movimentos sociais rurais, como foi o caso da participação da CONTAG, além – é claro – de ter oficializado a constituição do G-20 Agrícola, coalizão que tinha como principal base articuladora a agenda de SAN e do desenvolvimento rural.

Há uma série de outros desdobramentos internacionais nestes primeiros anos do governo Lula, e – neste capítulo – vale destacar que os espaços foram sendo criados tanto pela experiência internacional prévia dos empreendedores políticos envolvidos, quanto pelo contexto que exigia ações imediatas. Afinal, a depender dos desdobramentos dos acordos comerciais, estes poderiam afetar diretamente as políticas públicas domésticas para a AF, como são os parágrafos do acordo agrícola da OMC sobre tratamento especial e diferenciado, e as regras referentes às distorções de mercado (atingindo políticas como as de preços mínimos, compras governamentais, estoques públicos, etc.). Ainda dentro deste tema, outros dois espaços governamentais – com impacto na PEB – abriram-se para a agenda da AF. O primeiro era o Grupo Técnico Informal (GTI), criado desde 2003 pela DPB, no qual participavam o MAPA, o MDA, a CNA, a CONTAG, outros representantes do MRE e o Instituto de Estudos do Comércio e das Negociações Internacionais, ÍCONE, centro financiado por várias entidades representativas de setores do agronegócio.

O GTI foi se consolidando como um importante espaço para formulação das posições brasileiras sobre o acordo agrícola, buscando criar consensos entre as orientações e diretrizes dos setores envolvidos. O GTI despontou como um esforço do Itamaraty em recuperar sua autoridade em matéria de negociações internacionais (RAMANZINI JR, 2010, p.104), já que, até os anos 1990, a matéria estava circunscrita à CACEX (Carteira de Exportação do Banco do Brasil). Dentre suas estratégias, o GTI buscava "pacificar" a questão agrícola antes de seu debate na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), segundo espaço organizacional que se abriu à agenda da AF a partir de 2005. Aqui, não apenas o setor agrícola era posto em negociação, já que participavam do Conselho de Ministros da CAMEX (além da Secretaria Geral da Presidência): a Casa Civil, o Ministério da Fazenda, do Planejamento, da Indústria, dos Transportes, da Agricultura, o Itamaraty, e partir de 2005 até 2016, o MDA. Sua entrada na Câmara contribuiu para reequilibrar institucionalmente o jogo de forças entre a agenda da AF e os objetivos do agronegócio – ao menos no plano institucional – pois ganhou com o assento o direito ao voto sobre os acordos de comércio internacional firmados pelo Brasil.

[108] Seminário "Agricultura Familiar e Negociações Internacionais", Declaração de Brasília, 22 de agosto de 2003.

Até aqui enfatizamos notadamente o agenciamento da AF na política externa no que tange às negociações agrícolas internacionais dada a conjuntura histórica dos primeiros anos do governo Lula, mas outras frentes de política externa também contemplavam a questão da AF, como a integração regional e as estratégias da pauta de SAN. Contudo, ambas também estiveram mobilizadas em diversos momentos em torno das negociações internacionais. Para o caso do Mercosul, é importante destacar que as negociações Mercosul-União Europeia ocorriam simultaneamente à OMC e, se tratando de uma negociação bilateral, as propostas de desgravação tarifária eram ainda mais profundas do que as discutidas no plano multilateral. Um exemplo das desgravações mais impactantes na ocasião era da cadeia dos lácteos, que estava sendo ofertada pelo governo brasileiro a quase tarifa zero, isto é, seguindo a linha do MAPA que trabalhava "em cima da lógica de zerar tudo, na esperança de que eles [a União Europeia] também baixassem"[109].

Como enfatizado por representante do MDA, o leite é produto básico de SAN, além de ser a cadeia produtiva da AF que mais emprega no País. Como desenvolvido pela/o entrevistada/o, "não se está concorrendo com a 'vaquinha' da Europa, mas com o Tesouro da União Europeia, que leva esse produto ao exterior a preços artificiais (...), gerando resultados desastrosos para o Brasil"[110]. Já no que tange à pauta de SAN, o CONSEA – recriado desde o início do governo Lula – também abriu um espaço específico na sua formatação só para discutir as negociações. Por exemplo, surgiu em 2004, o "Grupo de Trabalho sobre Negociações Internacionais" na Câmara Temática 1 do Conselho. Dentre as primeiras diretrizes apresentadas pelo CONSEA em matéria internacional estava justamente a questão do impacto da produção da AF, tendo o Conselho manifestado "disposição de ser parte ativa nas consultas a respeito das negociações em curso com a Organização Mundial de Comércio (OMC) e a União Europeia e o Mercosul, alertando para seus possíveis impactos sobre a segurança alimentar e nutricional"[111].

Salientamos com essa primeira "ancoragem" da AF dentro da PEB, o esforço de convencimento da importância que tinha esse setor socioeconômico. Afinal, se tratava de uma pauta que – no mesmo momento das negociações – estava a ganhar vulto domesticamente pela construção de novas políticas públicas e com o aumento orçamentário destinado à agricultura familiar e desenvolvimento rural. Portanto, tanto pelo peso do agronegócio na pauta internacional do Brasil quanto pela falta de compreensão da importância do tema da AF, havia

[109] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[110] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[111] Exposição de motivo nº 26, de 30 de novembro de 2004 enviada pelo CONSEA à Presidência da República.

uma desassociação entre política interna e política externa. Como explica representante do MRE, "era mais fácil de entender na parte de cooperação, mas na parte de negociação era menos evidente (...) Os diplomatas tinham dificuldade de entender como era possível ser também defensivo em agricultura"[112].

Portanto, a AF – a partir desses espaços acima mencionados – buscou se fincar enquanto tema da PEB para garantir sintonia e coerência entre os níveis doméstico e internacional, mas também para garantir um espaço nos acordos internacionais para manutenção dessas políticas [*policy space*] que estavam em franca evolução doméstica. Esse crescimento interno da pauta, por sinal, foi essencial para a consolidação de outras frentes da AF na agenda da PEB, como é o caso da integração regional. Essa agenda, como veremos no próximo capítulo, muito dependeu de articulação com outras organizações, como agências internacionais, complexificando esse processo de difusão, seus limites e potenciais de alcance.

Ainda que as diversas pautas tivessem um forte engajamento dos movimentos sociais, a participação destes na integração regional possuía caráter orgânico e indissociável. Como analisa Paulo Nierdele, "a trajetória da COPROFAM se confunde com a própria história da REAF" tendo em vista que trabalhavam para "unificar as organizações sindicais em torno de um objetivo comum: o reconhecimento de que seus países abrigam distintas formas de fazer agricultura" (NIERDELE, 2016, p.584). Aqui também foram promovidos seminários seja com movimentos e governo, seja somente entre os movimentos, para conscientizar as lideranças da região sobre a importância de uma articulação em prol da AF. Os movimentos, inclusive, já participavam do Mercosul a partir do Sub-Grupo de Trabalho nº8 desde os anos 1990, voltado para questões técnicas agrícolas, sendo a COPROFAM ali reconhecida como um "interlocutor válido perante os técnicos que tratavam de temas agrícolas no Mercosul" (RIELLA, 2002, p.48).

Para os espaços governamentais onde mais claramente se discutia essa frente da AF em política externa estava a AIPC, que trabalhava diretamente com os movimentos e também com os setores governamentais dos demais países. Contudo, a AIPC também buscava costurar uma articulação com pontos focais no Itamaraty, tendo em vista que – em um primeiro momento – ainda não havia sido criada a CGFome, que logo se transformou no principal ponto de referência para questões sobre desenvolvimento rural. Outro espaço no Itamaraty que foi se abrindo ao tema foi o Departamento do Mercosul (DMSUL), especialmente com os desdobramentos

[112] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.

procedimentais pós aprovação da REAF. A despeito destes contatos com o MRE, sua participação na REAF nunca foi muito saliente, como discutiremos no capítulo seguinte.

A REAF já se desenhava nas reivindicações dos movimentos e organizações rurais, ainda que não contemplasse o formato de "reunião especializada", como terminou por assim se constituir em 2004. Essa formatação do desenho, por sinal, teve muita influência do Itamaraty. Dentre os aspectos que deram azo a sua constituição estava o convencimento de "aliados influentes", como tratado por Priscila Carvalho, pois "não aparecem espontaneamente, mas são conquistados, construídos, disputados" (CARVALHO, P., 2011, p.76). Dentre os aliados, está o próprio chanceler Celso Amorim, que deu seu apoio crítico à criação de um espaço dentro do Mercosul que contemplasse especificamente a AF já no final de 2003, durante reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC).

Outro apoio importante para esse fim foi o suporte do FIDA, que nesta conjuntura financiava a circulação das lideranças e a realização de diversos seminários sobre AF por entre os demais países-membros do bloco pouco familiarizados com a categoria. Com a oficialização da REAF em 2004 (pela resolução CMC nº 11/2004) houve uma nova frente institucional – nacional e regional – para a AF dentro do governo brasileiro. O modelo de funcionamento desenhado para a REAF, esquematizada entre sessões nacionais e regionais, contemplava a participação obrigatória dos movimentos sociais ao lado dos representantes governamentais, o que muito contribuiu para o empoderamento dos movimentos já participantes, bem como para a aproximação de novos grupos, que viam no espaço uma oportunidade de apresentar suas reivindicações. A inclusão de novos movimentos sociais ao longo do tempo contribuiu para a expansão da pauta da REAF que, nos primeiros anos e em conformidade com seu tempo histórico, tinha como frente prioritária de trabalho as negociações internacionais, além – é claro – da socialização do conceito de AF pela região.

A criação desse espaço no plano da integração regional teve um impacto extremamente positivo para agenda da AF, no sentido de ajudar a consolidar sua existência para além do plano doméstico. Porém, a criação da REAF também contribuiu para a circulação das políticas públicas que vinham sendo construídas – e obtendo resultados positivos – a partir do Brasil. Dos anos 2005/2006 em diante, o governo brasileiro já começou a "chamar atenção" pelas suas práticas, e receber um grande número de delegações interessadas em compreender o sucesso das políticas brasileiras, notadamente o PRONAF, o PAA e o PNAE.

Nos anos subsequentes, há uma nova exportação *sui generis* de "sucesso", pois a própria REAF passou a ser vista como uma prática interessante a ser replicada em outros organismos internacionais, ainda que a reunião especializada seja, como reforça Paulo Nierdele, menos um

modelo e mais um acúmulo histórico, com resultados positivos, desta experiência específica do Mercosul (NIERDELE, 2016, p.597). Inicialmente, o processo de cooperação Sul-Sul – que envolvia a agenda da AF – foi muito reivindicado pelos países-membros do Mercosul, especialmente pela socialização promovida pela REAF, sendo essa orientação condizente com os princípios constitucionais que fundamentam as relações internacionais do país, de "integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina" (CRFB, Art.4º, § Único).

A despeito da força intrabloco, a CSS também foi se ampliando para os países da América Latina e Caribe como um todo, além do continente africano. Essa circulação conta com um forte apoio de agências e organismos internacionais, que passaram a se interessar no pacote de políticas públicas desenhado pelo Brasil. Para o caso do FIDA, este já atuava ativamente desde o final dos anos 1990, com a aprovação do convênio FIDA-Mercosul que estabelecia a criação da "Unidade de Coordenação Regional" (UCR), para apoiar a definição e a coordenação de estratégias políticas de combate à pobreza rural no processo de integração regional. Também há de se destacar a participação da FAO América Latina, com o apoio para a intermediação e socialização dos contatos, na elaboração de seminários e cursos, no financiamento de projetos piloto, dentre outras ações. A seção regional também atuava com muito mais proximidade aos movimentos sociais, o que tornou os processos de circulação das políticas distinto, por exemplo, daqueles desenvolvidos no continente africano, onde o contato e participação dos movimentos sociais e da sociedade civil era menos presente. Há de se enfatizar, igualmente, que a partir de 2006, José Graziano da Silva foi empossado diretor regional em Santiago, o que muito contribuiu para a circulação da estratégia do Fome Zero por toda a região e, consequentemente, do pacote de políticas públicas voltado para a AF.

Seja para a América Latina, seja para a África, é importante reforçar que a cooperação brasileira seguia o modelo de cooperação por demanda, o que reforçava a fragmentação da cooperação, como já discutimos anteriormente. Das três políticas de sucesso já citadas – PRONAF, PAA e PNAE – cada qual era de responsabilidade central de diferentes ministérios, sendo eles o MDA, o MDS e o MEC/FNDE, respectivamente. A demanda por cooperação era recebida e administrada pelas secretarias e assessorias internacionais destes ministérios, com maior ou menor ingerência da ABC. Todos os projetos de cooperação que envolviam as políticas acima mencionadas tinham a característica de "estruturante", isto é, criar o que ficou conhecido como "círculos virtuosos" pois buscavam integrar e atrelar o desenvolvimento rural e a produção da AF com a demanda de SAN, fortalecendo mercados locais e, consequentemente, o próprio território.

Os desdobramentos dessas políticas domésticas foram o Mais Alimentos Internacional (em referência ao Pronaf Infraestrutura), o PAA-África e o Programa de Alimentação Escolar (*home grown school feeding programme*). Neste caso, destacamos que o tema da AF passou a repercutir não apenas nas embaixadas do Brasil ao redor do mundo, mediante de pedidos de cooperação, mas também via Departamento de América Latina e Caribe e Departamento da África dentro do MRE, que colocavam em contato os ministérios e, no caso da AF, a AIPC. Contudo, é importante destacar que projetos "estruturantes" também eram concebidos por outros setores que trabalhavam a cooperação técnica agrícola, ainda que a concepção de estruturante neste caso estivesse associada ao apoio técnico para conformação de um setor agrícola mais robusto e de viés exportador (IPEA, 2013, p.37).

Nesta frente, trabalhavam mais ativamente a Embrapa e o setor de cooperação internacional do MAPA, a partir dos seguintes projetos principais: o Programa de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSavana); o projeto Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) para o setor algodoeiro; o projeto de rizicultura do Senegal; e o suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique (IPEA, 2013, p.37). Esses projetos contavam com um forte apoio do agronegócio brasileiro e se confundiam mais claramente com os próprios interesses comerciais brasileiros, colocando em xeque os argumentos de uma cooperação solidária e sem contrapartida para o Brasil. Além dos projetos mencionados, a presença do Brasil na África foi se firmando em várias frentes e a atuação via cooperação técnica pela Embrapa foi uma dessas frentes. Antes do governo do PT, a Embrapa não possuía um perfil voltado para a CSS, o que comprometia algumas das suas ações internacionais, como autorização de lotação de técnicos no exterior (GOULET, GABAS & SABOURIN, 2013, p.95). Em 2010, a agência passou por uma reforma, facilitando tanto a atuação de funcionários no exterior, bem como a instalação de escritórios internacionais, como a Embrapa África em Gana, uma coordenação geral em Moçambique e a presença permanente de técnicos em regiões com projetos de maior vulto, como Mali e Senegal (CABRAL & SHANKLAND, 2013, p.15). Além dos projetos mais diretamente associados à atuação do agronegócio brasileiro no exterior, a Embrapa também prestava assistência aos projetos mais diretamente associados ao desenvolvimento rural e social.

Inclusive, além das críticas mais fortemente associadas aos projetos de cooperação diretamente ligados ao agronegócio (como é o caso do ProSavana), uma série de problemas também tem sido atrelados aos projetos de CSS oriundos da AF e SAN. No final do segundo mandato do governo Lula, foi promovido o "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural", com a participação de representantes de 45 países

africanos (e, dentre eles, 39 ministros de Estado), além de representantes de organismos internacionais. O encontro tinha como principal missão "mostrar as políticas públicas em desenvolvimento e promover o Brasil como referência em agricultura tropical para a África" (MALUF, SANTARELLI & PRADO, 2014, p.26). Em seu pronunciamento oficial, o Presidente Lula não só reforçou o discurso da dualidade da agricultura brasileira, afirmando que "no Brasil, o governo tem que financiar o agronegócio e a agricultura familiar, e fazemos isso com prazer porque sabemos da importância que têm os dois setores na economia brasileira"[113], como enfatizou que o continente africano compartilha de diversas similaridades com o Brasil, facilitando ainda mais a transferência dessas experiências.

Na ocasião, apresentou uma série de projetos de cooperação que, inspirados no caso brasileiro, poderiam contribuir com o desenvolvimento rural na África. Foi nesse contexto que se desdobrou tanto o Mais Alimentos Internacional quanto PAA-África. No mesmo ano, é criado o Centro de Excelência de Combate à Fome no Brasil, a partir de uma parceira brasileira com o PMA, tendo contribuído na promoção e difusão do Programa de Alimentação Escolar pelo mundo.

O programa Mais Alimentos é um desdobramento do projeto brasileiro após a crise mundial de alimentos de 2008, quando uma linha especial de financiamento do PRONAF foi dedicada para compra de maquinário e capacitação técnica da AF como forma de potencializar a produção de alimentos no país. A estratégia do Mais Alimentos Internacional se baseava na concessão de crédito facilitado para compra de maquinário brasileiro. Foi inicialmente ofertada a cinco países africanos, Etiópia, Malawi, Moçambique, Nigéria e Senegal, mas posteriormente expandida para outros países, inclusive para América Latina e Caribe. O projeto recebeu diversas críticas notadamente por estar mais focado na venda de maquinários (privilegiando a agenda da indústria brasileira) do que em oferecer assistência técnica para potencializar o desenvolvimento rural das comunidades (CABRAL ET AL, 2016, p.50).

Para o PAA África, programa composto por uma série de projetos-piloto de criação de mercados institucionais para a AF em diferentes regiões na África, as principais críticas giravam em torno da falta de planejamento e do baixo orçamento. Contudo, é contumaz se reforçar os problemas desde o programa brasileiro, que se divide em duas frentes: compra com doação simultânea, privilegiando a compra de produtos de agricultoras/es com baixa inserção no

[113] Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural. Palácio Itamaraty, 10 de maio de 2010. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/, na sessão Discursos, 2º mandato, 2010, do Presidente Lula. Acesso em: junho de 2018.

mercado (de responsabilidade do MDS); e a formação de estoques, privilegiando aquelas famílias e cooperativas já melhor organizadas produtiva e economicamente (de responsabilidade do MDA).

O MDS e seu foco em SAN valoriza mais o produto e se preocupa em promover a mediação entre o produtor e seu consumidor. Num outro espectro está o MDA que mais valoriza os produtores, reconhecendo que – por mais que a compra pública seja necessária – ela precisaria vir acompanhada do fortalecimento e capacitação desses produtores para que possam concretamente se inserir nas cadeias locais (GRISA, 2012, p.221-223). Ainda que o programa seja um dos mais reconhecidos internacionalmente, as dificuldades da intersetorialidade existem desde o plano doméstico, correndo o risco de um tratamento mais social e menos produtivo da AF (SABOURIN ET AL, 2014, p.43).

Para todos os três programas, uma das críticas mais recorrentes está no descolamento entre as características sociopolíticas territorializadas do longo processo histórico que deu origem a essas políticas no Brasil com a realidade político-territorial presente nos países e regiões em que esses projetos de CSS buscaram ser implementados (MILHORANCE, 2013; CABRAL, 2011). Diversas/os entrevistadas/os enfatizaram a complexidade da transferência, especialmente para que o programa não seja provisório, isto é, enquanto durar o projeto de cooperação, mas sim que sejam assumidos e incorporados pelos governos locais [*ownership*]. Como relatado por representante da FAO, "você precisa de outros elementos para conseguir implementar. Na parte do fornecimento, você precisa de assistência técnica, etc. Na parte da demanda, você também tem que estruturar, para que ela seja estável. É preciso de uma série de políticas alinhadas"[114].

A falta de marcos normativos e do reconhecimento do conceito da AF são outras críticas recorrentes, o que nos faz retomar o debate outrora apresentado sobre as características do conceito. Durante o Ano Internacional de 2014, a FAO desenvolveu uma série de debates para discutir uma estratégia de conceituação da AF que contemplasse a maior variedade de agricultoras/es existentes no campo. A despeito da ênfase em duas categoriais principais – gestão e mão de obra predominantemente familiar – outros critérios ainda são necessários para melhor captar a complexidade da AF existente por todo o mundo (PATRIOTA ET AL, 2015, p.05). As políticas desenhadas no contexto brasileiro – e aquilo que no Brasil se definiu enquanto AF – têm especificidades que nem sempre convergem com a realidade dos países cooperantes. Por um lado, a amplitude do conceito lhe permitiu uma circulação ampla, por

[114] Entrevista com representante A da FAO realizada em outubro de 2017.

outro, prescinde de reconhecimento pelos movimentos e organizações sociais, nos remetendo à ênfase dada pela academia da força do conceito enquanto uma categoria política e não um simples dado estatístico.

Se aqui destacamos o papel da cooperação técnica bilateral e trilateral, ela só é de fato possível por conta do engajamento ativo do país para promoção das suas "boas práticas". Em valores orçamentários, conforme dados disponíveis pelo IPEA, a cooperação técnica brasileira que era de aproximadamente R$27,7 milhões em 2005, chegou a atingir o pico de R$101,6 milhões em 2010, com uma redução para R$68,8 milhões em 2013[115] (IPEA, 2017). Ao lado da cooperação técnica, outra frente que também assumiu os desenhos da AF foi a cooperação humanitária, de responsabilidade da CGFome após sua criação em 2004. Antes do governo Lula, toda a atividade humanitária era pontual, além de não se consubstanciar enquanto prioridade de política externa. Com lançamento do Fome Zero, a questão ganhou novas matizes e "a política externa brasileira refletiu esta mudança e buscou esta estratégia em âmbito internacional" (IPEA, 2013, p.73).

A doação de alimentos promovida pelo Brasil também buscava se alinhar à estratégia estruturante, pois promovia a compra de estoques locais da AF. Com isso, a doação de alimentos que em 2005 girava em torno de R$1,2 milhões, atingiu a impressionante marca de R$284,2 milhões em 2010 (coincidindo com o início das doações feitas pelo Brasil ao PMA), até a uma redução para R$46,8 milhões em 2013 (IPEA, 2017). Outros setores participavam da estratégia de cooperação humanitária, dentre eles, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), fundamental para a composição dos estoques públicos brasileiros, tanto para a cooperação internacional, mas também para os programas de compras públicas domésticos. Outras instâncias também se envolveram com a cooperação humanitária, notadamente após a criação do Grupo de Trabalho sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), em 2006. A criação do GTI-AHI dava suporte ao interesse concreto brasileiro de aprimorar e legitimar suas estratégias de cooperação internacional. Em paralelo, ajudou a difundir o reconhecimento da nova modalidade de cooperação humanitária estruturante, que contava com o reconhecimento do setor da AF.

Até aqui, apresentamos a ancoragem da agenda da AF na PEB nos espaços que discutiam negociações internacionais, com esforço de fazer coincidir as estratégias domésticas para a AF com aquilo que se desenhava nas propostas brasileiras agrícolas internacionais e, paralelo à questão das negociações, uma ancoragem da AF na CSS e nos diversos canais –

[115] Últimos dados disponíveis pelo IPEA.

fragmentados – existentes para a difusão das políticas de desenvolvimento rural promovidas pelo Brasil. Lembrando que, neste caso, o discurso de política externa se valia da AF para destacar o caráter dual da agricultura brasileira, exaltando saber o país conciliar dois projetos de desenvolvimento: do agronegócio e da AF.

Por fim, cumpre destacar uma terceira ancoragem que, não se descolava das demais, mas tem suas estratégias e referenciais específicos, que é a ancoragem da AF na PEB a partir da agenda de SAN. Como enfatizado por representante do MRE, "o grande gancho para levar a agricultura familiar para o MRE é quando você diz que você garante segurança alimentar e nutricional ao oferecer maior condições para essa população do campo, quando foca em políticas rurais para o homem do campo"[116]. Nesta frente, era a CGFome efetivamente o principal "ancoradouro" dentro do Itamaraty. A Coordenação-Geral, como já enfatizamos anteriormente, foi constituída para representar a frente internacional do Fome Zero, e a figura do diplomata responsável pela pasta, Milton Rondó, era historicamente associada à agenda de SAN. Além dos projetos de cooperação que já discutimos, a CGFome era considerada o principal canal de abertura da sociedade civil dentro do Itamaraty, que desde sua criação ganhou mais circulação e diálogo dentro do ministério.

Apesar da existência de departamento específico para os temas afeitos às organizações multilaterais, era a partir da CGFome que as principais linhas de atuação do Brasil em matéria de desenvolvimento rural e SAN eram delineadas. Diversas/os entrevistadas/os salientaram a prática bastante recorrente dentro da CGFome de convocar os diferentes setores interessados – ministérios e sociedade civil – para debater o tema a ser apresentado nos organismos. Contudo, duas questões sobre a institucionalidade da CGFome precisam ser destacadas. A primeira diz respeito à linha prioritária de atuação atrelada fundamentalmente não à AF, mas à SAN, o que implicava em diferentes prioridades e estratégias de atuação do setor. Como afirmado por representante do MRE, "o Itamaraty criou uma nova divisão, mas que era voltada para assuntos de fome, não necessariamente de assuntos de agricultura"[117], portanto, o agenciamento da AF por dentro da CGFome se engajava com a força do Fome Zero e assumia um sentido subordinado à SAN, como é enfatizado por representante do MDA/SEAD:

> As demandas da agricultura familiar têm uma legitimidade em si. Seja por expressar interesses legítimos de vários setores sociais, por ter contribuição econômica para o desenvolvimento das regiões, etc. Mas eu acho que as políticas públicas diferenciadas para agricultura familiar conseguiram crescer no Brasil e na América Latina por conta

[116] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.
[117] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.

> do reconhecimento dado pelo 'Fome Zero' e pela agenda da segurança alimentar de que tais políticas têm um papel a cumprir. Então, tem um sentido subordinado[118].

A segunda questão sobre a institucionalidade da Coordenação diz respeito à sua posição no organograma. Diversas/os representantes do MRE enfatizaram que a criação da CGFome dentro da Secretaria Geral lhe concedeu um *status* político, comprometendo a sua assimilação, internalização e capilaridade com o resto da estrutura do ministério. Esse descolamento era ainda mais realçado pelo fato de não ter havido rotatividade da chefia, como é de praxe nos demais departamentos. Essas características contribuíram para que a CGFome e suas linhas de atuação não se enraizassem mais profundamente no desenho institucional do ministério, além de ter lhe dado a ênfase de um setor político-partidário. Quando da ruptura institucional em 2016, não só a CGFome foi extinta, mas as linhas de política externa que ali ganhavam visibilidade e reconhecimento foram pulverizadas por outros setores que não tem condições burocráticas de dar conta das novas demandas.

Para encerrar a questão da ancoragem de AF na PEB a partir da pauta da SAN, cumpre destacar o papel desempenhado pelo CONSEA, reconhecido como "o grande motor legitimador da política externa brasileira de segurança alimentar e nutricional" (RONDÓ & LOPES, 2016, p.08). Como analisado por Nathalie Beghin, o CONSEA desde sua recriação até 2013 emitiu 12 exposições de motivos com temas relacionados, direta ou indiretamente, a questões internacionais. Além da questão referente às negociações internacionais, já mencionada anteriormente, outros temas como a crise mundial de alimentos e a preocupação com a maneira pela qual a CSS tem sido conduzida pelo País já foram pauta dessa atuação do CONSEA sobre a PEB (2014, p.63).

O Conselho também sempre esteve presente em vários fóruns e arenas internacionais que discutem SAN e desenvolvimento rural – com especial destaque para as três agências da ONU em Roma (FAO, FIDA e PMA) – contribuindo para o adensamento dos debates entre governo e sociedade civil. O fato de ser uma estrutura de aconselhamento direto da/o Presidente da República também se verificou um diferencial para sensibilização de temas de SAN e AF no contexto macropolítico. Na mesma linha do CONSEA e mais diretamente voltado para o desenvolvimento rural e AF, está o CONDRAF, que funciona também com o debate entre governo e sociedade civil, ainda que este Conselho disponha de menor visibilidade. O CONDRAF possui em sua estrutura a Comissão Permanente de Assuntos Internacionais e, inclusive, o CONSEA tem buscado mais recentemente se aproximar dos debates e pautas

[118] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

internacionais do CONDRAF (BEGHIN, 2014, p.69). Esse esforço corrobora com a tese da relação próxima, porém, não intrínseca entre AF e SAN na política doméstica e internacional.

Há uma série de outros espaços que também estavam conectados com a agenda internacional da AF, como eram as atividades externas do INCRA e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), a relação da AF para a exportação de maquinários agrícolas com o MDIC, outras frentes de integração regional que se abriram para a agenda como eram os casos da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), além do seu agenciamento por outros espaços multilaterais, como eram as Conferências do Clima. Contudo, destacamos ao longo deste item alguns dos espaços que mais substancialmente estiveram envolvidos com a agenda da AF na política externa e claramente contribuíram para a sua visibilização internacional.

A linha de raciocínio até aqui montada buscou enfatizar as "brechas" pelas quais a agenda da AF conseguiu se infiltrar dentro do discurso e das práticas da PEB: 1) pelas negociações internacionais com uma estratégia defensiva, 2) pela agenda de integração regional e CSS via difusão de pacotes de políticas públicas correlacionados à AF e, 3) atrelada às estratégias de SAN, angariando a partir dessa associação – notadamente com a repercussão do Fome Zero – legitimidade internacional. Da mesma forma como iniciamos este item, reforçamos que o agenciamento da AF ocorreu a partir das "brechas" disponíveis e/ou encontradas, pois ao lado desta agenda está a agenda do agronegócio, com forte peso político, burocrático e econômico para influenciar e intervir na condução dos assuntos internacionais do País.

A estrutura institucional do MAPA veio se transformando desde os anos 1990 para atender ao processo de internacionalização do agronegócio brasileiro. Contudo, foi a partir de 2005 que o ministério passa por uma profunda reforma constituindo não apenas a Secretaria de Relações Internacionais (SRI), mas ampliando o escopo de atuação de todo o ministério vide "a multiplicação de referências a atribuições internacionais em grande parte dos departamentos do ministério" (MACHADO, 2009, p.80). Como também já mencionamos, em 2008 o MAPA aprovou a criação da adidância agrícola, reforçando a atuação do agronegócio na PEB. A despeito dessa força do setor, o discurso da complementaridade era ferramenta estratégica da PEB durante o governo do PT. Como descreveu Francesco Pierri:

> "A tradição agrícola [brasileira] de propriedade de larga escala, de monocultura e de trabalho assalariado para exportação de *commodities*, que por muito tempo alimentou o discurso dominante, está agora lutando não só com uma nova narrativa de política

> pública da 'agricultura familiar para a segurança alimentar', mas também com a atenção da classe média. Esta tem sido uma grande conquista em um prazo relativamente curto"[119] (2013, p.04).

De fato, ao observarmos o surgimento das políticas públicas para a AF, notamos que em um curto espaço de tempo de um pouco mais de 20 anos, aquilo que era identificado como atraso, ineficaz e fadado à extinção, ganhou o espaço público enquanto modelo capaz de erradicar a pobreza e a fome, reduzir a desigualdade, além de equilibrar desenvolvimento econômico com justiça social. O "Consenso de Brasília" concedeu tração internacional ao tema da AF, ao mesmo tempo que contribuía para a sua legitimação doméstica. Com a extinção do ministério pós-2016, a agenda da AF conseguiu se manter dentro da Casa Civil e, a despeito do seu rebaixamento institucional de ministério para secretaria especial e da redução do seu orçamento geral a partir de 2016 (de aproximadamente R$2.8 bilhões em 2015 para R$1.5 bilhões em 2016), a AF manteve boa parte da sua estrutura organizacional preservada (ao contrário de outros ministérios) e com a manutenção e funcionamento do seu pacote de políticas públicas. O discurso "positivo" da dualidade e complementariedade, da força deste setor socioeconômico, e do seu reconhecimento internacional foram constantemente mencionados pelas/os entrevistadas/os como elementos para essa resiliência do setor.

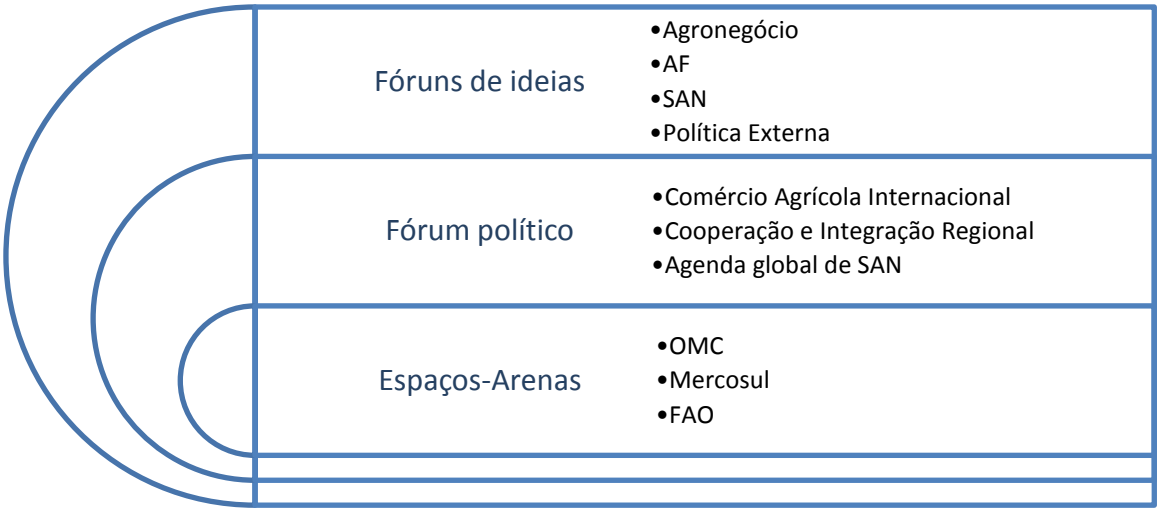
Ainda que diferentes atores tenham sido importantes para essa trajetória internacional da AF, como é o caso do ativismo doméstico e internacional dos movimentos sociais rurais, o projeto brasileiro em política externa tem um peso fundamental para essa internacionalização da agenda. Afinal, foi a partir da vontade política do Brasil de se colocar no tabuleiro internacional como um ator capaz e legítimo de um novo modelo de desenvolvimento que deu condições da agenda ganhar as "brechas" que, sem uma nova orientação de política externa, talvez não achasse abertura, dada a preponderância do agronegócio na orientação macroeconômica do país.

Foi o caso da criação da criação da REAF, do G-20 Agrícola, e da reforma do CSA, eventos que discutiremos nos capítulos subsequentes. Por esta razão, o projeto de PEB é, por si, um fórum de ideias. Quando reunimos os ancoradouros da AF em política externa, e buscamos associá-los aos referenciais e fóruns de ideias que permeiam a PEB para o tema da AF, identificamos o fórum *patronal*, o da *agricultura familiar*, da *segurança alimentar e nutricional* e o fórum *político-diplomático*, afinal, o projeto de política externa para o Brasil

[119] No original: "the agricultural tradition of large-scale property, monoculture and wage labour for commodity export, which had long nurtured the dominant discourse, is now contending not only with a new public policy narrative of 'family farming for food security', but also the attention of the middle class. This has been a major accomplishment in a relatively short timeframe"

tem suas visões e concepções próprias de mundo, com seus atores e interlocutores específicos, como é o caso, mais claramente, do setor diplomático, mas também da comunidade de ativistas e acadêmicas/os especificamente voltados para a área internacional, vide o Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI).

A construção de Eve Fouilleux sobre fóruns e arenas divide a categoria *fórum* em dois processos: quando os referenciais de cada *fórum de ideias* estão em fase de constituição por entre seus participantes (uma etapa endógena) e quando – com os referenciais construídos – os porta-vozes de cada fórum buscam incidir na elaboração das políticas públicas e que, no caso deste estudo, seriam as orientações em política externa. Como explicado por Cátia Grisa "a 'vida' de um fórum das comunidades de política pública é ritmada pela alternância de fases de estabilidade e de conjunturas críticas" (GRISA, 2010, p.109). Como estamos observando a construção da posição brasileira a partir de organizações multilaterais, as alternâncias de fases são elementos constitutivos desses espaços, que efetivamente intercambiam momentos de fórum e arena de tempos em tempos para definição de acordos internacionais. A ilustração abaixo busca sintetizar os principais fóruns de ideias que circulam em torno da política externa para a agenda da AF:



Fonte: A autora, 2018.

2.5 **Balanço do capítulo**

Ao longo deste capítulo buscamos apresentar a evolução do tema rural no Brasil, seja a partir da sua relação com o referencial global para desenvolvimento e agricultura, seja a partir das características específicas que despontaram no universo rural brasileiro. Mostramos como a AF foi um tema que ganhou uma ressignificação a partir dos anos 1990, com uma transformação por dentro dos movimentos sociais, por meio de um forte engajamento acadêmico-científico no entender do "Novo Mundo Rural" (lhe dando visibilidade) e também pela mudança das práticas políticas que se mostraram mais receptivas a temas voltados ao desenvolvimento rural. O plano internacional muito contou para tanto, já que os referenciais globais/setoriais que não mais aceitavam a simples associação crescimento produtivo com desenvolvimento rural, ambiental e social.

No Brasil, uma convergência conjuntural de diversos fatores permitiu o surgimento de políticas públicas voltadas especificamente para a AF, estas que, num primeiro momento, não competiam com o referencial de política externa voltado exclusivamente para o agronegócio. A força internacional do tema foi possível a partir dos governos do PT e seu esforço diplomático de projeção internacional do país. Como dito pelo chanceler Celso Amorim em palestra no Instituto Rio Branco "vocês se preparem, porque a política externa brasileira tomou novos rumos"[120]. De fato, a projeção da estratégia do Fome Zero e o forte ativismo presidencial em um primeiro momento deram um ganho de escala ao país nunca antes verificado. Ao lado dessa campanha global, o crescimento e bons resultados das políticas públicas contribuíram para consubstanciar a vitrine de boas práticas desempenhadas domesticamente.

Diante deste novo quadro, a AF ganhou tração internacional, apesar do agronegócio seguir como uma agenda prioritária no plano macropolítico nacional e que o desenho de projeção econômica internacional do país se baseie na pauta agroexportadora. Foram as diferentes "brechas" apresentadas que permitiram o agenciamento da AF no exterior: os casos das negociações comerciais internacionais, da integração regional e cooperação Sul-Sul, bem como a estratégia do Fome Zero em prol da segurança alimentar e nutricional.

De todos os espaços governamentais existentes e discutidos no item anterior, a AIPC do MDA foi o setor que mais ativamente trabalhou em prol de todas as frentes listadas, não só por ser a AF a agenda central deste ministério, mas também porque havia a forte concepção por entre seus empreendedores políticos de que era necessário sedimentar essa agenda internacionalmente para garantir as políticas domésticas. A projeção internacional, por sinal, era promovida simultaneamente à construção das políticas públicas no Brasil. Diversas/os

[120] Palestra proferida pelo chanceler Celso Amorim aos alunos do Instituto Rio Branco sobre Integração da América do Sul e relações Brasil-África, em 20 de abril de 2005.

representantes do MDA /SEAD enfatizaram esse ativismo a partir da expressão “trocar o pneu com o carro andando”, pois a sedimentação da pauta doméstica e a agenda de projeção internacional ocorriam ao mesmo tempo.

Após o desenho dos principais referenciais da AF no plano doméstico, quando passamos para a política externa, diversos dos fóruns de ideias são replicados, como é o caso dos fóruns patronal, da AF e SAN. Contudo, há um novo marco de ideias que desponta quando se trata da formulação de política externa, que seria o *fórum político-diplomático*, com valores, ideias e entendimentos próprios sobre essa política pública. A forma como os diferentes ancoradouros de PEB para a AF foram apresentados e discutidos pelos diferentes porta-vozes de cada fórum é o tema dos capítulos seguintes.

3 **O MERCADO COMUM DO SUL**

3.1 **Genealogia institucional do Mercosul, seu conceito de desenvolvimento e e o impacto da organização nos temas rurais**

> "Não oferecer uma lata fechada para os países permitiu uma relação de confiança, a REAF é muito diferente dos programas [de desenvolvimento rural] das agências internacionais que nós conhecemos hoje"[121].
>
> .

O capítulo está organizado da seguinte forma: primeiro, discutimos a construção do Mercosul, conectando seu desenvolvimento institucional com os desdobramentos da agenda de desenvolvimento rural; segundo, apresentamos um panorama histórico da AF na região e na organização para; em quarto e último, mapear a AF nas diferentes agendas da política externa brasileira notadamente no que diz respeito ao processo de integração regional.

Porque estudar o impacto da difusão da AF na governança global para o desenvolvimento rural a partir de um bloco regional? Além das contribuições dos regionalismos na construção de normas por países do Sul (ACHARYA, 2014) e o papel estratégico da integração regional na graduação de potências médias (MILANI, PINHEIRO & LIMA, M., 2017), há uma condição ainda mais elementar no que tange ao bloco em específico: seu peso para produção agroalimentar mundial. O Mercosul contempla uma das regiões mais ativas no mundo em termos de produção de alimentos e demais insumos agropecuários. Como enfatizam Susana Márquez e Álvaro Ramos, além da produção agroalimentar, também possui uma das principais reservas de biodiversidade e recursos naturais do mundo, além de superfície cultivável e capacidade hídrica (MÁRQUEZ & RAMOS, 2009, p.01).

Essas características da região sul-americana tornam "cada vez mais visível o papel estratégico desempenhado pelos países do bloco no comércio mundial de produtos agrícolas" (SCHIMTT & MALUF, 2010, p.132). O peso da agricultura também se reflete na economia regional pelas suas relações comerciais extrabloco. No contexto de sua criação, no início dos anos 1990, a agricultura constituía 50% do total do comércio global destes países (FAVERO, 1996, p.294), consubstanciando os setores [*filières*] agrícolas como elementos estratégicos seja

[121] Entrevista com representante do A da REAF realizada em novembro de 2017.

na posição internacional do Mercosul com o resto do mundo, seja na relação dos países-membros entre si.

Estendendo a análise para o Mercosul Ampliado[122] e por toda a América Latina e Caribe, observamos, durante os últimos 20 anos, um crescimento anual de aproximadamente 2,6% da produção agropecuária em toda a região, percentual que – no início dos anos 2000 e até a crise mundial de alimentos em 2008 – chegou a apresentar um aumento de 4,5% de crescimento anual (PIADAL, 2013, p.32). O reflexo disto está no volume total de exportações da região, que representa três vezes mais que o valor de importações agropecuárias, com especial destaque para o Cone Sul e as vantagens naturais da região para produção de *commodities* de clima temperado, como é o caso do trigo, milho, arroz e soja (PIADAL, 2013, p.67), ainda que, como é o caso da soja, o cereal tenha sido paulatinamente modificado para áreas tropicais, notadamente via contribuição técnica e científica da Embrapa.

O destaque da produção dessas *commodities* se deu por duas principais razões: pelo crescimento mundial da Ásia, especialmente a China, tornando-se a partir de 2009 a região de maior importação dos produtos agroalimentares latino-americanos, posição outrora ocupada pela União Europeia (CEPAL, FAO & IICA, 2013, p.47) e, igualmente, pela mudança mundial dos hábitos alimentares, não apenas pelo aumento do consumo de alimentos processados, que tem como base principal os cereais acima listados, mas também pelo crescimento do consumo de carne, impactando na demanda por ração animal que tem como base essas mesmas *commodities*, notadamente a soja. Inclusive, entre as décadas de 1960 e os anos 2000, a produção mundial de soja aumentou quase 700%, sendo todos os países do Mercosul grandes produtores e exportadores do cereal (NUNES, 2007, p.02).

As transformações acima referidas são reflexos das relações internacionais de mercado e as novas demandas globais de produção, mas também espelham a ação governamental dos Estados por meio de políticas públicas que privilegiam determinados modelos e estratégias de desenvolvimento econômico (em geral) e rural (em particular), ao adotarem institucionalidades que, em muitos casos, são resultado de interesses econômico-setoriais mediados pelo sistema político (PIÑEIRO, 2009). Essa visão macro é importante pois consubstancia o peso hegemônico de grupos e agentes privados setoriais – e em sintonia governamental – no que tange às estratégias de desenvolvimento rural para o bloco.

[122] O Mercosul é originalmente composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ao longo dos anos, outros países se aproximaram do bloco enquanto membros-associados: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013). A Venezuela e Bolívia, que também eram membros associados desde 1996, solicitaram adesão completa em 2006 e 2015, respectivamente. Para a Venezuela, o processo foi formalizado em 2014. Para a Bolívia, o processo segue em tramitação até a presente data.

Contudo, o cenário regional é marcado pela coexistência desses setores hegemônicos com outros setores não-hegemônicos, ainda que essa segunda dimensão seja "muito mais frágil que seu contraponto" (SCHMITT & MALUF, 2010, p.138). A agricultura de base familiar é uma delas. Para a América Latina e Caribe, as unidades produtivas que pertencem à AF chegam a 17 milhões de unidades[123]. Desse total, aproximadamente 57% estão localizadas na América do Sul (CEPAL, FAO & IICA, 2013, p.175). Os impactos regionais da AF também são expressivos em percentual de mão de obra, com um total de 75% do número de empregos. No que tange à SAN, a produção da AF representa 70% dos alimentos consumidos por entre os países do bloco, confirmando a importância da AF também em nível regional (BRADY, 2010). Contudo, não são apenas os dados diretamente econômicos e produtivos da AF que importam para o desenvolvimento rural regional, afinal:

> "as famílias ocupam e transformam o espaço geográfico; elas transmitem memórias e realçam a cultura local. Elas estão comprometidas com a comunidade a qual pertencem, e forjam laços sobre os quais farão suas vidas e sonhos futuros. [Por outro lado] Elas estão condenadas pelo difícil acesso a recursos-chave – não apenas terra e água, mas também informação, tecnologia e financiamento, para mencionar apenas alguns – e, portanto, são forçadas a produzir e comercializar sob condições desiguais" (MÁRQUEZ & RAMOS, 2014, p.02)[124].

Como já desenhamos no capítulo anterior a respeito das principais questões que envolvem o conceito, a "agricultura familiar é mais que agricultura" (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.22), e envolvem elementos não-agrícolas, lógicas de associativismo e reciprocidade, o peso e a importância dos territórios, auto reconhecimento e identidade, além de relações e inter-relações sociais que se desdobram para além da realidade exclusivamente produtiva. É o caso de sua relação com SAN, por exemplo, no que tange ao seu papel para a diversificação das dietas alimentares, na ativação de circuitos curtos, no estabelecimento de trocas e economias informais e até mesmo em seu autoconsumo.

A despeito de todos os dados apresentados, o reconhecimento socioeconômico da AF regionalmente não se deu de maneira espontânea e, historicamente, tem uma trajetória similar

[123] Para o resto do mundo, os números são ainda mais gritantes, tendo em vista que – do total de unidades referenciadas como AF – somente 4% do total existente no globo está localizado na América Latina e Caribe. As demais estão em 35% localizadas na China, 24% na Índia, 15% no resto da Ásia, 9% na África Subsaariana, 7% na Europa e Ásia central, 3% no Norte da África e Oriente Médio e os demais 3% espalhados ao redor do mundo (FAO, 2014).

[124] No original: "Families occupy and transform the geographic space; they transmit memories and enhance local culture. They are committed to the community they belong to, they forge the bonds upon which they will make their lives and dream of their future. They are doomed by their difficult access to key resources – not just land and water, but also information, technology and financing, to mention just a few – and thus are forced to produce and trade under unequal conditions".

àquela já apresentada no capítulo anterior sobre a AF no Brasil. Para todos os países do bloco, três tendências comuns foram observadas no que tange ao desenvolvimento rural em geral: 1) o avanço de grandes monoculturas; 2) a desregulamentação das atividades econômicas; e a 3) mobilização de pequenas/os agricultoras/es e camponesas/es em prol de políticas públicas diferenciadas (SCHMITT & MALUF, 2010, p.135).

Para o avanço da monocultura, já enfatizamos a convergência regional sobre as principais *commodities* agrícolas hoje comercializadas no mundo. Apesar das desigualdades em termos de capacidade produtiva entre os países e as heterogeneidades para demais produtos agroalimentares, o bloco efetivamente se coloca competitivamente para os cereais, além de carnes, aves, açúcar e café (FAVERO, 1996, p.286). Para a desregulamentação das atividades econômicas, as transformações do mercado internacional impactaram sensivelmente nas estratégias de desenvolvimento rural impetradas pelos países, também embasados nos preceitos da Revolução Verde e alinhados ao referencial global neoliberal e ao referencial setorial em prol da modernização.

Essas condições abriram margem para formação de grandes conglomerados especializados voltados para a agroexportação e que muito se beneficiaram com o processo de integração do Mercosul, via redução das barreiras alfandegárias e a complementação regional das diferentes etapas da cadeia produtiva. Por fim, para a mobilização em prol da AF, dado que exploraremos mais profundamente no item subsequente, uma série de conjunturas confluíram para esse cenário de reivindicação de políticas diferenciadas. Dentre os fenômenos, estava a mudança no discurso e prática para o desenvolvimento rural dos novos governos latino-americanos após a onda progressista dos anos 2000 e a aproximação política dos governos com os movimentos sociais de base, o que contribuiu para um maior reconhecimento do papel econômico e social desempenhado pelo setor (RIOS, 2013, p.03).

Como desenvolvido por Jalcione Almeida, desenvolvimento rural representa uma ação ou conjunto de ações articulados que induzem ou pretendem induzir mudanças sociais e naturais em um determinado espaço rural (2009, p.147). Historicamente, é o Estado aquele com melhores condições e maior legitimidade para elaborar orientações gerais e operar programas e agendas políticas para o mundo rural por meio de mecanismos específicos. Com a desregulamentação da economia e do setor público nas décadas de 1980 e 1990 (em sintonia com a redução do papel do Estado no contexto de ajuste neoliberal), foi só a partir da recuperação de um maior ativismo estatal nos anos 2000 que a AF encontrou condições de se fortalecer por meio de políticas públicas desenhadas especificamente para o setor.

Ainda que os países do bloco possuam uma série de assimetrias econômicas e estruturais, "suas estruturas produtivas, em termos gerais, são similares, marcadas pela convivência entre grandes empresas do agronegócio e produtores familiares" (FERREIRA, 2017, p.15). Esse dado é importante, pois as condições de dualidade e desigualdade que discutimos no capítulo anterior para o Brasil são vistas e reconhecidas nos demais países da região, a despeito das suas especificidades e particularidades territoriais e culturais. A integração regional e o Mercosul funcionaram como importantes plataformas para disseminação dessa agenda da AF entre os países-membros e países associados do bloco, bem como por entre os demais Estados latino-americanos via outros mecanismos regionais de integração e/ou via cooperação Sul-Sul.

Quando abordamos o tema da integração regional latino e sul-americana, com intuito de compreender o quadro geral para a AF – isto é, quais possíveis políticas públicas para o setor e que tipo de inserção possui o Brasil nesse ínterim – vemos ao longo da história da região diferentes concepções sobre o que seria integração regional e quais os objetivos que se pretendia com a aproximação dos países. A introdução ao conceito de cooperação regional baseado em um sistema de preferências comerciais para aceleração do desenvolvimento econômico surgiu inicialmente a partir das ideias difundidas pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) nos anos 1950 (ALMEIDA, 1993, p.90). Sob a lógica desenvolvimentista de pensadores como Raul Prebisch, a proposta da integração se baseava na criação de mercados regionais latino-americanos para acelerar o processo de industrialização. Em sintonia a essas ideias, em 1960, surgiu um primeiro desenho de integração regional, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que tinha como objetivo último "a constituição de um mercado comum regional, a partir da conformação inicial de uma Zona de Livre Comércio" (ALMEIDA, 1993, p.91). A ALALC assumia a possibilidade do aumento do comércio intrarregional ser capaz de reduzir a dependência dos países-membros com os países desenvolvidos, pela criação de um "círculo virtuoso de desenvolvimento" que, ao mesmo tempo, também fortalecia a região diante da competição externa (MALAMUD & GARDINI, 2012, p.126).

As décadas seguintes, contudo, puseram em xeque a viabilidade desse processo de integração, notadamente pela ascensão de regimes militares e autoritários pela região e o fechamento das economias nacionais por conta de projetos de desenvolvimento mais fortemente protecionistas. Além da conjuntura pouco favorável, despontaram também nas décadas de 1960 e 1970 críticas à visão desenvolvimentista, como é o caso da Teoria da Dependência, que reconhece o papel subordinado dos países latino-americanas à economia internacional. Para

Ruy Mauro Marini (1973), a função da América Latina – na divisão internacional do trabalho – quedou-se atrelada à sua capacidade de ofertar bens primários e agrícolas, atrelando sua integração ao mercado a partir desta especialização de área e, portanto, condicionando seu papel – subordinado – ao capitalismo global.

Com o fracasso da ALALC e já no contexto dos anos 1980, surge uma nova proposta de integração regional a partir da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Como enfatiza Paulo Roberto de Almeida, sua constituição se baseava em propostas bem mais modestas que às da ALALC, por exemplo, visando mais pragmaticamente a construção de áreas de preferências tarifárias sem prazo fixo de conclusão (1993, p.93). Ainda que a ALADI tenha despontado como um projeto de reestruturação da integração menos ambicioso que aquele da ALALC, mais uma vez o contexto de seu surgimento comprometia o avanço das propostas.

Dentre as transformações globais observadas, três grandes impactos repercutiram não apenas nas economias nacionais, mas também em seus projetos de desenvolvimento rural. Primeiro, tivemos as crises do petróleo de 1973 e 1979 que já muito impactaram nos fluxos internacionais de comércio da região pela retração mundial da demanda. Em 1982, a crise de crédito ganhou ainda mais intensidade com a moratória mexicana e o refluxo de divisas internacionais, instaurando por entre os países latino-americanos a crise da dívida externa. A captação de investimentos diretos que girava em torno de 13% no início da década de 1980 caiu para menos de 5% no final da década (ALMEIDA, 1993, p.94). Por fim, tendo em mente a especialização internacional da região para produtos agrícolas, vimos na segunda metade dos anos 1980 a recuperação da Europa Ocidental como potência agroexportadora (CAMPOS, 1995, p.10). A região que, por muito tempo foi uma das principais importadoras de produtos agrícolas, passou a atuar fortemente na exportação desses produtos, alterando as dinâmicas globais de mercado e atingindo diretamente as economias latino-americanas.

Portanto, o período foi marcado por uma profunda crise econômica, com escalonamento inflacionário, aumento das dívidas e insolvência externa, recuo da produção industrial e do PIB, estagnação econômica e congelamento de empréstimos internacionais. Tal acúmulo da crise ao longo dos anos 1980 – a chamada "década perdida" – permitiu uma maior pressão das grandes organizações financeiras internacionais sob os países latino-americanos por uma reorientação do papel do Estado conforme os preceitos neoliberais descritos no Consenso de Washington. Nessa reestruturação, houve um enxugamento das margens de intervenção direta do Estado nas esferas sociais, econômicas e políticas.

Esse enxugamento atingiu frontalmente o papel dos Estados latino-americanos para o desenvolvimento rural. Os anos 1980 marcaram "profundas mudanças nos processos de

modernização agrícola dos países da região" (FAVERO, 1996, p.284). Afinal, o Estado passou a agir de maneira nitidamente pontual para o setor, favorecendo grupos mais competitivos diante da econômica global. Tal qual discutimos no capítulo anterior sobre o Brasil, a modernização agrícola de todos os demais países do bloco também foi pautada por uma lógica seletiva, favorecendo "a formação de grandes complexos agroindustriais e a produção para o mercado globalizado" (FAVERO, 1996, p.285).

Os impactos dessa transformação setorial dos países do bloco se refletiram na participação destes na Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986, quando se transpareceu mais nitidamente – e coordenadamente – as críticas dos países agroexportadores aos subsídios agrícolas promovidos pelos Estados Unidos e países da Europa. Em prol da abertura dos mercados, os subsídios e incentivos perpetrados por ambos comprometiam a expansão comercial dos países do bloco que passaram a se articular internacionalmente a partir do Grupo de Cairns[125], grupo de países agroexportadores que, juntos, representavam aproximadamente 25% das exportações agrícolas mundiais e que tem como visão primordial uma liberalização profunda do comércio. O final da década de 1980 representava, portanto, uma inflexão de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai para a questão rural. Como compreender essa conjuntura com a criação do Mercosul e seus impactos para a agricultura na virada da década?

As propostas integracionistas dos anos 1960 e seguintes marcadas, em primeiro lugar, por um regionalismo voluntarista (vide a ALALC) e, em seguida, por um regionalismo revisionista (vide a ALADI), deram margem para, nos anos 1990, um regionalismo pragmático (ROSENTHAL, 1993). Tal pragmatismo se baseava não no fortalecimento dos mercados regionais como fim, mas como ferramenta/estratégia para que as economias nacionais pudessem melhor competir no mercado global (MALAMUD & GARDINI, 2012, p.126). Trata-se do regionalismo aberto, conceito introduzido nos anos 1990 pela própria CEPAL, a mesma que, nos anos 1960, apoiava sua proposta de regionalismo fechado em prol do fortalecimento intrarregional. Neste regionalismo aberto era a competitividade e não a complementariedade que se coloca como elemento central da integração (FAVERO, 1996, p.297). Essa nova visão foi bastante importante para os desdobramentos no plano rural, tendo em mente que a região se destacava pelo seu potencial agroexportador.

Quando observamos outros processos de integração regional e, mais simbolicamente a constituição da União Europeia, é preciso destacar as diferenças estruturais entre os diferentes

[125] Fazem parte do Grupo de Cairns: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã.

processos. Como desenvolvido por Jorge Romano, o Mercosul se caracterizava como um bloco regional periférico, isto é, "não é composto, nem liderado, por países industriais desenvolvidos, e tem seu potencial de crescimento autônomo e autossustentado bastante limitado" (ROMANO, 1996, p.93). A condição periférica dos países e do bloco como um todo dificultava a construção de um projeto regional comum, tendo em vista o "caráter vital" dos vínculos econômicos de cada país não era com os demais Estados-membros, mas com suas relações extrabloco (ROMANO, 1996, p.93).

Como a conformação de um processo de integração impunha limites à autonomia e ativismo das estratégias nacionais de cada país, integração "significa[va] a decisão dos países participantes de abrirem mão da implementação de políticas agrícolas unilaterais: integrar-se [era] perder graus de liberdade e de autonomia" (DELGADO, N., 1995, p.106). A especialização agroexportadora de todos os membros do Mercosul, reforçada ao longo dos anos 1980 e 1990, contribuiu para que o projeto desenhado – ao menos no plano da agricultura – realçasse e estimulasse as potencialidades competitivas e não complementares da região, inviabilizando políticas comunitárias comuns, como foi o caso, por exemplo, da PAC na União Europeia.

Outro processo de integração relativamente contemporâneo – e ainda mais próximo da realidade sul-americana – era a conformação do NAFTA, concluído em 1994 por Estados Unidos, Canadá e México. Essa conjuntura dos anos 1990 e seus impactos diretos e indiretos na América do Sul fizeram com que seu regionalismo ganhasse, além das concepções de aberto e pragmático, a definição de "reativo", isto é, um regionalismo que também buscava contrabalançar a influência e peso norte-americano no continente, já que um país como os EUA – com todo seu poderio econômico – também estava se valendo da integração como estratégia de maior inserção global (HURREL, 2006; GRATIUS & SARAIVA, 2013; LAZAROU & LUCIANO, 2015). Os desdobramentos da integração norte-americana notadamente para a pequena agricultura mexicana – com impactos extremamente negativos – serviu de alerta para as lideranças e movimentos latino-americanos sobre os riscos da integração e a necessidade de sua compreensão e acompanhamento crítico, como discutiremos em breve.

Para concluir as características conjunturais e estruturais que muito se refletiram no desenho institucional do Mercosul, é importante salientar o caminho traçado por Brasil e Argentina em prol de uma reaproximação estratégica, buscando superar "décadas de hostilização ou afastamento recíprocos entre seus dois principais parceiros" (ALMEIDA, 1993, p.23). As primeiras aproximações ocorreram nos anos 1980, em contexto de redemocratização, com a Declaração de Iguaçu de 1985 entre os então presidentes José Sarney e Raul Alfonsín.

Dentre os vários instrumentos assinados que viabilizaram o avançar das negociações, nota-se a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1986, que discutia a abertura de ambos os mercados a partir de mecanismos graduais, flexíveis e equilibrados para cada diferente setor econômico.

Ainda mais importante era o comprometimento – nesse contexto – de uma abertura econômica que melhor promovesse a complementariedade dos diferentes setores produtivos (FAVERO, 1996, p.290). Contudo, esse compromisso com a complementariedade não se repetiu na assinatura do Tratado de Assunção de 1991, ato inaugural do Mercosul, agora também com Paraguai e Uruguai. Como explicita Celso Favero, "os objetivos, as regras e os instrumentos previstos pelo mesmo [Tratado de Assunção] são aplicáveis de forma horizontal a todos os setores ou cadeias econômicas [...] cujos conceitos-chave são os de competitividade e de busca de eficiência econômica" (1996, p.290).

Nessa fase inicial de transição entre o fundador Tratado de Assunção de 1991 e sua institucionalização oficial com Tratado de Ouro Preto em 1994, foi a competitividade (e não mais a complementariedade) o que passou a guiar o processo. As recomendações que visavam reduzir a concorrência predatória entre os países não lograram se desdobrar eficazmente na realidade prática e em tempo hábil. Dentre as justificativas desta incapacidade, estava a limitação dos instrumentos disponíveis pelos governos para intervenção setorial, pós-redução do papel dos Estados na economia em consonância aos ajustes neoliberais (ALMEIDA, 2006, p.13). Portanto, mesmo que tenha havido um crescimento concreto no comércio agrícola intrarregional neste primeiro momento, tal resultado era menos decorrente de um papel ativo do Estado e mais um desdobramento das dinâmicas agrícolas regionais voltadas para o exterior (CAMPOS, 1996, p.20).

Como enfatizado por Paulo Roberto de Almeida, o período de transição foi efetivamente marcado pelo crescimento das relações intra-Mercosul, crescimento favorecido e impulsionado pelas reformas econômicas neoliberais e as políticas de abertura comercial adotadas pelos países nos anos 1990 (ALMEIDA, 2006, p.06). Houve também um impulso de integração espacial no setor agrícola, contudo, tendo como objetivo o mercado internacional e não o mercado interno (MONTOYA, 2002, p.642). Essa desregulamentação econômica, a especialização regional para produtos agroexportadores e o crescimento de grandes conglomerados privados permitiram tal expansão intrarregional, mas porque as grandes empresas se aproveitaram das vantagens comparativas da região e complementaram suas bases produtivas em busca de maior eficiência do trabalho, como foi o caso do setor de carnes e o setor de cereais para ração animal (ROMANO, 1996, p.102). Tratou-se da atuação de agentes

econômicos e suas conexões – via aquisições e fusões – com destaque para as produções de soja, açúcar, etanol, além da indústria de papel e celulose (SCHMITT & MALUF, 2010, p.12), que se estenderam para além das fronteiras nacionais e lograram internacionalizar seu capital a partir do processo de integração.

A despeito da regionalização do capital dos grandes conglomerados agroexportadores, vários setores brasileiros da agricultura sofreram negativamente o impacto da integração, notadamente aqueles de competição direta, como alho, arroz, cebola, pêssego, feijão, leite e lácteos, maçã, oleaginosas, batata, trigo e vinho (CAMPOS, 1996, p.21). Estes e outros produtos foram considerados sensíveis e passaram a integrar posteriores listas de exceções do bloco no que tange a completa desgravação tarifária. Essas listas foram sendo constituídas com intuito de estender o prazo da abertura total do mercado, dando tempo ao setor para melhor se adequar às disputas de mercado, seja via especialização, seja reconversão da produção.

Como salientam Álvaro Ramos e demais autoras/es, "a agricultura sempre foi um setor sensível para a economia dos países, razão pela qual a maioria das exceções foram de produtos agrícolas"[126] (RAMOS ET AL, 2014, p.474). Muitos dos produtos que listamos, por sinal, eram (e ainda) são oriundos da produção de base familiar, que tinham menores condições de enfrentar a concorrência regional, e mais sofriam os impactos econômicos e sociais do processo. Diversos produtos, inclusive, conformam alimentos fundamentais para a cesta básica alimentar da população dos países.

O balanço setorial dos anos 1990 para o universo agrícola era de: elevação expressiva dos níveis de produtividade; aumento da tecnificação e especialização (via, por exemplo, terceirização de determinados serviços); redução da intervenção governamental; maior concentração do setor agroindustrial vide aquisições, fusões e alianças estratégicas; crescimento da internacionalização do capital; crescimento do comércio intra e extrabloco; e, por fim, a exclusão de muitas/os agricultoras/es que não tiveram condições de se adequar à integração (WAQUIL, 2001, p.71-72).

Portanto, foi diante de um processo de abertura competitiva e modernização segmentada (atingindo determinados setores e com efeitos seletivos) que se oficializou o Mercosul. As políticas rurais regionais seguiram em grande medida a organização verticalizada já existente nacionalmente: por tipos de produto e – mais precisamente – para aqueles voltados para exportação. A despeito da existência de diversos outros tipos sociais agrários, "tudo foi despejado em uma única categoria – agricultura [...] com decisões usualmente desmembradas,

[126] No original: "La agricultura siempre ha sido un sector sensible para la economía de los países, por lo que la mayoría de las excepciones fueron produtos agrícolas".

desarticuladas e separadas das necessidades sociais e de produção nas áreas rurais."[127] (RAMOS, 2014, p.14).

Todo esse panorama torna-se fundamental para entendermos que tipo de agricultura existia regionalmente e que projetos setoriais foram encampados pelo bloco. Como enfatiza Paulo Roberto de Almeida, o Mercosul despontou como "uma resposta criativa a nova dinâmica das economias nacionais e internacional, uma vez que o esgotamento das políticas substitutivas levou à necessidade de encontrar novas formas de inserção econômica externa" (1993, p.107). Essa resposta criativa, contudo, refletia um processo de integração "crivado de contradições" (NIERDELE, 2016, p.576), pois ao lado da abertura econômica (que já enfatizamos), havia a necessidade do bloco em buscar construir estratégias conjuntas que também dinamizassem não só individualmente, mas também coletivamente os diferentes setores produtivos.

Ademais, era igualmente necessário buscar fortalecer os demais princípios gerais da integração do Mercosul: democracia política e justiça social. No entanto, o Mercosul foi constituído a partir de uma estrutura institucional intergovernamental, sem uma autoridade supranacional, tornando os compromissos assumidos regionalmente um reflexo dos interesses de cada país-membro em determinado momento e para determinado setor. As políticas comuns eram "produto da acomodação dos interesses dos estados-membros" (MARIN, 2011, p.18), já que prescindiam da internacionalização por cada país, em suas instâncias nacionais, para torná-las efetivas.

Com a estrutura institucional formalizada em 1994 pelo Tratado de Ouro Preto, a tradição de um forte presidencialismo e de processo decisório por alta cúpula burocrática por todos os países se refletiu em um desenho bastante frouxo/solto, privilegiando os executivos nacionais. Nesse formato, as presidências e suas chancelarias podiam mais pragmaticamente acomodar os diferentes interesses governamentais conforme as mudanças políticas eleição após eleição (LAZAROU & LUCIANO, 2015, p.13). Se a assinatura inicial foi de fato um alinhamento de mais alta cúpula, paulatinamente, outros membros (ainda do alto escalão) passaram a se interessar pelo bloco, como ministros de agricultura, agentes do legislativo e diferentes lideranças políticas como prefeitos, deputados e governadores, estes especialmente da região Sul, já que eram mais diretamente atingidos pela integração (ROMANO, 1996, p.94).

[127] No original: "Everything was dumped into one single category – Agriculture – […] with decisions that were typically mistimed, detached and split from the production and social needs in rural areas."

Para a agricultura, duas institucionalidades foram criadas na gênese do bloco: o Subgrupo de Trabalho nº8 para políticas agrícolas (junto com os demais subgrupos[128]), dedicado primordialmente à coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, além de harmonização e controle de normas fitossanitárias e barreiras não-tarifárias, e a segunda instância foi a Reunião de Ministros da Agricultura. Na reunião de ministros se havia um esforço político de concertação setorial, ainda que a visão desses ministérios espelhasse mais diretamente grupos e agentes econômicos nacionais e direcionados para exportação. Para além do SGT-8 e da Reunião de Ministros da Agricultura, o bloco também instituiu os chamados "acordos setoriais". A proposta dos acordos era construir programas parecidos àqueles existentes na União Europeia, contudo, num primeiro momento apenas um acordo foi assinado, do arroz em 1995, pois o desenho instituído pelo bloco para a agricultura menos se associava ao projeto europeu e mais reproduzia os dispositivos principais do Acordo do GATT (FAVERO, 1996, p.293), reforçando o alinhamento dos países ao Grupo de Cairns e a busca pela liberalização de mercados.

Das instâncias principais do bloco estão o Conselho do Mercado Comum (CMC), instância suprema e de capacidade decisória, o Grupo do Mercado Comum (GMC), órgão executivo, e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) de função técnica, responsável pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum. Outras instâncias mais especializadas estão atreladas a cada um desses órgãos centrais, todas sem cunho decisório, porém, com capacidade assessora dos órgãos principais. Para as duas instâncias previamente citadas, a Reunião de Ministros da Agricultura está diretamente associada ao CMC[129], já o SGT-8 está alocado enquanto órgão assessor do GMC[130].

É importante destacar que essa estrutura – pelo menos ao longo da primeira década do bloco – privilegiava sobretudo seu eixo econômico-comercial (GONZALEZ, 2013, p.04). Sendo assim, o comércio era identificado como a ferramenta principal para o desenvolvimento (LAZAROU & LUCIANO, 2015, p.05), mesmo que – no preâmbulo do Tratado de Assunção

[128] O Mercosul dispõe dos seguintes subgrupos de trabalho: nº1 - Comunicações, nº2 - Aspectos Institucionais, nº3 - Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade, nº4 - Assuntos Financeiros, nº5 - Transporte, nº6 - Meio Ambiente, nº7 - Indústria, nº8 - Agricultura, nº9 - Energia, nº10 - Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, nº11 - Saúde, nº12 - Investimentos, nº13 - Comércio Eletrônico, nº14 - Integração Produtiva, nº15 - Mineração e Geologia, nº16 - Contratações Públicas, nº17 – Serviços e nº18 - Integração Fronteiriça.
[129] Estão diretamente atrelados ao CMC: Reuniões de Ministros e Altas Autoridades; Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP), Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS), Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos e dois grupos especiais (estratégia de crescimento do emprego e trabalho especial sobre biocombustíveis)
[130] Estão diretamente atrelados ao GMC: Grupos de Trabalho, os Subgrupos de Trabalho, Grupos *ad hoc* e Reuniões Especializadas.

– o compromisso do desenvolvimento devesse estar atrelado à justiça social. A predileção do comércio em detrimento dos aspectos sociais estava claramente plasmada na sua montagem, sem estruturas formais que focassem na participação social (LAISNER & FERREIRA, 2014, p.589).

A primeira década de existência do Mercosul foi marcada pelo déficit democrático, afinal, não havia instâncias oficiais e/ou mecanismos institucionais para participação e acompanhamento da integração regional pelas organizações políticas, sociais e corporativas dos países nas instâncias de capacidade decisória do bloco (RIELLA, 2002, p.04). As diversas instâncias criadas, mesmo nos espaços não diretamente decisórios, mais sintetizavam o esforço de convergência comercial do que propriamente de convergência político-social. Ainda que houvesse o Fórum Consultivo Econômico-Social do Mercosul (FCES) desde 1994, este não trazia instrumentos claros para oferecer a atores sociais nem a possibilidade de uma contribuição concreta, nem a de influência na condução do Mercosul em prol da justiça social.

Também faltavam ao FCES meios que lhe garantissem um regular e eficaz funcionamento. Essas questões se aprofundaram ainda mais a partir de 1998, quando o bloco passa por um retrocesso comercial e paralisia institucional, recuperando seu funcionamento somente nos anos 2000 (COSTA, J. & PIRES, 2011, p.06). O déficit democrático, enquanto realidade estrutural do bloco, não impediu que os diferentes setores afetados pela integração regional buscassem se articular para intervir nas decisões e ações tomadas pelo Mercosul. Além do FCES, alguns atores relacionados à agricultura, trabalho e sustentabilidade buscaram incidir em outras instâncias, como o SGT-6, de Meio Ambiente (com grupos ambientalistas), no SGT-8 de Agricultura (com grupos da agricultura familiar) e no SGT-11 de Assuntos Trabalhistas (por meio das centrais sindicais). Inclusive, pela sua própria organização mais robusta, foram as organizações sindicais regionais que mais antecipadamente acompanharam o processo regional (BUDINI, 2015, p.141).

Além da busca pela incidência nos espaços oficiais do bloco, a formalização do Mercosul e o avanço das suas propostas de integração fizeram com que a sociedade civil organizada passasse a refletir o contexto regional também do lado de fora da estrutura formal do bloco (GONZALEZ, 2013, p.02), como foi o caso da COPROFAM para a agricultura familiar. Para finalizar a prévia contextualização do Mercosul e da região sul-americana no que tange às políticas desenvolvidas para a agricultura e seus reflexos nas possibilidades e limites da AF, reforçamos o peso existente por toda a região do setor agroexportador, refletido em compromissos nacionais – e após a constituição do bloco – nos compromissos regionais de impulsão desse setor da agricultura e pecuária para os mercados mundiais.

O reconhecimento da capacidade do setor de larga escala, contudo, é artificial, pois esteve historicamente fundamentada numa combinação de acesso privilegiado ao crédito, à terra, aos recursos naturais, além de orientações políticas que mais fortaleciam o setor agroexportador do que o setor de consumo local e regional e suas potencialidades (WILKINSON, 1996, p.158). Atrelado aos tradicionais incentivos à grande produção, a carência de dados sobre a produção familiar também comprometia – e ainda compromete – a identificação e reconhecimento do seu potencial produtivo e de sua relevância no consumo local e regional.

Os estudos de impacto dos processos de abertura comercial (GURGEL, 2007) geralmente analisam o setor agrícola de maneira singular e, consequentemente, dado o real potencial agrícola do Cone Sul, acabam refletindo resultados positivos para a renda média em geral, com ganhos agregados ao longo dos processos de abertura comercial e desgravação tarifária. Contudo, as análises de impacto geralmente não dão clara precisão do impacto nos diferentes grupos envolvidos na cadeia produtiva, tampouco vão mais a fundo no plano dos impactos territoriais, sociais, culturais e de proteção ao meio ambiente e à biodiversidade. A redução das barreiras comerciais tende, mais claramente, a favorecer a agricultura comercial, gerando maior concentração de renda no meio rural, afetando diretamente os setores menos favorecidos e desprivilegiados, como é o caso da AF. As maneiras pelas quais esse nicho se construiu e desenvolveu no espaço regional é o que discutiremos a seguir.

3.2 **A agricultura familiar no tempo e espaço**

Como já enfatizamos acima, todos os quatro países originários do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – formalizaram o processo de integração regional sob os princípios do regionalismo aberto e a busca por maior competitividade no mercado internacional. Para além dos objetivos comuns em matéria comercial, quando discutimos desenvolvimento rural, todos os países (apesar das diferentes racionalidades e capacidades econômico-produtivas) também continham no campo dois grandes modelos de agricultura: o modelo agroexportador de base patronal e o modelo da pequena produção de base familiar.

Ainda que a terminologia específica de AF não fosse usual nesse contexto, "uma coisa é não existir o conceito, outra coisa é não existir o fenômeno. A AF sempre existiu, mas

chamávamos de outra maneira"[131]. Havia, portanto, um nicho socioeconômico relativamente similar por entre os países da região e, como discutimos anteriormente, o Mercosul realmente gerou um incremento na produção agrícola, mas essas transformações atingiram de maneira variável os diferentes setores. Por um lado, o Mercosul potencializou o nicho agroexportador, favorecendo a concentração do segmento agroindustrial. Já para a AF da região, essas transformações conduziram a uma "redução nos preços reais dos produtos agrícolas, à queda de renda e ao endividamento e agravamento da crise vivenciada pelo setor" (WAQUIL, 2001, p.78).

Dadas as particularidades, alguma consideração com o nicho chegou até mesmo a ser disposta no Cronograma de Las Leñas de 1992 para harmonização regional, ao enfatizar a "preocupação em articular pequenos e médios produtores rurais em torno do processo de integração" (FERREIRA, 2017, p.43). Mesmo com pouca relevância, a menção ajudava a dar algum reconhecimento de que a "agricultura tem diferentes perfis e que precisa[va] de linhas diferenciadas, notadamente diante da pobreza extrema"[132].

Foi assim que se abriu o Mercosul para o meio rural: "como um novo cenário de lutas e conflitos" (RIELLA, 2002, p.01). As mudanças engendradas pelo processo de integração contribuíram para surgir novos atores e alianças, bem como novas formas de ação coletiva e representação desses interesses (DELGADO, N., 1995, p.107). Para a agricultura, segundo Alberto Riella (2002), quatro diferentes grupos eram mais claramente identificáveis quando se tratava dos impactos da abertura regional: o grande latifúndio; o empresariado rural; a mão-de-obra assalariada rural e, por fim, a AF.

As grandes propriedades e seus representantes gozavam (e gozam) de um amplo prestígio e poder por entre as sociedades sul-americanas e, historicamente, sempre tiveram influência setorial e política direta nos Ministérios da Agricultura, Legislativo e Executivo. Segundo Riella, esse setor era aquele que mais enfaticamente trabalhava em prol da total abertura dos mercados. Nesse contexto, criam a Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM), justamente para melhor incidir nas decisões regionais, tendo em vista que o grupo já dispunha de fácil acesso aos setores decisórios dos seus respectivos países. A FARM era única organização rural que fazia parte do conselho consultivo do Mercosul, dentro da câmara setorial empresarial.

Com diversas semelhanças, o empresariado rural, segundo grupo apresentado por Alberto Riella, também mantinha uma postura favorável à abertura, buscando atrelar tal

[131] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.
[132] Entrevista com representante A do DESER realizada em novembro de 2017.

estratégia com o aprofundamento de determinados setores produtivos. Contudo, por se tratar de um grupo especializado, buscava no processo de integração meios que dinamizassem e potencializassem o seu próprio setor, vocalizando seus interesses por metonímias, isto é, tratando a parte pelo todo, e reivindicando "eficiência dos segmentos" ou "vantagens dos setores" de forma que seus interesses particulares fossem representados como reflexos de todas as necessidades do meio rural. Como alertado por Jorge Romano, "a colocação dos problemas nesses termos cria[va] dificuldades, já que essas noções funciona[va]m como homogeneizadores sociais ao diluir as diferenças econômicas e políticas dos atores sociais dentro dos espaços econômicos" (ROMANO, 1996, P.100).

Se, por um lado, estes grupos trabalhavam em prol da abertura comercial, também trabalhavam no sentido oposto quando esta abertura atingia seus produtos em específico por conta concorrência. O "pessimismo" do empresariado era mais perceptível nos casos de produções de clima temperado, onde haveria uma concorrência direta pela região. Com grande capacidade econômica e de recursos financeiros, o grupo tinha acesso à grande mídia e criticavam abertamente nos variados canais de comunicação de massa a "preocupação" e "temor" do processo regional, com potencial de levar "a ruína da agricultura nacional" (ROMANO, 1996, p.102).

Do outro lado desse jogo de forças estavam a mão-de-obra assalariada rural e a AF. No que tange ao primeiro grupo, mesmo que efetivamente impactado pelo processo de integração, sua incidência na negociação em curso era praticamente inexistente. Primeiro, o processo de modernização da agricultura de todos os países impactou de forma negativa sobre a mão-de-obra rural, com a expulsão da população do campo via maquinização da produção. O êxodo rural reduziu sensivelmente esse setor em específico. Segundo, as organizações que representavam as/os assalariadas/os rurais também representavam a AF, como era o caso da CONTAG no Brasil, sendo que esta passou a redirecionar seus esforços e estratégias de atuação mais enfaticamente para a AF[133], como já discutimos no capitulo anterior. Terceiro e último, as centrais sindicais que se articulavam para acompanhar a integração, envidavam uma maior atenção no que tange à mão-de-obra industrial, portanto, em meio ao processo de abertura regional, as/os assalariadas/os rurais não encontravam quase nenhuma representação organizacional ativa pela defesa de seus direitos.

[133] A CONTAG, a partir de 2015, oficialmente iniciou o processo de desfiliação dos assalariados rurais da confederação, direcionando mais concentradamente o movimento sindical para a AF. Para melhor compreensão sobre a história da ação coletiva e reprodução social da CONTAG ver TEIXEIRA, 2018.

Quando observamos a organização regional para a AF no contexto da integração do Cone Sul, o ator mais claramente organizado para buscar incidir no bloco em prol do setor era a Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM). Isso não significa dizer que a COPROFAM dispunha de capacidade equivalente aos grupos empresariais anteriormente referidos. Muito pelo contrário. Como enfatizado por representante da CONTAG, "são organizações basicamente de pobres: de pequenos produtores, de campesinos, etc"[134]. E, tal qual o panorama que construímos para o Brasil sobre a relação entre grande e pequena produção, nesse contexto dos anos 1990, a AF regional era aquilo que Jorge Romano chamou de "objetos" ao invés de "sujeitos" da integração, afinal, quando "lançados no novo espaço de concorrência não conseguiam participar em condições que lhes permitiam obter benefícios significativos, passando a sofrer basicamente os efeitos negativos do novo contexto" (ROMANO, 1996, p.105).

O processo de integração regional marcou – mais categoricamente – a articulação dessas organizações sociais e sindicais da AF para além das suas fronteiras nacionais, ainda que estas já possuíssem outros contatos extraterritoriais antes da ocasião do Mercosul. Por exemplo, diante das ditaduras sul-americanas, muitas organizações já mantinham contato com grupos e redes de ativistas internacionais no que tange aos direitos humanos e à causa política. Por sinal, a transição das ditaduras para as democracias no subcontinente permitiu o deslocamento de uma agenda mais diretamente política para outras questões transnacionais mais amplas (VON BULOW, 2014, p.86).

Além disso, havia contatos com organizações internacionais de cunho religioso, notadamente àquelas mais diretamente vinculadas à Teologia da Libertação (MENEZES NETO, 2007). Havia, também, a relação com institutos e agências regionais e internacionais, como o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), FAO, FIDA, BM, etc. Por fim, menciona-se os contatos ativados pela própria proximidade geográfica, característica da região Sul do continente. Ainda assim, mesmo com todos esses contatos, o reconhecimento de um sentido de urgência para uma articulação internacional das organizações da pequena produção veio efetivamente com a integração regional. Como tratado por representante do DESER "o tema internacional fica claro para as organizações do Sul com o protocolo inicial com Sarney e Alfonsín"[135] e, a partir de então, os movimentos passaram a solicitar estudos e documentos para institutos como o próprio DESER para melhor entender a integração e seus impactos.

[134] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[135] Entrevista com representante A do DESER realizada em novembro de 2017.

Antes da instituição da COPROFAM, algumas organizações já haviam esboçado tentativas de articulação regional, como foi o caso da Comissão Nacional de Fomento Rural do Uruguai (CNFR) e a Federação Agrária Argentina (FAA), que acompanharam alguns encontros do Conselho Consultivo de Cooperação Agrícola dos Países da Área Sul (CONASUR), um dos primeiros espaços regionais com participação de grupos governamentais e não-governamentais para discussão sobre "desenvolvimento rural, agropecuário, florestal, pesqueiro e de conservação de recursos naturais e renováveis" (IICA, 1989). Na justificativa da sua criação, estava a "necessidade de identificar com maior precisão, aquilo que os países possuíam em comum (bem como suas principais diferenças) para desenhar estratégias conjuntas de desenvolvimento em agricultura" (IICA, 1989).

Contudo, no que tange à participação não-governamental, o CONASUR estava basicamente constituído por segmentos empresariais, mostrando-se "um espaço fortemente hegemonizado pelos interesses dos grandes produtores agroindustriais" (NIERDELE, 2016, p.583). Sem se sentirem representados, CNFR e FAA buscaram contatar outros grupos pela região, com características mais similares as que encontravam no interior das suas organizações. Além da CONTAG do Brasil, que muito contribuiu para a dinamização do conceito tendo em vista que – no mesmo período – discutia sobre a AF domesticamente, outros contatos foram estabelecidos com organizações dos demais países-membros.

Há de se frisar, nesse contexto, o papel de ONGs como a Fundação Charles Leopoldo Meyer e a Fundação Interamericana para o contato e circulação dessas lideranças ao longo dos anos 1993 e 1994 (COPROFAM, 2006). Como salienta Letícia Gonzalez, essas fundações facilitaram a circulação e aproximação de aproximadamente 60 lideranças ao longo desses dois anos, facilitando "o objetivo de gerar acordos sobre necessidades comuns e propor mecanismos de ação no âmbito regional"[136] (GONZALEZ, 2013, p.11).

Destes contatos, em agosto de 1994 e após três jornadas de debates entre 14 organizações regionais (associações sindicais, cooperativas regionais e movimentos sociais) se decidiu pela criação da COPROFAM (COPROFAM, 2006). Em seu núcleo constituinte estavam a CONTAG, a CNFR do Uruguai, a FAA da Argentina e a Organização Nacional Camponesa (ONAC) do Paraguai. Contudo, essa institucionalização não significou uma grande virada em termos de atuação regional logo a partir de 1994. A carência de recursos é um dado corrente por entre as organizações que seguiram e seguem precisando de recursos externos,

[136] No original: "con el objetivo de generar acuerdos acerca de las necesidades comunes y proponer mecanismos de acción en el ámbito regional".

como financiamentos por ONGs e agências internacionais, para manterem o contato e a atuação internacional.

Como informa Priscila Carvalho, a rede atuava também por meio de "cartas, documentos e outras articulações" em busca de uma maior interlocução com os governos nacionais e por políticas públicas diferenciadas (CARVALHO, P., 2014, p.09), evidenciando outras estratégias para além da atuação presencial constante nos espaços de reunião, que prescindiam de recursos. Grandes encontros das organizações associadas só voltaram a ocorrer em 1996, em Rosário; em 2000, em Brasília; e em 2003 em Assunção (COPROFAM, 2006), mesmo ano que – a partir de uma confluência entre demais atores e esforços – se conseguiu incidir na cúpula decisória do CMC, obtendo a aprovação da proposta para criação de um espaço próprio no Mercosul para a AF, espaço este que – em 2004 – se materializa com a REAF. Por sinal, a partir da institucionalização da Reunião Especializada, a COPROFAM passou a aproveitar as plenárias regionais (que financiavam a ida dos movimentos sociais rurais) para se reunir e discutir também a sua própria agenda.

Sobre esses encontros, é importante salientar que havia uma barreira linguística entre o português e o espanhol. Nessas primeiras reuniões, o contato era menos fluido, não só pela recente criação da rede e dos laços de proximidade e pertencimento, mas também porque "não se falava bem espanhol, então era difícil. Mas as coisas iam saindo de pouquinho a pouquinho"[137]. Outra dificuldade que perpassava a articulação da COPROFAM era a grande distinção entre as associações. Diversas/os representantes enfatizaram como nenhuma organização era igual, portanto, havia uma dificuldade até mesmo de compreender a lógica organizativa de cada grupo.

Apesar das diferenças, também se constatava que a conformação de alianças era necessária no contexto, mesmo que algumas associações fossem "um saco de gatos [...]. Mas ia se fazer o que? Não adiantava se reunir com três, quatro pessoas"[138]. Portanto, se reconhecia a importância de agregar um maior universo de organizações para dar mais peso à rede. No plano estrutural, havia também – tal qual no plano governamental – a preocupação com o tamanho do Brasil e a assimetria que uma confederação gigantesca como a CONTAG[139] pudesse acarretar na conformação dos interesses da COPROFAM em prol de reivindicações que mais simbolizassem os interesses específicos da agricultura brasileira, ao invés das preocupações dos

[137] Entrevista com representante C da CONTAG realizada em novembro de 2017.
[138] Entrevista com representante C da CONTAG realizada em novembro de 2017.
[139] A CONTAG representa 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs), organizadas por entre 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) filiadas.

demais países. Como salientado por representante da CONTAG, "o tamanho das economias desequilibra [...] é uma assimetria brutal e eles tinham esse temor que dentro da organização isso [o tamanho da CONTAG] ecoasse"[140].

Apesar da validade dos aspectos contextuais que deram azo ao surgimento de organizações como foi o caso da COPROFAM, colocar em evidência esses outros matizes é de igual importância, já que usualmente não se é dada a devida atenção sobre "como esses atores decidem com quem estabelecer vínculos, da sustentabilidade ou fragilidade desses vínculos ao longo do tempo, e dos dilemas que precisam enfrentar quando começam a atuar em diferentes escalas" (CARVALHO, P., 2014, p.14). Como já mencionamos anteriormente, a COPROFAM estava (e está) conformada por organizações sociais do campo, da pequena produção familiar e camponesa. Mesmo para as mais estruturadas, a dificuldade do agir internacional – em termos de recursos, *expertise* das lideranças, e aprovação da base – era um dado que todos grupos precisam lidar cotidianamente.

A lógica por detrás dos vínculos estabelecidos – e com quem eram estabelecidos – era igualmente fundamental. Para o caso da COPROFAM, a grande marca que reunia/agregava esses diferentes atores era o processo de integração regional em curso e a questão da dualidade da agricultura, notadamente para os impactos para a agricultura de menor escala e familiar. Como enfatizado na ata da Reunião de Rosário em 1996:

> Desde sua criação, esta coordenadora assumiu uma clara posição política sobre o processo de integração regional e uma proposta de ação para enfrentar o crescente processo de marginalização e expulsão de agricultores familiares, causado pela política de abertura e pela modalidade de integração levada adiante pelos governos[141] (COPROFAM, 1996).

A ideia da existência de duas agriculturas era central para a COPROFAM, já que se partia desta diferenciação para reivindicar tratamento diferenciado no processo de integração. Por sinal, tal posição era decorrente da decisão de "apoio crítico" destas organizações sociais ao Mercosul, como fizeram as centrais sindicais dos países-membros. A partir dos anos 1990, as "organizações trabalhistas começaram a se mobilizar em torno da onda de negociações de acordos de livre comércio que varreram as Américas"[142] (VON BÜLOW, 2009, p.01) e, 1991,

[140] Entrevista com representante C da CONTAG realizada em novembro de 2017.
[141] No original: "Desde su creación esta Coordinadora tiene tomada una clara posición política sobre el proceso de integración regional y una propuesta de acción para enfrentar el creciente proceso de marginación y expulsión de los agricultores familiares ocasionados por la política de apertura y por la modalidad de integración llevada adelante por los gobiernos".
[142] No original: "labor organizations began to mobilize around the wave of free trade agreement negotiations that swept the Americas".

foi criada a Coordenadora das Centrais Sindicais, envolvendo os quatro países-membros além de Bolívia e Chile.

Ao contrário dos sindicatos de Estados Unidos, Canadá e México que durante as negociações do NAFTA se mantiveram contrários ao acordo, as centrais sindicais sul-americanas representadas pela coordenadora decidiram aceitar o processo de integração, mas demandavam maior participação das representações sociais e uma maior atenção às suas causas (VON BÜLOW, 2014, p.87). Dentre os esforços dessa atuação conjunta estava a busca por "sensibilizar e articular os trabalhadores e às próprias centrais para – no plano regional – discutir sobre os impactos da integração" (ROMANO, 1996, p.109). No caso brasileiro, desde 1995 a CONTAG já se encontrava filiada à CUT, uma das principais centrais sindicais da coordenadora regional. No reconhecimento das ameaças ao setor trabalhista, os agricultores "apresentavam possibilidades mínimas de competir nas novas condições da integração" (ROMANO, 1996, p.112), justificando a atuação de organizações sindicais rurais – como é a CONTAG – em prol desse "apoio crítico" ao Mercosul.

Essas constatações são importantes pois enfatizam as estratégias assumidas, porém, servem igualmente para evidenciar outras estratégias de atuação que coexistiam no mesmo contexto por entre os diversos atores sociais regionais. Afinal, a decisão de "participar de fóruns internacionais não é consequência automática de um processo de integração regional [...] [mas] resultado de um processo complexo de interpretação sobre qual é o melhor caminho a ser seguido" (VON BÜLOW & CARVALHO, P., 2012, p.184). Para a CONTAG e a COPROFAM, é possível argumentar que a decisão pela participação foi apropriada por estes movimentos como uma "oportunidade política" de fazer valer suas reivindicações.

A questão comercial sempre foi historicamente uma arena contenciosa, mas a forma de incidência, de mobilização e organização sobre a questão variou bastante por entre os movimentos sociais e sindicais rurais. Aqui, cumpre destacar o caso do MST, por exemplo, que desde muito cedo e em sua base ideológica tinha e tem uma visão internacional específica de atuação, e com foco prioritário nos países do Sul. Desde o final dos anos 1980, o movimento tinha uma secretaria de relações internacionais que funcionava com um duplo caráter: estratégico, para construir articulações e alianças em escala internacional; e pedagógico, para aprender com outras experiências (RUBBO, 2013, p.102). Segundo Deni Rubbo, esse "'DNA internacionalista' no corpo diretivo do MST devia-se fundamentalmente ao papel político e ideológico da Teologia da Libertação, que estimulou o desenvolvimento de uma consciência social e política internacionalista" (2013, p.91).

O amadurecimento dessa estratégia internacional veio com a participação do MST na "Campanha Continental 500 anos de Resistência, Indígena, Negra e Popular", contribuindo para criação de espaço próprio e autônomo de articulação entre diversos movimentos latino-americanos (BRINGEL & CABEZAS, 2013, p.06). Outro marco simbólico e diretamente relacionado ao universo rural ocorreu com o levante na região de Chiapas, diante da assinatura do NAFTA pelo México em 1994. Neste caso, a população camponesa e indígena temia os impactos da competição agrícola com Estados Unidos e Canadá sobre a pequena e tradicional produção local. O levante zapatista serviu para levantar a bandeira da "autonomia local, além de denunciar a globalização neoliberal" (RUBBO, 2013, p.122). Já no plano global e também com forte peso e participação do MST, foi oficializada a Via Campesina, em Mons, na Bélgica, no ano de 1993, tendo hoje a Via um forte peso nos diversos organismos internacionais notadamente em nome da soberania alimentar e da agroecologia.

Se o MST já atuava desde o seu início a partir de uma consciência internacional, a CONTAG até o contexto dos anos 1990 estava mais voltada para dentro. Como mencionado por representante da CONTAG, "quem basicamente era conhecido fora do Brasil era o MST. A CONTAG não era falada"[143]. Inclusive, a filiação com a CUT muito contribuiu para a internacionalização da CONTAG, ainda que algumas de suas lideranças já tivessem constatado que "uma organização tão grande como a CONTAG não podia ficar fechada para o mundo"[144]. Sendo assim, vemos nos anos 1990 movimentos de internacionalização de ambas as partes, contudo, a decisão de atuação internacional de cada uma dessas organizações para o Mercosul foi distinta.

Por um lado, a CONTAG (com o COPROFAM) decidiu atuar pela reivindicação de políticas públicas diferenciadas para a AF (tal qual fazia em âmbito doméstico), por outro, o MST e outras organizações camponesas latino-americanas optaram por um posicionamento contestatário à integração. No mesmo ano de 1994 em que é criada a COPROFAM, também é criada a Coordenadora Latino-Americana de Organizações do Campo (CLOC), sendo o MST um dos seus principais articuladores. Segundo João Pedro Stédile, liderança do MST e participante do ato fundador da coordenadora, sua criação foi um "reflexo de uma linha política" construída a partir dos contatos prévios da Campanha Continental 500 de Resistência (VIEIRA, 2009, p.08).

A CLOC e demais organizações a ela associadas criticavam categoricamente a proposta da integração promovida pelo Mercosul, embasada no modelo neoliberal de abertura comercial.

[143] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[144] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

Inclusive, constava em seu documento oficial de criação como sendo um dos seus objetivos: "encontrar alternativas que se contraponham e resistam às políticas neoliberais que vêm deixando rastros de miséria e violência por todo o continente" (RUBBO, 2013, p.125). Vista negativamente, a integração deveria ser refreada e não apoiada criticamente. Segundo Victor Quintana, militante mexicano filiado à CLOC "está claro que os países têm o direito de subsidiar sua agricultura, mas também têm o direito de fechar suas fronteiras. A questão do acesso ao mercado é uma armadilha" (VON BÜLOW, 2014, P.131). Esta visão contrária do processo de integração foi mantida por diversos anos, apesar de – notadamente no contexto da REAF – alguns movimentos associados à CLOC e à Via Campesina tenham variado nas posições sobre participação e engajamento à reunião.

Para concluir esse período dos anos 1990 para a agricultura regional e no que tange à atuação específica para a AF, já salientamos a mobilização de organizações do campo de pequenas/os produtoras/es em torno da COPROFAM. A articulação de outras redes, como foi o caso da CLOC na América Latina, mesmo sem mobilizar o conceito de AF ou de atuar via Mercosul, também contribuiu para uma maior conscientização e coordenação dos movimentos do campo no que tange aos impactos da realidade internacional em suas dinâmicas territoriais. Em certo sentido – seja pelo apoio crítico, seja pela oposição – o Mercosul serviu de catalisador para construção dessa "regionalização pela base, por baixo" (SABOURIN ET AL, 2015, p.12), contribuindo para disseminação de ideias, valores e sentidos de ação política.

No que tange à atuação da COPROFAM dentro do bloco, nesse primeiro momento pós-criação e até os anos 2000, sua incidência era direcionada para o SGT-8, de agricultura, ainda que sem um desdobramento ou influência concreta por entre os agentes políticos. A participação serviu, no entanto, para dar algum destaque à coordenadora que passou a ser reconhecida – com muito esforço – como um "interlocutor válido perante os técnicos que tratavam de temas agrícolas no Mercosul"[145] (RIELLA, 2002, p.07). Foi por esse esforço que alguns delegados nacionais passaram a participar de encontros com as organizações da COPROFAM, a prestar contas de alguns encaminhamentos do subgrupo, além de eventualmente levarem adiante propostas e solicitações da coordenadora[146]. Contudo, como enfatizado por outra/o representante da CONTAG:

> "A gente sempre reivindicava, demarcava [nossas posições] nas reuniões, embora nunca tenhamos sido escutados com ressonância maior. A gente participava no SGT-8, sobretudo pelos produtos sensíveis para a AF e para as questões de tarifa e comércio de trigo, arroz, frutas... A gente tinha essa inserção, mas levávamos nossas

[145] No original: "un interlocutor válido ante los técnicos que estaban tratando los temas agrícolas del Mercosur".
[146] Entrevista com representante C da CONTAG realizada em novembro de 2017.

> preocupações e eles diziam 'ok, vamos levar isso para a reunião do GMC', mas nós nunca tivemos uma resposta, uma ressonância positiva por parte dos governos"[147].

Fora a atuação do SGT-8 e o esforço de sensibilização de seus próprios governos, o período contribuiu para o estabelecimento desses contatos regionais e da criação de laços e alianças extraterritoriais. Essa fase inicial foi complexa, como enfatizado por representante do FIDA, primeiro, porque havia a necessidade de "horizontalizar as expectativas e assimetrias" entre os envolvidos[148], já que – como mencionamos – muitos grupos distintos compunham a COPROFAM. Um dos "cortes" para a associação era, por exemplo, não conter grandes produtores e – sobretudo – não conter organizações empregadoras[149]. A partir disto, cooperativas, associações gremiais, sindicais e movimentos sociais podiam compor o quadro de entidades ligadas à coordenadora. Ao longo da década, novos movimentos sociais e sindicais do Mercosul Ampliado, como Bolívia, Chile, e Peru, passaram a se associar também, tornando a tarefa da horizontalização ainda mais importante.

Em segundo lugar, a fase também foi desafiadora pois eram necessários recursos e financiamentos para efetivação dos encontros e manutenção da agenda de trabalho. Como sintetizado por Jorge Romano, "este tipo de estrutura [transnacional] transcende às possibilidades concretas das entidades representativas dos pequenos produtores [...] e uma resposta a estas limitantes tem sido a ativação das entidades representativas com diferentes ONGs em função de objetivos específicos" (ROMANO, 1996, p.108).

Essa relação tinha seus conflitos, tanto pela instabilidade de alguns apoios, quanto pela intermediação dos interesses e agendas de ambos os lados. Em alguns casos, as propostas para o meio rural eram puxadas para diferentes direções conforme o organismo financiador, gerando resultados nem sempre ótimos ou, até mesmo, contraditórios. Afinal agências internacionais e instituições financeiras que incorporam em seus mandatos a liberalização comercial – como o Banco Mundial e o BID – podem sim incidir negativamente na condução das agendas e pautas políticas de seus financiados (OLIVER, 2006, p.270).

Além do apoio recorrente de organismos como o IICA (que tem poucos recursos e mais atua na gestão e implementação de programas financiados pelo BM, BID e PNUD), a FAO regional e de instituições como o Centro Latino Americano para Desenvolvimento Rural (RIMISP), a COPROFAM passou a receber um apoio mais estruturado do FIDA, que também

[147] Entrevista com representante B da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[148] Entrevista com representante B do FIDA realizada em novembro de 2017.
[149] Entrevista com representante B da CONTAG realizada em outubro de 2017.

é uma instituição financeira, com o projeto FIDA-Mercosul (formalmente estruturado em 2000).

Segundo representante do FIDA, a agência produziu uma autocrítica no final dos anos 1990, ao reconhecer que, apesar da existência de uma série de projetos até exitosos, não havia nem difusão, nem condição de escalonar esses projetos, já que os governos não dispunham de instrumentos de política para tanto, e, consequentemente, "os projetos, mesmo com sucesso, começavam e terminavam, e morriam quando terminavam. [...] Se essa estrutura não é capitalizada pelo Estado e nem pelas organizações, se perde tempo"[150]. Passou-se a dar um maior reconhecimento que era necessário não apenas financiar projetos pontuais, mas incidir no convencimento dos Estados sobre políticas públicas diferenciadas, linha de atuação primordial da COPROFAM.

Contudo, o projeto de tratamento diferenciado regional para a AF só vem ganhar robustez a partir dos anos 2000 e, sobretudo, com o início do governo de Lula em 2003. Os últimos anos da década de 1990 são bastante limitantes para a possibilidade de políticas públicas. No que tange ao desenho de políticas, havia uma predileção por saídas neoliberais, como foram os casos dos programas formulados pelo Banco Mundial para uma autodenominada "reforma agrária de mercado, sem confronto e violência" (MEDEIROS, 2001, p.121), que no Brasil se desdobrou nos programas Cédula da Terra e Banco da Terra, mecanismos de financiamento de propriedades para pequenas/os produtoras/es e assentadas/os rurais.

Havia também uma limitação política pela conjuntura macroeconômica, pós desvalorização do Real em 1999, com impactos extremamente negativos para os demais países-membros do bloco. Como relatado por representante do FIDA, "a desvalorização do Brasil foi muito forte, inesperada e não anunciada. E isso teve um impacto psicológico nos setores sindicais e governamentais dos demais países nos anos seguintes"[151]. A desvalorização levou a uma crise institucional do Mercosul, afetando todos os setores, inclusive agricultura. Ainda por cima, havia a confluência de outras negociações comerciais internacionais que ocorriam no mesmo momento: o avançar da ALCA, do acordo Mercosul-União Europeia e da Rodada Doha da OMC.

A ALCA foi lançada em 1994, em Miami, após encontro entre os chefes de Estado da Organização dos Estados Americanos (OEA) para uma aliança continental comercial nos moldes do NAFTA (que acabara de entrar em vigor) por entre os 34 países da OEA (com exceção de Cuba). Se o Mercosul já dispunha de diversos questionamentos no que tange ao seu

[150] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.
[151] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.

desenho liberalizante, a ALCA salientava ainda mais expressivamente o traço neoliberal, contribuindo para que o projeto de integração das Américas se tornasse um "elemento central de aglutinação continental" das mais diversas organizações sociais (MIDLEJ, 2016).

Contra a ALCA estavam diversas organizações sociais do campo: tanto a CONTAG e COPROFAM, quanto MST e CLOC, estas que discordavam no plano da integração sul-americana. Segundo Fátima Mello, então ativista da Federação de Órgãos para Assistencial Social e Educacional (FASE), a história da América Latina e da mobilização dos movimentos sociais latino-americanos teve um divisor de águas com a ALCA: "antes estávamos dispersos e fragmentados, à mercê da pauta neoliberal, com ações de resistência muito fragmentadas, isoladas. [Pós Alca] A gente se unificou para fazer o movimento regional renascer" (MIDLEJ, 2016, p.179). A pressão da sociedade civil organizada contribuiu para a criação, em 1998, de mecanismo de participação desta no âmbito das negociações.

Assim surgiu o Comitê de Representante Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil (CPSC) e a ALCA tornou-se a primeira grande negociação comercial com um mecanismo formal de participação direta da sociedade civil, ainda que houvesse uma "incongruência entre mandato e realidade", já que o CPSC acabou se mostrou "uma caixa de depósito das manifestações da sociedade civil" (SANCHEZ, 2006, p.20). Por sinal, também foi neste contexto que surgiu a Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP), contribuindo com estudos e pesquisas sobre o impacto das negociações comerciais internacionais, inclusive no que tange à negociação agrícola, já que se tratavam de temas que prescindiam de muita *expertise* técnica e econômica. A REBRIP vai ser de grande importância para os movimentos sociais não apenas para a ALCA, mas para os outros acordos comerciais agrícolas, como as negociações na OMC (e que discutiremos no próximo capítulo).

Ao lado da ALCA também caminhavam as negociações inter-regionais entre Mercosul e União Europeia. A União Europeia, a bem da verdade, se declarou "parceira" do Mercosul desde seu momento fundador em 1991, com assinatura de acordo de cooperação interinstitucional entre ambos desde 1992. Neste primeiro momento embrionário, a relação servia "em última análise, da afirmação do bloco sul-americano no cenário internacional" (SAVINI, 2001, p.111). A aproximação, contudo, já esboçava o intuito de desenhar modelos de liberalização comercial entre as regiões, interesse que ganhou mais evidência no final dos anos 1990, quando a ALCA passou a ganhar maior discussão continental.

Tendo em mente que a proposta de política externa brasileira no período era da inserção mundial do País como um *global trader*, a ampliação de diversos mercados fazia parte da orientação geral governamental, o que contribuía para o avanço desses debates. Ainda que a

União Europeia já tivesse iniciado seus programas de reforma da PAC desde 1992, a agricultura seguia sendo o setor mais crítico para um acordo comum nas discussões do Comitê de Negociações Bi-regionais (ALVIM & WAQUIL, 2005, p.705). Países mais diretamente afetados pela liberalização – notadamente a França – passaram a discutir os possíveis prejuízos para seus produtores agrícolas diante da competição com os produtores sul-americanos.

A crise regional pós-desvalorização da moeda brasileira, o fracasso da reunião de Seattle da OMC e o processo de ampliação da União Europeia com países do Leste Europeu (e seus possíveis impactos para a PAC) fizeram com que as negociações desacelerassem, retomando fôlego a partir de 2004 e 2005. Importante notar que, ao contrário da ALCA, as negociações com a União Europeia não gozavam da mesma antipatia que a primeira, havendo uma quase inexistência de debate público e, consequentemente, de oposição interna ao projeto (SAVINI, 2001, p.116). Contudo, por não ter a mesma amplitude de um acordo global como é o caso da OMC, tinha (e tem) a pretensão de ser ainda mais profundo que àqueles negociados na OMC – afetando sensivelmente diversos setores regionais e nacionais – inclusive a AF.

Como enfatizado por representante do MRE, "não tinha ninguém fazendo os cálculos [...] dos impactos que isso geraria no campo"[152]. A competitividade do setor agroexportador dos países do Mercosul mascarava demais impactos, especialmente se levarmos em conta que – mesmo com todas as restrições e subsídios da União Europeia para agricultura – em 1999, as exportações agrícolas do bloco para a Europa somavam mais de 10 bilhões de euros, ao passo que as importações eram de apenas 858 milhões (SAVINI, 2001, p.121). Com isso, o setor agroexportador pressionava pela assinatura do acordo, mas essa abertura agrícola do lado europeu implicava na abertura de outros setores regionais. Além do impacto direto para a AF, que passaria a competir com os produtos subsidiados da União Europeia, outros setores "rifados" também seriam negativamente impactados, como era o caso, "por exemplo, [d]o setor de autopeças. Se você libera isso (e que é basicamente o ABC Paulista), você está automaticamente – em uns dez anos – acabando com toda a região do ABC Paulista"[153] .

A força do setor agroexportador cresceu sobremaneira ao longo dos anos 1990 não apenas no Brasil, mas também regionalmente. O processo de integração – e seu caráter aberto e comercial – muito conspirou em favor do setor. Como discutimos no capítulo teórico, a simples criação de novos arranjos institucionais não significa que estes terão uma maior inclusão de pautas sociais ou que promoverão mudanças políticas em prol dos desprivilegiados (GAVENTA, 2006). O Mercosul até aqui consubstanciava este dado, com uma estrutura

[152] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.
[153] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.

institucional de baixa participação democrática, e – para a AF – nenhuma abertura formal, pelo contrário, diante do o peso setorial do agronegócio e o do viés de exportação de *commodities* de todos os Estados-Membros.

Com isso, o desenho institucional privilegiava os setores que buscavam incidir no comércio internacional agrícola. Partindo da literatura de fóruns e arenas, temos um período de montagem dos diversos fóruns que elencamos no capítulo anterior. Afinal, as reformas dos anos 1980 e a liberalização dos anos 1990 contribuíram para a internacionalização das diversas agendas, desde o agronegócio até a AF. Como tratado por representante do FIDA, "a região foi afetada pelo *boom* agrícola. A mais impactada por toda a América Latina e Caribe. Então, era impossível não acompanhar o processo da agricultura na região"[154].

A linha fundamental do bloco em prol da inserção no mercado mundial contribuía para aproximação do fórum patronal/agronegócio com o fórum diplomático. Até aqui, eram basicamente estes que conformavam as linhas gerais de atores e ideias para o Mercosul no que tange à agricultura. O fórum da AF se encontrava em fase embrionária, além de – no Brasil – estar ocorrendo simultaneamente a construção da agenda doméstica para AF. Como tratado por representante da CONTAG, "talvez a gente não tivesse uma visão clara do internacional, porque a gente estava conceituando a AF no Brasil e foi um grande trabalho de conscientização política nacional" [155].

As barreiras outrora apresentadas – como diferentes idiomas e as formas de organização de cada grupo, a falta de recursos e a baixa compreensão sobre o que significava AF – também faziam com que a articulação regional, notadamente a partir da COPROFAM, prescindisse de algum tempo de consolidação. O Ministério Extraordinário de Política Fundiária, predecessor do MDA, estava voltado para as questões domésticas. Evidentemente, a condição assimétrica da AF era um dado que dificultava sua incidência desde o nível nacional, agravada ainda mais no nível internacional.

Já ao observarmos as questões em torno de SAN para a região, a década de 1990 aparentava não ter tido uma união mais clara/contundente de atores em prol da AF tendo como base este conjunto de ideias. Em 1996, por exemplo, há a Cúpula Mundial de Alimentação na FAO, com a assinatura do compromisso pela erradicação da fome até 2015. Apesar de ter participado muito ativamente dos debates e ter bastante incidência na América Latina, a Via Campesina não aderiu à campanha de então, por estar diretamente comprometida com o conceito de soberania e não segurança alimentar. A CONTAG, que também acompanhou a

[154] Entrevista com representante B do FIDA realizada em novembro de 2017.
[155] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

cúpula, reconhecia mais precipuamente o Mercosul e seus impactos regionais na produção da AF brasileira. A abertura comercial era um dado que atingia muito diretamente à CONTAG e as demais organizações semelhantes da região. Em comparação ao MST:

> "tem uma condição de classe diferente. Tem mais produção com a CONTAG do que com o MST, né? Mesmo que o MST tenha cooperativas maravilhosas, mas enfim... A CONTAG tinha uma preocupação a mais com relação ao tema da circulação de produtos da AF na área do Mercosul e na condição dos mesmos com relação à tarifa externa comum. Então, tinha um interesse de classe, dos produtores da CONTAG"[156].

Para concluir, até a virada dos anos 2000 a arena Mercosul seguia fechada para a participação social, mais ainda para os temas ligados à AF, já que todos os países trabalhavam em cima da liberalização da pauta agroexportadora como força motriz da integração. O período serviu, contudo, para estabelecimento de contatos regionais, de aprendizado sobre o universo internacional e as formas de atuação, além da elaboração de diagnósticos sobre a realidade sul-americana.

A partir dos anos 2000, houve uma sensível mudança no panorama político-ideológico não apenas dos países do bloco, mas de grande parte dos países da América Latina, naquilo que acabou ficando conhecido como a "onda" ou "maré rosa" (PANIZZA, 2006), pela eleição de governos progressistas: Hugo Chávez na Venezuela em 1998, Ricardo Lagos no Chile em 2000, Lula em 2002, Nestor Kirchner na Argentina em 2003, Tabaré Vásquez no Uruguai em 2004, Evo Morales na Bolívia em 2005, Rafael Correa no Equador em 2006 e Fernando Lugo no Paraguai em 2008. Essa virada política na região não afastou às propostas de liberalização de mercados ou integração comercial, mas estas passaram a conviver com outros léxicos de ação internacional, como "cooperação sul-sul" e "solidariedade internacional" (MARIN, 2011, p.08).

No que tange ao Mercosul, após a paralisia institucional da virada dos anos 2000, houve um relançamento do bloco a partir do "Consenso de Buenos Aires", documento assinado pelos presidentes Lula e Kirchner e que trazia o reconhecimento, por ambas as partes, da necessidade de uma mudança paradigmática no processo de integração regional. A abertura de mercados seguia como mote principal do Mercosul, contudo, o conceito de integração passou a ser ampliado, via incorporação de outras questões políticas e sociais e, com isso, transformando a lógica estritamente neoliberal do seu contexto inicial para uma nova abordagem progressista (LAZAROU & LUCIANO, 2015, p.04).

[156] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

Essa preocupação com uma agenda mais ampla permitiu que esses objetivos gerais e iniciais do bloco tivessem sido contrabalanceados por essas novas questões (NIERDELE, 2016, p.579), sem isso significar igualdade ou equivalência de peso entre a abertura comercial tradicional (agroexportadora em grande medida) e os novos temas sociais, como foi o caso da AF. O movimento de um "novo Mercosul" teve bastante influência da nova visão de política externa do governo Lula, que enfatizava a integração, a solidariedade regional, bem como a transformação dos espaços internacionais por meio de novas formas de atuação.

Sobre os desdobramentos positivos específicos para a AF, essa PEB autônoma do governo Lula permitia aprofundar processos políticos e sociais do Mercosul, contribuir com relações de cooperação Sul-Sul na região e, no que tange à inserção diferenciada, impulsionar novos sentidos de atuação diplomática, como era o caso das políticas públicas para redução da fome e pobreza e para o desenvolvimento rural. A partir da decisão política de fortalecer o bloco por meio destes novos princípios e sendo a integração regional uma das prioridades do novo governo, a AF teve melhores condições e abertura de ser identificada como um instrumento positivo para a região:

> A agricultura familiar representa um ativo para a nossa Região e que assisti-la com políticas diferenciadas constitui, além de um imperativo em termos de equidade social, o reconhecimento cabal de sua contribuição para a construção da segurança econômica e da estabilidade política, social, cultural e ambiental em nossos países e suas diversas sub-regiões (MDA, 2006, p.16).

A AF enquanto um "ativo" vem como uma confluência de esforços não necessariamente conjuntos, porém, paralelos em prol de uma mesma questão e que se desdobravam em diferentes frentes: na aproximação dos movimentos sociais regionais via COPROFAM, na revisão de práticas de financiamento de organismos como o FIDA por uma incidência menos pontual e mais estrutural, na estratégia diplomática por um novo Mercosul social, bem como no ativismo internacional de ministérios como o MDA para a AF na região. Afinal, como tratado por representante do MRE, "existia a COPROFAM com a demanda, mas o MRE não sabia da existência dessa iniciativa [...] Foram diversos esforços paralelos, pois a gente não se conhecia bem. Foi uma coincidência que se encaixou perfeitamente"[157].

Esse foi o contexto que permitiu o surgimento de um espaço regional como a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF). Como já tratamos ao longo do capítulo, os ministérios da agricultura dos países do bloco cuidavam primordialmente de assuntos voltados ao universo da agroexportação, apesar da dualidade da agricultura ser um dado concreto –

[157] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.

porém, não reconhecido – no meio rural sul-americano. Até então, a forma de atuação e incidência dos grupos e movimentos sociais da AF era basicamente "de bater [nos ministérios], de ir direto pra cima. Mas se deu a necessidade de buscar construir novas capacidades e novas competências para os movimentos poderem ter um diálogo de políticas"[158], tal qual o movimento iniciado pelo Brasil nos anos 1990 e aprofundado logo no início do governo Lula de 2003, que discutimos no capítulo anterior.

Além da organização dos grupos sociais, organismos como o FIDA passaram a discutir com os governos para introdução de mudanças políticas em prol de enfoques transversais, isto é, "evitar que as políticas para a pequena agricultura e população vulnerável fossem só compensatórias, sem levar instrumentos e ferramentas também de produção"[159]. A aproximação desses esforços até então paralelos – do governo, de agências internacionais e dos movimentos sociais – pôde ser vista em quatro seminários realizados ao longo do ano de 2003: dois promovidos pela COPROFAM (aqui já apoiada financeira e estruturalmente pelo FIDA-Mercosul), um pela CONTAG e um último pela ação conjunta de MDA, MRE e REBRIP. Esses encontros, como descrito por Priscila Carvalho, foram 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 [...] 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, mas entendendo o que cada um deles carrega quando trava relações com o outro." (CARVALHO, P., 2011, p.63).

Estes seminários, bem como todas as aproximações que apresentamos até aqui, contribuíram para destacar que a agenda da AF na região despontou não como uma oportunidade "colocada/posta" ali para ser aproveitada, mas como um processo construído ao longo dos anos (como foi o caso da COPROFAM) e costurado paulatinamente por entre diversos atores que convergiam para fins semelhantes. Ainda que um novo contexto macropolítico tenha de fato favorecido a aproximação de alguns interesses e objetivos – como foi o caso da "onda rosa" latino-americana –, o trabalho prévio realizado até os anos 2000 foi fundamental para o surgimento da REAF. Tal qual salientado por representante do MRE, "abrir um espaço para eles foi relativamente fácil, porque os grupos estavam já organizados"[160].

---

[158] Entrevista com representante B do FIDA realizada em novembro de 2017.
[159] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.
[160] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.

O mesmo pode se dizer com relação ao FIDA, que desde os anos 2000 já havia se dado conta da "necessidade de convencer aos governos que eram necessárias políticas diferenciadas, [pois] as políticas verticais e compensatórias que existiam não eram suficientes"[161]. A ida de diversas pessoas do Sul do Brasil para o MDA em 2003 também aumentou o grau de sensibilização da questão regional e da necessidade de políticas diferenciadas para a AF dentro da estruturação do Mercosul. Os demais processos de negociação comercial em curso – como ALCA, OMC, Mercosul-União Europeia – igualmente serviam para ativar debates e articulações sobre os possíveis impactos destes diferentes processos para a agenda do desenvolvimento rural regional.

O seminário "Agricultura Familiar e Negociações Internacionais", de agosto de 2003 com a participação do ministro Celso Amorim (do qual já falamos anteriormente), foi considerado por diversas/os representantes como um marco na entrada da AF na agenda da PEB, pois se conseguiu "chamar atenção e mostrar a importância da agricultura familiar estar presente nas negociações internacionais. Então, a REAF não t[inha] diretamente a ver com isso, mas foi uma etapa do seu processo de construção" (CARVALHO, P., 2011, p.66).

Um marco importante para a criação da REAF foi a Carta de Montevidéu, documento assinado pela COPROFAM e entregue em mãos ao chanceler brasileiro no prédio-sede do bloco, mesmo local onde está localizado o escritório do FIDA-Mercosul, o que muito facilitou a oportunidade do encontro, que ocorreu no contexto de reunião do CMC e da cúpula presidencial. No documento, constava ser a AF "um pilar fundamental das nossas sociedades e um ator indiscutível para o desenvolvimento rural e local"[162] (COPROFAM, 2003), enfatizando a necessidade deste nicho socioeconômico ser contemplado no debate institucional promovido pelo Mercosul.

Mesmo que a proposição inicial tenha avançado e se efetivado em 2004 com a aprovação da reunião especializada, como foi salientado por Paulo Nierdele, "a criação da REAF não foi acolhida sem questionamentos [e] o principal deles esteve associado à dificuldade de inúmeros atores e organizações aceitarem a agricultura familiar como uma categoria específica" (NIERDELE, 2016, p.588). Muitas delegações questionavam a existência de uma AF em seus países, alegando desconhecer por completo as características constitutivas da mesma. A delegação brasileira, com a participação de representantes do MDA/SEAD, contribuiu para o esclarecimento sobre a AF e sua importância socioeconômica. Por fim, no

[161] Entrevista com representante A do FIDA em dezembro de 2017.
[162] No original: "La agrícultura familiar es un pilar fundamental de nuestras sociedades y actor indiscutible del desarrollo rural y local".

contexto de aprovação oficial da REAF no CMC, a proposta acabou finalmente sendo aprovada pois "havia um interesse da Argentina de aprovar uma determinada coisa, do Paraguai aprovar outra [...]. E foi dito: 'você aprova isso, que eu aprovo aquilo', aí aprovamos"[163].

Portanto, a despeito do esforço iniciado desde a década anterior de sensibilização sobre o tema por entre os demais governos sul-americanos, a AF realmente só ganhou maior tração ao longo dos anos 2000, seja pela regionalização das políticas públicas do Brasil, já que "o Mercosul vem sendo responsável não apenas pela construção de novas políticas de forma transnacional, mas também pela sua difusão" (MARIN, 2011, p.08), seja pelas características constitutivas da REAF, marcada pela participação conjunta tanto de agentes governamentais quanto por grupos e atores da sociedade civil. Funcionalmente, a REAF está dividida em seções nacionais e regionais.

A forma de organização das seções nacionais varia de país a país, mas a participação dos movimentos sociais e sociedade civil na formulação das propostas é regra obrigatória. Nacionalmente, são elaboradas propostas (conforme os compromissos assumidos na agenda da REAF anterior) que devem ser aprovadas sempre por meio do consenso. No fim dos encontros nacionais, há uma plenária final nacional, buscando trazer participação de outros órgãos do governo, além de oficializar os consensos assumidos. Uma vez definidas as propostas nacionais, estas são levadas à seção regional para uma nova deliberação, agora com os representantes de governo e da sociedade civil de todos os países participantes, reunião esta que define a posição final a ser encaminhada ao GMC, que também prescinde de aprovação por consenso.

Antes da Plenária Regional com a participação de todos, há uma plenária regional apenas das organizações e movimentos sociais. Toda a participação da sociedade civil é garantida por meio de financiamento externo (como foi o caso do projeto FIDA-Mercosul), pelo aporte dos países-membros e, mais recentemente, pelo Fundo da Agricultura Familiar (FAF) constituído no Mercosul. Como mencionado por representante da CONTAG, "nós aproveitamos as reuniões da REAF para reunir a COPROFAM, [...] porque ninguém tem dinheiro para bancar passagem"[164]. No que tange aos aspectos normativos, três são os tipos de instruções aprovadas pelos órgãos decisores do Mercosul: decisões, resoluções e recomendações. As duas primeiras têm caráter obrigatório e, dependendo do conteúdo, prescindem de internalização no ordenamento jurídico de cada país-membro, dado o viés

[163] Entrevista com representante A do MDA/SEAD em setembro de 2017.
[164] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

intergovernamental (e não supranacional) do bloco. Já as recomendações têm como objetivo instruir o bloco e/ou governos nacionais, portanto, gozam de caráter facultativo[165].

Ao lado desta estrutura básica também coexistem os grupos temáticos[166] e a secretaria técnica. Os grupos se encontram em paralelo às seções regionais para a discussão de assuntos específicos, sendo extremamente "importantes para dinamizar as discussões em torno de temas prioritários" (NIERDELE, 2017, p.70). A definição regional de AF, por exemplo, foi um desdobramento das discussões do GT de Facilitação de Comércio, que precisava de uma conceituação mínima para avançar no acesso aos mercados dos produtos da AF no Cone Sul (NIERDELE, 2017, p.70). Já o papel primordial da secretaria técnica é de facilitar o funcionamento de todos os espaços e etapas da REAF, e que são vários, tendo em vista que a dinâmica dos encontros ocorre semestralmente, em respeito à rotatividade da presidência *pro-tempore* do Mercosul, alternada em igual período.

Com este desenho, a reunião especializada permitiu a construção de uma nova institucionalidade para além de um mero espaço formal de elaboração de propostas e programas a serem aprovados pelas instâncias superiores deliberativas do bloco, pois a REAF se consubstanciou também como um espaço de diálogo político permanente entre governo e sociedade civil (RAMOS ET AL, 2014, p.478). Essas características permitiram fazer da Reunião tanto um meio como um fim em si mesma.

Diversas/os pesquisadoras/es e entrevistadas/os dividem a REAF mais ou menos em três grandes ciclos, sendo o primeiro até meados de 2006, o segundo até meados de 2012 e o terceiro ciclo se desdobrando até os dias atuais. O primeiro ciclo REAF esteve basicamente marcado pelo aprendizado coletivo: sobre o que seria a AF, sobre os diferentes grupos sociais participantes, sobre a realidade rural de cada país-membro, sobre a atuação conjunta entre governo e sociedade civil, sobre formas de encaminhamento de propostas aos órgãos decisores, bem como sobre as formas de convencimento das mais variadas instâncias de que a AF tinha sua validade e precisava deste espaço próprio de discussão de políticas públicas.

---

[165] Dentre as principais normativas já aprovadas pela REAF estão: Resolução GMC25/07 (diretrizes para o reconhecimento e identificação da AF no Mercosul), Recomendação CMC 06/08 (Diretrizes para igualdade de gênero em políticas públicas para a AF), Decisão CMC 45/08 (Criação do Fundo da AF do Mercosul), Recomendação CMC 03/09 (Diretrizes para uma política de gestão de riscos e seguro rural para a AF), Decisão CMC 06/09 (Regulamento do FAF), Recomendação CMC 05/10 (Diretrizes para elaboração de políticas diferenciadas de financiamento para a AF), Recomendação CMC 02/11 (Educação rural), Decisão CMC 59/12 (Registros Nacionais Voluntários da AF), Decisão CMC 02/14 (Selos de identificação da AF), Decisão CMC 20/14 (Reconhecimento mútuo dos registros nacionais da AF).

[166] Atualmente existem cinco grupos temáticos: 1) Políticas fundiárias, acesso à terra e reforma agrária; 2) Facilitação do comércio; 3) Equidade de gênero; 4) Gestão do risco e mudança climática; e 5) Juventude Rural.

Entre a primeira e a terceira REAF foram aprovados o regimento interno, o acordo REAF-FIDA Mercosul (estabelecendo o apoio técnico e financeiro do convênio ao espaço), além da criação de alguns grupos específicos de trabalho, notadamente o grupo sobre negociações internacionais, dada a conjuntura que atingia diretamente os interesses e objetivos da AF regional neste momento. Como se tratou de um primeiro período de montagem da reunião e estruturação de seu funcionamento, diversos relatos enfatizaram a falta de conscientização dos agentes governamentais, ainda pouco habituados com a participação social em instâncias deliberativas, e que no momento da plenária regional final exigiam a saída dos movimentos sociais da sala, sendo preciso explicação e até mesmo alguma pressão – notadamente por parte do Brasil – para a consolidação do modelo participativo.

A efetivação desta participação – via recursos e suporte financeiro – também era uma grande questão neste primeiro momento de REAF. Além do investimento direto aportado pelo governo brasileiro via MDA, o FIDA, que vinha acompanhando o Mercosul desde 2000, assumiu a função de sócio estratégico da reunião nessa primeira fase (OLASCUAGA, 2011). Como tratado por Priscila Carvalho, a doação do FIDA estava destinada a três atividades: financiamento do diálogo de políticas públicas por entre as organizações da sociedade civil; financiamento dos gastos com pessoal e manutenção do escritório da secretaria técnica; além da contratação de algumas consultorias específicas para elaboração de informações estratégicas (CARVALHO, P., 2011, p.82).

Nesta fase inicial, também houve o apoio financeiro da Empresa Itaipu Binacional, que tinha – e ainda tem – bastante clareza dos impactos do agronegócio nas bacias hídricas da sua região (pelo alto consumo de água e energia), tendo fomentado uma série de projetos de sustentabilidade, como gerenciamento de microbacias e a produção de pequena escala da AF em seu entorno (OSAKO, 2018). Para além dos recursos diretamente financeiros para a implementação da participação social (custeio de passagens e diárias), era preciso encontrar meios de conceder aos movimentos alguma capacidade e autonomia para que pudessem se articular minimamente, pois "se ela não se articula, ela é engolida pelo processo"[167] e o intuito da participação se perderia em uma participação mais procedimental do que efetiva. Um trabalho de familiarização com a prática do diálogo político governo-sociedade civil foi bastante importante nessa primeira fase, que se consolidou nos anos subsequentes.

No que tange ao conhecimento específico sobre AF, a pressão social para abertura de um espaço veio mais diretamente da COPROFAM, esta que – a despeito das peculiaridades de

[167] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

cada movimento integrante – guardava uma relativa coerência e similaridade por estar formada majoritariamente por grupos de produtores do Cone Sul. Sendo assim, as organizações ali presentes na primeira fase não representavam a complexidade das demais organizações existentes por toda a América Latina. Mesmo que os grupos fossem bastante diferentes (como já enfatizamos anteriormente), a relativa homogeneidade (em comparação ao resto do universo rural) foi fundamental para consolidação do primeiro ciclo REAF e a aderência da participação social.

Como tratado por representante da REAF, os movimentos ali presentes neste primeiro momento "não eram representativos da AF latino-americana e nem tinham como ser. Era uma questão baseada nas perspectivas e características da produção do Cone Sul e por isso conseguimos estabelecer um parâmetro e por isso não teve rejeição. [Sem isso] teria sido impossível"[168]. Afinal, a fase de estabelecimento de consensos e acordos só foi estabelecida pelo fato dos grupos disporem de identidades e objetivos comuns. Após a consolidação do espaço, esse debate pôde ser expandido para outras realidades do universo rural. Tanto é que, durante a quarta REAF, um dos estudos técnicos encomendados foi para buscar estimar a representatividade da agricultura no Mercosul, quantificando o número da AF regional. Esses mapeamentos serviram igualmente para aproximar discursivamente a questão do desenvolvimento rural com SAN, tendo em vista que os documentos produzidos passaram a identificar que a maior parte do alimento consumido pelas populações dos países do Mercosul era originária deste setor (COSTA, J. & PIRES, 2011).

No que tange a atuação diplomática, este primeiro ciclo espelhava bem concretamente a implementação da estratégia política do governo Lula em prol da integração regional e do fortalecimento dos aspectos político-sociais do Mercosul. Afinal, ao lado da dimensão comercial – via proteção e ampliação dos mercados da AF – também faziam parte dos objetivos fundacionais da REAF a promoção do desenvolvimento da região e da garantia da segurança alimentar e nutricional por entre todos os países. Diversas/os entrevistadas/os enfatizaram a sensibilidade de alguns personagens-chave nesta fase inicial, seja para a aprovação da Reunião (como já salientamos acima), seja na condução dos trabalhos neste momento de consolidação, afinal, "não bastava convencer os ministros e secretários de agricultura [dos países], mas convencer às pessoas encarregadas pelo Mercosul"[169].

Aquelas/es mais diretamente envolvidas/os neste momento destacaram a receptividade da diplomacia brasileira neste trabalho de conscientização, enfatizando inclusive as

[168] Entrevista com representante A da REAF realizada em novembro de 2017.
[169] Entrevista com representante B da CONTAG realizada em outubro de 2017.

características "dessa 'nova leva' do Itamaraty [...] e que eram muito combativos [...] E essa gente toda realmente entendia que não estavam fazendo 'um favor' para o MDA, mas estavam fazendo realmente uma política de Estado"[170]. Um dos apoios fundamentais da diplomacia vinha na elaboração e aprovação das normativas propostas pela REAF. Como tratado por representante do MDA/SEAD, "a REAF levava suas recomendações pro GMC, mas tudo voltava [...] tem poucas resoluções efetivamente adotadas nesse primeiro período [...], então eu comecei a construir pontes na chancelaria brasileira e com os ministérios dos outros países"[171]. O fortalecimento desse contato com o Itamaraty nesta fase foi importante para garantir a aprovação das propostas. Como explicado por representante do MDA/SEAD:

> "nós tínhamos a preocupação de entender se o projeto ia adiante. O processo de aprovação é um processo de discussão entre países e é feito nas instâncias superiores do Mercosul: GMC e CMC. Então, a gente trabalhava com a delegação brasileira nessa instância para que o projeto fosse aprovado"[172].

Além desse acompanhamento da tramitação dos projetos encaminhados pela REAF, o contato contínuo com essas diferentes agências governamentais – dado o calendário bastante intenso das reuniões nacionais e regionais – permitiu a manutenção de um fluxo de comunicação sempre contínuo entre os envolvidos. Essa mobilização constante da agenda foi fundamental para sair de uma inicial afirmação de que "só existe uma agricultura" para a de que existia ao menos dois tipos de agricultura, distintas fundamentalmente pela força de trabalho e forma de organização social, ainda que ambas não sejam homogêneas e apresentem uma série de distinções e variações (RAMOS ET AL, 2014, p.476).

Com tudo até aqui posto, o primeiro ciclo esteve marcado pela construção do desenho da reunião, além da elaboração de estudos em prol de uma melhor compreensão do que representaria essa AF dentro de cada Estado-parte. Muito importante salientar que as representações da agricultura patronal/agronegócio não obstaculizaram a criação da REAF. Como discutido por Paulo Nierdele, a criação de um novo espaço facilitaria o diálogo sobre temas comerciais mais complexos que ocorriam dentro do SGT-8 e, portanto, as discussões ali travadas não mais precisariam "conviver com a tensão latente criada por um segmento que lhe trazia infortúnios políticos" (NIERDELE, 2016, p.590).

Essa primeira fase também facilitou o conhecimento sobre as políticas públicas que vinham sendo elaboradas especificamente para a AF dentro do Brasil, tendo contribuído para a

[170] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.
[171] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[172] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

relação entre REAF e cooperação Sul-Sul, deslanchada mais claramente no segundo ciclo. Contudo, ainda nesse primeiro momento, havia uma dificuldade das organizações para entender os alcances, possibilidades e limites de um espaço como a REAF, além do baixo entendimento a respeito dos entraves burocráticos existentes dentro de uma negociação política intergovernamental. Como explicado por representante da CONTAG, "chegava o pessoal do Paraguai e dizia: 'nós queremos PRONAF. Como é que faz?'. O espaço [REAF] fazia recomendações e era difícil entender isso. Se questionava muito que se fazia só recomendações"[173]. Houve, portanto, um período de adaptação da relação entre Governo e Sociedade Civil e entre organismo multilateral e internalização nacional.

Durante a virada do primeiro para o segundo ciclo, "fica clara a mudança na atuação do órgão, que passa a agir de modo mais organizado e com maior participação da sociedade civil" (BERTI, 2016, p.11). Além do tempo necessário para consolidação de um novo espaço, como era o caso da REAF, há de se destacar que essa nova fase esteve correlacionada com o bloqueio das negociações da OMC a partir da Conferência Ministerial de Hong Kong de 2005, permitindo o redirecionamento de esforços, recursos e atenção dos atores governamentais e movimentos sociais para a Reunião. Como menciona Edélcio Vigna, pós-2005, notava-se a "baixa prioridade que as principais organizações e movimentos sociais passaram [a] atribuir às negociações internacionais ao avaliarem que eram pouco conclusivas e prejudicavam o trabalho de base e as negociações sindicais específicas" (VIGNA, 2016, p.69).

Esse novo ciclo da REAF, indo até meados de 2012, englobou uma série de novas questões. Primeiro, havia a evolução normativa da Reunião, tendo em vista que começaram, a partir daí, a serem aprovadas recomendações que "dão o básico" necessário para a AF regional: conceituação, sistematização e sustentabilidade. A conceituação e sistematização foram contempladas desde a resolução GMC 25/07, onde estão estabelecidos os critérios comuns para definição da AF nos países do Mercosul, sendo solicitado aos Estados-Partes a criação de registros nacionais – voluntários – da AF em seus países. Como discutido por representante do FIDA, o conceito constituído está pautado em "uma definição política e não científica ou acadêmica, para deixar uma folga para que as organizações no local ajustem [o conceito] e que possam reproduzi-lo"[174].

Em linhas gerais, o conceito se baseou na constituição da mão-de-obra e na gestão da produção, devendo ambos estarem pautadas na família. Questões como território eram impossíveis de serem padronizadas, em razão das variadas características regionais, como é o

[173] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em novembro de 2017.
[174] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.

caso, por exemplo, dos chacareiros dos pampas argentinos, considerados pequenos ainda que sua extensão de terra seja desproporcionalmente maior que de diversos outros grupos, sendo aqueles distintos notadamente pela produção de gado bovino, mas também por características históricas do lugar.

Uma vez identificado o grupo da AF da região – via conceituação – era necessário encontrar instrumentos que contribuíssem para a visualização desse nicho socioeconômico em prol de uma ação regional mais bem acertada. Os registros eram de suma importância para a correlação da REAF com a cooperação Sul-Sul, já que facilitavam a identificação das características e especificidades dos grupos em cada localidade. Como enfatizado por Benjamin Graeub e demais pesquisadoras/es, que juntos analisaram a conformação de relatórios e dados globais para a pequena produção, "os dados ao nível da região são essenciais para melhor entender as especificidades regionais e melhor adaptar políticas relevantes para estes"[175] (GRAEUB ET AL, 2016, p.06). Mesmo que a catalogação fosse imperfeita (dada às dificuldades da sistematização), os registros eram importantes pois permitiam identificar "quem são, onde estão, o que precisam, quais apoios recebem e o que necessitam para organizar a oferta conforme a demanda"[176].

Por último, a sustentabilidade estava diretamente atrelada à questão financeira. Até então, a REAF seguia dependente das repetidas doações do FIDA, além de um robusto suporte de recursos oriundo do governo brasileiro (notadamente do MDA/SEAD), pois poucos países contribuíam financeiramente para a reunião. A solução encontrada veio com a aprovação da decisão CMC 45/08 para criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF) do Mercosul, oficialmente internalizado no ordenamento jurídico de todos os países a partir de 2012. Como enfatizado por Regina Laisner e Guilherme Ferreira, o FAF permitia com que a reunião ficasse mais distante da tutela de fundos internacionais, como o FIDA, mas também do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, o FOCEM (LAISNER & FERREIRA, 2014, p.595).

Mesmo que o fundo tivesse valores significativamente baixos (em torno de 300 e 400 mil dólares), permitindo apenas assegurar sua manutenção (com pagamento da secretaria regional e dos custos de participação), é preciso ter em mente que se tratava de um aporte oficial de recursos promovido pelo bloco para um nicho historicamente menosprezado pelos países e, conforme os desígnios da criação do Mercosul, igualmente menosprezado nos objetivos gerais

[175] No original: "regional level data are essential in order to better understand regional specificities and tailor relevant policies to them".
[176] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.

da sua conformação, em prol da agricultura de larga escala e de exportação de *commodities*. Diante dessas dificuldades, conclui representante do MDA/SEAD que:

> "O FAF foi superinteressante de pensar, formular. Porque não era mole né? Como você cria um fundo para uma reunião especializada, de algo como a AF, dentro da estrutura que é o Mercosul? O que a REAF alcançou [em termos de institucionalização] é uma coisa extraordinária, né? A possibilidade de fazer o que a gente fez... A engenharia institucional é superinteressante"[177].

Ao lado dessa evolução normativa ocorrida no segundo ciclo, o período também foi marcado pela ampliação da REAF a novos temas. Ao passo que sua constituição esteve muito fortemente associada aos impactos da abertura regional e das negociações internacionais para a questão agrícola, esse segundo ciclo passou a discutir outras questões de suma importância no universo da AF, como é o caso da juventude e educação rural, da questão de gênero e das questões sobre SAN. A partir da sexta REAF, em 2006, diversos seminários foram se constituindo para discussão dessas questões, e que tinham direto impacto na AF, já que envolviam a família, o território e a produção de alimentos.

Na sétima REAF, por exemplo, foi oficializado um programa piloto para educação não-formal de jovens rurais. Já na décima, recomendações específicas para igualdade de políticas públicas para a AF no que tange ao gênero foram aprovadas e foram trabalhadas em conjunto com outra reunião especializada do Mercosul, que discute apenas a questão de gênero (a Reunião Especializada da Mulher). O tema da juventude rural tem peso na AF por diversas razões: primeiro, quando se trata do nicho que mais emprega no meio rural, é válido destacar que a manutenção da população no campo é um grande desafio, pois tanto mães e pais quanto filhas e filhos preferem buscar melhores oportunidades de vida na cidade, gerando um esvaziamento quase natural do território; segundo, devido ao envelhecimento da população rural atrelado à redução das taxas de natalidade. Sendo assim, a profissionalização dessa juventude do campo é fundamental para desenvolvimento e capacitação de novas lideranças.

A questão de gênero é também um grande desafio para a AF, desafio este que perpassa desde a invisibilidade do trabalho feminino até a busca por desenhos de políticas que reconheçam a importância da mulher rural. Um exemplo concreto para constatar essa invisibilidade está no cômputo estatístico das jornadas de trabalho. Primeiro, muitas mulheres consideram sua atuação de trabalho como "ajuda", fazendo com que um grupo substancial de pessoas ativas no campo não seja evidenciado. Jornadas semanais inferiores a 15 horas não são computadas, retirando automaticamente das estatísticas um número aproximado de 46% das

[177] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.

mulheres ocupadas na agropecuária e que se dedicam às hortas da casa, aves de pequeno porte e na ajuda à família e/ou companheiro na lavoura principal (MELO & DI SABBATO, 2006, p.53).

No caso da produção para autoconsumo, elemento essencial de SAN, a taxa de participação é ainda mais evidente, de 68,2% de mulheres, contra 31,8% de homens envolvidos na produção para alimentação da própria família (MELO & DI SABBATO, 2006, p.55). Sua contribuição na associação de AF e SAN é, portanto, ainda mais presente e fundamental. Além dessas funções, a mulher rural também tem outros múltiplos papéis na dinâmica da família: "dona-de-casa, trabalhadora agrícola não-remunerada, responsável pela comercialização da produção e pela administração e finanças do núcleo familiar" (MDA, 2006, p.14).

Um dos exemplos citados ao longo das entrevistas foi do pedido de acesso à crédito para AF quando feito pela mulher, sendo que o nome dela costuma vir depois do nome do marido/companheiro. Em diversos sistemas bancários, o nome da mulher, mesmo constando nos dados gerais, acabava não sendo visualizado e, consequentemente, o crédito solicitado por ela não podia ser aprovado, fazendo com que dependesse da autorização do titular, no caso, o marido/companheiro. Essas características ajudam a reforçar uma perspectiva patriarcal e um papel subordinado à mulher na agropecuária, razão pela qual a discussão sobre políticas públicas para a AF com a preocupação de gênero foram temas recorrentes após a recomendação CMC 06/08, que estabelece "pautas para a igualdade de gênero nas políticas públicas para a AF no Mercosul".

Ainda no que tange à entrada de novos temas, o universo de SAN passou a constar mais claramente nas agendas e pautas da REAF a partir desse segundo ciclo, notadamente após a crise mundial de alimentos de 2008. Considerando a conjuntura internacional e seu impacto regional pela alta nos preços dos alimentos, a questão da AF associada ao abastecimento interno ganhou maior destaque nas reuniões e fora delas, tendo sido, por exemplo, criado um Grupo de Alto Nível para conectar Mercosul e Unasul a fim de traçar estratégias sobre "as necessidades alimentícias de cada país e a crise alimentar que ainda não está muito explicitada"[178]. Esse contexto foi marcado por uma forte contração econômica mundial, impactando no comércio de alimentos e totalizando uma perda para a América Latina e Caribe de 11% do total de exportações agroalimentares ao longo do ano de 2008 e até o ano de 2009 (CEPAL, FAO & IICA, 2013, p.40).

[178] Discurso proferido pelo presidente Lula na 35ª Cúpula do Mercosul, na cidade argentina de San Miguel de Tucumán. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-cria-grupo-para-discutir-seguranca-alimentar,198741. Acesso em julho de 2018.

A crise também impactou – e muito – o setor agroexportador, tendo gerado assertivas reações do mesmo, como foi o caso do documento publicado pela Federação das Associações Rurais do Mercosul (FARM), reivindicando como solução da crise agroalimentar: a implantação de grandes projetos de infraestrutura, o fim das regulamentações que possam limitar o setor privado, a redução do custo dos insumos e sua livre circulação, a diminuição da pressão fiscal sobre o setor agrícola, a harmonização das políticas do bloco, além da incorporação, pelo Mercosul, de variedades transgênicos e demais inovações da biotecnologia (SCHMITT & MALUF, 2010, p,147). No sentido oposto, a crise também permitiu dar maior atenção às políticas públicas voltadas para mercados institucionais, como foi o caso, por exemplo, do Projeto "Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025" (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.15).

A elaboração de diversas pesquisas e estudos de impacto, bem como a construção dos registros nacionais e sistematização regional sobre o setor foram atividades que muito contribuíram para dar maior visibilidade à AF regional, especialmente em termos de capacidade produtiva e de sua influência direta nos níveis nutricionais não só dos países-membros do Mercosul, mas também dos demais países associados. Os produtos mais ricos em micronutrientes, essenciais para uma dieta equilibrada e saudável e que constam, por exemplo, no feijão, mandioca, milho e leite, são majoritariamente produzidos pela AF (CEPAL, FAO & IICA, 2013, p.45). Apesar da ainda tímida construção dos dados sobre a AF e de seu levantamento, o setor tem se mostrado fundamental no abastecimento doméstico dos países.

Segundo os dados da América do Sul (e possíveis de serem esmiuçados justamente pelo esforço oriundo da conformação de registros), se constatou que a AF é responsável por 82% do rebanho caprino e 64% do rebanho porcino da Argentina; 87% da mandioca, 70% dos feijões e 50% do leite do Brasil; 97% dos tomates e 94% da mandioca e feijões do Paraguai (LEPORATI ET AL, 2014, p.47); e 88% das hortaliças e 38% das frutas do Uruguai (MÁRQUEZ & RAMOS, 2009, p.08). Em termos de produção num geral, a AF corresponde a 19% do valor total agropecuário produzido na Argentina, 38% no Brasil, 20% no Paraguai e 30% no Uruguai (RODRIGUEZ, 2014). O peso produtivo do setor segue subaproveitado notadamente pelo baixo comércio agroalimentar intrarregional, de apenas 15,9%, bastante aquém dos 60% da União Europeia e dos 50% da Ásia (CEPAL, FAO & IICA, 2014, p.49).

Como enfatizado pelo estudo conjunto da CEPAL, FAO e IICA, as razões do baixo comércio dentro da região estavam associadas aos altos custos logísticos e de serviços de transporte por entre os países. Contudo, os projetos até então existentes para superação dessas barreiras de fluxo, como era o caso da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional

Sul-Americana (IIRSA) – projeto criado desde 2000 com investimento do BID – tinha como objetivo principal, "facilitar as vias de comunicação entre os países membros, [enquanto] um projeto de infraestrutura que visa o desenvolvimento de canais de exportação dos recursos naturais" (COMEGNA, 2010, p.26). Consequentemente, a IIRSA refletia mais um projeto regional desenhado dentro da lógica do regionalismo aberto do Mercosul, privilegiando os canais do bloco para fora e não para dentro.

Outra limitação da circulação regional dos produtos da AF estava no peso das grandes cadeias comerciais de varejo, com os supermercados concentrando a capacidade de compra de alimentos e impactando muito concretamente na competição da pequena produção com essas grandes firmas transnacionais, além de interferir na adaptação desse nicho às condições de mercado no que se refere aos *standards* de qualidade, de empacotamento, de uniformidade e homogeneidade dos produtos, além de esquemas de pagamento (RIOS, 2013, p.04). Uma das – ainda incipientes – iniciativas do Mercosul para dar conta dessa questão foi a criação de selos de identificação da AF no Mercosul, proposta neste segundo ciclo da REAF. No Brasil, o selo foi oficialmente criado em 2009.

Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), do Brasil

Nesta segunda fase da REAF, duas últimas questões foram sobressalentes. Por um lado, esteve o crescimento do interesse de participação por outros países para além dos quatro membros oficiais do bloco, trazendo também alguns Estados do Mercosul Ampliado. Por exemplo, o Movimento Unitário Camponês e Etnias do Chile (MUCECH) acompanha a COPROFAM desde 1996. O Chile, a bem da verdade, tem uma das mais antigas estruturas governamentais voltada especificamente para a pequena produção, datando de 1962, quando criado o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP). Contudo, a elaboração de políticas diferenciadas para a AF passou a ser estimulada mais claramente a partir dos anos 1990, impactando na aproximação dos grupos e movimentos sociais chilenos com a COPROFAM (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.04).

Desde 2005, representantes do governo chileno já haviam começado a acompanhar as reuniões, contudo, com a criação do FAF – que não previa a dotação orçamentária obrigatória dos países associados, mas permitia doações voluntárias – o Chile decidiu realizar aporte voluntário, consubstanciando seu interesse na manutenção e no funcionamento regular da REAF (FERREIRA, 2017, p.85). O Chile é um dos exemplos mais constantes de aproximação, contudo, outros países associados também têm se envolvido com a REAF, o que tem gerado novos dilemas de enquadramento da AF, pela ampliação dos horizontes do que seja a pequena produção, ao incorporar povos tradicionais, indígenas, comunidades pastoras, andinas, etc. Esse reconhecimento internacional, por sinal, é o último grande destaque no que se refere ao segundo ciclo, pois, como tratado por representante da CONTAG:

> "a REAF teve uma evolução seguramente grande e ela se configurou enquanto espaço de diálogo e se consolidou e passou a ser referência para os governos do Mercosul. Reconhecida e respeitada pela diplomacia dos países, é reconhecida pelos ministérios que fazem parte dela. [...] Ela passou a ser reconhecida pela sua trajetória, construção e forma de construção de políticas públicas não só na América Latina, mais Caribe e África. Passou a ser referência para países de língua portuguesa, discutindo diretrizes para AF nesses países. Em evolução e ritmo diferente, [pois] isso depende muito do olhar e do interesse de cada governo, e da força e ritmo de cada uma das organizações sociais [dali] para construir algo semelhante"[179].

Desde que Graziano da Silva assumiu a FAO Regional de Santiago, em 2006, ele também começou a participar mais proximamente da REAF, além do aumento e consolidação da participação do FIDA, com novas doações em 2006 e 2008 e uma forte presença institucional até a consolidação do FAF em 2012. Neste contexto, a reunião passou a chamar a atenção de diversas lideranças, agentes políticos e governamentais e de outras agências internacionais. No caso da agenda voltada para a mulher rural, por exemplo, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) realizou aportes financeiros para promoção de projetos (FERREIRA, 2017, p.73).

Além do diretor regional da FAO da América Latina, ministros da agricultura e do desenvolvimento agrário passaram a estar presentes nas plenárias regionais. Já no final deste ciclo, em 2012, houve a participação do chanceler Antônio Patriota ao lado do ministro do MDA Pepe Vargas. Esses exemplos servem para enfatizar o crescimento da atenção recebida pela REAF, com "uma espécie de encantamento"[180] da evolução e características da reunião (que não se repetiam nos demais espaços do Mercosul). Essa atenção internacional deu ensejo

[179] Entrevista com representante B da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[180] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

à nova fase da REAF, a partir de 2012, fazendo com que o espaço se construísse como uma "plataforma global" (NIERDELE, 2016, p.592).

Como discutido por representante da REAF, até 2012, esta poderia ser definida a partir das palavras-chave "terra, capital e trabalho", por se concentrar mais concretamente na conceituação, sistematização e sustentabilidade da AF no âmbito regional, como mencionamos anteriormente. Contudo, as transformações da agenda, a consolidação do espaço, a entrada de novos países (como foi o caso da Venezuela oficialmente como Estado-membro do Mercosul e trazendo consigo novos paradigmas, concepções e percepções) foram dados que fizeram com que as características da REAF se transformassem significativamente. Para a/o representante, mais importante ainda – ao longo do contexto de crise dos últimos anos – era o novo lugar assumido pelo Brasil, tendo em vista que "o Brasil sempre foi colocado como impulsor da REAF, política e economicamente. Com a crise [...] outros países assumiram a liderança e isso é muito importante [...], pois também existe a desmistificação que o espaço só seria tracionado se o Brasil empurrasse"[181].

Antes de tratarmos especificamente sobre a conjuntura da crise brasileira e seus reflexos para o Mercosul em geral e para a reunião em específico, cumpre destacar a expansão da REAF como plataforma para fora do bloco, característica deste terceiro ciclo, se tornando a REAF um "fórum de articulação regional para fazer com que a região possa ter uma intervenção e um posicionamento em outros fóruns globais de uma forma mais articulada sobre o tema da agricultura familiar" (NIERDELE, 2016, p.592). Essa questão é bastante complexa por entre gestores, pesquisadoras/es e lideranças, já que a REAF assumiu também papel não só de um espaço de diálogo político regional, mas passou a assumir características próprias de um ator político, ainda que o Mercosul sequer disponha de preceitos supranacionais.

A complexidade dessa atuação se dá porque a reunião não é uma entidade estatal ou supranacional, mas sim um espaço de articulação política plurigovernamental e multiparticipativo, representando ali dentro diferentes países (Estados-membros e Estados-associados) e diferentes setores, por se tratar de uma plataforma de participação conjunta entre governo e sociedade civil. Essas questões são bem discutidas por representante do MDA/SEAD, ao enfatizar essas novas nuances da reunião:

> "tem uma certa esquizofrenia aí nesse negócio. A REAF é uma estrutura especializada, assessora do GMC, mas ela funciona - na prática - como um ator político autônomo regional. A REAF é convidada para atividades e não tem que submeter [essa agenda] ao GMC. A REAF toma iniciativas de diálogo com fóruns de

[181] Entrevista com representante A da REAF realizada em novembro de 2017.

> diálogos sub-andino ou centro-americano e não discute isso com a estrutura de direção do GMC [...]. O cara [representante da REAF que participa desses fóruns] fala REAF e, às vezes, nem fala 'REAF-Mercosul'. Veja: a REAF tem uma agenda de cooperação internacional e que não passa pelo Mercosul! Isso claramente traz tensões: ao mesmo tempo que a valoriza politicamente, a REAF não traz essa mesma força na hora que ela vai implementar alguma coisa do ponto de vista sub-regional. Mas você não pode mais olhar para REAF só como uma estrutura especializada do Mercosul"[182].

Essa transformação da reunião – de um espaço de diálogo para também um ator político – vem desde o final do ciclo anterior, como foi o caso da aproximação da REAF no processo de reforma do CSA da FAO, quando foram apresentadas durante o comitê as "possibilidades de sinergias" entre REAF e CSA, passando por informes sobre políticas públicas para desenvolvimento rural (como acesso à terra, crédito, seguro, gênero, juventude, mudanças climáticas e facilitação de comércio), até a cooperação com outros processos regionais para a difusão da AF e de políticas públicas para pequena produção (BRADY, 2010).

Um dos contextos que contribuiu para essa internacionalização extra regional da reunião foi o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF), trazendo para o universo REAF mais um novo ator internacional: o Fórum Rural Mundial (FRM). O FRM é uma ONG espanhola que iniciou formalmente os trabalhos em prol do AIAF, buscando articulação com diferentes movimentos sociais e redes de movimentos da AF existentes pelo mundo. O Fórum Rural Mundial apareceu pela primeira vez na REAF de 2010, acompanhado pela COPROFAM, já apresentando a proposta de uma possível articulação global em prol de um ano comemorativo da ONU que focasse especificamente na AF.

Como tratado por representante do MDA/SEAD, "a gente até estava interessado, mas queríamos entender o que eles estavam falando e o que [o AIAF] ia trazer de verdade. No começo, a gente não tinha muito claro, nem eles"[183]. O FRM tem se mostrado uma ponte para a articulação de redes regionais de movimentos sociais da AF pelo mundo, especialmente colocando em contato a COPROFAM com a Rede de Organizações de Camponeses e Produtores da África Ocidental (*Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest*, ROPPA) e a Associação de Produtores da Ásia para Desenvolvimento Rural Sustentável (*Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development*, AFA).

As ações da AIAF também contribuíram para aproximação da agenda da REAF com outras arenas multilaterais, mais nitidamente com a FAO (regional e mundial), mas também com outros espaços regionais, como foi com a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Em 2014, a CELAC solicitou auxílio à REAF para estruturação de um

[182] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[183] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.

Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural. Outra aproximação – já estabelecida desde a crise dos alimentos – foi com a UNASUL, relação bastante facilitada pelo já existente contato de diversos países via Mercosul Ampliado dentro da REAF.

Outra arena de contato da REAF é com a CPLP, sendo que – no plano da AF – há a intermediação da ONG Actuar-ACD (Associação para Cooperação e Desenvolvimento), de origem portuguesa. A agenda da CPLP tem um maior envolvimento do CONSEA, por sinal, trazendo para os debates sobre AF na CPLP maior vinculação com SAN. Ainda no que se refere às construções do AIAF, também se constituiu o Grupo Internacional de Trabalho para AF (*International Working Group for Family Farming*, IWGFF) para tipificação da AF à nível global, tendo Álvaro Ramos, ex-ministro da agricultura e ex-chanceler do Uruguai e coordenador do FIDA-Mercosul (além de um dos atores-chave da construção da REAF) como um dos coordenadores do IWGFF (NIERDELE, 2016, p.592, nota). Há de se mencionar também o avançar para uma "Lei Marco da AF" no âmbito do Parlatino (Parlamento Latino-Americano), proposta apresentada durante a REAF de 2014, com o compromisso de fortalecimento do diálogo político nas diferentes frentes parlamentares nacionais da região (ZIMMERMANN, BRANDÃO & LEÓN, 2014).

O que tem ocorrido ao longo desse terceiro ciclo é o reconhecimento da REAF como "uma referência para a estruturação de fóruns multilaterais de diálogo entre Estado e Sociedade Civil para a construção de políticas públicas" ainda que o chamado "método REAF", seja – antes de tudo – "uma expressão heterogênea e mutável de um conjunto de princípios democráticos que orientam os diálogos (e o tratamento dos conflitos) no interior de um fórum cuja marca mais característica é a diversidade" (NIERDELE, 2016, p.569-570).

Outro campo em destaque ao longo desta fase é da consolidação da correlação entre REAF e cooperação Sul-Sul. Durante o ciclo anterior, como mencionamos, a cooperação foi um desdobramento dos contatos mais intensos entre agentes públicos e sociedade civil dos países do bloco, aumentando o interesse sobre as políticas públicas construídas para a AF (especialmente o pacote de políticas do Brasil, já bastante avançado em comparação aos demais países). O contato, contudo, era uma consequência da REAF e se dava às margens da reunião, com aproximação direta país a país.

Como descrito por representante do MDA/SEAD, "cooperação e REAF são muito juntas, porque muita demanda de cooperação surgia na REAF"[184]. A partir desse terceiro ciclo, alguns projetos mais articulados despontaram em prol da transferência e difusão de políticas,

[184] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

como foi o caso do programa de cooperação técnica interministerial intitulado "Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão Política de Compras Públicas de Agricultura Familiar" entre MDA, ABC e envolvendo representantes dos governos e das organizações sociais do campo de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Equador (BERTI & BARROS JR, 2017, p.16).

Dentre as ações do programa estiveram: apresentação das políticas voltadas para compras institucionais, como o PAA e PNAE; cursos de formação de jovens rurais; parceria REAF-Universidades, notadamente com a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) brasileira e a Universidade da República (UDELAR) uruguaia; por fim, uma das últimas frentes do programa foi a construção de uma plataforma online para atividades à distância. O programa foi dividido em diversos módulos ao longo dos anos e espelhava um esforço de concertação interministerial, ainda que marcado por muitos percalços, já que a ABC trabalhava em cima de cooperação técnica e, no universo da cooperação e diálogo regional, os contatos desenvolvidos dentro da REAF são muito diversos, extrapolando a cooperação mais tradicional chancelada pela agência.

De toda forma, havia uma disseminação de políticas em prol da agenda da AF a partir dessa regionalização intergovernamental (SABOURIN; GRISA & LOPES, 2018, p.05), sendo este tema – *per se* – toda uma agenda de pesquisa, envolvendo o grau de difusão, transferência e circulação de políticas públicas. Diversas autoras e autores, por exemplo, têm enfatizado menos a transferência e mais o contato que um espaço como a REAF tem a contribuir para a aprendizagem sobre políticas (DEL GROSSI & MARQUES, 2015). No mesmo sentido, outras/os enfatizaram "formas de transferências mais 'fracas' não necessariamente piores que as formas mais fortes", já que tiram vantagens de arcabouços mais amplos das políticas em prol de uma maior sintonia entre o "modelo original" e seus contextos locais, superando "eventuais gargalos políticos e resistências internas à imposição de determinados modelos de política" (MARIN, 2011, p.20).

Como estudado por Paulo Nierdele, participantes do processo regional da AF na América Latina rechaçam a noção de transferência de políticas públicas, no sentido de uma transferência unilateral e destacam o processo de construção propriamente dito da agenda, desenvolvido entre adequações e readequações, ou seja, dando mais a entender que se trata de um processo com múltiplas direções e a partir de movimentos de retroalimentação (NIERDELE, 2017, p.91).

A despeito da discussão mais aprofundada sobre os aspectos dessa circulação de políticas (e que não se configura como um dos objetivos desta tese), resta bastante evidente a

circulação da agenda da AF (de uma maneira ampla) por toda a região sul-americana, tendo se expandido – desde a experiência REAF – também para outras regiões da América Latina e Caribe, bem como outros continentes, como África e Ásia. Os impactos e, sobretudo, os sucessos das discussões à nível regional a partir da reunião especializada deram azo a uma outra característica deste terceiro ciclo: a aproximação de novos atores, sobretudo aqueles ligados à Via Campesina.

Como já discutimos neste capítulo, originalmente a REAF surgiu como um desdobramento de esforços mais diretamente promovidos por um nicho de atores e movimentos sociais rurais da pequena produção do Cone Sul, e que seriam direta e indiretamente afetado pela abertura comercial do bloco. Como enfatizou representante do FIDA, "realmente a COPROFAM jogou um papel de construtor de primeira linha. Não existira a REAF sem a COPROFAM [...] Talvez pudesse ter outra coisa, mas não a REAF como temos hoje"[185].

Inicialmente organizados especificamente a partir da COPROFAM, ao longo da consolidação da REAF, novas organizações passaram a compor o universo da reunião, seja via adesão por dentro da COPROFAM, seja pela participação direta, incentivada e promovida por convites feitos pelos ministérios e secretarias de agricultura e desenvolvimento rural dos países-membros a outros atores. Segundo Priscila Carvalho, a participação social no Brasil até o terceiro ciclo, se apresentava por três perfis: organizações sindicais rurais (englobando a CONTAG e a FETRAF), organizações regionais (como o movimento interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu - MIQCB, do Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste – MMTR-NE e da Confederação Nacional de Populações Extrativistas – CNS), e, por fim, por redes e organizações de assessoria, como é o caso da REBRIP (CARVALHO, P., 2011, p.85). O que ocorreu a partir do terceiro ciclo da REAF, com a internacionalização da sua plataforma, foi a tomada de consciência por outros atores sociais rurais dos avanços concretos promovidos pela reunião.

Um dos exemplos brasileiros é o caso do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), criado desde 1997 e historicamente articulado com a CLOC e vinculado à Via Campesina. O movimento, que tem sua base produtiva apoiada na agroecologia e com reivindicações em prol da soberania alimentar, sempre teceu inúmeras críticas "a instrumentalidade da agricultura familiar dentro da lógica capitalista" (NIERDELE ET AL, 2017, p.04).

[185] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.

Ainda que o MPA e demais movimentos associados à Via tenham inicialmente acompanhado o contexto de discussão regional sobre AF, como foi o caso dos diversos seminários realizados em 2003 (sobre os quais já mencionamos anteriormente), o MPA logo se afastou da estrutura, seguindo a postura dos demais movimentos como o MST no que tange à relação institucional com o governo, portanto, via oposição e "grandes protestos do lado de fora das reuniões" (VIEIRA, 2008, p.159). Como tratado por representante do MDA/SEAD, os movimentos da Via estavam apostando na construção de seus próprios espaços, como era o caso da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). A entrada da Venezuela no Mercosul e os resultados da REAF permitiram a reaproximação desses atores.

No terceiro ciclo REAF, especialmente após os desdobramentos do AIAF, a reunião que era vista como um espaço exclusivo de liberalização comercial, passou por uma ressignificação e os movimentos associados à Via passaram a reconhecer ali "condições para criar compromissos e entendimentos comuns, resguardando os princípios, as diferenças e a autonomia de cada organização" (NIERDELE, 2016, p.593). A partir de 2014, a Via – e mais diretamente o MPA – passou a incidir e atuar na REAF, buscando incluir na agenda da REAF suas pautas principais, como foi o caso da "soberania" ao lado da segurança alimentar, bem como a defesa à agroecologia (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.13). Pós-impeachment, o MPA voltou a rechaçar a REAF, decidindo por não mais participar da reunião durante o atual governo Michel Temer.

Se a Via Campesina passou a incidir no terceiro ciclo pela incorporação de suas reivindicações de soberania alimentar e modelos alternativos de produção agrícola, a expansão do Mercosul Ampliado também teve seu impacto nas características gerais da REAF. Afinal, com a participação mais assertiva de Bolívia, Peru e Equador, pertencentes à realidade andina, há – no mínimo – uma complexificação do cenário para a AF regional (NIERDELE, 2017, p.91).

A inclusão de movimentos – brasileiros ou não – da região amazônica também surtiram o mesmo efeito de "recalibragem" da visão sobre a AF. Como tratou representante da REAF, havia um "permanente enquadramento do que é AF na região e suas peculiaridades. [...] Hoje tem a participação da região amazônica, que antes não existia [...] Na Argentina, no Uruguai ou no Rio Grande do Sul, quando eles olham [para esses novos grupos], eles olham com cara de que não sabem sobre o que você está falando"[186]. Com a proliferação dos contatos pós-AIAF por toda a América Latina e Caribe, a REAF passou a incorporar em seus documentos a

[186] Entrevista com representante A da REAF realizada em novembro de 2017.

definição “agricultura familiar, campesina e indígena” para contemplar em seu guarda-chuva terminológico a variedade de representações da pequena produção existente no subcontinente.

Essa questão, ao lado do crescimento da pauta, não é vista consensualmente pelos grupos envolvidos. Há entrevistadas/os que enxergam nesse movimento uma renovação positiva da reunião, expandindo a visão estritamente produtivista para agendas transformadoras. Do outro lado, há quem veja esse crescimento da agenda como uma sobrecarga, retirando a força de alguns temas prioritários e fazendo com que a REAF perca sua capacidade de incidência para aprovação de normativas pelo GMC que possuam potencial concreto de repercussão nas políticas públicas nacionais e/ou de alcance regional.

Já à guisa de conclusão dessa trajetória da reunião especializada ao longo de todos os ciclos até aqui apresentados, igualmente desafiador é encontrar os meios para – a despeito da complexidade do conceito, da ampliação das agendas e atores, da transformação das conjunturas – superar as típicas respostas para a AF que acabam caindo em tratamentos assistencialistas para o setor, ao invés de se buscar respostas de empoderamento socioeconômico. Como discutido por Eric Sabourin e Paulo Nierdele, há “dificuldades de implementação desse ‘policy-mix’ dada a complexidade dos problemas de coordenação, tanto intersetorial como multi-nível” (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.22).

Atualmente, ao lado da coordenação das linhas regionais para AF, há o constante esforço de sensibilização por parte das/os representantes de governo e da sociedade civil que acompanham a REAF, agentes que são frequentemente substituídas/os (por mudanças de governo ou eleições sindicais) e nem sempre tem a mesma visão da AF e, sobretudo, nem sempre dão o mesmo senso de importância para a articulação internacional. Em meio à recursos escassos e crises conjunturais, como é o caso específico do Brasil nos últimos anos, entender a manutenção da ação internacional é tão importante quanto seu desfazimento.

3.3 **AF no campo da PEB para integração regional: quais impactos no Mercosul?**

Como sintetizou representante do FIDA, o conceito de AF na região despontou “muito intuitivamente” nos anos 1990, “metodologicamente” no início dos anos 2000 e “mais

sistematicamente" da metade da primeira década do século XXI em diante[187]. Ao longo desse período e por meio dos instrumentos e dispositivos em prol da AF desenvolvidos no Brasil e na região, foi possível constatar verdadeiros ganhos econômicos para o nicho, ganhos de renda que giraram em torno de 64% entre 2003 e 2011, ainda que esse crescimento tenha sido – e muito – favorecido pelo evolução do setor agrícola como um todo, na casa dos 51%, em razão do ciclo crescente de exportações mundiais (DEL GROSSI & MARQUES, 2015, p.06).

Se os ganhos da AF podiam de alguma forma refletir o *boom* agrícola, já enfatizamos diversas vezes ao longo desta tese que a AF não é setor privilegiado por entre o desenho de políticas públicas, tendendo – na verdade – a sofrer negativamente os impactos da abertura comercial, tal qual discutimos ao longo deste capítulo em específico. Portanto, a AF traz para a análise das relações internacionais uma dimensão interessante no sentido de que os territórios e regiões não são – única e exclusivamente – "esponjas" a absorver os imperativos da globalização econômica (MEYER apud MASSADIER & SABOURIN, 2015, p.93). A regionalização da AF pela América do Sul e Latina traz um elemento autônomo e específico da região que não pode ser subsumido apenas às dinâmicas internacionais, por conter características próprias, além de ter se mostrado capaz tanto de se desdobrar pelo subcontinente, como de incidir em outros espaços regionais e globais.

Sendo assim, a dimensão regional importa – e muito – enquanto andaime analítico para entender questões referentes à política internacional. O espaço institucional regional tem se mostrado influente seja na modelagem da ação das potências regionais com sua vizinhança, seja na sua relação com o resto do mundo. A AF que começou desenvolvida no Brasil, ganhou alcance regional e passou a ser discutida em âmbito global é exemplo empírico dessa afirmação. Inclusive, as novas interações regionais atualmente existentes têm servido para minar padrões convencionais de análise (DESTRADI, NOLTE & PRYS-HANSEN, 2018).

Para o caso desta pesquisa, essa reflexão sobre o regional também tem servido para melhor discutir a difusão de normativas oriundas do Sul. Sendo assim, o contexto da regionalização das políticas para AF pode ser sintetizado por dois simultâneos processos ocorridos na América Latina: a emergência de novas coalizões de interesse no interior dos países e uma nova dinâmica de difusão regional de ideias, referenciais e instituições (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.06), como foi o caso do desenho REAF.

Houve um papel igualmente fundamental do ativismo diplomático promovido pelo Brasil ao longo desse processo, por ter associado em seu projeto macropolítico a atuação em

[187] Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017.

prol da integração regional com as políticas de desenvolvimento social (como é o caso das políticas para a AF). Ainda que esse ativismo diplomático tenha se arrefecido especialmente a partir do segundo governo Dilma Rousseff, ele serviu inicialmente de catalizador da proposta pelo subcontinente. O avançar desse regionalismo, contudo, dependeu de outros fatores e o aprofundamento da AF na região englobou outras questões, como foi o papel dos movimentos sociais rurais, do suporte de agências internacionais e da sua articulação "por baixo".

Portanto, é só a partir da análise aprofundada dessas outras questões que nos permite compreender como é que, hoje, com o Brasil distante de uma proposta clara de liderança – do bloco, da região e até mesmo de modelos alternativos para o desenvolvimento – espaços como a REAF possam seguir operantes. Inclusive, a sustentabilidade atual da REAF é um dado interessante para discutirmos a capacidade de uma agenda contra hegemônica seguir ativa em meio à variação de ciclos políticos e econômicos vivenciados pela região e, mais especificamente, pela sua principal potência regional.

Diante das características pró-liberalização intrabloco, da capacidade agroexportadora do Cone Sul, das assimetrias entre agronegócio e AF no Brasil e demais países, além da complexidade de harmonização do conceito da AF em âmbito regional, acontecimentos como a criação de um espaço próprio para AF no Mercosul, a aprovação de resolução pelo bloco reconhecendo a categoria e a internalização do conceito no ordenamento jurídico dos países-membros são dados que merecem à devida atenção e que devem ser reconhecidos tanto pelo seu simbolismo normativo e quanto pelo seu impacto concreto, efetivo. Afinal, a partir da REAF e de sua evolução, se "contrariou a ideia outrora acolhida por alguns governos de que em seus países 'existia uma única agricultura', o que geralmente resultava no privilégio concedido aos setores do agronegócio" (NIERDELE, 2017, p.70).

Além de legitimar o conceito (e as lutas sociais em prol da categoria), a formalização da REAF contribuiu para o avançar de políticas públicas domésticas nos países que orbitam ao redor da reunião, sejam eles membros definitivos do bloco ou não. Esse é um dado importante no que se refere à decisão dos diferentes movimentos sociais de investirem tempo, iniciativa e dinheiro para participarem das discussões regionais, já que a atuação internacional dos movimentos está usualmente sujeita à escassez de recursos. Como discutido por Dulclair Sternadt e Alberto Ramírez, "o desempenho e a incidência das organizações de agricultores familiares podem ser muito afetados pelo aspecto econômico. De fato, o que se percebe é que, de um modo geral, a autonomia financeira é quase uma utopia entre muitas dessas

organizações"[188] (STERNADT & RAMIREZ, 2014, p.451). Ainda que a REAF tenha buscado responder a tal carência financeira, ainda assim, esse é um dado que concretamente segue presente na discussão interna de cada grupo e movimento social.

Frente ao dilema entre atuar ou não para além do âmbito local e diante da pressão econômica cada vez mais contumaz sobre o universo rural, a decisão de agir tanto localmente quanto internacionalmente tem se mostrado essencial para os movimentos sociais rurais (OLIVER, 2006, p.271). Como enfatizado por Nancy Palma, representante das organizações sociais do campo equatoriano, "se nós não [fizermos] uma aliança comum ao nível de todos os países da América Latina, estamos debilitando a nós mesmos"[189] (PALMA apud FERREIRA, 2017, p.94). Contudo, as formas de inserção variam, como vimos com a CLOC e COPROFAM e suas diferentes formas de atuação, ainda que ambas estivessem ocorrendo simultaneamente na região.

As razões da inserção internacional também variam, já que essa "decisão é resultado de um processo complexo de interpretação sobre qual é o melhor caminho a ser seguido" (VON BÜLOW & CARVALHO, P., 2012, p.184). No caso da REAF, seguindo o raciocínio de Marisa von Bülow e Priscila Carvalho, há movimentos que ali optam por participar para usar o espaço especificamente como trampolim e "lançar ideias e debates para além das fronteiras nacionais" (VON BÜLOW & CARVALHO, P., 2012, p.193). Há, também, movimentos que focam na REAF como um bumerangue, jogando suas questões estritamente internas no plano internacional como estratégia "para influenciar atores e processos em escala doméstica" (2012, p.184).

Outros, sem uma pretensão clara de incidência como trampolim ou bumerangue das suas demandas e reivindicações, incidem no espaço por reconhecer a importância de estar inserido em arenas internacionais, valorizando o debate, contato e/ou socialização. Ao contrário da CONTAG e do MST, inseridos em suas redes transnacionais, a FETRAF, por exemplo, não está – até a presente data – articulada a nenhuma grande rede internacional, mas desde o início da REAF tem buscado ali incidir, num esforço de ampliar sua capacidade de interlocução internacional (NIERDELE, 2016, p.594, nota).

Como defendido por Marcos Rochinski (representante da FETRAF) na 33º REAF ocorrida em 2012, "no mundo globalizado negociar com outros países enquanto bloco nos dá

[188] No original: "El poder de desempeño e incidencia de las organizaciones de agricultores familiares se puede ver muy afectado por el aspecto económico. De hecho, lo que se percibe es que de manera general, la autonomía financiera es casi una utopía entre muchas de estas organizaciones".
[189] No original: "Si nosotros no hacemos una alianza común a nivel de todos los países de América Latina, estamos debilitando a nosotros".

mais força. A AF em alguns locais acaba por passar despercebida. A REAF é um espaço de fortalecimento"[190]. Esses exemplos e questões são importantes para melhor compreendermos a atuação do fórum da AF, seguindo o modelo analítico de fóruns e arenas.

Portanto, ao retomarmos as linhas gerais de reflexão teórica sob as quais nos apoiamos para discutir a internacionalização da AF, vemos – no âmbito regional – uma evolução muito particular do tema, historicamente embebido nas lutas e mobilizações dos movimentos sociais e sindicais rurais da América do Sul, em especial, e Latina, como um todo. Para além dos desdobramentos que ocorriam no Brasil para a AF, também existia, em algum grau e com as suas devidas particularidades, uma confluência de atores discutindo o universo rural nos demais países do bloco, ainda que sem incidência política concreta.

Relembramos também o papel das agências internacionais, como a FAO Regional, IICA e FIDA. A abertura regional serviu, por sinal, como catalizador dessas discussões regionais (como foi o caso da mobilização dos movimentos, seja via CLOC, seja via COPROFAM). Toda essa mobilização fora do Brasil FOI importante, pois deu dimensão à capacidade de tração da agenda para além do investimento diplomático brasileiro em prol da temática. E, se já salientamos que ao longo dos anos 1990 existia no Brasil apenas a incidência – em matéria de política externa – dos referenciais centrais dos fóruns do agronegócio e diplomático na questão agrícola regional (ambos a caminhar em prol de projetos para abertura de mercados), já no contexto dos anos 2000, evidenciamos o fortalecimento do fórum da AF e de novos referenciais centrais para a PEB no que tange à AF e integração regional.

Além do fortalecimento do fórum da AF especificamente, há transformações importantes nos referenciais centrais do fórum diplomático a partir do primeiro governo Lula, transformando a visão do Mercosul outrora exclusivamente comercial para a visão do "Mercosul Social". Essa participação do fórum diplomático para a agenda da AF na PEB no que tange à integração regional tem uma série de especificidades.

Afinal, já destacamos a reorientação macropolítica da PEB a partir de 2003 em prol de uma ação internacional que privilegiasse o Mercosul e a região, sendo que essas transformações, num primeiro momento (e no que tange à AF), estavam mais claramente evidentes por entre personagens-chave que atuaram em prol da abertura de um espaço privilegiado para a AF no bloco a partir de 2004. Como tratado por representante do MDA/SEAD, essas figuras de grande escalão do MRE, bem como da Secretaria Geral da

[190] Depoimento de representante da FETRAF na seção nacional para 33ª plenária regional da REAF. Disponível em: http://contrafbrasil.org.br/noticias/fetraf-participa-da-33-secao-nacional-da-reaf-4106/ Acesso em julho de 2018.

Presidência, tinham um diálogo mais amplo com o MDA e também com os movimentos sociais rurais, contribuindo para uma melhor discussão e sensibilidade sobre a agenda para a ações de política externa. Contudo, no plano mais rotineiro da atuação diplomática, "enquanto não tinha resultado, ninguém dava muita bola, mas depois que o pessoal começou a ver um monte de coisa acontecendo, eles falaram: 'não, peraí, eles estão fazendo um monte de coisa!' Aí eles apoiaram muito, [...] e foram muito parceiros"[191].

Quando a/o entrevistada/o enfatizou tal apoio do MRE a favor da agenda da AF via REAF, duas questões se desdobraram daí: primeiro, setores mais politicamente articulados com as orientações da presidência, como era a CGFome, tiveram uma atuação muito intensa no primeiro ciclo REAF, mas, alguns anos depois, foram se afastando deste grande ativismo político-diplomático. Como explicou representante do MRE, "a participação na REAF, no início, era até exagerada com relação aos outros fóruns [do Mercosul], porque não tinha essa quantidade de diplomatas [comparativamente, em nenhum outro]. Como era uma questão nova, se participou, mas depois foi saindo aos pouquinhos"[192].

Evidenciada essa atuação mais intensa do primeiro ciclo, uma outra especificidade do fórum diplomático foi que, do segundo ciclo em diante (ou seja, quando a REAF já apresentava maior estruturação, resultados positivos e chamava a atenção do MRE), a atuação deste ministério variava conforme a característica das/os diplomatas a frente da agenda. Por sinal, a questão REAF passou a ser discutida majoritariamente dentro de setor especializado, como era o Departamento do Mercosul (DMSul). Mesmo que o Itamaraty tenha dado suporte e sua participação muito contribuísse para a efetivação das propostas discutidas na REAF, o comprometimento ainda estava muito restrito às características das/os diplomatas:

> "nós tivemos embaixadores em departamentos que acompanharam [a REAF] com muito carinho, como se fosse a causa deles. Nos ajudaram muito entendendo o caráter estratégico da AF para a política, sobretudo, brasileira. Outros que não, então era muito mais difícil. Mas, certamente, para nós, ter o Itamaraty do lado era fundamental. Isso não aconteceu [sempre]... Algumas vezes isso não aconteceu, mas era fundamental"[193].

A questão da AF dentro do Itamaraty é um tema que muito nos ajuda a enfatizar como a atuação do ministério não ocorreu de maneira uníssona e como a montagem da posição externa brasileira não passou necessariamente pela síntese daquilo que está sendo posto na política doméstica. O MRE – e seus representantes – dispõem de suas próprias visões de mundo,

[191] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[192] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.
[193] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

podendo sim muito interferir na maneira pela qual diferentes temas são encabeçados e mobilizados no plano internacional. Em termos de linhas gerais para agricultura, foi mencionado por diplomata entrevistada/o haver uma linha geral historicamente defendida internacionalmente pelo Brasil para agricultura, que é "um comércio agrícola livre de barreiras e subsídios. Eu acho que essa prioridade quase não se alterou em todo tempo que estou no Itamaraty. Se existe uma consciência de PEB é essa".

A/O representante entende ser essa a linha geral, macro, tal qual uma política de Estado, a despeito das alterações ocorridas no plano governamental. Para a conscientização do fórum diplomático sobre as questões voltadas ao desenvolvimento rural, como é a AF, entende a/o representante que, quando surgem novos temas surgem, "pode ser que essa prioridade fique relativa [...] e a AF se encaixa nessa equação"[194]. Essa posição do Itamaraty entre Agronegócio (como uma linha mais nítida) e AF ficou ainda mais exacerbada quando o assunto são as negociações internacionais e que esmiuçaremos no capítulo seguinte.

Mesmo com a dependência da sensibilidade da/do diplomata, quando ocorria, esse apoio do Itamaraty era bastante importante no sentido técnico, pois – como já discutimos anteriormente – a aprovação de normativas da REAF quedavam frustradas por uma falta de conhecimento procedimental das normas e regulamentos do Mercosul. Contudo, para além da tecnicidade, a atuação do MRE também era muito valiosa no sentido propriamente diplomático, com seu corpo de funcionárias/os atuando nas diferentes instâncias do Mercosul e com as chancelarias dos demais países para fazer avançar as proposições da reunião, achando consensos e costurando acordos. Contudo, o avançar das discussões dentro da REAF dependiam bem pouco do MRE, já que necessitavam primordialmente da ação dos movimentos sociais rurais e dos agentes governamentais voltados para a agricultura e desenvolvimento rural.

Como nosso objetivo aqui é entender a agenda da AF na PEB, destacamos em primeiro lugar o papel da CONTAG, seja por si só, seja via COPROFAM. Além da participação de outros movimentos nacionais (como a FETRAF, MIQCB, MMTR-NE, CNS, etc), a CONTAG efetivamente investiu ao longo do tempo maiores recursos para manutenção e fortalecimento da REAF, especialmente se levarmos em conta a forte característica de atuação da confederação via mobilização e ação coletiva em prol da abertura de canais de diálogo com governo para conformação de políticas públicas (TEIXEIRA, 2018).

Ao lado da CONTAG e demais movimentos sociais rurais dentro do fórum da AF estava também o MDA/SEAD. A importância do ministério se consubstanciava pelo seu grande

[194] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.

ativismo regional, pela sua capacidade financeira de manter ativa e operante a reunião, além da sensibilidade de trazer para o debate político os movimentos sociais. É sempre válido destacar que a trajetória de consolidação da REAF demandou um "lento processo de aprendizagem" (NIERDELE, 2016, p.597) por todas as partes, diante das novas formas de participação e interação entre governo e sociedade civil.

Como discutido por Nicolle Berti e Orlando Barros Jr, em algumas seções nacionais, a REAF é de fato o único espaço de diálogo existente entre governo e sociedade civil para discutir questões do rural e do campo, fazendo com que a conformação dos debates em cada seção nacional varie muito conforme as especificidades de país a país (BERTI & BARROS JR, 2017, p.09). No caso do Brasil, por exemplo, as seções são compostas por representantes de federações, fazendo com que o encontro tenha um menor número de envolvidas/os, além de lideranças mais ou menos constantes.

Há relatos de entrevistadas/os, por exemplo, sobre a primeira seção nacional na Argentina, que fez uma chamada pública para a participação das organizações sociais do campo interessadas. No dia da reunião, apareceram mais de duas mil pessoas, tendo surpreendido as/os agentes governamentais que sequer sabiam ao certo o que significava AF e como esta poderia estar organizada em seu território. Ainda que os desdobramentos políticos das REAFs possam ser menores do que os desejados, houve uma oportunidade de participação e diálogo que estimulou o aprendizado sobre AF e a inclusão de pautas importantes para o setor nos dois níveis (nacional e regional). Foi preciso tempo para incutir na racionalidade dos governos como era a participação social e qual era o seu grau de envolvimento. Assim, foi preciso que as/os gestoras/es aprendessem "a trabalhar com a lógica dos movimentos sociais, como estes tiveram que entender como se estrutura a gramática de um fórum internacional, como são tomadas as decisões, quais são espaços e momentos para cada tipo de intervenção" (NIERDELE, 2016, p.598).

O ativismo brasileiro do fórum da AF para a REAF foi efetivamente marcante nesse período, especialmente se levarmos em conta que o conceito de AF e a existência de políticas públicas para o setor tinha maior concretude e robustez pelo lado brasileiro. Ao lado do governo e dos movimentos sociais rurais, também muito contribuíram – com participação, pesquisas, estudos e engajamento – algumas universidades brasileiras, como foi a UFRGS e a UNILA, além das/os pesquisadoras/es envolvidas/os diretamente via REBRIP. Todo esse engajamento fez com que o Brasil, durante muito tempo (e especialmente no primeiro e segundo ciclo REAF), assumisse uma postura de liderança na reunião.

Portanto, "se o Brasil faltava em um compromisso, a REAF 'faltava', sobretudo quando ela estava em formação. Então, o Brasil colocou grana, [diretamente e] também através do fundo, levava movimentos sociais, pautava a REAF com temas, encaminhava os temas para o GMC, etc"[195]. Pelas suas inúmeras etapas[196] e tudo isso sendo reiniciado a cada semestre, a REAF sempre teve um calendário muito intenso, tornando-se algo extremamente demandante para o fórum da AF. Da parte do MDA/SEAD, ainda havia a responsabilidade de articular o que ocorria no plano regional com as demais secretarias de política interna do ministério, que trabalhavam diretamente com as políticas públicas e que faziam a ponte da cooperação sul-sul brasileira. Havia um trabalho – notoriamente via AIPC – de convencimento por entre as demais secretarias para que estas se ocupassem "por bem" também de temas que envolvessem a integração regional[197]. Havia, portanto um esforço de sensibilizar todo o ministério da importância de atuar também para fora.

A importância de buscar articular política interna com internacional foi um dos problemas que sempre minaram o bom funcionamento da reunião. Por exemplo, foi constantemente mencionada a dificuldade de manter o bom funcionamento do espaço quando havia mudança das/os representantes dos países, já que a lógica de funcionamento da REAF demanda alguma compreensão sobre a agenda e algum entendimento das suas especificidades. Ao longo dos anos, a REAF efetivamente surtiu efeito positivo na estrutura organizacional dos países, pois antes da sua criação, não havia espaços governamentais que tratassem exclusivamente da AF, como era o caso do Brasil com seu ministério próprio.

Nos demais países-membros, não foram criadas instâncias ministeriais autônomas, mas foram constituídos espaços específicos para a AF dentro dos ministérios de agricultura. Na Argentina, se criou a Secretaria de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar; no Uruguai, a Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR); e no Paraguai, além do Sistema Integrado de Gestão para Desenvolvimento Agropecuário e Rural (dentro do Ministério de Agricultura), também se criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e de Terra (INDERT). A despeito das transformações concretas no plano nacional de cada país, o modelo intergovernamental do bloco acabou gerando dificuldades de coordenação para estratégias regionais mais robustas, de modo que os interesses nacionais (ainda que em prol da AF) se sobrepuseram à busca por coordenações mais amplas. Por exemplo, enfatizou representante do

[195] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.
[196] Encontros nacionais, plenária nacional, reuniões de GT, plenária regional dos movimentos sociais e plenária regional final.
[197] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

MDA/SEAD que "a REAF sempre ficou na construção de política interna para AF, mas nunca conseguiu dar o passo de fomentar o comércio da AF na região"[198].

A mesma dificuldade se coloca quando o debate gira em torno de temas mais difíceis, como são os temas da reforma agrária e assuntos fundiários. Por exemplo, já foi iniciado o debate sobre a compra de terras por estrangeiros na região, dado que muito impacta a AF devido à expansão da produção de *commodities* e a consequente expulsão da pequena produção do território. Como destacado por Priscila Carvalho, "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" (2011, p.130).

Essas questões acabam nos fazendo refletir sobre o fórum do agronegócio, setor produtivo privilegiado pelos países. O fórum patronal inicialmente não impôs obstáculos para criação da REAF e também não parece ter buscado minar diretamente o funcionamento da mesma. O agronegócio tem seus próprios canais de articulação no Mercosul e não se tratando de um bloco supranacional – ou seja, não existindo uma política agrícola comum (vide União Europeia) – não há uma disputa premente por verbas neste plano, como ocorre no ambiente doméstico. Tendo em vista que a reunião especializada existe enquanto estrutura regional desde 2004, mas sua consolidação veio só a partir de 2012 em diante, ao longo de todo esse período, a REAF se dedicou mais ao fomento da conscientização da AF pelos países do que na elaboração de estratégias regionais de inserção produtiva.

Como já mencionamos anteriormente, o comércio intrarregional para a AF segue bastante baixo e sem ações concretas desenvolvidas pela REAF, ainda que haja grande potencial de expansão do grupo a partir desta pauta. Além dos estudos estatísticos que comprovam a baixa inserção regional, já há análises no que tange às oportunidades para o setor quando baseadas, por exemplo, nas novas demandas dos consumidores, em busca de produtos naturais, orgânicos, "amigos do meio ambiente" [*environmentally friendly*], promotores de valores culturais e de comércio justo [*fair trade*], dentre outros (MÁRQUEZ & RAMOS, 2009, p.02).

Há também debates sobre a necessidade de engajamento da população urbana nos assuntos rurais, população usualmente desconectada sobre a origem dos seus alimentos. Faltam, como mencionado por Beatriz Oliver, oportunidades para melhor tornar visível a diversidade e importância da AF, pois, quando a cultura da AF não é valorizada, "a pequena produção não é vista como merecedora de proteção, [especialmente] em um contexto em que prevalecem os

[198] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.

discursos de ‘eficiência’ e produtividade impulsionada pela tecnologia”[199] (OLIVER, 2006, p.273).

Se de 2004 até 2012, a REAF se dedicou a consolidação do conceito pela região, de 2012 em diante, apesar da expansão global da plataforma, houve o início do refluxo político e econômico por toda a América Latina, com impactos expressivos sobre seu principal articulador, o Brasil. É importante destacar que, desde o início do governo Dilma Rousseff e portanto antes da crise institucional pós-2016, a política externa já apresentava sua “retirada estratégica dos grandes temas internacionais ou [ao menos] uma normalização da ação diplomática brasileira, depois da política externa ‘fora da curva’ de Lula”[200] (LAZAROU & LUCIANO, 2015, p.11).

Ainda que a região tenha seguido como uma prioridade, a forma de gestão da integração passou de um claro ativismo político, para uma atuação secundária em matéria de comércio e desenvolvimento. No período, houve também o debate da inclusão de novos atores sociais bastante diversos dentro da sua estrutura, exigindo novamente momentos de reflexão sobre os limites e alcances dessa agenda regional.

Sob essa questão, no que diz respeito ao conceito de AF na região, frisamos que a estratégia regional para o setor, desde sua inicial formulação, caminhou nos mesmos moldes do ocorrido no Brasil, ou seja, enfatizando a existência de dois tipos de agricultura na região. A dualidade não pressionou pela substituição de um modelo produtivo pelo outro, mas sim por políticas públicas diferenciadas para a AF e para pequena produção em geral. É claro que, tal qual ocorre no Brasil, houve uma disputa interna nos países e o atual refluxo muito compromete a manutenção da agenda, já que orçamento é elemento chave para funcionamento das políticas da AF nacionais e também das estratégias regionais.

Até 2014, os orçamentos para a AF aumentaram em 308% na Argentina, 450% no Brasil, 306% no Paraguai e impressionantes 1.029% no Uruguai nos últimos dez anos (RAMOS, 2014). A crise presente instaurada no Brasil desde 2016 afetou tanto a verba doméstica da atual SEAD, quanto o montante dedicado à integração regional. Entrevistadas/os mencionaram não ter havido aporte financeiro significativo pelo Brasil neste último ciclo de 2017, mas essa ausência foi compensada por aportes feitos por países como Uruguai e Chile.

[199] No original: “small farms will not be seen as worth protecting, in a context where the discourses of ‘efficiency’ and technology-driven productivity prevail”.
[200] No original: “Rousseff’s foreign policy has been a ‘strategic retreat’ from grand international matters or a normalisation of Brazilian diplomatic action following Lula’s ‘point outside the curve’ foreign policy”.

Para concluir o giro sobre os principais fóruns para a agenda da AF na PEB, falta mencionarmos o fórum de SAN. Ao longo de todo o histórico da REAF e diante da abertura dos mercados, sob as ameaças das negociações comerciais internacionais, os principais atores envolvidos – como era o caso dos movimentos articulados ao redor da COPROFAM – tinham uma maior preocupação na questão dos impactos sob a cadeia produtiva da pequena produção. Evidentemente, esses setores também se destacam e são importantes em matéria de segurança alimentar de suas regiões e territórios. Contudo, os referenciais fundamentais construídos pelo grupo têm maior peso e ênfase nos temas que dizem respeito à sua capacidade de sobrevida e manutenção enquanto nicho produtivo.

Os referenciais centrais que incorporavam a questão da alimentação acabaram sendo influenciados por outros grupos, que – no Brasil – foram fortemente mobilizados por ministérios como o MDS e que quase não participam da REAF, ou pelo CONSEA. Sobre o conselho, como destacado por Nathalie Beghin, sua atuação tem sido "tímida" na REAF, já que o "ativismo do conselho é mais intenso nos espaços do CSA e da FAO, provavelmente porque são instâncias cujas agendas estão diretamente vinculadas à agenda do CONSEA" (BEGHIN, 2014, p.68). A falta do fórum de SAN na REAF talvez esteja associada ao afastamento da CGFome logo no primeiro ciclo da reunião, já que a coordenação muito encampou e incidiu sob tais referenciais.

Ainda que ao longo do segundo ciclo da REAF os estudos sobre o impacto da AF na SAN da região tenham efetivamente sido desenvolvidos e seus resultados enfatizados, os referenciais principais dentro da REAF muito orbitaram ao redor dos aspectos produtivos. A inclusão de novos atores ajudou a recalibrar esse aspecto, contudo, como discutimos ao longo desse capítulo, os grupos mais próximos da Via Campesina buscaram incidir a partir do conceito de soberania e não segurança alimentar, fazendo com que essas questões realmente não fossem as mais fundamentais no que tange aos referenciais centrais para a AF na agenda da PEB pela integração regional.

Inclusive, a partir de 2013, diversas organizações e redes de organizações – incluindo aí COPROFAM, CLOC e Via Campesina – decidiram formalizar uma nova plataforma de diálogo chamada de "Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe", incluindo todo o tipo de grupos da região: AF, campesinas/os, pescadoras/es artesanais, pastoras/es, indígenas, ambientalistas, mulheres, jovens, consumidores, etc (STERNADT & RAMÍREZ, 2014, p.453). Essa crescente interlocução, como tratado por Sabourin e Nierdele, tem levado a entendimentos importantes por entre os movimentos, já que ao lado das organizações sindicais, há a aproximação com as organizações de identidade campesina,

contribuindo para dar maior capilaridade de articulação para a Aliança, além de contribuir para uma maior incidência nos fóruns regionais e de projetação no cenário extra-regional, mostrando-se como uma das principais coalizões de movimentos sociais rurais hoje existentes (2016, p.11).

Ao longo deste capitulo muito destacamos o peso que o fórum de AF tem para essa agenda na PEB no que tange à integração regional. Muito desse peso esteve associado ao longo histórico de aproximação dos movimentos sociais e sindicais regionais do Cone Sul desde a década de 1990, aproximação esta possibilitada pelo apoio estratégico de agências e organizações internacionais. Nos anos 2000, o fórum de AF ganhou a força política e a capacidade institucional do MDA, que – por sua vez – contou com a reformulação das linhas de atuação do fórum diplomático, permitindo a criação de espaço próprio para a AF na região.

A conformação de identidades comuns em torno do conceito de AF e a forma como a REAF se estruturou deram condições para que o espaço se mantivesse ativo, a despeito da reorientação diplomática atual do governo brasileiro. Além disto, por se tratar de um conceito plástico, a entrada de novas organizações tem dado maior respaldo institucional à reunião especializada, já que novos governos do subcontinente têm se aproximado da discussão, ampliando a AF regionalmente. Além da ampliação de espaços, vale a pena relembrar que a própria REAF se converteu em um ator político e tem incidido também fora da região com a agenda da AF. Como analisado por representante da REAF:

> "A multiplicidade de atores é interessante na REAF, porque ela passou a ser uma plataforma de 'código aberto'. No 'código aberto', você acessa à experiencia, às práticas de diálogo, mas não acessa a um enquadramento fechado e sim a instrumentos e dispositivos, te permitindo vivenciar a experiencia e construir relatos diferentes. Pra mim, essa é a base da sua sustentação, com características quase paradiplomáticas, pois a diplomacia é de código fechado (quase toda ela), mas essa experiência de integração tem outra característica"[201].

Esse é um debate que muito orbita as discussões sobre os regionalismos. No caso da América do Sul e Latina, há autoras/es que veem a proliferação de espaços regionais, como foi o caso do Mercosul, ALBA, CELAC, UNASUL, etc, de maneira negativa, inflando a região de múltiplas lealdades e de normas potencialmente conflitivas. Esse é o argumento, por exemplo, de Malamud e Gardini, ao enfatizarem que "a filiação simultânea revela, por um lado, um grau de inconsistência das escolhas nacionais e, por outro lado, um crescente hiato entre as declarações políticas e a ação diplomática" (2012, p.124). Para esta linha, a integração acaba se

[201] Entrevista com representante A da REAF realizada em novembro de 2017.

reduzindo a apenas um fenômeno econômico, desenhado para remover ou reduzir barreiras de circulação de bens, serviços, capital, etc.

Essas reflexões não parecem convergir totalmente com o tema da AF na região. De fato, no plano macroeconômico, o desenho das integrações tem como principal mote a abertura de mercados e integração comercial, mas a agenda da AF se mostrou capaz de dialogar positivamente com os demais processos integrativos. A proliferação de espaços contou com a convivência de outros governos na experiência REAF via Mercosul Ampliado e países convidados, pela divulgação das boas práticas pelo "ator REAF" e também pela circulação dos movimentos sociais rurais em suas já existentes redes regionais. Espaços como a UNASUL e CELAC têm mais contribuído para ampliação do debate em torno da AF do que minado à questão, ainda que discussões sobre a harmonização do conceito sejam necessárias. Essa expansão regional tem sido fundamental para ampliação sobre a difusão normativa para além da região em si.

Por isso muito enfatizamos o peso do fórum de AF, a despeito da importância das mudanças ideacionais dentro do fórum diplomático para a criação e desenvolvimento inicial dessa agenda no plano regional. Como tratado por representante do MRE, "em um segundo momento, a REAF parou de depender do MRE e passou a ser um fórum quase que exclusivamente de secretarias de desenvolvimento agrário [...]. Depois da criação, a gente deixou de ter protagonismo. A gente acompanhava, mas não era essencial do MRE estar mais"[202]. A REAF se tornou uma agenda de PEB dentro da integração regional e tem se mostrado atuante e ainda presente, a despeito da saída do MRE e, até mesmo, a despeito das transformações nas linhas de orientação macropolítica do Brasil pós-2016. A ausência de uma atuação – contrária – do fórum do agronegócio também pode ser considerada importante para o avançar das questões sobre a AF na região. Por fim, o fórum de SAN não se destaca na região, ainda que as considerações sobre SAN perpassem os argumentos e mobilizações dos agentes governamentais e organizações sociais rurais envolvidos no fórum da AF.

Para concluir esse capítulo, a criação da REAF parece se consubstanciar como o terceiro tipo de espaço institucional de John Gaventa, aqueles que são criados pelos menos poderosos (em oposição aos espaços fechados e aqueles abertos por convite). O autor, contudo, quando cita espaços de terceiro tipo, traz como exemplo o Fórum Social Mundial, que está efetivamente do lado de fora das estruturas institucionais governamentais. A REAF, por sua vez, se encontra do lado de dentro, o que nos faz recuperar os debates sobre o conceito de meta-poder e em que

[202] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.

medida as transformações em determinada estrutura decisória podem afetar as relações de interação, isto é, mudando as regras do jogo para mudar o jogo em si.

Burns (2012) menciona três níveis de promoção agencial de meta-poder: alguma capacidade de mobilização de recursos [*power level*]; interesse e motivação para transformar a estrutura [*motivational level*] e, por fim, conhecimento para promover a mudança, redesenhando a estrutura a seu favor [*knowledge level*]. Vemos as três características para a conformação da REAF, que demandou de um forte ativismo e capacidade do governo brasileiro, o interesse e mobilização do fórum de AF para tal transformação e, por fim, o entendimento sobre o funcionamento da burocracia do Mercosul para encontrar meios de fazer a agenda se fincar no bloco e crescer regionalmente.

Se avanços mais profundos possam ainda não ser evidentes, tendo em mente que estamos discutindo uma agenda contra hegemônica da pequena produção latino-americana, o reconhecimento institucional da sua existência pelo subcontinente – consubstanciada em espaços institucionais e bases normativas nacionais e regionais – merece à devida atenção, além de ter proporcionado a difusão dessa agenda para outros espaços globais. Como tratado por Vivien Schmidt (2008), mesmo que as instituições possam simbolizar espaços refratários a mudanças, também podem se mostrar espaços de construção – por meio de novas narrativas e ideias de novas oportunidades – e, de fato, promover mudanças.

3.4 **Balanço do capítulo**

Sendo o Mercosul um potente espaço regional em matéria de produção de alimentos e *commodities* agrícolas, entender o peso do bloco no que tange à difusão da agenda da AF tem seu impacto, não apenas pelos desdobramentos econômicos e comerciais, mas também pela capacidade de repercussão do conceito para além do Cone Sul. Enfatizamos ao longo do capítulo como e de que maneira foi possível a evolução do tema da AF no subcontinente, especialmente tendo em mente o tipo de integração regional proposta com o Mercosul. A partir do regionalismo aberto, ou seja, com ênfase na liberalização comercial e sendo todos os países do bloco grandes exportadores de produtos agrícolas, a agricultura é um tema chave, o que faz do reconhecimento da AF na região um marco importante.

Se ao longo dos anos 1990, a temática da liberalização atingia diversos setores na América Latina, os impactos da liberalização agrícola também transformaram substancialmente o território rural, com ampliação de grandes conglomerados transnacionais e via especialização de algumas fileiras produtivas da região, como foi o caso do crescimento da produção de grãos e carne, por exemplo. Essas transformações atingiram a pequena produção que passou, ainda timidamente nos anos 1990, a coordenar esforços e buscarem meios de melhor pautarem suas reivindicações dentro do bloco.

Se, inicialmente, por meio da COPROFAM e com auxílio de agências e organizações internacionais, passaram a incidir no SGT-8, a incidência mais assertiva veio, concretamente, a partir dos anos 2000 com a criação da REAF. A reunião pode ser sumarizada em três grandes ciclos, sendo o primeiro fundamental para a organização estrutural, o segundo necessário para dar maior consolidação da reunião, e o terceiro e atual ciclo marcado tanto pela expansão da REAF como um ator político quanto pelo refluxo político-econômico dos países do bloco, colocando debate sobre a AF em xeque.

Além da criação da reunião em si, o que por si só demonstra alguma capacidade de articulação de uma agenda contra hegemônica (como é a AF) em um espaço fundamentalmente marcado pelo privilégio ao setor do agronegócio, a REAF também pode ser considerada um bom exemplo de exercício de meta-poder numa imbricada relação simbiótica entre atores governamentais e não-governamentais, quando aqueles desprovidos de poder conseguem transformar a estrutura para obterem melhores condições no processo de integração. Mesmo que os resultados regionais sejam ainda baixos, o reconhecimento normativo de duas agriculturas é um marco importante para o Mercosul. O desdobramento desse reconhecimento na estrutura normativa dos países-membros também é um elemento positivo. Por fim, a existência e manutenção da REAF mesmo em contexto de refluxo também é um sinal que a agenda foi capaz de se fincar na estrutura regional, se mantendo operativa mesmo com a baixa atividade do principal líder regional.

Destacamos no processo de integração regional o peso do fórum de AF em maior medida, mas também do importante agenciamento do fórum diplomático num primeiro momento. As reações (nem sempre favoráveis) de agentes internos do Itamaraty às propostas da REAF demonstram o quanto foi importante para os membros dessa rede insistir e incidir no campo em prol do agendamento dos temas relativos à AF no espaço regional do Mercosul. Para os fóruns do agronegócio e de SAN, como os grandes proprietários de terra ou dos atores diretamente envolvidos no CONSEA, estes não foram fóruns efetivamente evidentes na discussão para a AF a partir do Mercosul. Essa constatação, contudo, não é a mesma quando

discutimos outras arenas (como é o caso OMC e FAO, também objetos de análise dessa tese), e que veremos nos capítulos seguintes.

4 **A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

4.1 **Genealogia institucional da OMC, seu conceito de desenvolvimento e o impacto da organização nos temas rurais**

> "A OMC é injusta? É injusta, sim. Ela privilegia os interesses — ou a visão — do mundo dos países mais ricos? Privilegia, pois foi feita fundamentalmente por eles. Mas ela oferece o quadro jurídico dentro do qual operamos. Esse quadro jurídico tem que ser permanentemente reformado. É o que estamos tentando fazer agora. Temos meios de tentar fazer valer nossas posições, nossos interesses e nossos valores"[203].

O capítulo está organizado da seguinte forma: primeiro, discutimos a construção da OMC, conectando seu desenvolvimento institucional com os desdobramentos da agenda de desenvolvimento rural; segundo, apresentamos um panorama histórico da AF na organização para; em quarto e último, mapear a AF nas diferentes agendas da política externa brasileira especialmente no diz respeito ao comércio internacional agrícola.

Por que começar a análise deste novo espaço – a OMC – a partir das suas "injustiças", tal qual salientado pelo ex-chanceler Celso Amorim? Quando passamos para análise da internacionalização da AF dentro de uma arena agora global, como é a OMC, diferentemente da composição de forças que desenhamos no capítulo anterior, a posição do Brasil aqui se reconfigura, ainda que o *status* de potência regional sul-americana seja o mesmo.

Neste espaço global, os parâmetros do desenho institucional da organização levam mais diretamente em conta o jogo de forças do sistema geopolítico internacional, plasmando concretamente os objetivos e interesses dos países desenvolvidos ("os países ricos") na configuração das normas institucionais para o comércio. Para além da posição sistêmica do Brasil na nova escala, as "injustiças" também dizem respeito aos objetivos mais explícitos da instituição, que tem como fim último a eliminação total de barreiras ao comércio. Como mencionado por representante do MDA/SEAD, "a missão institucional da OMC é liberalizar o mundo. Então, ela fala 'queremos promover o desenvolvimento *por meio de*' e já se tem uma visão de desenvolvimento, e que não é criar emprego ou renda, é liberalizar"[204].

---

[203] Palestra proferida pelo chanceler Celso Amorim aos alunos do Instituto Rio Branco sobre conceitos e ações da política externa do governo do presidente Lula, em 04 de agosto de 2006.
[204] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

As premissas que fundamentam a criação e a expansão da OMC não colocam em xeque as contradições entre liberalização comercial e desenvolvimento social e ambientalmente responsável. Ademais, esta proposta de liberalização comercial nos remete ao referencial global liberal que discutimos ao longo do segundo capítulo e que interfere nos referenciais setoriais agrícolas, atingindo frontalmente as propostas e objetivos da AF tal qual constituída no Brasil. Afinal, a AF brasileira está configurada em torno de um extenso pacote de políticas públicas, além de um significativo ativismo estatal, características não condizentes com os princípios mais gerais do livre-mercado e de um Estado mínimo não-interventor.

A despeito de todos os reveses para o Brasil e para a agenda da AF, a OMC – partindo mais uma vez das palavras de Amorim – ainda sim é a instituição que oferece a segurança de um quadro jurídico atual para o comércio internacional agrícola, definindo normas para o comportamento das grandes potências, das potências regionais e da grande maioria dos países em desenvolvimento. Portanto, para discutirmos governança global para o desenvolvimento rural, precisamos também levar em conta a estrutura existente em torno do comércio internacional e o que as regras comerciais permitem e o que obstaculizam para as políticas públicas domésticas dos países.

O comércio, ao contrário do que alguns ativistas mais fervorosos possam vocalizar, tem um peso destacado para o mundo rural, especialmente se tivermos em mente países e regiões onde o abastecimento alimentar é sempre precário e depende de importação regular de insumos básicos. O comércio também é ferramenta necessária e habitual em casos de perdas de safras ou choques climáticos. Ademais, para além da questão produtiva propriamente dita e das trocas entre regiões com maior ou menor escassez de alimentos:

> "o comércio cria opções, permitindo que as pessoas apreciem diferentes alimentos e gostos, enriquecendo nossas dietas. O comércio contribui para eficiências ecológicas, permitindo uma distribuição mais inteligente do stress causado nos recursos naturais, como terra e água, em vez de ficar restrito às fronteiras políticas dos Estados-nações[205]" (BURNETT & MURPHY, 2013, p.10).

Se enfatizamos a importância do comércio para a agricultura, a bem da verdade, a agricultura é um dos principais pontos de conflito dentro da OMC e foram exatamente os temas envolvendo desenvolvimento rural – AF e SAN – os que mais contribuíram para a paralisação das negociações da Rodada Doha até os dias de hoje. Como exploraremos ao longo deste

[205] No original: "Trade creates choice, allowing people to enjoy different foods and different tastes, enriching our diets. Trade allows ecological efficiencies, allowing a more intelligent distribution of stresses on natural resources such as land and water than do the political boundaries of nation states".

capítulo, a agricultura sempre foi um tema historicamente excluído do GATT, desde 1947 até 1994, e muito controverso desde a criação da OMC, em 1995, ainda que "as áreas agrícolas [sejam] o lar de cerca de 70% dos pobres do mundo" (BLUSTEIN, 2011, p.92).

O Brasil, como já desenvolvemos em diferentes partes deste trabalho, tem uma enorme capacidade agrícola, e é reconhecido como o terceiro maior exportador agrícola mundial, estando atrás apenas de Estados Unidos e União Europeia. O país também tem o maior superávit agrícola de todo o mundo (HOPEWELL, 2013, p.8), ainda que esse superávit esteja alicerçado numa balança agrícola que praticamente não depende da importação de alimentos para consumo interno, e que essa parcela de produção seja oriunda majoritariamente da AF.

Ao lado da posição material do país e do seu peso e influência no mercado internacional de *commodities*, o Brasil enveredou ao longo dos anos 2000 esforços imateriais para "reformar o quadro jurídico" da OMC, fazendo valer suas "posições, interesses e valores", conforme a citação de Amorim. Durante a Rodada Doha – a chamada Rodada do Desenvolvimento – o país assumiu uma posição de ator-chave, articulando-se em torno de países em desenvolvimento – tanto agroexportadores quanto importadores de alimentos – formalizando o chamado G-20.

Esse novo arranjo traz uma discussão interessante para os intentos desta tese, notadamente quando o assunto é a transformação das regras do jogo a partir do exercício de meta-poder. Como analisado por Braz Baracuhy (2012), toda a rodada esteve marcada por uma nova geopolítica do multilateralismo, entrelaçando as transformações geopolíticas do século XXI (pela graduação de países emergentes como Brasil, Índia, África do Sul e China) com as regras até então existentes do sistema multilateral de comércio moldado basicamente por Estados Unidos e União Europeia.

O ponto de reflexão orbita, portanto, entre a nova relação entre poder e a ordem internacional posta. Diante das habituais alternativas de mudanças sistêmicas discutidas na literatura – isto é, entre revolução ou reforma – Braz Baracuhy levantou também a possibilidade de "rearranjos de poder administrados institucionalmente via negociações diplomáticas e reformas das regras e das estruturas de governança no nível multilateral. Esta transição de poder 'institucionalizada' seria uma novidade nas relações internacionais"[206] (BARACUHY, 2012, p.08).

Essa construção traz positivos pontos de contato com o nosso argumento, tendo em vista que buscamos compreender os impactos das transformações nas arenas via exercício de meta-

[206] No original: "Rearrangements of power could be managed institutionally via diplomatic negotiations and reforms of the rules and governance structures at the multilateral level. This institutionalized power transition would be a novelty in international relations".

poder e a partir da agenda da AF. Para avaliação sobre a capacidade dessa "transição de poder institucional", a compreensão dos desígnios originais e fundamentais da instituição é tarefa essencial, assim como a identificação dos tradicionais arranjos de poder existentes para o sistema internacional de comércio.

Nessa revisão histórica, as bases essenciais daquilo que viria a se tornar o GATT têm origem no Acordo de Comércio Reciproco [*reciprocal trade agreement act*] aprovado em 1934 pelo então presidente Franklin Roosevelt para redução de tarifas aduaneiras dos EUA com demais países. Nesse acordo, princípios como da cláusula de nação mais favorecida, da não-discriminação, do tratamento leal e equitativo e da cláusula de salvaguarda, são exemplos dos princípios fundamentais que, já na década de 1940, vieram a ser incluídos nos acordos do GATT.

No mesmo contexto, mas em sentido oposto, o presidente também aprovou legislação estabelecendo as bases essenciais da política agrícola norte-americana, marcada por um forte protecionismo e pela busca da garantia da segurança alimentar do país (CAMPOS, OLIVEIRA & BIANCHINI, 2011, p.62). A referência é importante não apenas pela influência geral dos EUA nas bases do sistema de comércio adotadas por todo o século XX, mas também pelo fato da concepção inicial deste regime internacional ter sido historicamente marcada pelas exceções ao universo agrícola.

Antes da assinatura do GATT, já havia uma discussão internacional em prol de um espaço multilateral para o tema: a Organização Internacional do Comércio (OIC). As propostas pela sua criação ganharam vulto pós II Guerra Mundial, visando regular as relações comerciais entre os países e evitar a onda geral de protecionismos anterior à guerra. Contudo, a aprovação da OIC se quedou frustrada por oposição dos EUA, que se recusou a assinar a Carta de Havana, documento criador da OIC. Se a OIC contemplava uma série de mecanismos de regulação e de solução de controvérsias, bem como diversos temas – inclusive agricultura – com a rejeição pelos Estados Unidos, o que despontou no universo jurídico internacional foi um acordo muito menor, o GATT.

O acordo foi assinado inicialmente por um número muito reduzido de países e contendo apenas alguns capítulos da OIC. Inclusive, diversos aspectos que eram previstos na organização no que dizia respeito às necessidades dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos não foram incorporados no texto original do GATT (CEDRO & VIEIRA, 2010, p.127). Ainda que o acordo não tenha sido, de fato, nem de perto tão robusto e complexo como pretendia ser a OIC, o GATT cumpriu muitas das metas-chave da organização, notadamente no fortalecimento de princípios gerais como da cláusula de Nação mais favorecida e da não-discriminação.

O acordo nunca foi uma estrutura institucionalizada, mas sim um conjunto de regras assinadas no todo ou em parte pelos Estados. Os países signatários não podiam reivindicar *status* de países-membros, pois a condição jurídica dos países sempre foi descrita como "partes contratantes", e o GATT jamais assumiu incumbências em nome próprio (BLUSTEIN, 2011, p.62). Ainda assim, o arranjo contribuiu sobremaneira para o crescimento do comércio mundial. Logo após a primeira rodada, logrou aplicar uma redução concertada de tarifas de uma média de 40% para produtos manufaturados e, já nos anos 1950, a média da tarifação para este tipo de produtos já havia caído para aproximadamente 25% (ALMEIDA, 1993, p.65). Com relação ao Brasil, a despeito do crescimento das exportações brasileiras pós anos 1960 (em decorrência do modelo de substituição das importações), o país se manteve com uma participação no comércio internacional na faixa de 1% e sem grandes alterações nas décadas seguintes (ALMEIDA, 1993, p.68).

Como discutimos no segundo capítulo, neste contexto inicial de conformação do GATT, o Brasil ainda mantinha maior parte da sua população economicamente ativa no setor primário e a estrutura econômica do país ainda seguia predominantemente agropecuária, pautada em poucos itens como café, cana-de-açúcar, algodão e cacau (MELO, 2001, p.10). Mesmo com um sistema produtivo fortemente primarizado e com baixo percentual de incidência comercial, o Brasil envidou diversos esforços em prol de um maior protagonismo no desenho da instituição (a OIC). Por exemplo, participou ativamente das discussões da Carta de Havana, documento que estabelecia os elementos centrais para a criação da organização.

Essa conduta é um reflexo dos princípios de PEB como é o caso do engajamento multilateral e a "recorrente aspiração brasileira para participar das grandes decisões mundiais por intermédio dos organismos internacionais" (FARIAS, 2006, p.125). Contudo, além do fracasso da aprovação da Carta em si, o contexto doméstico brasileiro também conspirava contra uma orientação mais incisiva no que tange ao comércio exterior, diante da inconsistência existente sobre as diretrizes gerais para a política comercial ao longo do governo Dutra (1946-1951).

A indefinição da política econômica dificultava o trabalho da delegação brasileira, "deixando os responsáveis pela condução das negociações externas em situação difícil nas reuniões internacionais" (FARIAS, 2006, p.155). As ambiguidades domésticas, por sinal, chegaram até mesmo a forçar uma saída do país dos acordos do GATT (já assinados, ratificados e internalizados na legislação brasileira pós 1948). O caso foi descrito por Rogério Farias, explicando ter o Brasil iniciado seu processo de implementação nacional do programa de substituição das importações um pouco depois de ter assinado o acordo do GATT.

Com o programa de substituição de importações, o Brasil promoveu uma reforma na estrutura tarifária que era contrária ao acordado e consolidado na Lista III do GATT e, portanto, se viu obrigado a promover uma derrogação temporária de todos os compromissos recém assumidos pelo país. O caso, por sinal, "é *sui generis* na história do GATT", pois o Brasil se viu obrigado a sair e depois retornar ao acordo. Todo o "calvário" desse processo, como citado pelo autor, gerou um longo processo de negociação com as outras partes contratantes, além de ter durado vários anos (FARIAS, 2007, p.79).

Os programas de substituição de importações realmente se difundiram a partir dos anos 1950 como proposta de desenvolvimento por entre os países do então chamado Terceiro Mundo. As implicações destas políticas foram sendo paulatinamente recepcionadas pelos novos acordos do GATT nas rodadas subsequentes, passando a permitir algumas exceções em diversos códigos de produtos específicos ou no que tange a algumas obrigações gerais do acordo.

As razões para a permissão dessas exceções estariam no fato desses produtos terem preços exorbitantes em relação aos praticados no mercado mundial e, portanto, não serem competitivos. Outra razão da flexibilização estava no contexto da Guerra Fria, mostrando-se estratégico manter o Terceiro Mundo atrelado aos princípios ocidentais capitalistas. Por fim, as brechas em prol de tratamento diferenciado não atingiam muito frontalmente as ambições comerciais dos países desenvolvidos, tendo em vista que diversos países da América Latina, África e Ásia não se mostravam como mercados muito lucrativos (BLUSTEIN, 2011, p.65).

A despeito dessas exceções, as primeiras rodadas do GATT, como Annecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1956), eram efetivamente monopolizadas pelos interesses dos EUA e da comunidade europeia. Como discursado por Pascal Lamy na sua posse como comissário de comércio europeu:

> "nos velhos tempos, conseguir que uma nova rodada fosse lançada e de fato acordada era simplesmente uma questão de alinhar os objetivos da União Europeia e dos EUA. Bastava evitar alguma rixa aqui e ali sobre agricultura, obter a anuência do resto do mundo e pegar o próximo voo de volta pra casa" (BLUSTEIN, 2011, p.67).

Essas rixas sobre agricultura, como mencionado por Lamy, passaram a se refletir mais claramente com a criação em 1962 da PAC pela comunidade europeia, política considerada extremamente onerosa para a entidade regional, já que seu orçamento consumia aproximadamente 80% dos recursos totais da comunidade (CARVALHO, M., 2010, p.413). Ao longo dos anos, a PAC contribuiu muitíssimo para a instabilidade internacional dos preços

agrícolas, com seu estímulo à superprodução subsidiada, inundando os mercados com preços artificialmente mais baixos.

Outro desestabilizador dos preços agrícolas mundiais era o próprio EUA, que utilizou por diversas vezes da sua posição como principal produtor e exportador de grãos para fins políticos e interesses estratégicos, vide os embargos de grãos à União Soviética e atrasos no envio de ajuda alimentar para países que se relacionavam com o mundo socialista. A tática acabou dando ensejo a expressão "arma alimentar", mencionada (ainda que na negativa) pelo Presidente Ford em discurso na ONU em 1974 (CAMPOS, 2001, p.112).

Além do interesse europeu e norte-americano de retirar a agricultura dos debates, um outro ciclo de pressões despontou ao longo dos anos 1960, após a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento [*United Nations Conference on Trade and Developmen*t], a UNCTAD em 1964. Um dos resultados desta pressão foi a inclusão da parte IV do GATT que tratava sobre a não-reciprocidade de alguns compromissos quando era o caso de "partes contratantes menos desenvolvidas", inclusão ocorrida na rodada Kennedy (1962-1967).

A atuação via UNCTAD, por mais que o órgão que não gerasse decisões obrigatórias, era usada como estratégia de pressão dos países em desenvolvimento. De fato, "o órgão desenha[va] um discurso bastante articulado de crítica ao GATT e procura[va], de forma tenaz, a migração das questões atinentes ao comércio dos países em desenvolvimento para a UNCTAD" (FARIAS, 2007, p.81). Por exemplo, na segunda reunião da UNCTAD, em 1968, foi aprovada a criação de um Sistema Generalizado de Preferências (SPG), consolidando o princípio do tratamento diferencial e mais favorável aos países em desenvolvimento. Como desdobramento dos trabalhos da UNCTAD, a rodada Tóquio (1973-1979) esteve fortemente marcada pela pressão deste grupo de países nesse sentido, tendo logrado êxito em incluir e formalizar o SPG no sistema GATT dali em diante (ALMEIDA, 1993, p.69).

Se essas inclusões vieram graças a pressão dos países em desenvolvimento via UNCTAD, no final dos anos 1970, o espaço já apresentava indícios do esgotamento e fragilidade para a transformação concreta do regime internacional de comércio em benefício desses países. Esse foi também o balanço feito pelo Itamaraty, que já vinha marcando com ceticismo a capacidade de mudança do comércio pelo espaço da ONU, ao reconhecer nas discussões sobre "reforma ou criação de uma nova ordem econômica mundial um 'tema abstrato, complexo e polêmico'', menção feita por Paulo Nogueira Batista, então diplomata brasileiro alocado em Genebra (FARIAS, 2007, p.84).

No plano geral, o período já representava um profundo avançar da redução do nível médio das barreiras tarifárias globais, fazendo com que os temas da pauta passassem a cada vez mais se deslocar para as barreiras não-tarifárias, ainda não contempladas no acordo (RODRIGUES & PAULA, 2008, p.100). No plano específico brasileiro, o período também marcou a transição das características fundamentais da população doméstica economicamente ativa no setor primário. Se antes era prioritária neste setor, agora já havia caído mais de 40% e representava, na participação da renda nacional, algo em torno de 19%. A partir dos anos 1970 e 1980, o setor industrial-manufatureiro passou a ser o principal motor do crescimento brasileiro e não mais o setor primário (MELO, 2001, p.10). Essas características, por sinal, são fundamentais para melhor compreendermos o comportamento diplomático do País ao longo da última rodada do GATT, a rodada Uruguai, que introduz formalmente o tema da agricultura no desenho do novo organismo, e que melhor esmiuçaremos no item seguinte.

Cumpre enfatizar que a rodada Uruguai foi estruturada em 1982, mas iniciada formalmente a partir de 1986 e finalizada somente em 1994. Todo o período em questão "marcou o auge das políticas de subsídio à agricultura em praticamente todo o mundo" (CAMPOS, 2001, p.106), além da superprodução financiada por EUA e Comunidade Europeia. Essa condição acabou interferindo em toda a base de cálculo para o novo acordo agrícola, pois os anos de referência para redução tarifária coincidiram com o contexto de preços agrícolas muito baixos, tornando a tarificação – uniformização das tarifas – implementada pouco efetiva.

Como mencionado por Arnoldo de Campos, "prevaleceu a regra do 'mudar para manter' a proteção" (CAMPOS, 2001, p.108). Explicitamente, a conclusão da rodada Uruguai para a agricultura se traduziu em um pacto a portas fechadas entre as duas principais potências e que ficou conhecido como os "entendimentos de Blair House" [*the Blair House Agreement*]. Ali, foram estabelecidas "soluções específicas para resguardar as principais sensibilidades dos dois grandes negociadores da proposta" (CEDRO, 2011, p.101), com a aprovação de 21 artigos e cinco anexos. Dentre os principais elementos do acordo de agricultura, três principais pilares de exceções ao livre-comércio agrícola foram dispostos: 1) apoio interno, 2) acesso a mercados e 3) subsídios à exportação.

Antes de pormenorizar as características do acordo e seus pilares, o que observamos na conclusão deste ciclo GATT e início da OMC foi a coroação de uma ordem econômica internacional historicamente marcada pelos interesses da principal potência mundial – os Estados Unidos – perpassando todo o acordo de comércio, desenhado em consonância com as demais instituições econômicas e financeiras existentes, como era o FMI e o BM. Estas instituições estavam fundamentalmente embasadas no referencial global liberal, entendendo o

conceito de desenvolvimento a partir dos instrumentos de liberalização de mercado, capital e bens.

Vale reforçar que havia – ao longo dos anos 1980 e 1990 – um reconhecimento amplo sobre o papel e a contribuição do comércio para o desenvolvimento, ainda que "os benefícios da liberalização comercial nem sempre [fossem] divididos de modo equânime" (COSTA, L., 2010, p.05). Mesmo desigual, se reconhecia que a abertura comercial, caso implementada pelos países desenvolvidos, poderia aumentar a exportação dos países em desenvolvimento, fazendo com que os ganhos do comércio fossem maiores do que a ajuda financeira ou humanitária tradicionalmente oferecida. Nestes termos, como afirmado por Kofi Annan, "o comércio seria melhor do que a ajuda"[207] (ANNAN, 2001, p.23). O argumento do diretor-geral da ONU era convalidado até mesmo por grandes organizações não-governamentais de combate à pobreza, como a OXFAM, que reconhecia que o acesso aos mercados do Norte ajudaria com a criação de oportunidades de emprego em países em desenvolvimento e, portanto, "o comércio [seria] muito mais importante do que ajuda, sob esse aspecto" (BLUSTEIN, 2011, p.34).

Se o comércio tinha seu papel para o desenvolvimento, sua liberalização ao final da rodada Uruguai não foi nem ampla, nem irrestrita, além de contemplar dezenas de exceções em setores de interesses protecionistas como era o caso da agricultura. Por exemplo, por todo o sistema GATT e na já conformada OMC, não mais havia a permissão de fornecimento de subsídios à exportação, por se tratarem de pagamentos exclusivamente concedidos para uma produção direcionada ao exterior, configurando-se como uma distorção direta de mercado, logo, uma prática desleal. Contudo, a agricultura seguiu permitindo créditos neste sentido. Outro exemplo diz respeito aos gastos de apoio à agricultura. Nos EUA, os subsídios que, nos anos 1980, giravam na casa dos 50 bilhões de dólares, nos anos 2000 e o início da rodada Doha já estavam na casa dos 90 bilhões (CAMPOS, 2001, p.111). A recém-criada União Europeia, igualmente havia escalonado seus gastos com políticas de subsídios, do montante de 35 bilhões de dólares, nos anos 1980, para 116 bilhões de dólares nos anos 2000 (CAMPOS, 2001, p.114).

Fora deste pequeno círculo concêntrico – de EUA e UE – outras formatações de interesses também orbitavam ao redor do quadro geral da nova instituição de comércio mundial, a OMC. Dentre elas estavam, por exemplo, o Japão, representando os interesses relacionados ao mercado de importação de alimentos; o Grupo Africano, composto por diversos países de base econômica agrícola, porém com desenvolvimento rural estagnado; a Índia, grande produtora – porém – também grande consumidora e até mesmo importadora de alimentos, face

[207] No original: "Trade is better than aid".

sua população de mais de um bilhão de pessoas; o grupo de Cairns, constituído por países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo como objetivo principal a promoção da exportação agrícola e, por fim, podemos até mesmo apontar o próprio Mercosul (CAMPOS, 2001). Ainda que o Mercosul não negociasse (e ainda não negocia) em conjunto como faz a União Europeia, o bloco despontava no cenário internacional como um ator de peso na produção mundial de alimentos para a exportação (como já discutimos no capítulo anterior). Sua conformação e os possíveis desdobramentos intra-bloco tinham condição de interferir no jogo de forças sobre o mercado de *commodities* e, consequentemente, na negociação agrícola.

Tendo em vista que a virada do GATT para a OMC se desdobrou em uma liberalização agrícola bem mais modesta do que a esperada (graças aos arranjos estabelecidos com os entendimentos de Blair House) e mesmo com tantas exceções, é preciso se reconhecer o valor da criação da OMC e do acordo sobre agricultura. Afinal, "pela primeira vez em quase cinco décadas, o comércio agrícola foi efetivamente subordinado a regras multilaterais" (MESQUITA, 2013, p.65). A criação da OMC e do acordo agrícola são ainda mais significativos tendo em vista que o comércio, ao longo das décadas, foi se tornando cada vez menos uma simples troca de bens entre dois países claramente identificáveis, para se consubstanciar em um complexo sistema de cadeias globais de mercado composto por grandes oligopólios transnacionais. A agricultura é um forte exemplo disto, constantemente afetada por ações diretas e indiretas dos principais grandes conglomerados empresariais do setor, como Archer Daniel Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus Company (LDC), por meio de práticas de *dumping* em grãos como trigo, soja, milho e algodão (BURNETT & MURPHY, 2013, p.16).

Diante desta realidade complexa e interconectada, a OMC buscava pela via institucional a estabilidade da economia global por meio de princípios que impedissem o retrocesso a modelos protecionistas na economia, com cláusulas a restringir a atuação unilateral dos países e mecanismos para evitar batalhas comerciais e retaliações diretas entre países fora do sistema institucionalizado. Estruturalmente, a nova organização está baseada em um secretariado geral que – ao contrário das demais instituições econômicas – exerce pouca influência sobre as decisões mais substanciais. O FMI tem aproximadamente 3 mil pessoas e o BM mais de 10 mil em seu corpo técnico, e estes desempenham verdadeiramente papel de destaque no direcionamento geral de ambas as instituições, tal qual uma comunidade epistêmica (HAAS, 1992). O secretariado da OMC é composto por menos de 700 pessoas, fazendo com que a instituição seja muito mais dirigida e movida pelos seus países-membros, do que por sua estrutura permanente (BLUSTEIN, 2011, p.52).

Além de fortemente estatal, ao contrário do FMI e Banco Mundial, as decisões não são tomadas por voto ponderado, mas necessariamente tomadas por consenso. Nas palavras de Amorim, "ninguém tem a ilusão de que a igualdade jurídica se traduz em igualdade política. De qualquer maneira, o consenso é uma regra da OMC e para sair dele, há um preço a se pagar" (AMORIM, 2011, p.132). Mike Moore, ex-diretor geral da instituição no contexto da aprovação da rodada Doha, descreveu o complexo processo de conformação de consenso na OMC como "tentar dirigir um parlamento sem partidos, sem orientação partidária, sem relator, sem limitação de tempo de discurso e sem sistema de votação majoritária. É consenso por exaustão" (BLUSTEIN, 2011, p.53). Sendo a instituição composta por mais de 150 países, a estrutura decisória é habitualmente dividida em pequenos grupos compostos por países-chave no processo de negociação, hierarquizados em razão da sua capacidade e de influência para desbloquear a agenda decisória.

Este menor círculo de países estabelece sua agenda de trabalho a partir das chamadas "salas verdes" (*green rooms*), como é chamado pelo jargão institucional, quando um grupo pequeno de negociadores tenta estabelecer compromissos a partir de um formato administrável. Esse dado é importante, pois representa a conformação histórica do processo decisório dentro do GATT e, posteriormente, repassado para a OMC. As salas verdes foram historicamente compostas pelo QUAD (em referência à negociação quadrilateral) formado por Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá.

Pós-reunião ministerial de Cancun, em 2003, ocorre uma mudança decisória, tendo sido o QUAD substituído ora pelo G-4 (Estados Unidos, União Europeia, Brasil e Índia) ora pelo FIPS (cinco partes interessadas, em inglês), somando a Austrália ao G-4. Dedicaremos maior detalhamento sobre essas transformações no item seguinte, mas desde já salientamos tal transformação institucional diplomática, vide a definição de Braz Baracuhy (2012), e seus potenciais desdobramentos no que diz respeito à transformação dos espaços de decisão via exercício de meta-poder.

Para conclusão de um acordo, seja via QUAD, seja via G-4/FIPS, os países usualmente seguem uma cadeia de eventos que se inicia com uma pré-negociação, isto é, quando as partes entram em acordo "sobre a necessidade de se negociar" (FARIAS, 2007, p.45). Nesse primeiro contato, são definidas as questões que conformarão a pauta negociadora. Em seguida, a agenda é discutida, estabelecendo quais assuntos serão negociados e quais são os objetivos gerais da negociação. Nesta fase também são sistematizadas a organização do processo e o calendário de atividades. Já na última fase, antes da aprovação, há a discussão das fórmulas e detalhamentos,

quando os atores exploram os diversos pacotes alternativos e trabalham concretamente em cima do texto, especificando como cada tema será redigido no acordo final (FARIAS, 2007).

Para além do conhecimento do funcionamento da instituição em si, essas etapas são importantes pois identificam as possibilidades e limitações de um acordo desde sua fase pré-negociadora. Caso concreto dessa influência foram as condições existentes no momento da discussão do mandato negociador de Doha. O acordo estava embasado nas conclusões da rodada Uruguai, que por sua vez, fora desenhado basicamente por Estados Unidos e União Europeia com os entendimentos de *Blair House*. Toda essa dependência da trajetória impactava nas negociações, mesmo que a realidade geopolítica e econômica mundial já estivesse em franca transformação na virada para o século XXI.

As etapas também ajudam a evidenciar os grupos excluídos do desenho decisório. Ainda que cada país tenha seu poder de voto e que a base da negociação seja estabelecida via "consenso por exaustão" (usando a expressão de Mike Moore), as diversas etapas – fechadas, pouco transparentes e complexas em seu conteúdo – fazem com que os países em desenvolvimento fiquem em significativa desvantagem ao longo do processo. Por exemplo, a rodada Doha se encontra baseada na abordagem negociadora de "pacote único" [*single undertaking*], ao contrário de um modelo *à la carte*. O pacote único – que obriga a aprovação de todos os temas e não apenas de parte deles – pode efetivamente servir para pressionar a discussão de temas mais difíceis (como é o caso da agricultura), mas também pode contribuir para minar a força de uma reivindicação específica de países menos influentes.

Dentro deste universo negociador, os textos – na fase de fórmulas e detalhamentos – são montados ao redor de "colchetes", ou seja, quando o regramento específico está sendo montado, mas coexistem diferentes fórmulas em disputa. Em meio a uma negociação de pacote único, "embora, do ponto de vista técnico, a linguagem possa ser alterada de todas as formas imagináveis, na prática, modificações significativas são muito difíceis de ter êxito" (BLUSTEIN, 2011, p.09). Para os países menos influentes, a negociação dos colchetes em meio a uma extensa negociação por pacote único é ainda mais dificultada, e seu poder de barganha acaba sendo usualmente absorvido frente aos interesses dos países mais influentes.

Ainda sobre as características do novo órgão, a OMC também trouxe consigo uma novidade organizacional: um sistema de solução de controvérsias. A bem da verdade, a abertura de comitês e/ou painéis de arbitragem já era uma possibilidade no GATT, contudo, os países acusados tinham o direito de bloquear a criação dos mesmos, fazendo com que a norma fosse, de fato, nula. Com a OMC e o novo sistema desenhado, os países não mais podiam bloquear a abertura dos painéis. Desde então, o processo funciona com a instauração de um painel, a

análise do caso por um tribunal de apelação (com provas, relato de testemunhas, etc) até a decisão final que pode concluir pela prática desleal ou não. Apesar da organização não dispor de força para impor sanções, tem se mostrado capaz de desfazer algumas tensões criadas entre os países e, sobretudo, evitar ações unilaterais de retaliação e contrarretaliação danosas ao mercado internacional em geral.

O sistema também já se mostrou eficaz na atuação de países mais pobres diante do poderio dos países mais poderosos, como foi o caso do contencioso do algodão em que o país esteve diretamente envolvido, mas também do curioso caso de Antigua e Barbuda que ganhou o direito de promover uma retaliação cruzada *sui generis* sobre os Estados Unidos[208]. Por outro lado, algumas decisões do órgão – dependendo dos países envolvidos – quedam-se frustradas, como foi o caso da restrição pela União Europeia de importação de carne bovina quando tratada por hormônios. O bloco fez e ainda faz uso do "princípio da precaução", isto é, quando o produto é considerado um risco à saúde ainda que não haja comprovação científica de tal risco. O princípio não é recepcionado pela OMC e, portanto, viola as regras de comércio, pois é considerado uma barreira não-tarifária. Mesmo que o órgão de apelação tenha se pronunciado contrariamente à restrição promovida por Bruxelas e em favor de EUA e Canadá, a interdição à carne bovina tratada com hormônios permaneceu em vigor, mostrando as limitações da atuação do órgão de solução de controvérsias da instituição[209].

Para concluir as características gerais da arena sob escrutínio, cumpre destacar a estruturação do acordo de agricultura. Tamanho foi o impacto do acordo que, por exemplo, pela primeira vez dentro do sistema multilateral de comércio, os produtos identificados como agropecuários passaram a ser precisamente definidos no texto legal. Como explicado por Rafael Cedro, este aspecto pode parecer banal, mas antes desta delimitação era necessário abrir painéis

[208] O caso é curioso pois se iniciou com a abertura de um *site* de apostas em Antigua e Barbuda para jogos e eventos realizados nos Estados Unidos, sendo boa parte dos apostadores e usuários do *site* norte-americanos. A prática é proibida nos EUA, porém permitida no pequeno país. Com o crescimento do volume de apostas *online*, o governo norte-americano passou a empregar uma série de restrições à atividade, limitando – por exemplo – a faturação das companhias de cartão de crédito sediadas nos EUA à empresa de apostas antiguana, ainda que o procedimento estivesse fora da sua jurisdição nacional. O caso chegou à OMC e, após uma série de etapas, Antigua e Barbuda venceu o processo. Porém, como o direito à elevação de tarifas sobre os produtos norte-americanos (uma das possibilidades jurídicas mais comuns) não surtiriam nenhum efeito prático nem para os EUA (como sanção), nem para Antigua e Barbuda (de ressarcimento), o país ganhou o direito de promover uma técnica chamada de "retaliação cruzada" como punição aos Estados Unidos. Pós decisão, o país abriu uma fábrica de DVD's e softwares norte-americanos piratas, fábrica financiada pelas autoridades antiguanas e com chancela da OMC, mesmo sendo o caso uma violação das regras de propriedade intelectual da instituição.

[209] Por se tratar de duas grandes potências mundiais, União Europeia e Estados Unidos chegaram a um acordo em 2008, sem prosseguir com os trâmites jurídicos da OMC. Já o Canadá, após 20 anos de reivindicação na organização, decidiu retirar sua queixa em 2017.

de solução de controvérsia para se identificar – caso a caso – se o produto em disputa era enquadrado como primário ou manufaturado (CEDRO, 2011, p.104).

Outro elemento que ganhou destaque com o acordo foi a ideia de "dupla proporcionalidade". Tendo em mente que a agricultura esteve historicamente ausente das negociações sobre comércio, as demandas de redução tarifária deveriam levar em consideração o "atraso" da disciplina agrícola em comparação aos itens manufaturados e industriais. Essa proposta foi fortemente encampada pelos países em desenvolvimento, que reivindicavam um desnivelamento da abertura comercial agrícola em comparação aos outros setores, especialmente porque os países desenvolvidos "condicionavam as negociações sobre agricultura às negociações sobre outros temas de seu interesse" (AMORIM, 2011, p.110).

Ainda que a agricultura tenha despontado na OMC com a rodada Uruguai (formalizada em 1995 no acordo de Marrakesh), por ter sido a agricultura historicamente excluída do sistema internacional de comércio, "logo, se tornou óbvio que [o desenvolvimento do tema] só seria possível no contexto mais amplo de uma nova rodada" (AMORIM, 2011, p.109). Constatada a necessidade de uma nova rodada e passada a frustrada tentativa da reunião de Seattle, um novo mandato negociador foi formalmente iniciado na cidade de Doha, no Qatar, em 2001. Desde então, o novo mandato se encontra apoiado sobre três principais pilares para a negociação agrícola: 1) apoio interno, 2) acesso a mercados e 3) subsídios à exportação.

O primeiro pilar – apoio interno – trata de tudo daquilo que pode ou não pode ser feito em termos de políticas públicas domésticas. Para classificá-las e tornar a discussão sobre o acordo mais compreensível, a variedade de políticas existentes foi organizada dentro de três diferentes caixas: verde, azul e amarela. Na caixa verde constam as políticas que não afetam o comércio diretamente, pois não tratam nem de produtos, nem de quantidades específicas. Por exemplo, dentro desta caixa estão as ações governamentais envolvendo pesquisa tecnológica, assistência técnica, serviços de inspeção sanitária, gastos com meio ambiente, etc. Contudo, na caixa verde também estão ações governamentais como ajuda alimentar e formação de estoques para SAN. Nestes casos, quando existe a potencialidade de gerar algum impacto comercial, a atuação governamental deve ser mínima.

Dentro da caixa azul estão as políticas domésticas intermediárias, já que representam pagamentos diretos para a produção agrícola e, portanto, podem efetivamente impactar nas relações de comércio. Por terem o potencial de distorção de mercado, estes gastos deveriam ser proibidos, mas a caixa azul foi criada exatamente com intuito de possibilitar exceções à proibição. Como discutido por Rafael Cedro, a caixa azul surgiu como um instrumento para acomodar os subsídios da Reforma MacSharry da PAC da União Europeia de 1992 (CEDRO,

2011, p.113). Basicamente, os gastos governamentais ali alocados devem respeitar limites e condicionalidades. Por último, dentro da caixa amarela, estão os gastos governamentais considerados proibidos em absoluto e que devem passar por um movimento de redução. As medidas da caixa amarela impactam diretamente nos preços e no volume de produtos, portanto, tudo que consta registrado nessa caixa deve ser eliminado ao longo do tempo.

Em síntese, as políticas públicas da caixa verde são as mais benignas, as da caixa azul são intermediárias e as da caixa amarela são consideradas as mais distorcivas (BLUSTEIN, 2011, p.214). Além das caixas propriamente ditas, há outras duas medidas dentro do primeiro pilar "apoio interno" e que são: as medidas para o desenvolvimento e o suporte *de minimis*. A primeira faz parte do tratamento especial e diferenciado, contendo ali algumas políticas isentas do compromisso do acordo quando for o caso de países em desenvolvimento. A segunda (*de minimis*) representa a concessão de subsídios efetivamente distorcivos, porém, aplicados em proporção tão reduzida (se comparado ao valor total de produção e do percentual deste produto no PIB agrícola do país) que acabam sendo excepcionados. Das cinco categorias deste primeiro pilar, a ordem do menos distorcivo para o mais distorcivo é: caixa verde, medidas para desenvolvimento, caixa azul, *de minimis*, e, por último, a caixa amarela (CEDRO & VIEIRA, 2010, p.129).

O segundo pilar – acesso a mercados – trata das medidas aplicadas pelos países-membros no que diz respeito aos fluxos comerciais em direção ao seu território. Das principais características (e problemas) deste pilar está o processo de tarificação, que é a criação de uma linha base para todas as tarifas e sua uniformização. Afinal, só com todas as tarifas uniformes é possível se estabelecer propostas de cortes tarifários. O problema aqui está nas diferentes capacidades institucionais dos países para analisar os pontos de partida das tarifas apresentadas por todas as partes. Em muitos casos, as bases tarifárias são alteradas – superestimadas – intencionalmente em benefício próprio, gerando o que ficou conhecido como "tarificação suja" (CEDRO, 2011, p.117).

Sem aprofundarmos demasiadamente sobre esta questão, cumpre apenas destacar a importância do debate sobre as tarifas e seus impactos sobre os produtos agrícolas, tendo em mente que produtos como leite, na estrutura tarifária brasileira (e já harmonizada no Mercosul), se encontra subdividido em 34 linhas tarifárias, representando diversos tipos de leite e seus derivados mais diretos. Nas negociações da rodada Doha para agricultura, algumas exceções são discutidas não em percentuais, mas a partir de um número específico de linhas tarifárias,

daí a importância desse pilar, tendo em vista que pode efetivamente impactar na produção de toda uma cadeia produtiva[210].

Além da tarificação, o segundo pilar também recepcionou as "salvaguardas agrícolas especiais" (SSG, em inglês), mais uma exceção para comportar a proteção ao mercado europeu e norte-americano. As SSG se diferenciavam da salvaguarda geral existente na OMC, pois buscavam proteger os produtos agrícolas (outrora fortemente subsidiados) de uma flutuação abrupta no mercado internacional. As SSG permitiam a alteração nas bases tarifárias de determinados produtos em caso de oscilação dos preços. Por sinal, como houve a necessidade de inclusão específica por parte dos países de quais produtos se beneficiariam das SSG (e recordando aqui a forma como os entendimentos de Blair House prosseguiram), de fato, apenas os países desenvolvidos se valeram do mecanismo.

Uma reivindicação embasada nas SSG e que não constam no acordo agrícola de Marrakesh (assinado com a criação da OMC), é o mecanismo de salvaguarda especial (SSM em inglês). O SSM é uma reivindicação defendida pelo chamado G-33, capitaneado por Indonésia e com a participação de Índia e outros países de interesse defensivo para a agricultura. Podendo ser aplicado apenas por países em desenvolvimento, o SSM prevê a possibilidade dos países de aumentar suas tarifas temporariamente, inclusive acima dos tetos consolidados (BLUSTEIN, 2011, p.272).

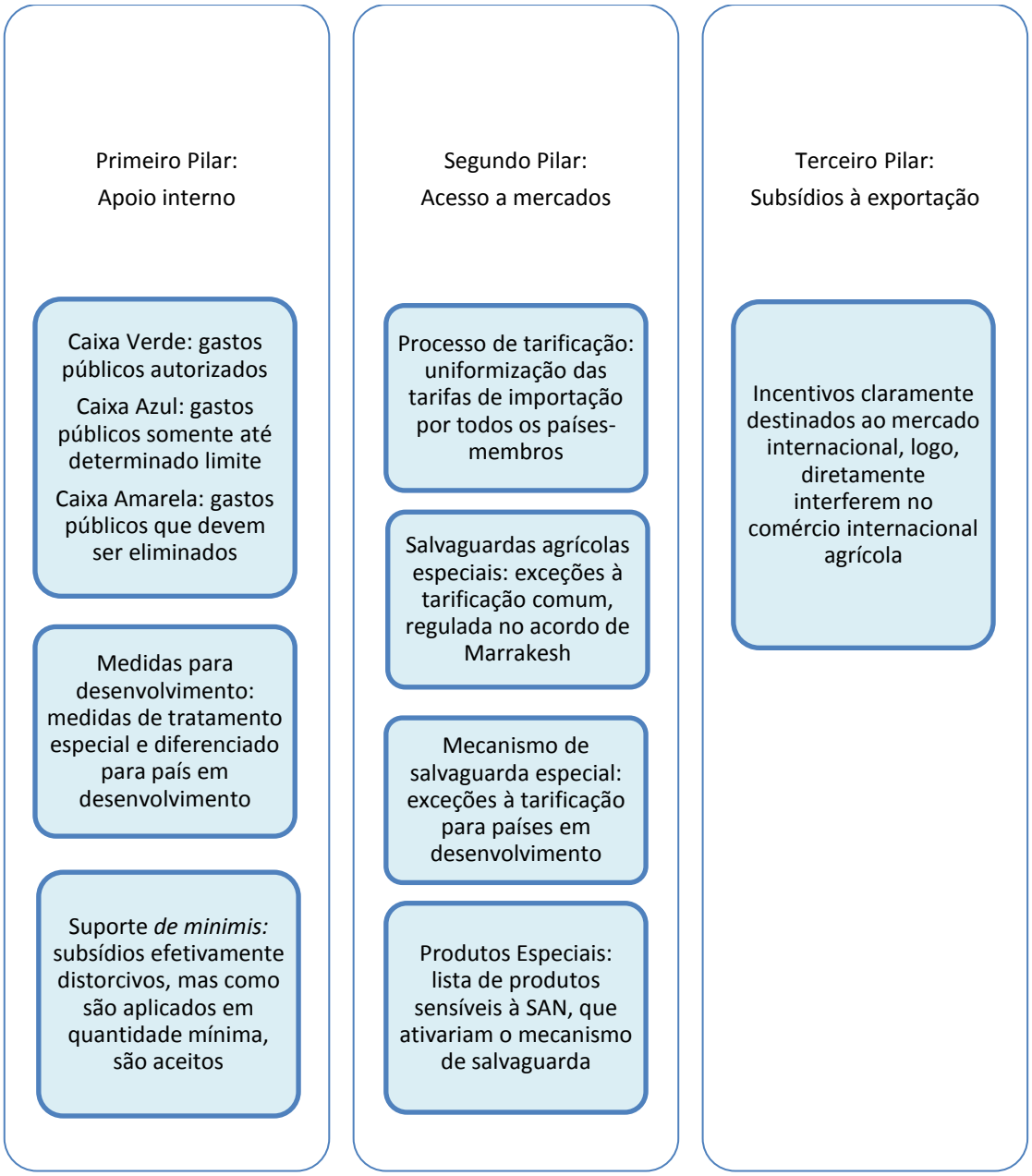
Atrelado a este mecanismo de salvaguarda especial (SSM) está uma outra nova figura (isto é, não existente no acordo agrícola da rodada Uruguai, ainda que reivindicada ao longo da rodada Doha), que são os Produtos Especiais. Basicamente, estes representam a possibilidade de países em desenvolvimento identificarem um número específico de produtos – atrelados à AF e SAN – para se isentarem dos cortes tarifários padronizados no segundo pilar. Por sinal, seriam esses os produtos (os especiais), aqueles passíveis de SSM. Tanto os produtos especiais, quanto os mecanismos de salvaguardas especiais não constam no acordo agrícola original, e são reivindicações dos países em desenvolvimento. SSM e Produtos Especiais também são os pontos nodais da crise que se desdobrou dentro do G-20, como trataremos nos itens a frente.

Para concluir os três pilares, temos o último – subsídios à exportação – que como o próprio nome indica, são claramente destinados ao mercado internacional. Esses subsídios são constituídos para viabilizar a colocação de um produto nacional, geralmente mais caro, no

[210] Por exemplo, ao longo das negociações sobre produtos especiais (exceções de redução tarifária para produtos reconhecidos pelo seu papel em AF e SAN nos países em desenvolvimento), os EUA propuseram um limite de até 5 linhas tarifárias para se tornarem excepcionáveis. Tendo em mente que só o leite e seus derivados diretos contemplam 34 linhas, já é possível perceber a dificuldade de se avançar sobre esta questão.

mercado externo. Por essa razão, os subsídios à exportação são efetivamente considerados como os mais danosos, até mais do que aqueles da caixa amarela, já que são concedidos "com objetivo e efeito diretos de interferir na lógica normal de mercado, alterando artificialmente as condições de competitividade da mercadoria do país-membro subsidiador" (CEDRO, 2011, p.132, nota).

Historicamente, esse pilar é aplicado pelos países desenvolvidos como Estados Unidos e União Europeia, tratando de uma das reivindicações mais unânimes – em prol da eliminação – pelos países em desenvolvimento como um todo, mas também pelos países desenvolvidos exportadores. Abaixo montamos um pequeno gráfico com as principais características de cada pilar:



Fonte: A autora, 2018.

Essa longa exposição das principais características do acordo de agricultura é importante pois: primeiro, permite que a discussão sobre as negociações e os pontos específicos de cada assunto fiquem mais compreensíveis; segundo, torna evidente a complexidade dessa arena internacional hermética e usualmente controlada por especialistas e pelos países mais ricos; terceiro, dá indícios sobre os impactos que um acordo internacional de comércio pode ter na arquitetura da governança global para o desenvolvimento rural; e quarto, esclarece o universo de potencialidades e limites para as políticas públicas desenhadas pelos países-membros da OMC.

Como estamos estudando a internacionalização da agenda da AF brasileira e tendo em vista o grande leque de políticas públicas hoje existentes no Brasil para AF, a forma como um acordo internacional para a agricultura é conduzido – em seus termos gerais, mas também em seu detalhamento – tem enorme potencial de repercutir no projeto de desenvolvimento rural desenvolvido pelo país e exportado em sua cooperação e atuação internacional. O debate sobre o acordo de agricultura da OMC e seus impactos para a AF brasileira dizem respeito ao que ficou conhecido como "espaços para política pública" [*policy space*].

Um dos autores que mais profundamente elaboraram sobre o conceito no que diz respeito às negociações da OMC foi Dani Rodrik, influente economista turco, professor da Universidade de Harvard. O autor defendia que reformas institucionais eram necessárias não só domesticamente, mas também internacionalmente para tornar a abertura de mercados politicamente aceitável, mas sobretudo sustentável. Sua hipótese – e que guarda correlação com os movimentos a favor da AF dentro da OMC – é de que "o maior impacto para a reforma global está em empurrar por uma maior abertura e acesso ao mercado, assegurando, ao mesmo tempo, que as consequências adversas da abertura sejam atendidas"[211] (RODRIK, 2007, p.11).

Esses impactos da abertura eram ainda maiores para a agrícola, pois são elementos com maior suscetibilidade dos preços em decorrência de flutuações cíclicas. E sendo mais suscetíveis e colocada a agricultura em posição subordinada na cadeia produtiva, a tendência é de deterioração dos seus termos de troca, pois "os ganhos de produtividade na produção de commodities resultam em queda dos preços e não em aumento da remuneração dos fatores de produção" (APEX-BRASIL, 2011, p.18). Nesses termos, salário, capacidade produtiva e

[211] No original: "[The maintained hypothesis behind it is that] the greatest bang for the global reform buck lies in pushing for increased openness and market access, while ensuring that the adverse consequences of openness are taken care of".

inserção de mão de obra, por exemplo, são fatores que atingem muito diretamente a capacidade da pequena produção. Nesse sentido, salienta Rodrik que:

> Se os mercados não podem resolver seus problemas de excedente de mão de obra ou escassez de capital (já que o primeiro não é livre e o segundo só vem em pequenas quantidades), você precisa de políticas de desvio. Você pode precisar adiar a liberalização para proteger o emprego por um tempo[212] (RODRIK, 2007, p.13).

Essas políticas de desvio precisariam estar contempladas nos projetos de liberalização, como são os acordos da OMC, o que nos remete à discussão exatamente sobre a campanha pela a AF dentro das negociações comerciais agrícolas. Sobre o impacto para as políticas brasileiras de AF, um dos autores que mais se debruçaram sobre as potenciais consequências para o Brasil foi Rafael Cedro (2011). Por exemplo, o autor salientou que políticas públicas voltadas para reforma agrária ou seguro agrícola (que são, concretamente, dispêndios dos cofres públicos), estão vulneráveis para um possível enquadramento na caixa amarela, tendo em vista que não constam expressamente no texto legal do acordo. O Brasil, desde a criação da OMC e do acordo agrícola, vem notificando a instituição sobre os seus gastos para ambos os casos dentro da caixa verde e, até a presente data, nunca houve questionamento pelos demais países. Contudo, esses são temas que não constam explicitamente no acordo e podem ser questionados no futuro, caso não sejam disciplinados.

Cedro também discutiu a possibilidade da existência e aprofundamento de programas importantes para a AF e SAN, como é o caso do PAA, PNAE e compras públicas em geral. A princípio, essas políticas estão contidas na caixa verde, mas a regra geral do acordo determina que os pagamentos governamentais precisam ser feitos estritamente a preços de mercado, do contrário, toda a diferença entre o preço de mercado e o valor pago deve ser registrada na caixa amarela. O cômputo geral desta caixa e de todos os subsídios concedidos fora do permitido é registrado num cálculo geral chamado de "Apoio Interno Total Distorcivo ao Comércio" [*Overall Trade-Distorting Domestic Support*, OTDS em inglês].

Os OTDS representam "a medida de liberdade que um país tem para subsidiar sua agricultura"[213] (CEDRO & VIEIRA, 2010, p.130). O problema é que, estando registrados como OTDS, esses dispêndios devem ser restringidos e não ampliados. Por conseguinte, o montante orçamentário destinado para políticas públicas de desenvolvimento rural não poderia seguir

[212] No original: "If markets cannot solve your problems of labor-surplus and capital shortage (because the former is not free to leave and the latter comes only in small quantities), you need round-about policies. You may need to postpone import liberalization in order to protect employment for a while".
[213] No original: "The OTDS symbolizes [in the WTO's terms] the measure of liberty that one country has to subsidize its agriculture".

crescendo, como de fato ocorreu ao longo da primeira década dos anos 2000. Trata-se de um exemplo claro de como o acordo internacional pode afetar o *policy space* para a AF brasileira. Ademais, tendo em vista que esses programas são voltados para combate à pobreza rural e são direcionados a agricultoras/es de baixa renda, "justifica-se que tal apoio possa ser implementado a preços diferenciados" (CEDRO, 2011, p.168).

Outro tema diretamente relacionado à AF e SAN é a proposta de "Produtos Especiais" para o caso de alimentos estreitamente conectados às garantias básicas alimentares dos países em desenvolvimento. Novamente, essa modalidade não consta no atual acordo, se tratando de uma reivindicação dos países em desenvolvimento com maior vulnerabilidade alimentar (como é o caso do G-33). A argumentação em prol dessas exceções vem pelo fato do mercado agroalimentar – dada sua própria natureza – ser muito mais sujeito a flutuações de oferta e demanda do que é o mercado para produtos manufaturados em geral, tendo – de fato – maior potencial de afetar a vida da população mais vulnerável. Um dos estudos produzidos pelo CONSEA e IPEA no contexto das negociações identificou nove produtos brasileiros reconhecidos como "especiais", seja na geração de emprego e renda (por serem basicamente produzidos pela AF), seja pela importância na dieta básica de SAN e são eles: alho, arroz, cebola, feijão, leite, mandioca, milho, tomate e trigo (CEDRO, 2011, p.181).

Tal espectro – de espaço para políticas públicas e de garantia de resguardo a determinados produtos especiais de AF e SAN – traz à baila a discussão sobre comércio internacional e soberania alimentar. O conceito de soberania alimentar é historicamente associado ao movimento da Via Campesina e contempla a preocupação com o *policy space* necessário para que o país possa prover uma alimentação suficiente e adequada à sua população. O primeiro uso assertivo do conceito de soberania alimentar ocorreu na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, coincidindo com o contexto de criação da OMC e do acordo agrícola.

Neste primeiro momento, soberania era identificada como "o direito de cada nação em manter e desenvolver sua própria capacidade de produção de alimentação básica, respeitando sua diversidade cultural e produtiva"[214]. O conceito foi sendo complementado ao longo dos anos até, por último, já no Fórum Mundial para a Soberania Alimentar realizado no Mali em 2007, ser registrado nos anais do evento como "o direito dos povos a um alimento saudável e culturalmente apropriado, produzido por métodos ecologicamente corretos e sustentáveis, além

[214] No original: "the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods, respecting cultural and productive diversity".

do direito de definir seus próprios sistemas alimentares e agrícolas"[215]. O conceito de soberania atual engloba outras questões como métodos produtivos e diversidade ecológica e cultural, porém, parte essencial da sua reinvindicação se apoia no direito às margens de políticas públicas em prol de desenvolvimento rural.

A Via, oficialmente desde 1996, tem-se articulado contrariamente à negociação agrícola dentro da OMC, buscando "devotar seus escassos recursos políticos para o trabalho multilateral ao sistema ONU"[216] (BURNETT & MURPHY, 2013, p.03). Assim, a Via reconhece na FAO, e não na OMC, o fórum apropriado de definição das regras para governança global sobre agricultura e alimentação. Contudo, tendo em mente que a OMC é o espaço multilateral existente para o sistema internacional de comércio, ainda que seja um espaço essencialmente injusto (recuperando a citação inicial de Amorim e após os detalhes que discutimos sobre as características da instituição), esta arena global é a que dispõe efetivamente de capacidade de ampliar (ou reduzir) princípios da governança global para o desenvolvimento rural.

A OMC é também a arena com o condão de interferir nas políticas públicas para a AF. Tendo em mente que "o acordo sobre agricultura da OMC trabalha, por princípio, com uma lógica significativamente oposta [da soberania alimentar e] visa promover justamente reduções progressivas das margens de políticas públicas nacionais" (CEDRO, 2011, p.276), o tema da AF ganhou grande destaque neste espaço, agora num sentido mais defensivo. A evolução do tema, a partir das posições brasileiras, é o assunto do tópico seguinte.

4.2 **A agricultura familiar no tempo e espaço**

Como realçamos no item anterior, agricultura sempre foi um tema problemático quando o assunto é comércio internacional. Por anos, a agricultura não esteve contemplada no regime internacional existente, e pós 1995, o tema tem seguido como obstaculizador da pauta de negociação. Para entender a posição do Brasil no que tange ao comércio internacional agrícola, mesmo que a agricultura tenha estado fora dos arranjos comerciais por muitas décadas, a relação

[215] Declaração de Nyeleni. Documento-síntese do Fórum para Soberania Alimentar, 23-27 de fevereiro de 2007, Nyeleni, Mali.
No original: "the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems"
[216] No original: "[LVC refused to give the WTO priority, choosing instead] to devote its scarce policy resources for multilateral work to the UN system".

do Brasil – e do Itamaraty – com o tema nos ajuda a compreender a forma como essa agenda chegou À PEB nos anos 1990, momento de abertura do regime aos temas de agricultura.

Como mencionamos acima, o contexto brasileiro no momento da criação do GATT era de bastante instabilidade no que tange à política de comércio exterior. Na década de 1950, foi criada a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e, a partir daí, o Itamaraty foi perdendo espaço e competência quando o assunto era a orientação nacional para política exterior comercial, sendo o tema agora subordinado à CACEX (FARIAS, 2007, p.81). Como muito bem delineado por Rogério Farias, o MRE sempre teve inúmeras vantagens para lidar com essa agenda, afinal, trata-se do único órgão brasileiro com estrutura permanente no exterior, dispõe de rede administrativa espalhada pelo mundo para atuar bilateralmente e multilateralmente, além de ser possuidor de corpo técnico especializado em negociações internacionais. A despeito das vantagens, o Itamaraty "nunca teve a competência para administrar os instrumentos normativos de regulação do comércio exterior do país" (FARIAS, 2007, p.31).

As atividades regulares dessa frente – como é o caso da imposição/modificação de tarifas, aplicação ou não de subsídios e definição de linhas tarifárias – sempre estiveram sob a responsabilidade de outros órgãos. Contudo, sendo o Itamaraty, o órgão brasileiro de maior incidência internacional por excelência, sua atuação diante dos temas comerciais esteve sempre sujeita a desalinhamentos com os demais órgãos definidores da política de comércio. Em termos de PEB, por exemplo, o país atuou fortemente na UNCTAD em consonância ao modelo de substituição de importações (e que mencionamos anteriormente), mesmo que o MRE não tivesse capacidade de influir na política comercial.

Muitas declarações oficiais brasileiras, inclusive, vinham da missão brasileira de Genebra, refletindo mais as ideias dos diplomatas ali alocados do que as orientações recebidas de Brasília (FARIAS, 2007, p.55). Esse desajuste seguiu ao longo dos anos 1980 em diante. Contudo, com o esgotamento do modelo de desenvolvimento, a atuação global brasileira foi se transformando, "da substituição de importações de produtos industriais [...] para um modelo com uma inserção maior na economia internacional, principalmente nos aspectos comerciais, financeiro, tecnológico e de investimentos" (MELO, 2001, p.09). E é essa transformação nos princípios da atuação comercial brasileira que vai se refletir nas orientações do país na virada do GATT para a OMC.

Como enfatizado por Amorim, "o Brasil, justamente porque tinha uma política muito protecionista baseada no modelo de substituição de importações, tinha, no GATT, uma postura muito defensiva" (AMORIM, 2003, p.02). O final dos anos 1980 e o início dos anos 1990

refletiram muito significativamente essa transição da posição brasileira. Desde o governo Sarney, o país já começou a advogar por uma posição multilateral de comércio mais positiva (FARIAS, 2007, p.106), ainda que essa transição tenha sido marcada por ajustes e desajustes ao longo do período. Um exemplo bastante emblemático de tal indefinição foi o contexto de instauração da Assembleia Constituinte em 1987 e os debates para aprovação da nova carta constitucional em meio à rodada Uruguai (1986-1994) de negociações comerciais internacionais. O Brasil passava por uma reestruturação nacional, alcançando todos os setores, inclusive as políticas de comércio exterior. A frente negociadora brasileira na rodada Uruguai (1986-1994), em meio a tal contexto, enfrentava enorme dificuldade de reagir no plano internacional, sem saber "para qual direção as disposições constitucionais indicavam" (FARIAS, 2007, p.205).

Ainda que o governo Fernando Collor tenha consolidado e aprofundado a orientação do Brasil pela abertura comercial, essa virada de década foi marcada por uma série de tensões sobre as competências dos atores envolvidos e os princípios gerais que deveriam guiar a posição oficial brasileira na negociação. Em termos de políticas comerciais, uma das principais transformações logo após a posse do novo presidente foi a extinção da CACEX, substituída inicialmente pelo Departamento de Comércio Exterior (DECEX) e posteriormente pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

Diversas outras medidas também foram implementadas nesse primeiro momento, a partir do "Programa de Reformas do Comércio Exterior", incluindo aí a extinção de restrições quantitativas às importações, uma reforma cambial, processos de desburocratização com a extinção de diversos órgãos voltados para comércio exterior, além da redução unilateral do nível de proteção tarifária (FARIAS, 2007, p.107). Como explicado por Rogério Farias, o "caos regulatório decorrente das mudanças institucionais [...] contribuiu para o quadro confuso que caracterizou o trabalho de preparação técnica da posição brasileira" (FARIAS, 2007, p.107).

Antes de nos atermos detalhadamente à agricultura, outra questão que prejudicava a atuação do Brasil na rodada era a falta de pessoal especializado para acompanhar a agenda de negociação. Quando a rodada ganhou mais dinamismo, já no início dos anos 1980, a delegação brasileira em Genebra não dispunha nem de pessoal qualificado nem de número suficiente de pessoas para acompanhar o ritmo das diversas reuniões. A delegação expediu diversos pedidos aos órgãos domésticos para que enviassem técnicos para Genebra, com intuito que estes pudessem acompanhar e contribuir na redação da posição final nacional.

Como o tema da agricultura passou a ser discutido nesta rodada, solicitações ao MAPA também foram feitas, contudo, "o próprio MAPA não tinha técnicos que trabalhavam com

isso"[217]. Além da falta de *expertise* no que tange às negociações internacionais (agrícolas ou não), havia uma crise orçamentária que impedia a ida dos poucos técnicos disponíveis para auxiliar o Itamaraty em Genebra. A falta de verba foi um problema que perdurou desde o começo da negociação e se seguiu ao longo da gestão de Celso Amorim já a partir de 1993, "prejudicando toda a participação brasileira na fase final da rodada Uruguai" (FARIAS, 2007, p.110).

Dado o quadro geral sobre a atuação do Brasil no contexto da virada GATT-OMC, quando observamos os desdobramentos sobre agricultura em específico, o que se torna evidente é que faltava uma compreensão geral sobre este setor e seus potenciais comerciais. Como mencionado por Celso Amorim, em seu período como embaixador em Genebra (fase final da rodada), "não tínhamos os dados de comércio, não sabíamos com precisão o que cada um importava ou exportava. Ou melhor: sabíamos apenas topicamente. Faltava-nos uma análise profunda – o que é indispensável para desenvolver capacidade propositiva" (AMORIM, 2011, p.140).

Isso sem contar que a agricultura nesse período, como já discutimos no segundo capítulo, efetivamente ainda não despontava com força e dinamismo no comércio internacional, salvo às *commodities* tradicionais como cana, cacau, café, etc. De toda sorte, para além da falta de informações e do contexto incipiente da agricultura de exportação, uma outra questão relacionada às propostas agrícolas também foi substancial no que tange ao comportamento negociador brasileiro no fim do GATT: a concepção de desenvolvimento nacional.

Por boa parte do século XX, a mentalidade desenvolvimentista se projetou no tratamento político – e diplomático – dos temas econômicos. A abertura comercial brasileira iniciada nos anos 1980 (e seus impactos específicos para a agricultura) ainda era vista com ceticismo por boa parte da diplomacia brasileira. Como discutido por Celso Martone e Carlos Braga, permanecia uma dúvida geral se o "Brasil manteria sua posição de exportador líquido de produtos agrícolas, caso ocorr[esse] a liberalização" (MARTONE & BRAGA, 1994, p.55-56). Para além da estabilidade/robustez do setor agrícola, os quadros ideacionais de alguns personagens-chaves impactaram – e muito – no processo de negociação.

Exemplo disto foi a atuação do diplomata Paulo Nogueira Batista, primeiro negociador à frente da rodada, em oposição à atuação do seu substituto, Rubens Ricupero. Paulo Nogueira Batista considerava os setores de serviços e de propriedade intelectual estratégicos para o desenvolvimento nacional, ainda que a definição de "estratégico" já não mais fosse consensual

[217] Entrevista com representante F do MRE realizada em novembro de 2017.

dentro e fora do Itamaraty. Como relatado por Lucas Lima, o então chanceler brasileiro Olavo Setúbal chegou a tecer críticas diretas à orientação negociadora assumida por Batista no processo de lançamento da rodada, tendo em vista que o noticiário internacional passou a chamar o brasileiro de "o grande inimigo da Rodada Uruguai" (LIMA, L., 2010, p.07). A acusação vinha pela posição intransigente do diplomata em abrir setores fundamentais para o desenvolvimento nacional.

O próprio negociador enfatizou em texto elaborado no ano de 1992 que o Brasil dispunha de "marcada vocação industrial" e, portanto, o país "menos ainda pod[ia] se dispor a pagar esse preço [abdicar do setor industrial] em troca apenas de uma liberalização do comércio de produtos agrícolas" (BATISTA, 1992, p.114). Essa orientação ideacional do negociador-chefe foi definidora do comportamento brasileiro nos primeiros anos da rodada. Convicto da importância de o GATT melhor incluir os países em desenvolvimento e seus interesses (e não apenas satisfazer os imperativos dos países desenvolvidos), houve um relato de conversa de Batista (recém afastado da função negociadora) com o então secretário Hadil da Rocha Vianna. Neste encontro, teria Paulo Nogueira Batista enfatizado que "quando você quiser muito ir a uma festa e não for convidado, é melhor acabar com a festa" (LIMA, L., 2010, p. 11). Essa analogia podia ser notada no comportamento do Brasil dentro do grupo de Cairns na primeira fase da rodada Uruguai.

Constituído por países agroexportadores tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, a participação do Brasil no grupo foi bastante explorada por Rogério Farias (2007), tendo o autor destacado exatamente a controvérsia existente dentro do Itamaraty sobre os ganhos para o país com a abertura comercial em geral, e a agrícola em especial. Na primeira fase do envolvimento do país com o grupo, a decisão de participação na coalizão agroexportadora esteve subordinada à estratégia geral brasileira que priorizava outras áreas sensíveis, como era o tópico de serviços e de propriedade intelectual, notadamente por conta da recente política nacional de informática.

Dentre as análises feitas por Farias, está a troca de telegramas entre Brasil e França no período, indicando ter havido uma aliança entre ambos por uma atuação "deliberadamente discreta" do Brasil na questão agrícola, dentro e fora de Cairns, em troca de uma ação menos incisiva da comunidade europeia para as novas áreas. Para além dessas informações "de bastidores", o Brasil manteve uma visível abstenção nas reuniões de negociação sobre agricultura do GATT, não tendo participado de diversas reuniões ao longo do ano de 1988 (FARIAS, 2007, p.167).

Uma nova fase se iniciou quando Rubens Ricupero assumiu a pasta de 1988 em seguinte. E, ao contrário da posição de Batista, o novo negociador enxergava a "agricultura como oportunidade para o Brasil exercitar sua liderança e aumentar seu perfil participativo na interação com países desenvolvidos" (FARIAS, 2007, p.179). Contudo, mesmo que Ricupero estivesse mais alinhado à visão de um Brasil agroexportador, o contexto de sua gestão já era outro, estando a rodada na fase de fórmulas e detalhamentos, fase em que a agenda de negociação já se encontrava definida. O diplomata reconhecia que o sucesso da posição do país nesta fase dependia "de um maior envolvimento dos órgãos internos, no sentido de fornecer subsídios técnicos aos negociadores brasileiros" (FARIAS, 2007, p.182).

Contudo, a falta de pessoal especializado no assunto inviabilizava uma postura mais propositiva e assertiva do país. Novamente, cumpre ressaltar que a agricultura passava por ajustes domésticos e os setores nacionais dedicados ao tema ainda não se encontravam nem preparados nem totalmente convictos da abertura internacional. Um exemplo foi a opinião de Flávio Teles de Menezes, presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), ao reconhecer que "os produtores sempre tenderão a exigir proteção e reservas de mercado, por temor à competição" (FARIAS, 2007, p.227). Maior ainda era o receio em meados dos anos 1990, tendo em vista que o final da rodada ocorreu em meio às negociações de grandes acordos regionais, como NAFTA, ALCA, Mercosul, União Europeia, colocando em xeque "a difícil convivência do multilateralismo com os blocos regionais de comércio" (ALMEIDA, 2003, p.77).

Ainda que a entrada do país em Cairns tenha marcado "o início da consciência do Brasil como interessado na liberalização agrícola internacional" (MANCINI, 2008, p.119) e que algumas/alguns diplomatas reconhecessem a entrada do Brasil em Cairns "como um divisor de águas no Itamaraty"[218], a conformação de claros interesses agroexportadores só ganhou forma com a rodada já finalizada. O que vemos nesse momento foi não só um Itamaraty com posições controversas sobre a estratégia geral de desenvolvimento do país, mas também uma insegurança dos órgãos internos sobre os impactos da abertura comercial agrícola. Afinal, até a fase intermediária da negociação, o país se valeu largamente de subsídios ao setor, de controles de importação e exportação de insumos agrícolas, além de uma política de suporte de preços.

Ainda mais preocupante foi a queda expressiva da produção para o abastecimento interno desde o início dos anos 1980, aprofundada a partir de 1986. A queda repercutiu no aumento dos preços agrícolas (chegando a até 336% de aumento) e obrigando o governo a importar alguns produtos básicos, como feijão, arroz e milho, tanto para conter a espiral

[218] Entrevista com representante E do MRE realizada em fevereiro de 2018.

inflacionária quanto para garantir a quantidade necessária de alimentos para a população (FARIAS, 2007, p.191). Ainda que o debate não estivesse girando sobre o peso e a importância da AF para o mercado interno, vale aqui frisar que este foi um momento crítico para a AF, quando a abertura comercial afetou diretamente a capacidade produtiva da pequena produção, com impactos claros no abastecimento nacional.

Esse desabastecimento acabou interferindo no comportamento do MAPA para a OMC. Sob a gestão de Iris Rezende, ao contrário de se mostrar claramente defensor da abertura, o ministério levantou na rodada Uruguai a bandeira em prol do tratamento especial e diferenciado dos países em desenvolvimento, já que – diante da conjuntura – se tinha uma visão pessimista da capacidade da agricultura brasileira em prosperar, no curto prazo, com um mercado mais aberto (FARIAS, 2007, p.182). Foi só com a criação da OMC que a postura brasileira se modificou e "o Brasil passou a atuar como *demandeur* em agricultura" (CARVALHO, M., 2010, p.417).

Segundo a Maria Izabel de Carvalho, três movimentos foram importantes para essa transformação: a articulação setorial, a constituição de *expertise* e a participação direta do setor na formulação de propostas (2007, p.417). A bem da verdade, alguns setores já foram bastante ativos e engajados desde antes, como foi o caso da associação de produtores de suco de laranja, tendo o setor informado ao Itamaraty "que desejavam ir periodicamente a Genebra para participar de negociações técnicas da Rodada Uruguai" (FARIAS, 2007, p.58). Já para os demais setores em geral (e com exceção daqueles mais tradicionais de açúcar, café e cacau), estes "ainda não tinham surgido e se expressado organicamente ou politicamente, com força suficiente"[219].

A organização veio em resposta ao novo modelo de desenvolvimento econômico do Brasil, agora muito mais aberto ao mercado internacional. Só para as tarifas de importação, por exemplo, o país tomou a decisão de reduzir suas barreiras médias tarifárias unilateralmente, de modo que o patamar das tarifas que antes era, em 1987, de 57,5%, caiu para uma média, em 1993, de 13% (BLUSTEIN, 2011, p.71). A articulação empresarial também foi decorrência dos desdobramentos do final do GATT e a criação da OMC, discutidos e desenhados sem a participação e engajamento do setor privado. Considera-se igualmente importante frisar o contexto dos anos 1990, de franca evolução das negociações regionais, contribuindo com o sentido de urgência por uma organização setorial e construção de *expertises* a respeito das potencialidades brasileiras no mercado global. Como discutido por Maria Izabel Carvalho:

[219] Entrevista com representante E do MRE realizada em fevereiro de 2018.

> "a criação da OMC, a amplitude e a diversificação da agenda de negociação a partir da Rodada Uruguai, somadas à intensificação da abertura comercial do início da década de 90 e à percepção do empresariado de que a ausência nas negociações para criação e implementação do Mercosul, bem como a não-participação na Rodada Uruguai, resultando em perdas significativas para o setor, conduziram os empresários a se organizarem de forma efetiva para influenciarem as negociações multilaterais de comércio das quais o Brasil participava" (CARVALHO, M., 2003, p.369).

Assim, em 1996, surge a primeira organização supra setorial do empresariado brasileiro, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), com intuito de "coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nos processos de negociações internacionais"[220]. Ainda que todos os dados acima tenham de fato contribuído para a conformação da organização setorial (fazendo parte do contexto de sua criação), foi com o avançar das negociações da ALCA, com a constituição da Secretaria Executiva da ALCA pós II Reunião Ministerial sobre o Comércio em Cartagena, que o setor privado e os empresários brasileiros se viram pressionados por uma rápida organização. Como analisado por Ricardo Dias, teria sido a ALCA "uma escola única para o setor privado brasileiro, representando um divisor de águas em termos de preparação e de profissionalização do empresariado para as negociações internacionais" (DIAS, 2014, p.07).

Na coalizão faziam parte diversos setores empresariais brasileiros e, logo no primeiro ano de sua criação, já ficou claro para o agronegócio que alguns objetivos e interesses de parcela do setor empresarial nacional não coincidiam com os desígnios do setor agrícola, que vinha desenvolvendo uma postura cada vez mais ofensiva. Para a ALCA, além do setor agrícola, os setores têxtil e de calçados também compartilhavam de uma visão muito mais pró abertura, em oposição aos demais setores industriais brasileiros, receosos frente à competição com os Estados Unidos dentro de um mercado regional aberto.

Essa divergência não chegou a promover um racha na coalizão, já que a negociação com os EUA não incluía a redução de subsídios internos diretos à agricultura. Como explicado por representante do MRE, a questão dos subsídios internos "era algo que não ia se resolver na ALCA, pois era uma coisa que só poderia ser resolvida na OMC". Portanto, a despeito de uma possível redução das tarifas de importação, com a manutenção desses subsídios, a competição continuaria desigual entre Brasil e Estados Unidos. Inclusive, prosseguiu a/o representante enfatizando que "se a gente baixasse as tarifas, poderia ocorrer sentido contrário: eles começarem a entrar nos nossos mercados"[221]. Diante desse quadro, o agronegócio e setores

[220] Missão institucional da Coalizão Empresarial Brasileira, disponível em: http://negint.cni.org.br. Acesso em agosto de 2018.
[221] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.

mais ofensivos acabaram se mantendo alinhados com setores mais protecionistas, fazendo com que a CEB reconhecesse cada vez mais que a "ALCA não valia a pena para o empresariado" (PIZETTA, 2005, p.128).

Se, com a ALCA, o setor empresarial se articulou de maneira mais ou menos coesa, a divergência de posições – ofensivas e defensivas – deu indícios ao agronegócio de que seria necessária uma conformação organizacional própria em nome dos interesses mais específicos – notadamente ofensivos – da grande agricultura brasileira. Assim, um ano depois da CEB surgiu o "Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais" (Fórum), ainda que seu funcionamento mais sistemático tenha ocorrido pós-1999. Estão na base fundadora do Fórum: a CNA, a Organização de Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

Além da ausência de um espaço próprio do agronegócio para coordenação dos interesses agrícolas no plano internacional, se reconhecia a incapacidade da coalizão empresarial para tratar das questões próprias do setor, ainda que o agronegócio nunca tenha abandonado a CEB. O Fórum também incutiu no empresariado a consciência da necessidade de um reforço das suas posições por entre seus aliados no executivo – notadamente o MAPA – ampliando "o espaço de defesa das preferências deste setor [...] de modo a maximizar os seus interesses" (CARVALHO, M., 2003, p.372). Além do MAPA, o Fórum também passou a incidir diretamente com o Itamaraty, tendo promovido a partir de 1999, diversas reuniões, as "rodadas de estudos", com diferentes setores do agronegócio para que fosse feita "a radiografia dos impactos de possíveis concessões setoriais que subsidiassem as estratégias negociadoras brasileiras" (CARVALHO, M., 2003, p.375).

A segunda metade dos anos 1990 realmente foi o pontapé inicial para a organização do setor agrícola brasileiro no que tange aos assuntos comerciais internacionais. Tendo em mente que a arena OMC e os desdobramentos sobre comércio são de enorme interesse do agronegócio brasileiro, este é um fórum de ideias muito presente, influente e ativo ao redor das negociações internacionais. Contudo, mesmo que o agronegócio tenha passado a investir mais dedicação e empenho ao plano externo, assim também o fez os movimentos sociais rurais e as organizações não governamentais voltadas para o desenvolvimento rural.

No capítulo anterior – de amplitude regional – já apontamos uma série de ações concretas consubstanciadas por esses atores, como foi o caso da COPROFAM, que dispunha de preocupação direta com a AF e sobre os impactos da liberalização regional para o comércio e produção no Cone Sul. Além da ação concertada em razão da constituição do Mercosul, uma outra importante organização foi criada em meio às negociações comerciais internacionais: a

Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP). A REBRIP é uma organização-rede, que reúne diversas associações, organizações não-governamentais e movimentos sociais voltados para temas diversos (gênero, propriedade intelectual, serviços, agricultura, etc). A partir do seu GT de agricultura, a REBRIP buscava "pesquisar os impactos das negociações sobre a agricultura familiar e formular propostas" (SOARES, 2004, p.03).

A organização da REBRIP muito refletia a constatação por parte dos movimentos e organizações sociais existentes de que as estratégias e ações políticas outrora desempenhadas haviam atingido ponto de saturação/esgotamento. Como explicado por sua/seu representante, além da relação via financiamentos, boa parte da interação da sociedade civil brasileira com o exterior se dava por meio do bumerangue – mandando denúncias para o exterior para pressionar as autoridades nacionais por mudanças. Um dos momentos de viragem para as organizações e ativistas teria sido o assassinato de Chico Mendes no final dos anos 1980, assassinado mesmo estando sob grande exposição internacional. Daí a menção da/o representante de que "a gente foi entendendo a importância de inverter esse jogo, fortalecendo as organizações e os movimentos sociais desde baixo. [...] Não adiantava estratégia desde fora, porque não vai nos levar muito longe"[222].

O fortalecimento das bases para o tema de comércio era algo ainda mais desafiador, por se tratar de um debate complexo, fechado e extremamente especializado. Como mencionado por outra/o representante da REBRIP, "as regras da OMC, a princípio, parecem muito abstratas para a discussão pelos movimentos sem-terra, pela FETRAF, por uma federação da CONTAG do Nordeste"[223]. Com pesquisas e relatórios de impacto específicos para a AF promovidos pela REBRIP e por outras organizações nacionais, os movimentos que eram distantes desse universo decisório:

> "começam a entender a discussão e ver onde pode afetar [...] Acende uma luz amarela na cabeça dos caras: 'bom, isso vai atingir a gente de alguma maneira'. Uma das tarefas da rede é fazer essa tradução dos temas que parecem muito distantes lá na discussão, mas mostrando que podem – de fato – influenciar a agenda concreta deles do dia-a-dia"[224].

Como é debatido por Maria Izabel de Carvalho, as organizações sindicais também estiveram fortemente envolvidas no tema das negociações internacionais e a aproximação destas com outras organizações da sociedade civil foi essencial para a configuração da REBRIP.

[222] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2018.
[223] Entrevista com representante A da REBRIP realizada em novembro de 2017.
[224] Entrevista com representante A da REBRIP realizada em novembro de 2017.

Esse foi o caso da I Conferência Ministerial pós criação da OMC, realizada em Cingapura, em 1996. A CUT esteve presente na ministerial e, desde ali, "se intensificou o processo de ampliar as alianças do movimento sindical junto às ONGs" (CARVALHO, M., 2003, p.380). De 1996 em diante, surgiram uma série de atividades conjuntas, estabelecendo vínculos, por exemplo, com a FASE e IBASE, em meio às discussões Mercosul, ALCA e OMC.

A aproximação das diferentes organizações e seu engajamento temático, contudo, "foi um processo [...] teve um tempo de maturação para que as organizações pudessem se organizar de fato. Teve muito trabalho de formação. A gente fez muita coisa, na tentativa de entender essa agenda"[225]. Esse tempo de maturação foi necessário não apenas para as organizações mais próximas da AF, mas também para o agronegócio, como desenvolvemos anteriormente. A abertura internacional do país para temas de comércio foi um processo que exigiu de todos os atores tempo de estruturação e aprendizado. Como mencionado por representante do MRE, "teve uma aceleração das mudanças no campo brasileiro a partir dos anos 1980, ainda mais dramaticamente nos anos 1990 [...] Isso acabou acelerando as transformações que vinham acontecendo aos poucos"[226].

Quando passamos para o plano governamental sobre política de comércio exterior, o contexto foi de abertura e flexibilização diante das políticas outrora fechadas de comércio. Um dos elementos simbólicos foi a extinção da CACEX no início do governo Fernando Collor e, em 1995 já no governo FHC, a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Pelo desenho institucional do novo órgão, as diretrizes de política comercial e de negociações internacionais passavam a ser de incumbência de um órgão colegiado, sendo o MRE um dos seus integrantes. Como descrito por Haroldo Ramanzini Jr., "o Itamaraty passou, então, a ter participação formal na definição da política comercial do país", antes excluído desde os anos 1950 (RAMANZINI JR., 2010, p.35).

Tendo em vista que o MRE segue como o órgão de acesso privilegiado aos demais negociadores internacionais, o retorno do ministério ao espaço decisório sobre temas de política comercial contribuiu ainda mais para um fortalecimento do Itamaraty nessa frente. Inclusive, esse é o relato de diplomatas sobre os anos 1990. Nesse período, todas as turmas de formandas/os do Instituto Rio Branco iam direto para as áreas econômicas. Essa teria sido uma das transformações organizacionais da gestão Celso Lafer, que também reconfigurou o organograma da instituição e estabeleceu um modelo de organização matricial, espécie de departamentalização, separando a estrutura em diversas especialidades.

[225] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2017.
[226] Entrevista com representante E do MRE realizada em fevereiro de 2018.

O MRE, que antes se organizava basicamente por divisão geográfica, a partir daí, ganhou maior especificação de setores/temas. No modelo matricial, deixou-se de haver um setor que cuidava completamente de um assunto e todas as novas áreas criadas passaram a receber as diferentes responsabilidades conforme a especialização. Esse foi o caso da Divisão de Produtos de Base, DPB, que cuidava especificamente da parte agrícola das diferentes negociações em curso.

O contexto também refletia a abertura do Itamaraty para a sociedade civil. Por exemplo, foi explorado ao longo da gestão Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) o conceito de "diplomacia pública", trazendo para o ministério e para o processo de formulação da política externa a participação de empresários, sindicatos, organizações sociais, etc. Esse foi – ao menos – os objetivos dessa publicização, tendo em vista que "o Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende" (LAMPREIA, 1995b, p.19).

Contudo, como salientado por Maria Izabel de Carvalho, "no que diz respeito à participação da sociedade civil nas negociações multilaterais de comércio, o *aggiornamento* da diplomacia procedeu em ritmo mais lento" (CARVALHO, M., 2003, p.384). Uma/um representante do MRE trouxe conclusão semelhante, ao enfatizar que "a gente ainda não era tão permeável ao contato com a sociedade [...] não havia restrição de acesso de alguém que quisesse falar com a nossa área sobre qualquer um dos temas, porém, não havia uma posição proativa da nossa parte de buscar contato"[227].

No bojo da interação governo-sociedade civil organizada, foi estabelecido – em 1999 – o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional (CIGI). Dentre os diferentes ministérios envolvidos, constavam além do MRE, também o MAPA e ministérios como da Indústria, Fazenda, Ciência e Tecnologia, etc. Em seu decreto constituinte, o CIGI recebeu a incumbência de "funcionar como núcleo de formulação e coordenação da posição brasileira a respeito dos trabalhos e das negociações conduzidos na esfera da Organização Mundial do Comércio – OMC"[228]. Além da CEB e do Fórum, a REBRIP também acompanhava as reuniões do CIGI, que contava com o debate sobre muitos outros temas que não só agricultura.

Confirmando tal engajamento mais protocolar do setor não-governamental desse período, o CIGI "preencheu, antes, uma função simbólica – legitimar uma posição oficial e informativa, [ao invés de] um espaço de formulação de decisão" (CARVALHO, M., 2003, p.386). Sobre os principais grupos do setor rural interessados no tema, sempre cumpre destacar

[227] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.
[228] Decreto Presidencial de 10 de junho de 1999, que cria o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços, e dá outras providências.

o contexto como elemento explicativo, afinal, os grupos da AF seguiam se organizando domesticamente e (em menor grau) regionalmente. Já os grupos de interesse do agronegócio, ainda que melhor organizados no plano doméstico, tinham recém iniciado seus projetos de inserção internacional, com a criação de novos espaços, promoção de pesquisas técnicas, além de buscarem maior envolvimento no dia-a-dia dos ministérios incumbidos da questão comercial.

O final da década de 1990 trouxe outro importante acontecimento no que diz respeito aos desdobramentos das negociações internacionais: a III Conferência Ministerial da OMC, realizada na cidade de Seattle, em 1999. A reunião de Seattle esteve marcada por muitas tensões sobre o avançar da agenda agrícola dentro da OMC, afinal, foi no contexto da convocação da ministerial que a Comissão Europeia aprovou mais uma reforma da PAC (com o acordo de Berlim em 1999).

Dentre as transformações pós-reforma, esteva a incorporação de conceitos como multifuncionalidade da agricultura, desenvolvimento rural e meio ambiente. Apesar dos aspectos positivos dessas novas frentes, elas traziam elementos de tensão para países agroexportadores, como é o caso do grupo de Cairns, por se tratarem de conceitos que puxam uma série de exceções no que tange à concessão de benefícios e subsídios agrícolas. A PAC também sofreu diversas críticas por não ter avançado suficientemente na liberalização dentro do bloco. A bem da verdade, "Bruxelas mantivera inalteradas suas elevadas tarifas sobre importações de produtos agrícolas" (BLUSTEIN, 2011, p.210).

Outro elemento problemático do contexto da reunião de Seattle foi a agenda eleitoral do então presidente Bill Clinton. Um dos debates que ganhou vulto no final da rodada Uruguai era a vinculação de temas não-comerciais à agenda da OMC. Por exemplo, a pressão por atrelar comércio com padrões trabalhistas (a chamada "cláusula social") era algo que vinha sendo pressionado pelos grandes sindicatos norte-americanos, mas era extremamente malvisto pelos países em desenvolvimento que obtinham vantagens nos mercados internacionais exatamente por uma mão de obra com menos benefícios. Essa campanha de Clinton por um tema notoriamente controverso entre o mundo desenvolvido e em desenvolvimento era mais um elemento a tencionar as negociações, mais ainda porque as declarações do presidente foram feitas na ocasião da reunião da OMC e contrastavam com as reiteradas afirmações da negociadora chefe dos EUA, Susan Schwab.

União Europeia e Estados Unidos traziam, portanto, elementos obstaculizadores de uma agenda pró-liberalização comercial. Pior ainda era a condição do texto levado para discussão e negociação: o *framework* sob análise continha quase quatrocentos colchetes (BLUSTEIN,

2011, p.118). Como já salientamos, os colchetes são usados quando palavras, expressões, frases ou parágrafos ainda não estão consensuados por todas as partes. E em Seattle, "muita pouca concordância era esperada sobre a redação" (BLUSTEIN, 2011, p.118).

Ao lado da posição reticente das principais potências e de um texto negociador imbricado, mais dramático ainda foi o ambiente na cidade: a reunião foi palco de grande mobilização da sociedade civil, porém com desdobramentos extremamente negativos, por conta dos choques e conflitos entre as forças de segurança e os manifestantes. Em meio a falta de organização, despreparo logístico e até mesmo desconhecimento da capacidade de articulação da sociedade civil, Seattle se transformou em um palco de guerra, fazendo com que as delegações dos diferentes países ficassem confinadas nos hotéis ou então no centro de conferência que recebeu a ministerial (BLUSTEIN, 2011, p.124).

Além da mobilização de organizações norte-americanas, estiveram presentes representantes de diversas centrais sindicais brasileiras, como a CUT, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical (CARVALHO, M., 2003, p.380). A CONTAG e a COPROFAM também estiveram presentes na reunião, ainda que do lado de fora e por convite das grandes ONGs internacionais como OXFAM, Action Aid e não por convocação do Itamaraty, nem como delegação brasileira. Essas são características que surgem só a partir do governo Lula[229]. A COPROFAM, especificamente, foi para a Seattle logo após a lançamento da Carta de Florianópolis, ocasião em que as diferentes organizações da coordenadora defenderam para as negociações, "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 seguridade alimentar de nossos países" (CUT apud CARVALHO, M., 2003, p.381).

Importante salientar também que, desde o final da rodada Uruguai, a Via Campesina já havia formado consenso sobre oposição às negociações comerciais agrícola via GATT e, ato seguinte, OMC. A posição foi reforçada às vésperas de Seattle, quando propôs a retirada de toda a regulamentação do universo agrícola da OMC (CAMPOS, OLIVEIRA, BIANCHINI, 2001, p.77).

Toda a agitação pós-Seattle e a manifestação coletiva de crítica ao processo de globalização neoliberal e de "mercantilização do mundo" contribuíram para a gestação daquilo que, em 2001, se desdobrou no Fórum Social Mundial (FSM). Como é sintetizado por Eduardo Mancuso, foram as manifestações de Seattle em 1999 e as manifestações contra as políticas do

[229] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

FMI e do Banco Mundial na Europa em 2000, que "situaram definitivamente no cenário mundial a emergência de um movimento de resistência além das fronteiras nacionais" (MANCUSO, 2010).

No mesmo sentido, afirmou representante da REBRIP, enfatizando que "o FSM foi um espelho do que estava acontecendo na época [...]. O ato que fundou o FSM foi Seattle e tudo aquilo que aconteceu ali na rua. Aquele foi um ato fundador, então, tem em seu DNA – muito forte – a luta contra a OMC"[230]. O Fórum Social Mundial, como já mencionamos no segundo capítulo, foi um grande laboratório para aproximação de entes governamentais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil para temas sobre desenvolvimento rural e AF, além de ter contribuído no desenvolvimento da experiência do agir em conjunto internacionalmente.

Como balanço dos desdobramentos para a agricultura e a atuação do Brasil até aqui e antes da nova fase negociadora com Doha, vemos que o país já dispunha de uma orientação geral mais clara de política externa, embasada na atuação multilateral e com uma política comercial em prol da abertura de mercados, confirmando uma série de conceitos já previamente discutidos, como "autonomia pela participação", "integração competitiva" e o Brasil como "*global trader*". Seguindo os parâmetros gerais da PEB sob a gestão FHC se reconhecia que "um país como o Brasil, detentor de uma participação no comércio mundial de pouco menos de 1%, interessa[va] a consolidação das regras multilaterais e uma ordem internacional que seja ao mesmo tempo mais previsível e o oposto da 'lei do mais forte'" (LAMPREIA, 1998, p.07).

Além do engajamento brasileiro via organizações multilaterais, no que tange à matéria comercial, "a posição adotada pelo Brasil [...] foi de alinhamento com o grupo de CAIRNS" (DIVERIO, 2015, p.17). Ao contrário do que discutimos na rodada Uruguai, já no final dos anos 1990, o Brasil assumia uma posição bem mais assertiva dentro do grupo, além de ter avançado na definição dos seus próprios interesses. Essa *expertise* para o comércio agroexportador passou a se avolumar desde então, bem como o discurso da "vocação agrícola" que, nas palavras de Nelson Delgado, "exagerava a importância do agronegócio na econômica brasileira e destacava a integração virtuosa à globalização e à nova divisão internacional do trabalho a ela associada" (DELGADO, N., 2007, p.173).

A estratégia de aprofundamento das relações com o governo era assumida pelo Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, que já afirmava que, "no terreno das negociações comerciais quão mais imensa e estável for a troca de informações entre o governo e o setor privado, maiores serão as chances de êxito" (FÓRUM apud CARVALHO, M., 2003,

[230] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2017.

p.395, nota). Desde Seattle, a estratégia já se mostrava frutífera, tendo em vista que as propostas do Fórum haviam sido incluídas na posição final da CEB para Seattle e a posição brasileira se apresentava oficialmente alinhada com o grupo de Cairns. Como desdobramento da aproximação com Cairns, o país se manteve relativamente afastado da Índia e de outros países periféricos (DELGADO, N., 2007).

Por sinal, essa era a orientação vocalizada desde Brasília, quando Celso Amorim era o responsável para OMC entre 1999-2001. O então embaixador afirmou que "o Brasil não pod[ia] se aproximar muito da Índia. Não pod[íamos] contaminar a nossa imagem com a da Índia" (AMORIM, 2011, p.92). Neste quadro, "era muito grande a descoordenação em matéria agrícola entre os diferentes grupos de países em desenvolvimento, e isso naturalmente era muito bem aproveitado, sobretudo pelos negociadores de Bruxelas" (AMORIM, 2015, p.362).

No sentido oposto, a CUT se posicionou contrariamente à prioridade negociadora brasileira para a agenda agrícola ao longo da reunião de Seattle. A central trouxe à tona a questão recentemente vivida pelo Brasil sobre produção de alimentos e abastecimento interno. Tal qual as declarações da CONTAG e da COPROFAM, a CUT salientava o impacto negativo da liberalização sobretudo na produção familiar, tendo "cerca de 900 mil propriedades rurais sido eliminadas entre 1985 e 1996" (CUT apud CARVALHO, M., 2003, p.381). A preocupação com abastecimento alimentar também já fazia parte dos balanços da FAO, confirmando estatisticamente a queda no desempenho da produção de grãos como arroz, milho, soja e trigo de 2,8% (ao ano) por toda a década de 1980, para uma produção de 1,5% (ao ano) ao longo dos anos 1990, década esta que se consubstanciou como tendo "um dos piores desempenhos dos últimos 50 anos" (CAMPOS, 2001, p.98).

Alguns dos fatores determinantes para o desempenho negativo do Brasil vieram não só com a liberalização, e o desmantelamento das políticas públicas setoriais, mas também com a abertura comercial via integração, a estratégia econômica cambial de usar a "âncora verde" para controle inflacionário e a manutenção da política monetária de juros elevados, obstaculizando o acesso ao crédito para produção.

Dentre os relatórios nacionais dedicados aos impactos do comércio sobre agricultura, estava o material da Action Aid Brasil (2001), que enfatizava as características do principais produtos agrícolas brasileiros comercializáveis, compostos por três principais grupos: *de produtos de comércio exterior/comercializáveis no mercado internacional* (como soja, café, laranja, fumo, cacau, carnes, etc), *de produtos de mercado interno não-comercializáveis internacionalmente em grande escala* (como são os casos dos produtos perecíveis, notoriamente as hortaliças, ou de baixa demanda, como feijão e mandioca) e *de produtos de*

mercado interno com mercado internacional, mas que o Brasil dispõe de baixa competitividade (como é o caso do milho e arroz).

No balanço técnico, a AF produz predominantemente os produtos voltados para consumo doméstico, independentemente do alcance (internacional ou não, portanto, para os três grupos). Contudo, dependendo do tipo de produto, este pode sofrer mais ou menos com as oscilações do mercado internacional, como é o caso do primeiro e terceiro grupos. Com a abertura comercial e a queda no preço dos insumos, apenas as/os produtoras/es melhor preparadas/os para incorporar as inovações tecnológicas, mais capitalizadas/os para investir em mudanças e mais capacitadas/os para promover mudanças na produção tenderiam a receber os benefícios de tal abertura.

Consequentemente, dada às características desse setor nos anos 1990, a AF acabou sendo o nicho que menos se beneficiou com os ganhos da abertura. Na verdade, foi o nicho que mais sofreu os impactos negativos da abertura. Sendo a AF a principal produtora de alimentos para consumo doméstico, os estoques governamentais no ano de 1998 – em proporção ao consumo interno – chegaram a 1,9% para arroz e 3,8% para feijão. Uma das causas da baixa produtividade era a enorme queda dos preços pagos por conta da pressão do mercado internacional. Nestes termos, afirmavam Arnoldo Campos, Marcos Oliveira e Valter Bianchini que:

> "convém não exagerar no potencial virtuoso desse processo de modernização desregulamentada, que não coloca barreiras ao poder concentrado da indústria e deixa os produtores espremidos entre uma indústria de insumos altamente oligopolizada e, agora mais do que nunca, uma indústria de processamento que está se convertendo em autêntico oligopsônio" (CAMPOS, OLIVEIRA, BIANCHINI, 2001, p.50).

Outro alerta reiterado estava sobre o perfil dos bens exportados, predominantemente de produtos primários, sem elaboração e, consequentemente, de menor valor agregado. No caso da soja, um dos exemplos mais simbólicos, a participação brasileira sempre girou mais pesadamente a partir da soja em grão e farelo. A exportação de óleo bruto ou refinado sempre encontrou empecilhos diante das altas tarifas no exterior (CAMPOS, 2001, p.105) e esse era exatamente o argumento do agronegócio exportador por um *lobby* mais agressivo nas negociações internacionais, buscando a redução das barreiras tarifárias.

Contudo, demais grupos preocupados com os impactos dessa agricultura de grande escala alertavam sobre o risco da saturação dos solos, do exaurimento de recursos, sobretudo hídricos, bem como da extensão de desmatamento gerado por esse tipo de orientação. Além disso, a ênfase na agenda agrícola também trazia o risco da perda de diversificação da economia

nacional, como reiteradamente alertado por desenvolvimentistas. Ainda que a agricultura exportadora esteja, de fato, construída a partir do complexo agroindustrial, ela "desencadeia a regressão da cadeia de produção e tende a tornar rentável somente a produção da *commodity* bruta, uma vez que é seu custo marginal que determina a taxa de câmbio" (BRESSER-PEREIRA; MARCONI & OREIRO, 2016).

A crítica desta ênfase demasiada ao setor agrícola também sempre se deu pela observação do plano macroeconômico de exportações, já que o agronegócio ao longo da década de 2000 contemplava menos de 30% do total, fazendo que os demais 70% da pauta exportadora estivesse dividida por entre produtos manufaturados, minérios, produtos químicos e outros bens não-agropecuários. Ainda por cima, desses 30% do agronegócio, se destacavam poucos setores, levando os benefícios desse tipo de orientação econômica para poucos beneficiados. Como tratado por Rafael Cedro, "baseada, em grande medida, em uma produção de larga escala e monocultora, essa exportação proporciona uma geração de riqueza que repercute com menor intensidade pelo resto da economia e da sociedade brasileira" (CEDRO, 2011, p.39). Em termos de bom desempenho geral da economia brasileira – de médio e longo prazo – essa estratégia de priorização da agricultura de larga escala desestabilizava "à capacidade de preservação de uma estrutura produtiva diversificada, complexa, densa e competitiva" (APEX-BRASIL, 2011, p.05).

A despeito de todas as críticas e os riscos inerentes à estratégia negociadora embasada estritamente na liberalização agrícola comercial, o governo seguiu ao longo do período FHC com uma política comercial "de uma nota só", conciliando a posição geral do Brasil com os interesses da agricultura patronal (SOARES, 2001, p.93). Ao analisar a posição do Itamaraty para a questão, representante do MRE explicou que "não havia uma diretriz clara nesse sentido [especificamente para agricultura]. Era mais no sentido de que o governo tinha uma agenda liberal e, do ponto de vista liberal [...] todas as nossas prioridades eram de abertura".

A/o representante seguiu enfatizando que, tendo em vista a orientação macropolítica liberal, a agenda não se limitava às decisões de alto nível, mas se desencadeava pela estrutura inferior, sedimentando-se no plano burocrático. Consequentemente, "isso se traduziu nesse movimento mais agressivo de abertura de mercado"[231]. O dado é bastante interessante para dialogar com as contradições entre o comportamento institucional *versus* individual de determinadas/os agentes da diplomacia, instigando o debate sobre - em que medida – o *ethos*

[231] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.

diplomático responde/corresponde às determinações governamentais. A mesma questão se desdobra nas negociações com o G-20 e que exploraremos a fundo no próximo item.

Ao voltarmos para a sequência das reuniões ministeriais, a complexidade do tema agrícola e sua longa ausência da pauta negociadora tornava pacífico por boa parte dos países-membros a necessidade de se lançar uma nova rodada. Com o fracasso de Seattle, essa oficialização ocorreu apenas em 2001, em Doha. O panorama mundial para a reunião, contudo, era absolutamente diverso da reunião anterior, já que ocorreu logo após os ataques às Torres Gêmeas em 11 de setembro. Como salientado por Celso Amorim, pós-atentado, "era necessário dar sinais positivos à economia mundial, para evitar que a economia global entrasse em recessão" (AMORIM, 2011, p.136).

O ambiente para a reunião era igualmente diverso, seja pelo temor de possíveis novos atentados, seja pela limitação da ida de diversos ativistas e militantes ao Qatar. Muitos tiveram entrada recusada e aqueles que obtiveram autorização de entrada no país, foram limitados no sentido de sua atuação ativista, reivindicatória. Diversas críticas foram tecidas sobre a falta de liberdade de expressão, ainda que o governo catariano tivesse dado "garantias de que protestos pacíficos pode[riam] ser realizados, desde que seja obtida autorização" (BLUSTEIN, 2011, p.137).

Em Doha, mais claramente do que em Seattle, diversos países em desenvolvimento já se colocavam firmes no sentido de que a agricultura deveria ser a "locomotiva" a conduzir as negociações (AMORIM, 2010, p.218). Essa constatação vinha ao lado de um forte ceticismo sobre as potencialidades da ministerial, tendo em vista que os acordos desenhados – em sua grande maioria – menos atendiam às reivindicações dos países em desenvolvimento e mais representavam os interesses de União Europeia e Estados Unidos. Tudo o que ocorreu em Seattle ajudava ainda mais para a sensação de descrença com o encontro de Doha. Entre os diversos comentários negativos sobre as expectativas para Doha, estava o do Embaixador da Malásia, que acreditava que a reunião potencialmente se transformaria em uma situação "de quatro D's – desapontadora, desmoralizadora, desencorajadora e, às vezes, depressiva" (BLUSTEIN, 2011, p.154). Muitas críticas também se endereçavam à insistência pelos países desenvolvidos na manutenção dos temas de Cingapura[232] na pauta negociadora, complexificando ainda mais uma agenda decisória historicamente travada.

Ainda que sob um cenário internacional extremamente tenso e beligerante, e diante de um pessimismo generalizado sobre as reais possibilidades do avançar da agenda por entre as/os

[232] Novos temas, sendo eles: investimentos, regras de concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio.

negociadoras/es, foi-se efetivamente acordado um novo mandato negociador para a OMC, dando início a partir dali a chamada "rodada do desenvolvimento". A declaração de Doha não só reconheceu, como deu destaque a algumas necessidades especiais recorrentemente pleiteadas pelos países do Sul. De suma importância para os desdobramentos – positivos e negativos – da rodada (e para esta tese) no que tange à questão da AF, foi o compromisso acordado no mandato de que os resultados práticos da conclusão das negociações deveriam convergir com as necessidades dos países em desenvolvimento, particularmente quando se tratava de questões envolvendo segurança alimentar e desenvolvimento rural. Consta no mandato:

> "Concordamos que o tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento deve ser parte integrante de todos os elementos das negociações, deve ser incorporado nos cronogramas de concessões e compromissos, e deve se apropriado pelas regras e disciplinas a serem negociadas, de modo que [o tratamento especial e diferenciado] se torne operacionalmente eficaz e que permita que os países em desenvolvimento efetivamente levem em consideração suas necessidades de desenvolvimento, incluindo segurança alimentar e desenvolvimento rural"[233] (*grifos nossos*).

Neste contexto, as condições econômicas do Brasil já eram bastante diferentes, se comparadas com o período de criação da OMC. Além da consolidação da estratégia econômica nacional a partir do modelo agroexportador e da já construída noção de "imprescindibilidade" do setor para a estabilidade nacional (DELGADO, N., 2012), a queda da produção agrícola observada ao longo dos anos 1990 havia se estabilizado. Na verdade, a partir dos anos 2000, o preço mundial das principais *commodities* entrou em um rápido e estável ciclo ascendente, com sucessivas altas até 2008 (APEX-BRASIL, 2011, p.21). O quadro fez com que, em Doha, o grande objetivo do Brasil em matéria de agricultura fosse "a eliminação dos subsídios à exportação" (AMORIM, 2011, p.95). Contudo, talvez mais importante do que a estratégia pela liberalização, tenha sido o apoio brasileiro às cláusulas referentes ao tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, como é o caso da atenção dada à SAN e desenvolvimento rural acima descritos.

No início dos anos 2000 e em conformidade com o cenário ali existente, o foco negociador brasileiro ainda se baseava muito fortemente na abertura dos mercados agrícolas do Norte, notadamente Estados Unidos e União Europeia, razão pela qual o país ao longo do

---

[233] Declaração Ministerial de Doha, OMC de 14 de novembro de 2001.
No original: "We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development".

governo FHC assumiu claro alinhamento ao grupo de Cairns. Por outro lado, a China – novo ator de peso – só entrou no tabuleiro das negociações comerciais, formalizando sua adesão à OMC, a partir de Doha. Essa adesão em 2001 se deu em uma situação geopolítica muito diferente daquela observada com o avançar da década e da rodada em si.

Outros países do Sul geopolítico, como Índia e África do Sul, todos sob a definição de "países em desenvolvimento" e sob o guarda-chuva do tratamento especial e diferenciado, também transformaram – de Doha em diante – suas economias e seu lugar no tabuleiro geopolítico. Como enfatizado por Braz Baracuhy, "a configuração de poder prevalecente no estabelecimento do GATT em 1948 e perpassando suas rodadas de negociações era clara: EUA e Europa potências comerciais e definidoras das regras do regime multilateral de comércio"[234] (BARACUHY, 2012, p.04). Mas o mundo se transformou profundamente no século XXI, e essas transformações vão repercutir diretamente na próxima ministerial, que, sob a chancela do novo mandato negociador, deu azo a um outro cenário de forças.

A nova configuração, para além do tabuleiro internacional, também se refletia na nova orientação de PEB de 2003 em diante, inaugurada a partir do governo Lula no Brasil. Ainda que o país mantivesse – bastante forte – a narrativa em defesa da liberalização comercial agrícola e ainda que os interesses estratégicos seguissem na busca pela eliminação dos subsídios à exportação (efetivamente um dos mais distorcivos em matéria de competitividade no mercado internacional), sob a chancelaria de Celso Amorim, "o Brasil tinha ambições mais ousadas do que a obtenção de oportunidades adicionais de exportações para seus agricultores. [...] e passou a fazer uma aposta corajosa na liderança do mundo em desenvolvimento" (BLUSTEIN, 2011, p.223). Essa ambição brasileira se apoiou no delicado equilíbrio entre o potencial agroexportador do agronegócio e os princípios de desenvolvimento rural da AF.

Esse delicado equilíbrio se refletia em diferentes patamares de negociação, desde o plano geral até chegar ao universo doméstico e a disputa de interesses entre MAPA e MDA. Inclusive, salientava Amorim que o "trabalho com relação à Rodada não se resumia a reuniões mundo afora com meus colegas, ministros de Comércio. Ele tinha também uma dimensão interna, da qual não podia descuidar" (AMORIM, 2015, p.376-377). Essa disputa no plano doméstico é fundamental, pois determinados órgãos domésticos têm poder de veto, isto é, são *veto-players*[235] sobre a orientação da posição brasileira negociadora. Dependendo do espaço

[234] No original: "The power configuration prevailing at the establishment of the GATT in 1948 and throughout its rounds of negotiations was clear: The USA and Europe were the trade powers and rule-setters of the multilateral trade regime".

[235] Veto-Player, ou "ator com poder de veto" pode ser definido como um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política (TSEBELIS, 1995: 293).

para negociação considerado aceitável (*win-set*) por entre todos os atores com poder de veto, a capacidade de prosseguimento da negociação no plano internacional pode se reduzir drasticamente. Essa questão se tornou ainda mais evidente no avançar das etapas da negociação, com arranjos mais ou menos administráveis na sua fase inicial (programática/genérica), e significativamente mais complexos na fase mais avançada (de detalhamento/específica). Esse processo, por sinal, será melhor destrinchado na última parte desse capítulo.

Prosseguindo com a questão das negociações agrícolas na OMC pós Doha, foi efetivamente a partir da ministerial de Cancun que o tema da AF entrou no jogo internacional e sua ausência até então é um dado fundamental para entender o cenário de 2003 em diante. Certamente, há de se reconhecer o papel normativo do mandato de Doha, em 2001, consubstanciando no texto legal o princípio do tratamento especial e diferenciado e a preocupação sobre segurança alimentar e desenvolvimento rural no desenho do mandato negociador para agricultura.

Contudo, a despeito do balizamento jurídico de 2001, foi só efetivamente em 2003, com a ministerial de Cancun, que o princípio normativo saiu do papel para ganhar operacionalidade no jogo negociador, bem como ganhar tração política. Parte dessa mudança no jogo político da OMC veio em resposta ao posicionamento das tradicionais potências comerciais, EUA e UE, que bilateralmente apresentaram uma proposta de acordo que repetia o mesmo desequilíbrio de sempre: mantendo a proteção dos seus próprios interesses e desconsiderando os anseios dos demais países com a rodada. Como definido por Paul Blustein, "o acordo agrícola entre EUA e União Europeia de 2003 acabaria sendo visto como um dos equívocos mais colossais das negociações da Rodada Doha" (BLUSTEIN, 2011, p.211-212).

Se parte da mudança veio como reação ao comportamento das principais potências, em Cancun ficou claro para os países em desenvolvimento que os benefícios por eles pleiteados com a rodada tinham poucas chances de implementação caso não se articulassem melhor entre si. Ademais, alguns atores-chaves do mundo em desenvolvimento "se de[ram] conta de que tinha[m] mais pontos em comum do que diferenças" (AMORIM, 2011, p.137) e foi a agricultura o ponto central dessa concertação de esforços e interesses.

Assim surgiu o G-20, como promessa de efetivamente trazer a dimensão do desenvolvimento para as negociações, a partir de um grupo de países que decidiu "se rebela[r] contra a proposta acordada [entre EUA E UE], já que não endereçava as principais questões referentes à reforma da agricultura e seus impactos no comércio internacional"[236] (AMORIM,

[236] No original: "[these countries] rebelled against a proposed agreement that would not address the main issues concerning agriculture reform and its impact on international trade".

2010, p.218). Ainda que os desdobramentos de Cancun tenham travado toda a tentativa de prosseguimento das negociações, reconheceu Celso Amorim ter sido "o fracasso de Cancun mais 'organizado' do que o fracasso generalizado de Seattle". Afinal, apesar do impasse "os países em desenvolvimento saíram fortalecidos" (AMORIM, 2011, p.138).

Além do peso aglutinador a partir da agricultura, do reforço aos elementos de desenvolvimento rural e SAN, da organização de uma coalizão só de países em desenvolvimento, a ênfase principal que queremos destacar de Cancun em diante é da reconfiguração do espaço negociador dentro da OMC. Uma coalizão como foi o caso do G-20 foi algo inovador ao longo da existência do sistema comercial como um todo. Como destacado por Amorim, "a governança global estava pendente de legitimidade, transparência, efetividade, dentre outras razões, porque países em desenvolvimento seguiam sub-representados"[237] (AMORIM, 2010, p.216). Partindo do raciocínio de Braz Baracuhy (2012), e em consonância com nossas observações sobre mudanças das regras, a OMC tornava-se ali um caso interessante de análise de potenciais mudanças de poder, referidas pelo autor como "transições institucionalizadas". Afinal, pensando na estrutura da OMC:

> "sua estrutura de tomada de decisão é suficientemente flexível para traduzir as transformações geopolíticas nas negociações do regime multilateral de comércio. Ao contrário de outras organizações internacionais existentes na arquitetura multilateral global, criadas após a Segunda Guerra Mundial, a tomada de decisões na OMC não congelou em uma certa configuração geopolítica cujo tempo passou - como no caso do sistema de votação do FMI, baseado em cotas, e o sistema de veto do Conselho de Segurança da ONU"[238] (BARACUHY, 2012, p.09).

Da perspectiva estritamente brasileira e diante do seu lugar no tabuleiro internacional de negociações, a articulação por meio de coalizões foi reconhecida como meio/artifício capaz de ampliar a capacidade do país na rodada e "aumentar o poder de barganha diante das pressões dos EUA e UE" (CARVALHO, M., 2010, p.407). Contudo, o compromisso com o discurso do G-20 não era algo simples de ser obtido, mantido e muito menos acordado. Mesmo que houvesse da parte do governo brasileiro o claro intuito de se auto promover internacionalmente como um *global player* diferenciado, por justamente trazer para a pauta de negociações uma agenda contra hegemônica, há grandes clivagens que perpassavam desde o plano

[237] No original: "Global governance has been running short of legitimacy, transparency and effectiveness, among other reasons, because developing countries remain underrepresented".
[238] No original: "because its decision-making structure is flexible enough to translate geopolitical transformations into the multilateral trade regime negotiations. As opposed to other international organizations in the global multilateral architecture, created in the aftermath of World War II, decision-making at the WTO has not frozen a certain geopolitical configuration whose time has passed—as in the case of the IMF voting system, based on quotas, and the UN Security Council veto system".

organizacional da instituição em questão – a OMC – chegando até o jogo institucional doméstico brasileiro na desequilibrada e desigual relação entre agronegócio e AF.

Sobre a instituição (a OMC), essa questão sempre foi marcada pela análise de diversas/os entrevistadas/os do MDA/SEAD ao reconhecerem que "a agenda comercial é, por natureza, uma agenda ofensiva [...] Os problemas são gigantescos e você [diante da agenda da AF] vai ser sempre o 'chato da festa' [...] A lógica do acordo comercial é abrir e a lógica da AF é de proteção, então você vai atrapalhar o jogo"[239]. Por sinal, isso fazia com que a posição brasileira fosse também mais complexa, pois "é muito forte o tema da liberalização comercial [...] e a nossa ação na OMC [pela AF] era mais contra hegemônica, contra uma ordem posta"[240]. Por fim, se a estratégia era conseguir colocar dentro do acordo da OMC questões referentes ao espaço para políticas públicas [*policy space*] da AF, "você vai ser a exceção da regra. Para conseguir essa exceção, você vai tomar porrada de todo mundo"[241].

No primeiro momento da constituição do G-20, um grande ceticismo pairava sobre a coalizão, seja pela sua capacidade de manutenção no longo prazo, seja pela sua real capacidade de pressionar as grandes potências em prol dos seus interesses. Efetivamente, o G-20 hoje não mais pode ser considerado um ator relevante (ainda que exista formalmente), e a rodada também não se concluiu até a presente data, para que seja possível debater algum tipo de impacto da coalizão em matéria agrícola para um acordo final. Outrossim, o G-20 – de 2003 em diante – se transformou efetivamente em uma referência ao longo das ministeriais seguintes (pelo menos até 2008 e a crise econômica mundial). Parafraseando o negociador-chefe da União Europeia, a proposta agrícola do G-20 se transformou em "zona de aterrissagem" para um potencial acordo na OMC, algo considerado "inimaginável em Cancun, quando os países desenvolvidos queriam trucidar o G-20" (AMORIM, 2001, p.96).

Reconhecida a importância da coalizão, o esquema de círculos concêntricos decisórios passou por uma reformulação, deixando de ser discutido – em seu eixo mais interno – por Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá (o QUAD), para uma configuração que passou a conter EUA, UE, Brasil e Índia, o G-4. Por pressão dos Estados Unidos em tentar equilibrar seus interesses, muitas vezes neste círculo também participava a Austrália, formalizando assim o FIPS.

Se recuperarmos alguns dos debates que organizamos no capítulo teórico, diversos elementos podem ser resgatados para avaliar a composição da arena negociadora desta

[239] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[240] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[241] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

instituição. Afinal, aqui se trata de uma arena fechada, como discutido por John Gaventa (2007), onde as decisões são feitas fora da seara pública e há uma divisão clara entre aqueles que tomam às decisões e os que se sujeitam às mesmas. Quando foi formalizado o G-20 a partir da pauta agrícola, aquilo que era constantemente relegado no processo negociador, a agricultura, acabou se transformando no cerne das reuniões de mais alta cúpula da rodada, ainda que o tema nunca tenha sido ali discutido de pacífica ou consensual (muito pelo contrário). Atrelado a isto estava um agenciamento de meta-poder situacional, via reestruturação das situações de interação (ver capítulo 2, na tabela da página 52), interferindo desde já na maneira pela qual as regras da instituição são desenhadas.

Com ou sem finalização da rodada, o desenho do acordo-quadro pós-Cancun (conhecido como *july framework*), e oficializado na reunião ministerial de Hong Kong de 2005, já era sensivelmente diferente do apresentado em 2003 por Estados Unidos e União Europeia e categoricamente rejeitado pelos países em desenvolvimento. Dentre suas principais transformações, estava o surgimento no plano normativo da noção de "produtos especiais" e também a noção de "mecanismo de salvaguarda especial". Ambas as questões estão fundamentalmente atreladas ao debate sobre desenvolvimento rural e reivindicação de espaço para políticas públicas para a AF. Também são as mesmas questões "que viriam a se tornar o pivô do atual impasse" da rodada (AMORIM, 2011, p.140).

Importante ressaltar que, ao lado dos novos instrumentos, o *July framework* também conseguiu levar para a pauta de negociação uma clara menção pela eliminação dos subsídios à exportação e "outras formas equivalente de apoio à exportação [que] deveriam ser eliminados" (AMORIM, 2011, p.157). Esse tipo de subsídios sempre foi debatido a partir de terminologias intencionalmente ambíguas e, do acordo-quadro em diante, logrou-se refinar o texto para dar mais taxatividade no sentido da sua eliminação.

As ferramentas de exceção das regras gerais da OMC para países em desenvolvimento – "produtos especiais" e o "mecanismo de salvaguarda especial" – se mostraram determinantes para exacerbar os polos opostos existentes na coalizão do G-20, assim como no interior da delegação brasileira negociadora. Observando primeiramente o plano internacional, o frágil equilíbrio se dava, por um lado, com as reivindicações do G-33, que pleiteavam instrumentos de proteção de seus mercados internos contra flutuações abruptas no preço internacional de produtos importantes para a segurança alimentar de suas populações e, por outro, pelas reivindicações contrárias dessas medidas pelo grupo de Cairns, que viam nesses instrumentos barreiras para livre circulação das *commodities*, especialmente se levado em consideração grandes importadores, como Índia e China. O Brasil, que desde o governo FHC se colocava

categoricamente ao lado do grupo de Cairns, passou a reajustar sua posição nas reivindicações – permitindo exatamente essa aproximação com o G-33 e a Índia. Como discutiremos no próximo item, essa flexibilização também ocorreu no plano doméstico, reconhecendo a importância estratégica da ampla coalizão a fim de fazer avançar os interesses brasileiros na OMC.

Contudo, se o equilíbrio já demandava uma série de concessões pelas partes envolvidas, as diferenças foram se exacerbando à medida da necessidade de especificação do texto, com o avançar do detalhamento das normas. O mesmo pode se dizer das transformações do tabuleiro geoeconômico mundial. Segundo Braz Baracuhy, a Geoeconomia seria um tipo especial de competição, quando uma potência se vale do uso do poder econômico para fins de influência geopolítica (BARACUHY, 2015). O contexto econômico global no impasse de 2008 trazia não só um Estados Unidos assumindo um possível abandono [*walk out*] das negociações, diante do "crescente desinteresse dos principais lobbies norte-americanos em relação aos ganhos que poderiam ser obtidos na rodada" (AMORIM, 2015, p.457), mas – sobretudo – uma China absolutamente diversa daquela de 2001, momento em que passou a participar da OMC.

A China expandiu sua participação na economia global de tal forma a ponto de realinhar alguns fluxos tradicionais de exportação e importação do mundo. O universo das *commodities* foi definitivamente um deles. Como apontado em relatório da APEX:

> "suas exportações de manufaturas pressionaram para baixo os preços internacionais destes produtos, ao passo que suas importações de produtos intensivos em recursos naturais contribuíram, decisivamente, para a alta nos preços das commodities depois de 2002" (APEX-BRASIL, 2011, p.03).

Com uma nova potência – então chamada de emergente – assumindo destacado papel no fluxo comercial internacional, as cláusulas sobre tratamento especial e diferenciado passaram a pesar – e muito – no cômputo das negociações do mandato de Doha. Reformar a ordem multilateral de comércio tendo como balizamento o mandato de Doha e seu contexto geopolítico de 2001 passou a encontrar limites face ao poder geoeconômico existente em 2008 (BARACUHY, 2015).

Negociações do lado de fora da instituição, como acordos regionais e bilaterais, foram criando novos fluxos de comércio muito além da estrutura institucional da OMC, colocando uma série de desafios para o multilateralismo em si. Além da maior complexificação das

negociações, esses novos fluxos passaram a se apresentar como "um crescente risco de a OMC perder sua centralidade na governança do comércio"[242] (BARACUCHY, 2013, p.02).

O contexto atual para a OMC é, portanto, crítico e a estruturação do sistema mundial de comércio, consequentemente, também se encontra fragilizada. Se pensarmos nos desenhos domésticos de políticas públicas voltadas para a AF e no cenário global do comércio agrícola, um arcabouço multilateral capaz de contemplar as especificidades dos projetos de desenvolvimento rural existentes nos países em desenvolvimento, e coibindo práticas desleais de mercado por parte das grandes potenciais (práticas que usualmente afetam a pequena produção mais vulnerável ao redor do mundo), são exemplos dos potenciais que uma instituição multilateral teria para oferecer para a AF.

Assim, a OMC se circunscreve no debate sobre a governança global do desenvolvimento rural como um "mal necessário". Como dito por um representante da REBRIP, "ruim com a OMC, mas pior sem ela"[243]. Debater a AF no plano macro no tempo e espaço dentro da instituição, como é o intuito deste subitem, se desdobrou aqui em mais categoricamente reconhecer e enfatizar sua ausência do desenvolvimento rural no processo geral, pelo menos até Cancun, em 2003, quando se deu a constituição do G-20.

A bem da verdade, se observamos somente a chave "tempo", a agricultura – em geral – sempre esteve ausente. Ela despontou no universo negociador apenas em meados dos anos 1990, sendo que no plano doméstico todos os fóruns de ideias – diplomático, agronegócio, AF e SAN – desconheciam os impactos dessa agenda e as capacidades do setor em matéria de comércio internacional.

Na chave "espaço", a agricultura que historicamente nunca foi contemplada pelo GATT, foi inaugurada na OMC marcada pelo forte controle dos "termos e condições" por parte das grandes potências, como foi o caso do acordo de Blair House. Normativamente, a AF ganhou espaço no mandato negociador de Doha, em 2001, apesar de não ter tido logo ali grandes impactos imediatos. De Doha em diante, o contexto geopolítico mundial se transformou, bem como os atores domésticos brasileiros interessados no acordo comercial agrícola da OMC. Em 2003, já no governo Lula, uma nova visão desse espaço estava posta no jogo de dois níveis da PEB. E a forma como o tema da AF foi discutido a partir destas constatações, é o que discutiremos a seguir.

[242] No original: "the growing risk of the WTO losing its centrality in trade governance".
[243] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2017.

4.3 **AF no campo da PEB para comércio internacional: quais impactos na OMC?**

Quando inaugurado o governo Lula, a agenda de Doha já se encontrava operante e, na realidade, em vias de iniciar sua segunda fase de negociação com a reunião de Cancun, marcada para setembro de 2003. Nesse primeiro momento, todo o panorama que já descrevemos nos capítulos anteriores também estava presente para a agenda comercial: uma política externa que se propunha mais autônoma e engajada em princípios e ações programáticas de características contra hegemônicas, a partir de uma estratégia de atuação nacional diplomaticamente mais assertiva (de *global trader* para *global player*) e com um discurso internacional ancorado no potencial brasileiro diferenciado, atrelando crescimento econômico com justiça social.

Para o caso das negociações internacionais, talvez um dos diferenciais deste novo período da PEB foi o reconhecimento da participação social como princípio geral de atuação governamental, princípio que encontrou assento na OMC. Como é discutido por representante do MDA/SEAD, "com a democratização da formulação da representação da PEB, há uma mudança no padrão de interlocução do MRE com setores sociais para constituir a posição brasileira. [...] Os movimentos passaram a ter uma interlocução específica com o MRE"[244] Essa democratização da agenda de PEB e abertura para diferentes grupos da sociedade civil é um ponto discutível, que escapa do escopo dessa tese. De toda forma, a participação de representantes da AF foi um dado consolidado, mesmo que essa participação sido possível por conta de muita reivindicação e pressão.

Até Cancun, a delegação brasileira para a OMC sempre esteve fechada a atores sociais, excetuando o setor privado que já contava com alguma participação, ainda que muito pontual, pois – como já discutimos anteriormente – o agronegócio também não se encontrava devidamente preparado para o agir internacional em matéria de negociações de comércio. Essas transformações só ocorreram mais claramente após a criação da OMC, a partir de um movimento simultaneamente doméstico e regional (com o Mercosul) de abertura comercial. Nesse processo, os atores e grupos envolvidos no universo rural passaram a criar alguns espaços específicos de discussão sobre as negociações e os impactos do comércio internacional agrícola, como foi o Fórum, para o universo do Agronegócio e a REBRIP, para a AF.

Já bastante enfatizamos esse processo nos capítulos prévios, cumprindo aqui destacar a importância do tempo para maturação e aprendizado desta seara comercial, notadamente

[244] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

hermética e complexa, por todas as partes envolvidas. Era preciso desenvolver *expertise* para o setor, especialmente porque "quando se começa a entrar nas negociações, você percebe que é um mundo e o diabo mora nos detalhes no acordo"[245]. De meados dos anos 1990 em diante, uma "radiografia" sobre o rural Brasil foi sendo elaborada por ambas as frentes, respeitando devidamente às proporções da capacidade de agência de cada lado.

Logo no primeiro ano do governo de Lula, e com a aproximação da próxima reunião da OMC, ambos os lados passaram a se estruturar para dar conta das especificidades da rodada. Além das entidades patronais, como CNA, SRB e OCB que foram aprofundando seu conhecimento internacional e além do Fórum (criado em meio aos debates da ALCA nos anos 1990), para o universo do agronegócio foi criado o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icone), em 2003. O Icone surgiu com o apoio dessas diversas entidades representativas do agronegócio, com objetivo fundamental de construir dados sobre o setor agroexportador, buscando auxiliar e intervir na formulação das propostas brasileiras, via *know-how* e *expertise*. O MAPA também passou por uma profunda reestruturação ministerial, estabelecendo uma maior abertura para temas internacionais. O processo teve início a partir da estrutura do gabinete do ministro, expandindo-se para outros departamentos que já lidavam com alguns temas internacionais, como era o caso da Secretaria de Política Agrícola (SPA).

Contudo, em termos organizacionais, foi somente em 2005 que de fato surgiu a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) do ministério. Com a criação da SRI, toda a ação internacional do MAPA passou a se concentrar nesta estrutura e com um volume de técnicas/os e funcionárias/os já bastante grande robusto logo a partir da sua criação. Ao contrário do número enxuto de pessoas disponíveis no MDA (em torno de cinco pessoas no início) para cuidar de toda a agenda internacional, isto é, envolvendo aí cooperação internacional, integração regional, acordos multilaterais e negociações comerciais, o MAPA logo no contexto da criação da SRI logrou alocar imediatamente quinze técnicos especialistas em comércio exterior "lotados basicamente nesse departamento de negociações internacionais"[246].

Ademais, alguns destes técnicos do MAPA foram logo em seguida alocados diretamente em Genebra para "repassar todos os textos, ir nas reuniões com o G-20 [...] Ir em reuniões periódicas, em algumas missões"[247]. Essa transformação em prol do internacional foi bastante influenciada pelo então ministro do MAPA, Roberto Rodrigues (2003-2006), que "era uma pessoa que t[inha] grande afinidade com a área internacional. O tema internacional durante o

[245] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[246] Entrevista com representante B do MAPA realizada em janeiro de 2018.
[247] Entrevista com representante B do MAPA realizada em janeiro de 2018.

período do Roberto Rodrigues era mais importante na estratégia do ministério do que dos outros que o sucederam"[248]. A sedimentação do tema nestes primeiros anos, como segue enfatizando representante do MAPA foi fundamental, pois "os outros ministros não tinham familiaridade com o tema, mas como a SRI já estava consolidada, ela seguiu sua referência"[249].

Por sinal, esse "tino" para o internacional do ministro do MAPA, bem como seu interesse nos desdobramentos da rodada teria sido "alertado" pelo embaixador em Genebra, Clodoaldo Hugueney. Antes da reunião formal em si (Cancun), foram realizadas diversas mini-ministeriais, i.e., encontros com um menor número de delegações para já se tentar avançar em acordos antes da grande rodada em si. Relatou Celso Amorim que, para a mini-ministerial de Tóquio, de fevereiro de 2003, teria Hugueney insistido na presença do chanceler no encontro para "garantir que o Itamaraty continuasse à frente das negociações. O risco de que Roberto Rodrigues ou Luiz Fernando Furlan buscassem essa posição era real" (AMORIM, 2013, p.57). Os ministros do MAPA e MDIC seguiram participando dos encontros, como foi também nos casos das reuniões ocorridas no Egito em junho e no Canadá em julho. Tendo em vista o interesse de ambos, era "mais um ato de presença do que qualquer outra coisa [...] Mais uma vez, o ponto principal era garantir o espaço do Itamaraty" (AMORIM, 2013, p.57-58).

Essa questão nos ajuda a elucidar como a questão comercial sempre foi um tema cujo controle/direção não estava e nunca esteve totalmente centralizado pelo Itamaraty. A questão também contribui para destacar o fato de as negociações não se tratarem apenas de agricultura, pois a negociação "é sobre tudo, NAMA[250], TRIPS[251], todos os temas estão na mesa e um é moeda de troca do outro"[252]. A participação e engajamento do então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Luiz Furlan, é um reflexo deste jogo intersetorial (não só agricultura). Para dar conta dessa disputa, além de "marcar presença" no plano internacional, outras estratégias do MRE foram traçadas e empreendidas em busca do controle dessa agenda, como foi a constituição do Grupo Técnico Informal (GTI), que esmiuçaremos logo a seguir.

Se há pouco realçamos o interesse do MAPA e de seu ministro para a seara internacional, a AF com o MDA também dispunha de sensibilidade para os assuntos internacionais, tanto da parte de seus técnicos, quanto de seu ministro, Miguel Rossetto. Esse interesse pela atuação externa, que já discutimos no segundo capítulo, contribuiu tanto para a

[248] Entrevista com representante B do MAPA realizada em janeiro de 2018.
[249] Entrevista com representante B do MAPA realizada em janeiro de 2018.
[250] NAMA: Non-Agricultural Market Access.
[251] TRIPS: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.
[252] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

criação da AIPC logo na ocasião da mudança de governo, mas também para uma atuação mais incisiva do MDA na questão das negociações.

Mesmo com um ministério muito mais enxuto, sempre foi característica do MDA colocar os temas internacionais para ampla discussão com a sociedade civil e movimentos sociais rurais. Uma das falas que mais sintetizam esses esforços de construção de pauta e agenda com ampla participação social foi de representante do MDA/SEAD, ao fazer um parêntese sobre o tipo de atuação internacional do ministério: "quando eu digo MDA entenda sempre MDA-movimentos sociais, porque a gente sozinho não conseguiria ter feito nada. Sempre foi uma construção conjunta"[253]. Essa parceria foi fundamental para a internacionalização da agenda como um todo, mas também para articulação dentro do MRE. Como tratado por representante do ministério, que "AF naturalmente passou a ter mais peso não só no governo em termos de política interna, mas também no contexto internacional, pois as demandas e interesses desse setor começaram a chegar no Itamaraty"[254].

Uma das ocasiões mais simbólicas foi a realização, em agosto de 2003, do Seminário "Agricultura Familiar e Negociações Comerciais Internacionais", com participação da OXFAM, Action Aid, Rebrip, CONTAG, MST, etc. O evento, que já mencionamos outras vezes ao longo deste trabalho, foi realizado dentro do Itamaraty e com a participação de representantes do governo, contando com a presença e pronunciamento do próprio Celso Amorim. Muito se frisou ao longo dos debates no seminário, que "na rodada Doha, o tema é o desenvolvimento, então ela tem que levar em consideração as necessidades da segurança alimentar e os interesses e demandas diferenciadas da AF"[255]. Por sinal, essas questões – AF e SAN – foram as que ajudaram a constituir o G-20, em Cancun.

Sobre a participação da AF nas questões comerciais especificamente, a pressão pelo seu engajamento foi algo fortemente enfatizado por diversas/os entrevistadas/os. Afinal, para a agricultura de larga escala "são 250 anos de ministério, né? Estão acostumados a dizer 'a agricultura é assim e ponto'. Só que aí chega alguém e diz 'não é assim, é assado'. Até para eles foi um processo difícil de aprendizado"[256]. Essa dificuldade de aproximação com o MAPA foi também descrita por representante da CONTAG ao afirmar que "sempre enfrentávamos grande resistência [...] pois as posições que nós tínhamos não fechavam com o MAPA e, principalmente, com a instituição que fazia assessoria ao MAPA, o Icone [...]. Eles tinham outra

[253] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[254] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.
[255] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[256] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

visão política e esses conflitos estouravam no governo"[257]. Do lado do MAPA a constatação foi a mesma, descrevendo ser a interação com o MDA "difícil, porque o MDA tinha uma visão mais protecionista e o MAPA era o oposto"[258].

De fato, talvez de todas as arenas estudadas para esta tese, era na OMC que os conflitos sobre a dualidade dos projetos de desenvolvimento rural ganhavam maior expressividade, pois eram movimentos que caminhavam para direções opostas e se mostravam – como se mostraram ao longo do funcionamento do G-20 – de difícil harmonização. Dentre os argumentos nesse sentido, está de representante do MDA/SEAD:

> "É interessante você comparar política doméstica e política internacional. Ao comparar a política doméstica, [é possível ver que] você conseguia – minimamente – ir contemplando os dois [projetos de agricultura]: você dá 12 bilhões para a AF e não sei quantos bilhões a mais para o agronegócio. O crédito para o agronegócio era maior, mas cada um ia fazendo sua política. Você ia meio que compondo 'não me atrapalha, que eu não te atrapalho'. Na política internacional era diferente. Você precisava fechar uma posição. [...] Então, era 'abrir ou não abrir', e se você toma uma decisão 'A', você vai deixar um super feliz, mas o outro não. Você tinha na área internacional interesses divergentes e os choques eram mais diretos. [Era ali] onde se encontravam mesmo as divergências do modelo de desenvolvimento agrícola"[259].

Sendo uma frente claramente conflitiva, com participação concreta e ostensiva do fórum do agronegócio, e tendo os atores do fórum da AF muito buscado se engajar nesta seara comercial, voltamos aqui a salientar a postura da gestão Lula a favor da participação social em todos os espaços de governo. Diversos atores governamentais e não-governamentais enfatizaram que "havia uma política deliberada do governo Lula de nos incluir no jogo. Era uma decisão do Lula e do Celso Amorim que diziam: 'os movimentos sociais do campo devem ser colocados no jogo, então, botem eles no jogo'. Isso foi muito claro. Foi explícito"[260].

Um dos relatos registrados ao longo das entrevistas foi sobre os canais de comunicação que os atores da sociedade civil do meio rural buscavam dentro do governo. Além do MDA/SEAD, do CONSEA, de alguns espaços específicos do MRE (como a CGFome), muitos também reivindicavam maior participação via Secretaria Geral da Presidência. Como tratado por representante da REBRIP, quando o MRE não lhes abria a porta, buscavam a Secretaria Geral, que – por sua vez – buscava articulação com a Secretaria Geral do MRE. Em pouco tempo, as duas secretarias decidiram promover uma grande reunião dentro do Itamaraty e, nas palavras da/o representante, "expressar 'no atacado' a política de governo". Como relembrado:

[257] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[258] Entrevista com representante A do MAPA realizada em setembro de 2017.
[259] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[260] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2017.

> "A secretaria geral do Itamaraty chamou todos os chefes de departamento e disse: 'olha, é princípio desse governo transparência e participação. Vocês têm que se moldar um pouco a isso'. Antes, a gente foi criando relação com diversos departamentos que cuidavam de um ou outro assunto [...] mas dependia da postura daquela pessoa [de dentro do departamento]. [Na reunião convocada], estavam três, quatro pessoas do ponto de vista da sociedade, mas – do Itamaraty – tinham mais de 20 pessoas. [...] A reunião veio da articulação do Itamaraty com a Secretaria Geral. Eles devem ter percebido que todo mundo ia bater na porta deles, aí se resolveu fazer essa reunião para 'avisar logo pra todo mundo que o negócio agora é assim"[261].

Portanto, o aviso geral repassado era de que "o MDA é parte do jogo agora"[262] e, sendo assim, para as decisões da OMC, este ator deveria ser incorporado para defesa dos interesses da AF, tal qual era explicitado no mandato negociador de Doha. A despeito do movimento pró-MDA/SEAD e pela pauta da AF em geral, o esforço de concertação entre ambos os ministérios era um grande desafio, notadamente por serem projetos com orientações opostas. Da parte do Itamaraty, como ponderado por sua/seu representante "acho que as pessoas estavam desacostumadas [...] E a posição nacional é uma se o interlocutor é apenas o MAPA (com os grandes proprietários e o *agribusiness*), mas a posição nacional é outra se você inclui também os interesses de outra parte da agricultura nacional"[263].

"Estar desacostumado" tem também relação com a circulação habitual de determinados atores e grupos no Itamaraty. Nas entrevistas com diplomatas que já passaram por setores específicos voltados para agricultura, todas/os enfatizaram a presença constante e recorrente dos representantes do agronegócio nesses departamentos. Proporcionalmente, as/os encarregadas/os destas pastas estavam/estão muito mais habituadas/os ao contato com os interesses e reivindicações da grande agricultura. Já para a AF, como mencionamos no capítulo doméstico e também no capítulo regional, o principal canal aberto para este setor no MRE era menos via departamentos econômicos e mais via CGFome, fazendo com que se sobressaísse mais o aspecto social da AF do que sua capacidade produtiva e econômica.

Se já salientamos o desajuste no plano regional com o Mercosul, fazendo com que o avançar da pauta da AF sempre dependesse de alguma boa vontade e sensibilidade da/do diplomata de plantão, na OMC, os desalinhamentos entre as orientações de governo e as posições individuais ficavam ainda mais evidentes. A despeito da ênfase dada pela cúpula de alto nível do ministério de que era necessária uma abertura para sociedade civil, essa orientação não foi completamente incorporada/absorvida. Com os movimentos sociais rurais, foi relatado

[261] Entrevista com representante A da REBRIP realizada em novembro de 2017.
[262] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[263] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.

que "nós nunca sofremos uma discriminação, mas eles nunca tinham tempo pra gente, né? A gente começou a perceber que não tínhamos muita importância, mas conseguíamos falar com o Celso Amorim e alguns negociadores. Eles nos ouviam"[264]. Outro relato que enfatizava essas duas dinâmicas distintas foi feito por representante da REBRIP, que afirmava que:

> "A gente tinha uma relação com o Itamaraty que era interessante. De um lado, de alto nível com Celso Amorim. No gabinete dele. Era só pedir que ele nos recebia e orientava que nós fossemos recebidos por quem estava negociando. Mas tinha uma burocracia do MRE, de segundo escalão, que resistia um pouco. Embora Celso Amorim orientasse que nós fôssemos atendidos, a escuta qualificada dependia da predisposição dos negociadores"[265].

Em síntese do plano doméstico para política comercial agrícola e retomando o arcabouço de Eve Fouilleux (2000), é possível reconhecer muito categoricamente o fórum do agronegócio. Ao longo desse momento inicial do governo Lula, já era possível notar um MAPA mais antenado para as negociações, tendo concretamente aumentado sua participação em assuntos de abrangência internacional. Parte desse movimento veio com as características do novo ministro Rodrigues, mas também pelo interesse melhor desenhado do agronegócio brasileiro sobre o comércio internacional, sendo que o crescimento do mercado de *commodities* potencializava essa visão estratégica do setor.

Ao lado do ministério, as grandes instituições patronais também incidiam diretamente nos canais abertos que já dispunham com o Itamaraty, facilitando toda a interlocução em prol dessa agenda de liberalização que, por sinal, era o que representava a orientação macropolítica de PEB desde os anos 1990. Por fim, também havia o instituto Icone, uma espécie de *think tank*, contruindo dados e estatísticas sobre o rural brasileiro – com o olhar do agronegócio – para concretamente buscar interferir nas propostas desenhadas pelo Brasil nas negociações.

Um dos documentos desenvolvidos pelo instituto (JALES, 2005), por exemplo, ressaltava o aumento dos fluxos de exportação em trajetória inversa ao de importação agrícola, de aumentos para exportação a taxas de 20% anuais e de reduções a taxas de 3% anuais para importações (entre 2000 e 2004). O argumento, apesar de enfatizar o crescimento do agronegócio, ajudava também a justificar o peso da AF na estrutura da balança comercial, que nesse contexto já se encontrava favorecida pelo crescimento do mercado interno via políticas para a AF.

[264] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[265] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2017.

Observando o fórum da AF especificamente, este atuava na frente comercial a partir de uma relação muito entrelaçada entre agentes governamentais e não-governamentais, até porque se tratava de um assunto muito especializado e que demandava bastante *expertise*. Neste primeiro momento, o MDA contou bastante com o apoio da REBRIP, que vinha trabalhando com a agenda negociadora na ALCA, mas também contou com centros acadêmicos e de pesquisa, como foi o Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), que possuía na sua rede de professoras/es e alunas/os, pessoas envolvidas nas negociações seja via governo diretamente, seja via organizações da sociedade civil como Action Aid e OXFAM.

No assunto negociações, o fórum da AF e o fórum de SAN muito se entrelaçavam, especialmente pois ambos reivindicavam o *policy space* para políticas de desenvolvimento rural, sendo uma atuação mais claramente de defesa da agenda do rural não-patronal, e que era ameaçada por uma maior abertura comercial.

No plano da OMC, as polaridades eram bem mais definidas, até porque o fórum do agronegócio esteve (e está) muito mais claramente engajado na abertura de novas fronteiras de comércio. Se no plano doméstico e até mesmo regional era possível manter a dupla estratégia de desenvolvimento rural, no plano das negociações comerciais internacionais, o modelo parecia impeditivo. Nestes termos, a pergunta que fica é: como estavam organizados os referenciais do fórum diplomático?

É sempre preciso pontuar que o novo governo do PT foi inaugurado a partir de princípios gerais orientados para o "Sul". Portanto, o intuito de se diferenciar internacionalmente e assumir uma posição de potência emergente a partir deste Sul geopolítico foi algo bastante mobilizado pela PEB. Na OMC, essa posição assertiva diplomática ficou clara com o G-20 e um dos primeiros movimentos para este fim ocorreu na mini-ministerial do Canadá. Como tratado por Amorim, ali "a novidade foi o bom entendimento com os indianos mesmo em torno da questão agrícola, na qual eram e continuam a ser muito defensivos" (AMORIM, 2013, p.59).

Desde o governo FHC, o Brasil estava comprometido com Cairns e, portanto, em clara sintonia com as propostas do fórum do agronegócio. De 2003 em diante, os referenciais centrais da diplomacia passaram a reconhecer o peso diferenciado do mundo em desenvolvimento, permitindo que o Brasil pudesse iniciar uma aproximação com a Índia. Esse movimento, é claro, só foi possível depois que os estudos de impacto realizados pela representação brasileira em Genebra concluíram que as demandas indianas para agricultura – naquela conjuntura de 2003

– "não representariam um custo elevado para o Brasil, de modo que, em sua substância, 'nossos interesses exportadores não seriam afetados'" (DELGADO & SOARES, 2005, p.17).

Dado o pontapé inicial entre Brasil e Índia, a constituição do G-20 foi um processo ainda incerto de aproximação. Um dos relatos foi coletado por Paul Blustein, ao ouvir do conselheiro da missão indiana que "'os interesses do Brasil estão na ofensiva. Os da Índia são defensivos. Como podemos trabalhar juntos?'" (BLUSTEIN, 2011, p.215). O "empurrão" para a aproximação definitiva veio com a apresentação da proposta agrícola de EUA e UE, em total descompasso com os interesses dos países em desenvolvimento. O texto teria "convencido os indianos de que precisavam de novos aliados e Chandrasekhar [negociador indiano] rapidamente obteve a permissão de Nova Délhi para somar forças com os brasileiros" (BLUSTEIN, 2011, p.215).

Do ponto de vista da posição brasileira, pensando mais especificamente sobre a atuação do fórum diplomático, o alinhamento com a Índia era reconhecido como movimento necessário para que o Brasil "aumentasse seu poder de barganha em face de um contexto internacional altamente limitador para avançar propostas de maior liberalização da agricultura" (CARVALHO, M., 2010, p.420). Além de um sentido estratégico direto, o movimento também se coadunava com os novos princípios gerais de PEB.

Outra característica desta atuação diplomática pós 2003 foi da construção da agenda de negociação por meio da participação democrática de todos os setores interessados. Como mencionado por representante do MDA/SEAD, "Cancun foi a primeira reunião que a AF integrou a delegação oficial. Isso significava acesso a todos os espaços de discussão"[266]. Além de representantes de governo, também integravam a delegação movimentos sociais rurais e demais representantes da sociedade civil. Um dos integrantes foi a CONTAG, frisando ser "inédita a entrada na delegação e isso ocorreu pelo fato do Brasil estar com um governo democrático. A CONTAG nunca tinha chegado lá"[267].

Essa diplomacia de ênfase participativa teve seu impacto não apenas no plano doméstico, mas também na capacidade de agenciamento brasileiro no plano internacional. Aqui entra uma chave explicativa interessante no que diz respeito à mobilização do meta-poder, à construção de normas a partir do Sul e à relação entre Estado e Sociedade Civil no que se refere ao dilema da graduação. Como mencionamos no primeiro capítulo, a articulação de variados movimentos sociais rurais via redes transnacionais tem mostrado potencial de impacto nos espaços internacionais tradicionais seja pelo lado de fora – via manifestações, mobilizações,

[266] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[267] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

campanhas e protestos – mas também a partir de dentro, isto é, enquanto participantes das delegações oficiais dos países.

No caso de Cancun, o engajamento da sociedade civil brasileira na delegação não foi ignorado pela mídia, pelos demais países-membros e também pelas diversas organizações que se mobilizavam contrariamente ao modelo de negociação tal qual conduzido. Dentre os relatos sobre esse engajamento foi o feito pela CONTAG, frisando que "em Cancun, nós conseguimos credenciar oficialmente e fizemos um protesto dentro do salão e que saiu pro mundo todo, com cartazes em inglês"[268].

Além de levar suas pautas para o lado de dentro do espaço, a/o representante segue relatando que, mesmo sem capacidade decisória nas negociações, a sociedade civil "exigia dos ministros para saber como estava indo [...] Mesmo não falando, você esta[va] lá ouvindo e tendo a oportunidade de cobrar" [269]. Essa capacidade de audiência se refletia no duplo movimento da ação internacional: contribuindo para subsidiar o ativismo direto do lado de fora, e permitindo ações mais coordenadas e concertadas. Afinal, "tínhamos gente lá fora e íamos lá falar como estava acontecendo a reunião [...] Isso foi também muito marcante para os movimentos de rua. O fato de a gente sair de lá de dentro correndo e ir lá [pra fora informar]: 'olha, o cara dos EUA falou isso e isso'"[270]. Nesse duplo movimento, o *advocacy* de grandes organizações como Action Aid e OXFAM também cumpriu seu papel na rede de mobilizações, por exemplo, recorrendo à grande mídia internacional para denunciar "às pressões que o governo norte-americano estava fazendo sobre alguns países da América Latina para 'enquadrá-los'"[271] nos bastidores das negociações.

Ainda que alguns movimentos, como é característico do MST, se negassem a participar de negociações em que o governo também fazia parte, o engajamento de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais rurais na delegação brasileira contribuiu para que redes transnacionais como a Via Campesina (a mesma da qual o MST está associado) se aproximassem da pauta promovida pelo governo brasileiro neste primeiro momento (notadamente a partir do G-20). Ainda que essa questão abranja desdobramentos para futuras pesquisas, desde aqui enfatizamos as diferentes estratégias do agir internacional promovida pelos movimentos e redes de movimentos engajados.

[268] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[269] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[270] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[271] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

Como tratado por representante do MDA/SEAD, a Via "tem uma posição mais pragmática que o MST nos fóruns internacionais [pois] participam desses fóruns institucionais ao mesmo tempo que os denunciam"[272]. Sobre a questão e exemplificando esse engajamento governo-sociedade civil transnacional, foram relatadas as frequentes reuniões do ministro do MDA, Miguel Rossetto, com a sociedade civil do mundo todo ali presente (do lado de dentro e do lado de fora). Nessa aproximação, Rossetto chegou a ser convidado – representando o Brasil – em reunião-geral da Via, para discutir o andamento de Cancun. Como relatado:

> "a plenária da Via Campesina ocorreu no espaço 'fora da cerca', no espaço externo [...] e foi um negócio incrível... porque, se você for pegar setembro de 2003, o MST está 'batendo' no governo Lula, por conta do tema da reforma agrária. Tá muito duro. [...] E o Miguel [Rossetto] foi super acolhido pela Via Campesina Internacional e as falas eram de valorizar – e muito – a posição do governo brasileiro"[273].

Essa questão sobre engajamento estratégico também foi mencionada pelas/os representantes da REBRIP. Nas diversas reuniões em que a rede atuava como delegação, "a posição sempre foi atuar dentro e fora. Isso não era uma posição isolada da REBRIP, mas um acordo com os movimentos: transmitir para o lado de fora as informações que a gente conseguia colher do lado de dentro"[274]. Ao lado dessa aproximação, contudo, havia a preocupação das organizações de não serem usadas como "legitimadoras" das posições tomadas pelo país, pois "tinham medo de serem acusadas de terem participado do consenso [...] e cair na 'arapuca' do governo, convalidando suas posições"[275].

Certamente se tratava de um jogo de ponderações sobre quais engajamentos assumir e até onde seguir com eles, na relação governo-sociedade. Neste caso específico, o MDA/SEAD cumpriu bem essa aproximação desde o plano doméstico, mas também cumpriu o MRE, especialmente no plano externo e por seus agentes principais, vide o caso ocorrido "em Cancun, quando Amorim botou todo mundo pra dentro, inclusive brigando com gente de alto nível"[276], como foi o caso de chefes de delegações e funcionários seniores do comitê de agricultura da OMC.

Toda essa nova forma de interação nos remete à capacidade de transformação dos espaços decisórios a partir das regras do jogo, que – neste caso – se deu mais claramente a partir do desenho do processo de decisão. Além do engajamento da sociedade civil em si (ainda mais

[272] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[273] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[274] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2017.
[275] Entrevista com representante A da REBRIP realizada em novembro de 2017.
[276] Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2017.

em uma arena tão hermética quanto a OMC), a aproximação proporcionada pelo G-20 dos diferentes países em desenvolvimento foi algo marcante na reunião de Cancun. Em meio a delegações e setores não governamentais da delegação brasileira, diversas/os entrevistadas/os relembraram o impacto do novo formato, a partir de um modelo mais democrático, se comparado aos moldes tradicionais de decisões estabelecidas em "espaços fechados" pelas grandes potências.

A participação da sociedade civil do Brasil era mais um elemento de mudança no desenho decisório, integrando simbolicamente o lado de fora com o lado de dentro das negociações. A despeito das preocupações sobre "cooptação" (em referência a conceito usualmente debatido na literatura sobre a relação governamental e não governamental), a reunião teve um caráter diferenciado e efetivamente representou um marco. Como salientado por Paul Blustein:

> "parecia uma cena de protesto dos anos 60, lembram os participantes. Os negociadores dos países em desenvolvimento estavam acomodados sobre mesas e sentados no chão e em qualquer outro lugar que pudessem achar vazio. Eles tinham acabado de ser descobertos pela mídia do mundo inteiro, espantada com sua representatividade e sentido de unidade" (BLUSTEIN, 2011, p.220).

Neste mesmo sentido foi o comentário de representante do MDA/SEAD, enfatizando ter sido aquela nova conformação "um negócio muito impressionante… Não foi uma coisa construída 'no quarto fechado', com 3 ou 4 pessoas. Foi um processo que envolveu as delegações dos países e inclusive, no caso do Brasil, tinha sociedade civil e ONGs internacionais e etc"[277]. Dado esse quadro de Cancun, os desdobramentos que se seguiram dali em diante foram, notadamente, tentativas de descrédito da coalizão recém estabelecida por parte das grandes potências. Essas ações efetivamente obtiveram sucesso, tendo afastado alguns países latino-americanos do G-20, "pressionados por Washington" (AMORIM, 2013, p.65).

Contudo, além desse movimento externo para a manutenção do compromisso, também era necessário e fundamental um claro alinhamento brasileiro no seu plano doméstico, o que nos remete de volta ao plano decisório do nível interno. Como mencionado por Nelson Delgado e Adriano Campolina Soares, parte do setor do agronegócio "começou a compreender que a ambição em acesso a mercados deveria ser flexibilizada, nem que seja conjunturalmente, para viabilizar as alianças necessárias para enfrentar o retrocesso representado pela proposta norte-americana e europeia" (DEGALDO, N. & SOARES, 2005, p.18).

[277] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

Se o G-20 passou a ser aceito pelo agronegócio, tendo concordado (pelo menos no imediato pós-Cancun) com o arranjo orquestrado pela diplomacia no plano internacional, para permitir sua viabilidade era necessário conformar uma posição brasileira mais ou menos coesa no que tange aos anseios do G-20. Afinal, para a conformação desta coalizão, "um dos pontos fundamentais que permitiu a cola foi agricultura familiar e segurança alimentar [...] Se esses elementos não existissem, não seria possível sair o G-20"[278]. Na medida em que o G-20 incorporava estruturalmente a agenda de AF e SAN, "por conta desse calendário internacional, essa agenda [...] ganha legitimidade internacional"[279], fortalecendo o MDA e demais atores não-governamentais a favor de AF e SAN no ambiente decisório.

Pensando na ambição externa brasileira de protagonismo a partir de uma agenda contra hegemônica, o G-20 foi o instrumento necessário para um país de segundo nível [*second tier*] como o Brasil assumir uma posição de liderança na arena da OMC. Para tanto, a posição brasileira precisava agora levar em consideração essa "cola" que dava azo ao G-20: a agenda de AF e SAN. Importante frisar que a agenda em questão também se alinhava com a proposta doméstica de desenvolvimento (crescimento econômico com justiça social) e com o desenho institucional dual para o desenvolvimento rural. Essa dualidade, como viemos enfatizando ao longo desta tese, sempre foi desigual, de maneira que o agronegócio estava marcadamente pressionando "no sentido de encontrar uma solução multilateral no âmbito da OMC para satisfazer esse 'apetite' dos agricultores" (AMORIM, 2015, p.513), ou seja, a favor da liberalização e não de proteção.

Um consenso doméstico era necessário e a forma que o Itamaraty encontrou de intermediá-lo foi a partir do Grupo Técnico Informal (GTI). Como debatido por Maria Izabel Carvalho, o GTI foi reconhecido pelos envolvidos, tanto do agronegócio quanto da AF, como "uma esfera efetiva de discussão e de tomada de decisão das propostas substantivas encaminhadas ao G-20 [...] o que revela um expressivo poder de agenda do GT" (CARVALHO, M., 2010, p.419). Nesse mesmo sentido enfatizou representante do MDA/SEAD, que o GTI "apesar de ter esse 'i' de informal, era quem estava influenciando várias das propostas"[280]. Compunham o GTI o MAPA, a CNA, o Icone, o MDA e a CONTAG, além de participações do MDIC em determinados assuntos.

Tendo em mente que a agenda comercial sempre foi um assunto em disputa por entre os atores domésticos, o grupo técnico representou um claro movimento do Itamaraty em prol

[278] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[279] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[280] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

da sua autoridade em matéria de negociações internacionais (RAMANZINI JR, 2010, p.104) e "uma forma do Itamaraty manter seu bastião. De fato, na CAMEX, seu poder de decidir era muito diluído, era um voto entre seis e ali se aproveitou que [o assunto] era muito técnico, e colocou debaixo da sua asa"[281]. Com o GTI, o MRE conseguia levar para a CAMEX a questão da forma mais pacificada possível, evitando perder a condução da estratégia diplomática montada com o G-20, pois outros temas da negociação da OMC também eram discutidos via CAMEX, como NAMA, TRIPS, etc. Talvez, até mais importante que o esforço do Itamaraty em controlar a agenda, estava o reflexo que essa composição decisória estabelecida dentro do GTI representava. Como discutido por representante do MAPA que:

> "A discussão era muito frutífera, pois já se apontavam as contradições que o governo iria encontrar dentro do G-20. Ali tinha, por exemplo, a posição da Índia, que costumava estar um pouco alinhada a posição do MDA. Já era um treino, digamos assim, e as propostas brasileiras do G-20 eram sempre muito equilibradas, pois já haviam passado por esse filtro negociador interno. Então, a posição do MAPA não era necessariamente prevalente [nem] a posição do agronegócio. A posição brasileira era sempre já muito bem dosada nos diversos interesses ali"[282].

Assim, ao longo da manutenção do G-20, o Itamaraty buscou estabelecer uma coexistência entre os dois polos representados pelo agronegócio e a AF, a fim de dar legitimidade à sua posição internacional. Dois outros desdobramentos desse processo decisório foram marcantes no que tange ao engajamento da agenda da AF no plano das negociações comerciais: a entrada do MDA na CAMEX e a conformação do arcabouço de julho [*july framework*] desenhado para a reunião de Genebra em 2004 e consolidado a partir da reunião de Hong Kong em 2005. Ambas as questões são correlatas entre si pois representam a aproximação dos fóruns de AF e SAN em matéria de negociações comerciais.

A bem da verdade, no que tange à CAMEX, os desdobramentos da entrada do MDA na câmara vieram tanto da condução das negociações na OMC, quanto do desenrolar do Acordo Mercosul-União Europeia. Como já desenvolvemos anteriormente, acordo inter-regionais – pela sua especificidade – tendem a ser mais profundos do que os acordos multilaterais e ambos traziam elementos de liberalização agrícola com potencial de afetar a AF brasileira. O CONSEA não fazia parte das negociações internacionais, mas, por se tratar de órgão de assessoramento direto da Presidência da República, era reconhecido como um canal privilegiado de interlocução para temas que pudessem atingir as propostas de AF e SAN.

[281] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[282] Entrevista com representante B do MAPA realizada em janeiro de 2018.

Em 2004, foi criado dentro do conselho o "Grupo de Trabalho sobre Negociações Internacionais", tendo dentre suas atribuições, "preparar uma proposta de incorporação de considerações de SAN nas negociações internacionais"[283]. Deste GT faziam parte o MRE, MAPA, MDA, MDS, a Secretaria Geral da Presidência, organizações como o Fórum Brasileiro de SAN e a CONTAG. Outras organizações convidadas também acompanhavam, como REBRIP, OXFAM, ActionAid, etc.

O engajamento do CONSEA permitiu o fortalecimento institucional a favor da agenda de AF e SAN, até então encabeçada apenas pelo MDA. O fato permitiu a criação de novos espaços deliberativos para a questão comercial, mas – sobretudo - permitiu contato imediato com o presidente. Esse contato, como discutido por algumas/alguns das/os entrevistadas/os, foi o que teria contribuído para a mudança da composição do Conselho de Ministros da CAMEX. Um dos relatos sobre essa transformação, por exemplo, enfatizava o comportamento estratégico do presidente Lula, pois:

> "o Lula não falou nada sobre a negociação [em si]. Ele fez uma mudança institucional, colocando o MDA na CAMEX. O MDA entra na CAMEX pela intervenção da Presidência e isso foi gerado por uma coisa do CONSEA. Só ter assento na CAMEX não era suficiente. 'Ok, temos assento, conseguimos minimamente fazer com que o governo brasileiro nos escute'. Podem nem estar entendendo, mas vão ter que escutar"[284].

Vetar um acordo por pressão da AF comprometeria o bom relacionamento que a Presidência de fato dispunha com o agronegócio. Com a mudança institucional, via entrada do MDA na CAMEX, a decisão final por acordos internacionais assumidos pelo Brasil ganhava mais um ator com poder de voto, legitimando a presença da AF na negociação, e também desequilibrando o jogo de forças historicamente pendente para o MAPA. Além do mais, com a mudança, toda decisão seria reconhecida como legítima, isentando a presidência de intervir na decisão final, independentemente das especificidades desenhadas no acordo. Pós entrada na CAMEX, o MDA passou a fortalecer sua capacidade de conformação de dados referentes ao impacto produtivo da AF, para mostrar que "a AF tinha peso na esfera produtiva, na esfera econômica, na esfera social, na luta no tema da segurança alimentar, e no tema da pobreza rural"[285].

---

[283] "Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil". Proposta para a Plenária do CONSEA - Maio de 2005.
[284] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[285] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

Outro desdobramento atrelado ao engajamento do CONSEA nas negociações da OMC foi a campanha em favor dos dois instrumentos de tratamento especial e diferenciado: os produtos especiais e o mecanismo de salvaguarda especial. Campanha que se desdobrou no formato do arcabouço de julho. A pressão pelos instrumentos era uma demanda originalmente mobilizada pelo G-33, atrelando o direito do desenvolvimento rural dos países mais pobres a exceções nas regras de livre comércio.

Essa questão, tal qual discutida na plenária de 2005 do conselho, marcava as diferentes concepções existentes ao redor do conceito de SAN para o agronegócio e para a AF. Como explicado por Rafael Cedro (2008), a visão do MAPA sobre o conceito de SAN se baseava numa correlação entre disponibilidade e oferta, portanto, não haveria uma relação mais forte entre SAN e o estabelecimento de políticas de desenvolvimento rural para fortalecimento da AF e produção para consumo doméstico. Em síntese, assegurar SAN era assegurar a abertura de mercados, garantindo preços mais baixos na compra de alimentos.

Do outro lado estava a visão do MDA, MDS e do próprio CONSEA, que trabalhavam o conceito de SAN com "uma perspectiva forte de junção da concepção de direito humano à alimentação ao princípio de soberania alimentar" (CEDRO, 2008, p.262). Aqui, a noção de *policy space* ganhava maior saliência, uma vez que reivindicava que a posição brasileira para a OMC, incorporasse "questões para criar espaço suficiente para a efetiva implementação de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento agrário" (BEGHIN, 2014, p.64).

Nesse sentido, a reivindicação de mecanismos diferenciados para os países em desenvolvimento – permitindo esse *policy space* – variava conforme a definição de SAN. Produtos especiais e mecanismo de salvaguarda especial eram novidades pleiteadas pelos países em desenvolvimento que tentavam incorporar no guarda-chuva "tratamento especial e diferenciado" os desígnios do mandato de Doha para proteção de SAN e desenvolvimento rural. Para o fórum do agronegócio, a proteção de ambos poderia ser feita por meio de regras justas de mercado, sem necessitar de novos instrumentos de exceção. Essas incongruências entre abertura e proteção estavam presentes no argumento de representantes do MRE, ao ser enfatizado que "a gente não questiona[va] a importância de SAN [...] mas a gente tinha uma preocupação com exportação e ficava difícil garantir [posição pró SAN] e ser ao mesmo tempo o maior exportador de um produto. É uma lógica que não encaixava pra gente"[286].

A questão foi ficando cada vez mais divergente a medida que grandes países importadores dos produtos brasileiros, como Índia e China, passaram a representar a maior

[286] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.

parcela do mercado de exportação do Brasil. Sendo ambos países definidos como "em desenvolvimento", os dois teriam direito a levantar barreiras de importação das *commodities* brasileiras. A partir de 2005, tal cenário econômico foi ficando mais e mais evidente, fazendo com que parcela dos negociadores já duvidasse dos benefícios do acordo. Como mencionado por representante do MRE, "se estava basicamente dizendo assim: 'não vou ampliar meu acesso para os países em desenvolvimento em prol dos desenvolvidos'. Só que essa ampliação não iria acontecer, pois os desenvolvidos não eram mais tão dinâmicos"[287]. O Icone desenvolvia seus entendimentos no mesmo sentido, enfatizando que:

> "Historicamente, as exportações agrícolas brasileiras se dirigiam majoritariamente a países desenvolvidos, sobretudo União Europeia e Estados Unidos [...] Enquanto as exportações para países desenvolvidos cresceram a uma taxa média anual de 1,2% entre 1995 e 2004, as exportações para países em desenvolvimento cresceram a uma taxa média anual de 7,9% no mesmo período" (JALES, 2005, p.01).

Portanto, quando desenhado o *July framework* em 2004 e posto formalmente na mesa para negociação a partir da reunião de Hong Kong, em 2005, o consenso outrora existente já se encontrava fragilizado. As condições geoeconômicas eram distintas, mas aqui entrava também a questão da evolução das etapas de um acordo: quanto mais próximo do detalhamento dos termos e condições, mais difícil se fazia a harmonização dos interesses divergentes e dispostos em polos opostos como eram as reinvindicações do agronegócio e de AF e SAN.

As propostas de produtos especiais e SSM foram recebidas com "descontentamento" pelas organizações do agronegócio que "além de discordarem dos mecanismos defensivos em negociação, os grupos de interesse do setor passaram a defender o afastamento do Brasil do G-20 e a reativação do Grupo de Cairns" (CARVALHO, 2010, p.433). O paulatino abandono do Brasil das propostas do G-20 minava sua própria capacidade de liderança no espaço multilateral, pois "se o Brasil chega sozinho pra falar, não pressiona ninguém, mas se chega com o peso do G-20 é outra história"[288].

A dificuldade de encontrar consenso foi se exacerbando até finalmente colapsar em 2008, com o abandono pelo Brasil da busca pelo alinhamento às propostas pleiteadas pela Índia em prol de produtos especiais e SSM (por sinal, apoiadas pelo MDA, CONSEA e organizações da sociedade civil brasileira). É claro que a conjuntura de 2008, com a crise financeira e a própria crise mundial de alimentos colocava todo o debate sobre liberalização comercial agrícola em suspenso, mas, independentemente deste cenário conjuntural externo, o avançar

[287] Entrevista com representante E do MRE realizada em fevereiro de 2018.
[288] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

das negociações e a proposta de tratamento especial e diferenciado para AF e SAN encontrou seu limite para o fórum do agronegócio.

Nas avaliações de Celso Amorim, um dos erros da condução diplomática teria sido "achar que a questão dos produtos especiais e das salvaguardas especiais acabaria por se resolver [sozinha]" (AMORIM, 2011, p.146). Os instrumentos, na verdade, acabaram se transformando nos elementos catalizadores do impasse e usando ainda a reflexão de Amorim:

> "A imagem que faço desse momento é esta: construímos uma grande catedral, extremamente complexa, com várias naves e arcos — e, ao final, quiseram colocar uma capelinha lateral, que não fazia parte dos planos originais, como fez Viollet-le-Duc com a flecha da Notre Dame. De repente, ela é colocada de forma errada e tudo desaba [...] não digo que aquela capelinha não fosse importante, mas ela não era a parte central" (AMORIM, 2011, p.154).

Independentemente do que os novos instrumentos pudessem representar para os desdobramentos da rodada Doha, fato concreto é que as considerações em torno de AF e SAN foram as que permitiram a mudança do papel do Brasil dentro da OMC. Afinal, só via G-20, com o Brasil como seu principal líder, que houve uma transformação dos espaços decisórios do QUAD para o G-4/FIPS. Ademais, a cola do G-20 era o tema agrícola a partir das suas demandas de espaços de políticas públicas [*policy space*] favoráveis à AF e SAN.

Por fim, o engajamento da sociedade civil na construção dessa proposta internacional muito contribuiu para a articulação fora dos espaços tradicionais, envolvendo uma mobilização de atores não-governamentais em uma formatação nova àquela tradicional dos arranjos fechados da OMC. Além do que já mencionamos anteriormente, diversas/os entrevistadas/os enfatizaram o comportamento de agentes não-governamentais dos diferentes países que se comunicavam entre si e também estabeleciam suas estratégias de pressão sobre seus respectivos governos. A relação dentro e fora da "cerca" ficou bastante nítida nesse ínterim sobretudo entre 2003 e 2008, já que o G-20 perdeu o fôlego de 2008 em diante.

De 2010 em diante, o cenário geopolítico mundial se transformou em absoluto, inclusive do ponto de vista brasileiro e sua inserção internacional. Ainda que seja possível explorar a OMC e a questão agrícola sob diversos aspectos, quando focamos na questão da AF, mesmo que o tema esteja concretamente estagnado, o último acordo hoje disponível na mesa, o *july framework*, segue defendendo os princípios de AF e SAN e segue reconhecendo a importância de espaços para políticas públicas referentes ao desenvolvimento rural.

Outra questão importante está no reconhecimento – cada vez mais crescente – do papel que pequenas e médias empresas [*small and medium enterprises*] tem para o desenvolvimento

com emprego e renda. O debate tem se avolumado na medida em que grandes empresas e setores tradicionais de indústria e tecnologia tem cada vez mais substituído o recurso humano das suas bases produtivas por matrizes intensamente tecnológicas. Essa é uma realidade posta também para agricultura, tendo em vista que a grande produção em larga escala tem se valido cada vez menos de mão-de-obra. No sentido oposto, a pequena produção, AF, segue como a principal empregadora no meio rural. Sendo assim, enfatizou representante do MAPA que:

> "você vê que tem muita discussão sobre pequenas empresas... Um dos objetivos da OMC é tentar estimular o comércio que vem das pequenas empresas e isso inclui a AF. Acho válido. A gente não pode fechar os olhos para as coisas que existem. [A AF] é uma realidade. Nunca uma agricultura mais empresarial vai acabar com a AF. É uma realidade na Europa e no Brasil. A gente tem que aproveitar isso: mão-de-obra, vontade, capital, produção. Não pode fechar os olhos e fingir que não existe"[289].

Mesmo que "não seja possível fingir que a AF não existe", reveses impactaram o setor desde 2010, mas sobretudo com a ruptura de 2016, quando o MDA deixou de ser ministério e, consequentemente, perdeu seu assento no Conselho de Ministros da CAMEX. A força do setor, por outro lado, tem se mostrado ainda ativa, já que em 2017 a então SEAD recuperou sua participação na Câmara via grupo técnico, sob a chancela da Casa Civil, sua instituição de subordinação.

A ministerial da Argentina em 2017 também ajudou a confirmar não haver atualmente espaço para um realinhamento entre Brasil e Índia, tendo em vista que a posição brasileira é oposta à campanha indiana em favor dos estoques públicos. Na atual conjuntura, o Brasil reassumiu uma posição "única" para o comércio internacional, ainda que "a noção de que a política comercial só interessa ao agronegócio ignora a relevância da agricultura familiar em muitas cadeias competitivas do Brasil e sua fundamental contribuição para a segurança alimentar" (SOARES, 2004, p.02).

Os desdobramentos ao longo do G-20, ainda que hoje inoperantes, contribuíram para uma reformulação do jogo de forças dentro da arena OMC, reformulação tal que contou com a ativação de uma pauta contra hegemônica e o engajamento estratégico da sociedade civil nas negociações. Ao longo do período e pela questão da disputa de modelos de desenvolvimento rural neste espaço, "houve a oportunidade até de ver melhor [..] equilíbrio necessário no Brasil entre a agricultura familiar e os interesses do agronegócio. A posição oficial do governo evoluiu em grande parte graças à sociedade civil" (AMORIM, 2011, p.481).

[289] Entrevista com representante A do MAPA realizada em setembro de 2017.

4.4 **Balanço do capítulo**

Dos três estudos de caso analisados ao longo desta pesquisa, a arena OMC é – sem sombra de dúvidas – a arena que mais evidencia os conflitos existentes entre os referenciais centrais do fórum do agronegócio e do fórum de AF. Afinal, a coordenação de propostas por mais abertura comercial se choca com a possibilidade de maior proteção exigida pela AF. Evidentemente que há espaço para concertação e o G-20 se mostrou como um genuíno esforço de avançar com a pauta negociadora que, por sinal, tem como fim último maior liberalização. Ao lado de maior abertura, o G-20 também discutiu a possibilidade de coexistir nas regras de comércio espaço para políticas públicas que trabalhem em favor do desenvolvimento rural.

Pensando no cubo de poder de Gaventa, a OMC é tradicionalmente identificada como um espaço fechado, onde países com menor poder de influência e, sobretudo, a sociedade civil sempre estiveram alijados dos meandros decisórios. Desde a criação do GATT, comércio sempre foi um tema de difícil acesso, até por conta da complexidade do tema. Agricultura sempre foi um tópico excluído dessa arena e por toda a construção do sistema mundial de comércio as regras referentes ao comércio agrícola estavam excepcionadas.

O tema se transformou em agenda institucional com a criação da OMC e o acordo de Marrakesh assinado em 1995, mas a condução dos debates sobre agricultura foi mantida sob controle das principais potências até 2003, quando países em desenvolvimento decidiram assumir uma posição conjunta, reconfigurando o modelo negociador historicamente existente. De 2003 em diante, essa transformação se baseou na pauta da AF e SAN, mas também no apoio das redes transnacionais de movimentos e grupos de ativistas engajados por uma arquitetura comercial global mais justa. Ainda que a rodada não tenha sido finalizada, o G-20 se mostrou capaz de reformular a estrutura decisional e assim o fez a partir de uma pauta contra hegemônica e sob a liderança do Brasil que trouxe a agenda de AF e SAN para o centro do argumento da coalizão.

Esse movimento exigiu uma harmonização doméstica no Brasil, já que para o fórum do agronegócio, o G-20 não contemplava o objetivo central de liberalização comercial, pelo contrário, criava exceções à regra de abertura de mercado. Essa articulação demandou visão e esforço do fórum diplomático, outrora historicamente articulado com os princípios de liberalização e a favor das estratégias do agronegócio via Cairns.

Essa nova interpretação feita pelo Itamaraty para a OMC não era completamente enraizada por todo o corpo diplomático, mostrando os desajustes que existem no interior da organização. De toda sorte, o G-20 pôde ser conformado, mas as condições que tornavam possível alguma harmonização entre agronegócio e AF foi se fragilizando até 2008, quando o Itamaraty abandonou os princípios gerais da coalizão, se reaproximando das propostas de liberalização. Mesmo frustrado, o G-20 incutiu uma nova forma de agir pela sociedade civil, bem como um documento negociador que tem como base o reconhecimento de espaços de políticas públicas para AF e SAN.

5 **A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO)**

5.1 **Genealogia institucional da FAO, seu conceito de desenvolvimento e o impacto da organização nos temas rurais**

"As pessoas pedem por pão e nós lhes damos panfletos"[290]
Lord John Boyd Orr, primeiro diretor-geral da FAO (1945-1948)

O capítulo está organizado da seguinte forma: primeiro, discutimos a construção da FAO, conectando seu desenvolvimento institucional com os desdobramentos da agenda de desenvolvimento rural; segundo, apresentamos um panorama histórico da AF na organização para; em quarto e último, mapear a AF nas diferentes agendas da política externa brasileira especialmente no diz respeito a política internacional para agricultura.

A Segunda Guerra Mundial trouxe desolação ao mundo todo, não apenas pelo seu poder letal e capacidade de destruição em grande escala, em particular no continente europeu, mas também pela crise alimentar desencadeada com os conflitos, deixando um rastro de miséria e fome por diversas regiões do planeta. Tamanha era a crise alimentar que a discussão para a criação da FAO ocorreu antes mesmo do fim da guerra, em conferência convocada pelos Estados Unidos no ano de 1943 (em Hot Springs, Virgínia) e contando com a presença de 44 representantes de Estado. Ali, como descrito por Josué de Castro, os países presentes:

> "confessaram, sem constrangimento, quais as condições reais de alimentação dos seus respectivos povos e planejaram as medidas conjuntas a serem levadas a efeito para que sejam apagadas ou pelo menos clareadas (...) estas manchas negras que representam núcleos de populações subnutridas e famintas" (CASTRO, 1984, p.33).

A bem da verdade, antes mesmo do estopim da guerra em 1939, a outrora existente Liga das Nações já vinha debatendo questões referentes ao abastecimento alimentar mundial, reflexo das mazelas deixadas pela Primeira Guerra, aprofundadas com crise econômica de 1929. Nesse contexto, já se encontrava posta a divisão epistêmica no campo alimentar entre o grupo de economistas malthusianos que alertava para o plano quantitativo da produção de alimentos e

[290] No original: "people ask for bread and we give them pamphlets" (SHAW, 2007, p.XXI)

risco de escassez *versus* o grupo de nutricionistas que alertava sobre o crescente estágio de má-nutrição da população a despeito da superprodução e da disponibilidade de alimentos (MCKEON, 2009, p.17).

Por sinal, esta é uma das questões fundamentais que sempre estiveram presentes nos debates internos e constitutivos da FAO, isto é, sobre qual orientação geral uma organização que carrega em seu nome – "alimentação e agricultura" – deve perseguir. Lord Boyd Orr (acima citado), famoso biólogo escocês e estudioso pioneiro do campo da Nutrição, inicialmente hesitou aceitar o convite de estar à frente da FAO, por temer que o interesse das grandes potencias produtoras de alimentos terminasse limitando a nova organização a atividades como as de "coleta de estatísticas, produção de pesquisas e realização de conferências" (ORR apud MCKEON, 2009, p.18).

Desde os anos 1940, Lord Boyd Orr já argumentava que os problemas da má alimentação estavam associados a outros fatores que não só produtividade, e sim – sobretudo – à baixa renda da população, limitando sua capacidade de acesso/compra de alimentos. Quando a FAO foi finalmente criada, em 1945, apesar de constar em seu documento constitutivo a referência à pobreza como uma das causas da fome no mundo, os temores de Orr se mostraram acertados, afinal, o desenho institucional da nova organização deu pouca capacidade de agência ao espaço, tolhendo-lhe capacidade e autonomia para lidar com o problema da fome. Além disto, foi a questão da produtividade – via aumento da capacidade de produção – que terminou se destacando como estratégia primordial de atuação da organização para lidar com a carência de alimentos. Baseando-se em interesses mercadológicos de países produtores, notadamente os Estados Unidos, o mandato fundador da FAO se apoiou menos na desigualdade social e mais substancialmente "na insuficiência produtiva como o fator central [da fome]" (ANDRADE & GOMES JR., 2015, p.56).

Tal qual consta em seu preâmbulo constitutivo, o campo de atuação da FAO está no monitoramento e controle das atividades promovidas pelos países-membros em torno de quatro frentes fundamentais: a) aumento dos níveis de vida e nutrição das pessoas; b) melhoria da eficiência produtiva e distribuição do alimento e dos produtos agrícolas; c) melhoria das condições gerais de vida da população rural; d) e contribuição para a expansão da economia mundial, garantindo uma humanidade livre da fome[291]. Uma vez aprovada, a FAO efetivamente

[291] No original: "a) raising levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions; b) securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products; c) bettering the conditions of rural population; d) and thus contributing towards an expanding world economy and ensuring humanities freedom from hunger".

se transformou em uma das poucas organizações internacionais existentes no mundo com um mandato inequívoco no campo da agricultura.

Contudo, sua orientação sobre o desenvolvimento rural, desde seu ato fundador, privilegiou o aumento da produção – sob os auspícios do paradigma setorial da Revolução Verde – interferindo em toda a sua forma de interpretar a realidade rural existente e na sua forma de agir diante dos temas afeitos a essa realidade. Dentre os diversos exemplos está o termo "segurança alimentar", disseminado no pós-guerra enquanto "estratégia de autossuficiência alimentar em caso de conflitos, procurando evitar situação de penúria de alimentos" (MARQUES, P., 2015, p.18).

A associação simplificada de segurança alimentar com o aumento na produção agrícola tem diversos desdobramentos/impactos no campo da alimentação e agricultura. Por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reconhecia (e ainda reconhece) o direito fundamental de todas as pessoas à alimentação e a obrigação dos Estados-membros em prover subsistência à sua população. Contudo, apesar da segurança alimentar ter estado inicialmente atrelada à agenda mais ampla dos direitos humanos, esse escopo foi sendo paulatinamente reduzido, limitando a definição do conceito para "disponibilidade em todos os momentos de abastecimento mundial adequado de alimentos básicos para sustentar uma expansão constante do consumo de alimentos e para compensar as flutuações na produção e nos preços"[292].

Esta foi a primeira definição oficial de segurança alimentar apresentada pela FAO durante a I Cúpula Mundial de Alimentação de 1974. Consagrada normativamente, a segurança alimentar "se tornou cada vez mais desvinculada das preocupações com os direitos humanos e mais centrada na produção e oferta"[293] (EDELMAN, 2014, p.966). Nessa desvinculação, o elemento humano se perdia, já que o conceito "está mais interessado nos produtos agrícolas (*commodities*) do que nas pessoas que precisam se alimentar"[294] (FOUILLEUX, 2009, p.769).

A orientação produtivista também teve (e ainda tem) repercussões sociais e ambientais, com consequências perversas. A inserção da agricultura na cadeia global agroindustrial, em termos de quantidade e abastecimento, impactava não apenas em crises de superprodução, mas também na degradação dos recursos naturais pela produção intensiva baseada em insumos

---

Conselho da FAO, 114ª Sessão, Roma, 11-15 de junho de 2012, CL144/14 "FAO attributes, core functions and comparative advantages".

[292] No original: "availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices".
ONU, 1975. Report of the World Food Conference, Rome 5-16 November 1974. New York.

[293] No original: "became increasingly delinked from human rights concerns and centred instead on production and supply".

[294] No original: "plus intéressée par les produits agricoles (commodities) que par les gens qui en (ont) besoin pour se nourrir".

químicos e, sobretudo, no desaparecimento das unidades familiares incapazes de adentrar no universo técnico, especializado e competitivo da cadeia produtiva.

A marginalização desse nicho afetava o campo de uma maneira muito mais ampla do que simplesmente a produção em si, afinal, são esses os grupos que "desempenham importantes papéis ambientais, territoriais, sociais e culturais" no campo (MARQUES, P., 2015, p.19), diante das características multifuncionais da agricultura familiar e de pequeno porte. Outra repercussão da visão produtivista sobre a segurança alimentar é o desvio do elemento intrinsecamente social da fome, conforme retratado por Josué de Castro em seu clássico *Geografia da Fome*.

Para o autor, a fome coletiva devia ser reconhecida como uma questão social, ocasionada pelo mau aproveitamento e distribuição dos produtos agrícolas disponíveis, portanto, condicionada sobretudo a outros fatores além da quantidade, tais como interesses econômicos e políticos. A fome, para Josué de Castro, também não estava circunscrita apenas aos espaços geográficos publicamente em crise (como era o caso da Europa devastada pela guerra), pois "a fome coletiva é um fenômeno social bem mais generalizado. É um fenômeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escape à sua ação nefasta. Toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome" (CASTRO, 1984, p.56).

A base dessa constatação estaria nos desníveis econômicos mundiais, nacionais e regionais, bem como na disparidade dos níveis de produção/renda/consumo por entre as diferentes camadas sociais, tornando a fome um fenômeno generalizado. Para fazer frente às desigualdades, era necessário que o novo organismo voltado para alimentação e agricultura dispusesse de instrumentos eficazes de ação. Porém, o papel logo assumido pela FAO e pelas demais instituições internacionais criadas no pós-guerra encontrou limites diante dos interesses nacionais dos países-membros.

No caso da FAO, como descrito por Eve Fouilleux, "os governos-chaves tinham excedentes e não queriam abrir mão de qualquer poder de suas políticas internacionais sobre alimentação para uma agência internacional"[295] (FOUILLEUX, 2008, p.13). Além do controle sobre as políticas agrícolas permanecer circunscrito ao campo estatal (inclusive no campo das normas mundiais de comércio, como retratado no capítulo anterior), eram os países do Norte os protagonistas da organização e de suas diretrizes, tendo enfatizado o paradigma da Revolução Verde como promotor do desenvolvimento rural.

[295] No original: "les gouvernements clé avaient des surplus et ne voulaient abandonner aucun pouvoir concernant les politiques internationales de l'alimentation à une agence internationale".

Um exemplo dessa orientação é o discurso do Presidente Truman sobre as políticas de desenvolvimento rural, ao entender que "uma maior produção é a chave para prosperidade e paz. E a chave para uma maior produção é uma ampla e vigorosa aplicação do conhecimento científico moderno e técnico"[296] (MCKEON, 2011, p.03). Sob os princípios da Revolução Verde, a FAO assumiu desde seu ato fundador essa característica técnica e especializada para o setor rural.

As décadas subsequentes deixaram ainda mais evidente a brecha entre o problema existente de miséria no mundo e a falta de capacidade política da organização para solucionar a questão. Inclusive, o diretor-geral da FAO Dr. Binay Ranjan Sen (no posto entre 1956 e 1967), ao reconhecer as limitações governamentais e burocráticas para se atacar a questão alimentar, buscou reestruturar o trabalho da entidade via engajamento com a sociedade civil e via mobilização de campanhas mundiais contra a fome. A ideia da Campanha Mundial contra Fome (FFHC, em inglês) foi apoiada pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) e depois adotada oficialmente pela FAO no início de 1960, tornando a organização "uma das primeiras agências da ONU a estabelecer um programa estruturado de cooperação com o setor não-governamental"[297] (MCKEON, 2009, p.18). Por sinal, é essa característica um dos elementos fundamentais da retomada de um protagonismo mais marcante da organização para o tema já no século XXI, e que discutiremos nos subitens seguintes.

A partir do processo de descolonização ocorrido nos anos 1960 e 1970 e o respectivo aumento do número de países signatários da FAO, a preocupação com o controle político da pauta agrícola pelas principais potências se tornou ainda mais evidente, especialmente por ser a FAO baseada no modelo "um país, um voto" e pela articulação dos novos Estados-nação por meio de alianças, como era o caso do G-77. Uma resposta a esse cenário foi o surgimento de uma miríade de novas organizações a discutirem temas agrários no campo internacional. Dentre os exemplos estão o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Grupo Consultivo de Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR, em inglês), o antigo Conselho Mundial de Alimentação, além do fortalecimento da agenda agrícola pelo Banco Mundial e pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

[296] No original: "Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge".
[297] No original: "one of the first UN agencies to establish a structured programme for cooperation with the non-governmental sector".

Essa multiplicidade de organizações e agências disputando autoridade sobre o tema agrícola não foi um processo acidental, já que estava associado:

> "ao desejo dos países da OCDE de manter o domínio sobre a governança e a elaboração de políticas para alimentação e agricultura – via criação de novas entidades – no mesmo momento em que o número de países em desenvolvimento alterava as relações de poder do mandato original da instituição da ONU para agricultura e alimentação – a FAO"[298] (BREM-WILSON, 2010, p.07).

Como afirmado por Nora Mckeon, os países em desenvolvimento deram uma substancial importância à arena da FAO neste primeiro momento, ao passo que as potências como Estados Unidos e comunidade europeia buscavam "desmantelar diversas funções que a FAO exercia enquanto 'ministério da agricultura' da ONU"[299] (MCKEON, 2011, p.05). Uma das consequências mais marcantes foi, sem sombra de dúvidas, a criação do Comitê Mundial de Segurança Alimentar após a Cúpula de 1974, mais um passo para a erosão da capacidade político-normativa da FAO para o tema (ainda que o Comitê tenha sido, historicamente, ineficaz do ponto de vista da implementação de suas propostas).

Outro reflexo emblemático deste processo foi a criação das duas agências irmãs da FAO, o FIDA, reorientando o suporte financeiro para projetos rurais conforme o volume de recursos direcionado pelos doadores (e sendo a grande maioria deles países do Norte) e o PMA, que respondia à crise mundial de alimentos ao mesmo tempo que atendia ao problema de superprodução vivenciado pelos Estados Unidos em primeiro momento e comunidade europeia, posteriormente. Sobre o FIDA e o PMA, "embora tenham sido criados para objetivos muito diferentes e trabalharem em estreita colaboração, aproveitando-se de complementaridades claras, na realidade, suas atividades se sobrepuseram progressivamente às da FAO"[300].

No caso da Cúpula de 1974, o encontro foi emblemático não só por trazer o conceito de segurança alimentar (ainda que de cunho produtivista) à FAO, mas também por tornar evidente o debate ideológico entre o Norte e Sul que já vinha ocorrendo em outros setores da ONU, como na Assembleia Geral, em prol do movimento pela Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Os questionamentos giravam ao redor da estratégia de isolar a FAO do elemento

---

[298] No original: "the desire of OECD countries to maintain their dominance in food and agricultural policy-making and governance – through the creation of new entities - at the same time as the emergence **and** expansion in the number of developing countries changed the power relations in the original UN institution mandated in food and agriculture – the FAO".

[299] No original: "dismantling the various functions the FAO exercised as the UN's 'Ministry of Agriculture'"

[300] No original: "Although they were created for very different objectives and should work in close collaboration, taking advantage of clear complementarities, in reality their work has progressively overlapped that of FAO". Conselho da FAO, 114ª Sessão, Roma, 11-15 de junho de 2012, CL144/14 "FAO attributes, core functions and comparative advantages".

político, condicionando a organização ao elemento da *expertise* técnica. Contudo, esse deslocamento da FAO do político para o técnico sofria diversas críticas, afinal, o campo científico também é um espaço de disputa de significados e valores, e – na maioria das vezes – esses significados e valores são comumente mobilizados a favor dos interesses das potências do Norte.

A campanha global contra a fome iniciada nos anos 1960 por Binay Sen (FFCH) e o movimento de aproximação com a sociedade civil do mesmo contexto também ganhou mais um passo em 1974, pela concessão de *status* de observador para 161 organizações não-governamentais internacionais à conferência. Mesmo com acesso limitado, essa abertura para participação da sociedade civil foi reconhecida pelas próprias ONGs como "um importante catalisador do trabalho de *advocacy* nas ONGs. E Roma chamou a atenção de todo um novo grupo de ONGs e o impulsionou para o palco internacional"[301] (MCKEON, 2009, p.19).

Por fim, cabe ressaltar que da conferência em diante, o tema sobre o direito humano à alimentação retomou espaço na discussão internacional, ainda que os anos 1980 e 1990 tenham circunscrito o debate nos termos do paradigma geral neoliberal, e portanto, afetando a maneira da FAO e dos demais organismos afeitos ao tema de tratarem no plano normativo e político a questão da alimentação. A proclamação em prol do direito à alimentação pós-conferência veio com a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má-nutrição, que enfatizava que "todos os homens, mulheres e crianças tem direito inalienável a não padecerem de fome e má-nutrição a fim de poder se desenvolverem plenamente e conservarem suas faculdades físicas e mentais"[302].

Além da entrada em vigor do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incluindo o artigo 11 sobre o direito à alimentação adequada no ano de 1976, ao longo das próximas duas décadas, a FAO foi adicionando novos elementos ao seu conceito de segurança alimentar como a questão do acesso e também o componente nutricional e saudável em conformidade às características culturais de cada população (EDELMAN, 2014, p.966).

Aqui ficava evidente, por um lado, o impacto do trabalho de Amartya Sen sobre fome e pobreza e a questão da titularidade [*entitlement*], por outro, as características plasmadas pelo paradigma neoliberal. Afinal, o conceito de Sen "constituía a ponte entre as abordagens estruturais e de direitos humanos para a questão alimentar e desenvolvimento [...] e também

[301] No original: "[the 1974 WFC was judged by the NGOs themselves to have been] an important catalyst for NGO advocacy work. Rome drew the attention of a whole new set of NGO actors and propelled them onto the international stage".
[302] Declaração referendada na Assembleia Geral da ONU 3348 (XXIX) de 17 de dezembro de 1974.

contribuía para uma mudança na forma de pensar a segurança alimentar da Nação para o plano individual e domiciliar"[303] (EDELMAN, 2014, p.966). Como mencionamos no início deste capítulo – desde a fundação da FAO – a disputa epistêmica sobre as causas da fome já colocava em xeque a relação entre quantidade *versus* qualidade.

O papel do conceito desenvolvido por Sen para a questão alimentar trouxe a força da concepção de liberdade e dignidade com a possibilidade de poder prover livremente a si mesmo (BARROS & PEREIRA, F., 2013, p.110). Ainda que essa autodeterminação alcançasse uma dimensão coletiva, ela se definia substancialmente no plano individual, colocando a questão do compromisso do Estado frente ao direito à alimentação em um segundo plano de discussão e atuação.

Os anos 1980 traziam o modelo do Consenso de Washington como arcabouço fundamental de reestruturação das condições macroeconômicas dos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. A partir deste modelo, eram as forças do mercado o principal mecanismo para alocação de recursos, afetando diretamente o tipo de comprometimento do setor público. Como debatido por Ha-Joon Chang (2009), a atuação direta do Estado em atividades como de crédito, extensão rural, irrigação, fornecimento de fertilizantes e sementes, passou a ser identificada como sinônimo de ineficiência e corrupção e, diante da pressão do equilíbrio orçamentário em meio à crise dos anos 1980, esses fornecimentos diretos do Estado passaram a ser terceirizados ou dramaticamente reduzidos enquanto atividade estatal.

Ao lado da redução do Estado no plano dos subsídios, o comprometimento com o auto abastecimento nacional não mais condizia com os preceitos do equilíbrio via mercado, tornando a liberalização o mote do desenvolvimento agrícola, bem como a capacidade individual de cada pessoa prover a si mesmo. Sendo assim, se era a "autossuficiência de alimentos o objetivo de muitos países em desenvolvimento até os anos 1970 [...] Isso passou a ser criticado pelo novo consenso de Washington enquanto um objetivo ilusório e baseado em má economia e xenofobia"[304] (CHANG, 2009, p.06).

Assim são as características mais gerais dos anos 1980 e a FAO não passou incólume a essas transformações epistemológicas. Além de uma expressiva redução da campanha contra a

[303] No original: "Sen's concept of 'entitlement' constituted a 'bridge between the structural and human rights approach[es] to food in development' […] But entitlement theory also contributed to a shift in food security thinking away from the nation and toward the household or individual".
[304] No original: "national food self-sufficiency was the goal of many developing countries until the 1970s and one which is still pursued by some today. It has been criticized by the NCW as an illusory goal that is based on bad economics and xenofobia".

fome (FFCH) iniciada nos anos 1960, há um enxugamento da organização nas mais diversas instâncias: além de cortes orçamentários, postos regionais por todo o mundo foram descontinuados e a equipe no quartel-general em Roma foi significativamente reduzida. Ao lado desse processo de encolhimento da FAO, estava a personalidade do seu diretor-geral, Eduoard Saouma, que se manteve à frente da instituição pelo longo período de 1975 até 1993.

Segundo Nora Mckeon, Sauoma não era adepto à participação e engajamento da sociedade civil, tendo limitado/extinto as parcerias existentes com algumas organizações. Prejudicando ainda mais a relação FAO-Sociedade civil estava o baixo diálogo entre as diversas organizações existentes para o universo da alimentação e agricultura e, portanto, "grupos de *advocacy* tecnicamente competentes [...] tendiam a trabalhar cada qual em seu canto sem fazer conexões uns com os outros"[305] (MCKEON, 2009, p.22). Esse contexto também está atrelado com diversas considerações já discutidas anteriormente, notadamente no capítulo anterior, referente à abertura do comércio internacional para o tema agrícola.

Caminhando para o final dos anos 1980 e início dos 1990, o debate internacional sobre políticas agrícolas foi dominado pela corrente neoliberal, assumindo ser o comércio de *commodities* um dos motores fundamentais para crescimento dos países em desenvolvimento. Como realçado por Eve Fouilleux, "a liberalização do setor agrícola e o desenvolvimento como saída da pobreza foram [motes] difundidos nas mais diversas arenas e fóruns internacionais, em particular a OMC"[306] (FOUILLEUX, 2008, p.05).

Sendo assim, os desdobramentos da rodada Uruguai deram mais um passo para a pluralização das responsabilidades da governança global para agricultura e alimentação, deslocando ainda mais o eixo de responsabilidade e atuação da FAO para outros organismos internacionais, como foi o caso da pauta comercial para a nova organização internacional de comércio. Ao lado das negociações comerciais no plano global, a atuação direta dessas agências no plano local era mais um forte componente difusor do ideário liberal no terreno. Por exemplo, o Banco Mundial – com seus projetos de desenvolvimento rural – mobilizava recursos em prol da adesão pelos países dos "planos de ajuste estrutural agrícola". Dentre as linhas gerais de reajuste estrutural estavam a "retirada máxima do Estado do funcionamento dos mercados internos, eliminação de tarifas e possíveis subsídios, redução drástica do número de

[305] No original: "Technically competent advocacy groups […] tended to work each in its own corner without making connections among themselves".
[306] No original: "«libéralisation du secteur agricole» et «développement et sortie de la pauvreté» est diffusée sur plusieurs arènes et forums du débat international, dont en particulier l'OMC".

funcionários públicos, privatização sistemática das unidades de produção"[307] (FOUILLEUX, 2009, p.764).

Sob essas bandeiras, as políticas domésticas para desenvolvimento rural foram reduzidas e, no processo de desmonte do Estado, um dos setores diretamente atingidos foi do acesso à terra e políticas de reforma agrária. Em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil, políticas de reforma agrária de mercado foram internalizadas, desregulamentando o setor fundiário conforme os desígnios do mercado. O resultado de tais práticas implementadas foi não apenas o aumento do endividamento de parcela da população rural, mas também de reconcentração fundiária, a medida que as famílias rurais mais pobres não tinham condições para quitar as dívidas assumidas, revendendo suas terras para a grande produção, historicamente e tradicionalmente melhor guarnecida de disponibilidade de crédito e condições de pagamento.

Essa e todas as demais iniciativas de mercado implementadas no período foram aos poucos se constatando incapazes de dar conta da miséria, pobreza e fome no meio rural. Como desenvolvido por Ha-Joon Chang, a lógica primária do mercado está no ganho econômico e setores como da pequena produção tendem a não receber os incentivos adequados para seu fortalecimento e desenvolvimento, afinal "as/os produtoras/es de pequena escala tendem a serem um risco muito alto para o setor privado financeiro emprestar-lhes dinheiro"[308] (CHANG, 2009, p.29). Além da compra e venda de terras, a pesquisa e extensão rural – sob a lógica do mercado – também tendem a receber um menor investimento, já que o retorno financeiro é muito baixo, fazendo com que a intervenção pública na questão da difusão do conhecimento técnico e especializado seja ainda mais necessária para a faixa mais baixa da produção agrícola.

Sendo assim, os anos 1990 deram os primeiros sinais dos impactos das reformas estruturais, como foi o caso do aumento da pobreza rural e choques na viabilidade e sustentabilidade produtiva da pequena escala por todo o mundo. Ao lado do crescimento de estratégias assistencialistas, também foi a partir dessa década que diversos novos paradigmas alternativos ao neoliberalismo passaram a ser encampados pelos atores da sociedade civil, como o direito humano à alimentação [*right to food*], soberania alimentar, agroecologia, etc. Como descrito por Nora Mckeon, o mais significativo nesse processo foi o desenvolvimento "[d]os movimentos sociais rurais que se mobilizaram em reação aos efeitos devastadores das políticas

[307] No original: "retrait maximal de l'État du fonctionnement des marchés domestiques, élimination des tarifs et des subventions éventuelles, réduction drastique du nombre de fonctionnaires, privatisation systématique des unités de production".
[308] No original: "small-scale farmers may have risks that are too high for the private financial institutions to lend to them".

neoliberais sobre a produção agrícola e os meios de subsistência rurais"[309] (MCKEON, 2011, p.05).

Foi nesse contexto que novos atores rurais transnacionais despontaram no ativismo internacional, como foi o caso da COPROFAM e CLOC na América Latina, a ROPPA na África e a Via Campesina com conexões por todo o mundo. No plano institucional, em 1996 ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentação, marcando a partir dali uma nova orientação do comportamento institucional da FAO, do ativismo da sociedade civil engajada, bem como da agenda voltada para agricultura e alimentação. Discutiremos os diversos desdobramentos da Cúpula no item seguinte, porém, cumpre-se desde logo destacar que foi a partir dali que surge a "Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial", o primeiro documento a apresentar um plano coerente de fazer do direito à alimentação uma realidade (DE SCHUTTER, 2010, p.120). A cúpula de 1996 também trouxe pela primeira vez para dentro dos debates na FAO o conceito de soberania alimentar, mobilizado pela Via Campesina, esta que também estreava na FAO-Roma a partir desse encontro, se mostrando desde ali um novo ator internacional de peso para as questões referentes ao desenvolvimento rural.

A FAO e as demais organizações do sistema ONU para o tema rural ao longo dessa década ressurgiram como campo profícuo de diálogo internacional envolvendo governos, movimentos, setor privado e sociedade civil. O curioso é que, ao longo desse processo, apesar das transformações e impactos no campo da agricultura, como sintetizou Nora Mckeon, os processos ocorridos na FAO foram "os menos documentados por entre as conferências internacionais da ONU, especialmente no que tange ao envolvimento da sociedade civil" (MCKEON, 2009, p.03). Prosseguiu a autora salientando que:

> "o nexo entre alimentos e agricultura desempenha um papel extremamente importante na arena da política mundial. A comida é talvez a necessidade humana mais básica. A agricultura fornece meio de subsistência para a maioria da população mundial e para a maioria dos pobres que foram objeto de tanta atenção de tantas cúpulas. Os interesses geopolíticos e corporativos que giram em torno dessas questões são enormes, como demonstrado pelas dificuldades encontradas durante as negociações da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela crise de alimentos que eclodiu no cenário global em 2008[310]" (MCKEON, 2009, p.03).

[309] No original: "[The most politically significant among these were] the rural social movements that mobilised in reaction to the devastating effects of neo-liberal policies on agricultural production and rural livelihoods".
[310] No original: "food and agriculture nexus of issues plays an exceedingly important role in the world policy arena. Food is perhaps the most basic human need. Agriculture provides a livelihood for most of the world's population and the majority of the poor who have been the object of so much summit attention. The geopolitical and corporate interests that revolve around these issues are enormous, as demonstrated by the difficulties encountered during the World Trade Organization (WTO) Doha Round negotiations and by the food crisis that erupted on the global scene in 2008".

Diante desse cenário, a FAO, ao longo da sua história, reflete muito concretamente as diversas limitações enfrentadas por organizações internacionais do sistema ONU no que se refere às potencialidades de transformação a cargo dessas agências. Contudo, isso não retira o peso que um organismo como a FAO tem no plano da governança global para desenvolvimento rural, muito menos sua influência em termos normativos, políticos e técnicos.

Afinal, a FAO conta com cinco escritórios regionais (África, Ásia e Pacífico, América Latina e Caribe, Europa e Ásia Central e Oriente Próximo), onze escritórios sub-regionais (África central, Marrakesh, Mesoamérica, Ásia central, África oriental, Norte da África, Sul da África, Caribe, Ilhas do Pacífico e região de cooperação do Golfo), além de 133 escritórios nacionais, isto é, localizada em 133 países dos seus 194 países-membros, além da União Europeia. Portanto, a FAO dispõe de uma capilaridade única se comparada às demais organizações internacionais do sistema ONU. Quantitativamente, são mais de 3 mil pessoas espalhadas pelo mundo, sendo o trabalho delas diretamente voltado para políticas, projetos e programas afeitos ao tema rural. Para melhor atender às especificidades do universo rural, a organização se subdivide em sete principais áreas temáticas: Agricultura e Proteção do Consumidor; Cooperação Técnica e Gestão de Programas; Clima, Biodiversidade, Terras e Águas; Desenvolvimento Econômico e Social; Florestas; Pesca e Agricultura; e Serviços Internos.

Como no caso de outras agências da ONU que também gozam de maior autonomia (OIT, OMS e UNESCO), a FAO tem "membership" próprio. Seu orçamento, suas linhas de atuação e seu conteúdo programático são discutidos e definidos de dois em dois anos a partir da sua conferência bienal, além de ser este também o contexto para discussão por entre todos os Estados-membros de novos acordos e políticas referentes à agricultura e alimentação. Desde os anos 1960 e 1970, a FAO conta também com a aparelhamento do fundo para desenvolvimento, o FIDA, e do programa de ajuda humanitária, o PMA. A despeito das divergências entre as organizações, a vantagem comparativa do FIDA está na sua capacidade de financiar projetos e programas alinhados com as estratégias específicas de cada país, já que a relação é feita diretamente com os países, no plano nacional e regional.

Dentre as vantagens do PMA está a atuação de curto prazo para atender situações de emergência e crises humanitárias, oferecendo alívio a situações de insegurança alimentar, como em casos de calamidades e conflitos. Concluindo o tripé ONU em Roma está a FAO, que tem como vantagem comparativa sua capacidade técnica para o tema, afinal, desenvolve conhecimento especializado em agricultura. A FAO integra dentre as suas principais funções: desenvolvimento de políticas e capacitação, cooperação técnica, além de levantamento de dados

sobre a condição mundial da alimentação e agricultura. Ela é uma das principais produtoras de dados e estatísticas sobre o meio rural no mundo, por meio da sua base criada em 1986 a FAOSTAT (ainda que dependa substancialmente do apoio e facilitação dos países para harmonização das bases de análise).

Diante dessas informações, temos dois panoramas: de um lado, uma estrutura complexa, de alcance planetário, com orçamento e número de pessoal significativamente robusto, com reconhecimento na produção e desenvolvimento de técnicas e projetos na ponta, isto é, com impacto direto nos territórios; do outro, está uma organização com um histórico baseado em esforços sistemáticos para a redução da sua capacidade política, via pluralização de agências que também discutem agricultura no plano decisório.

Ao lado desse "desajuste" externo entre a potencial capacidade operativa da FAO e suas dificuldades de atuação, Eve Fouilleux (2008; 2009) também discutiu três principais fatores explicativos para os desajustes de funcionamento interno da instituição: falta de abertura intelectual e insulamento burocrático; o peso dos países desenvolvidos nos órgãos principais de decisão; e falta de capacidade para incluir a sociedade civil e desenvolver uma *expertise* autônoma.

Conforme levantamento desenvolvido pela autora, a maior parte do seu corpo de funcionários é composta por pessoas da área de Agronomia, contribuindo inclusive para a orientação da visão sobre desenvolvimento rural promovida pela instituição. Dentro dos preceitos do campo tradicional da Agronomia, parte substancial da interpretação sobre desenvolvimento se baseia na melhoria de técnicas (como de irrigação e plantio) a partir de recursos tecnológicos, maquinários e via insumos químicos.

Por todo o mundo, incluindo também o Brasil, ainda são poucos os cursos de Agronomia que dispõem de uma formação mais plural, voltada – por exemplo – para técnicas agroecológicas. Sendo assim, agrônomas/os ali alocadas/os seguem fortemente influenciadas/os pelo paradigma da Revolução Verde. Ao lado da formação principal em Agronomia, a complementação educacional dessas/es funcionárias/os usualmente está no campo da Economia, reforçando ainda mais a tendência de adesão aos *standards* do fórum científico. Como enfatizado por Fouilleux, o *background* do corpo técnico tem seu impacto na atuação da FAO para fortalecimento de políticas públicas, já que tem uma "abertura muito fraca para as Ciências Sociais que não a Economia, e em uma virtual ignorância das contribuições que podem fazer para a análise de políticas públicas"[311] (FOUILLEUX, 2008, p.12).

[311] No original: "très faible ouverture aux sciences sociales autres que l'économie, et dans une ignorance quasi-complète des apports qu'elles peuvent prodiguer à l'analyse des politiques publiques".

Ainda no que tange às características institucionais, os sete departamentos que dividem a atuação da organização trabalham com pouco diálogo intersetorial, dispondo de uma subcultura própria de atuação e gestão das suas atividades, além de contar com divisões e serviços específicos para cada departamento. Ao longo de diversas entrevistas realizadas para essa pesquisa de doutorado, foi constantemente relatado sobre a baixa comunicação existente entre os setores, fenômeno ainda mais agravado quando se trata da articulação entre o tripé de Roma para agricultura (FAO, FIDA e PMA).

Fouilleux também enfatizou a falta de diálogo da FAO com a comunidade de pesquisa e científica, contando, por exemplo, com poucos espaços de engajamento universitário, ao contrário de outras organizações internacionais também voltadas para a agricultura, como é o caso do Banco Mundial, organização que – por sinal – melhor remunera seu corpo técnico (e consequentemente atraindo mais *experts* e especialistas da área rural) e estando também profundamente articulada com a comunidade científica universitária (FOUILLEUX, 2009, p.781).

O segundo gargalo mencionado por Fouilleux está no plano dos jogos de poder por entre Estados. Além do aporte mínimo de cada país-membro, os aportes voluntários são majoritariamente promovidos por países do Norte, fazendo com que boa parte do orçamento total seja oriundo de menos de 30 países (FOUILLEUX, 2008, p.13). Além do controle sobre o orçamento – no sentido de onde investir e como fazê-lo – há o reconhecimento dessa influência antes mesmo de qualquer tipo de ingerência por parte dos países doadores, pois – em diversas circunstâncias – as/os funcionárias/os e ativistas autolimitam o escopo de determinados assuntos, previamente reconhecendo o risco da negativa do tema pelos Estados financiadores (MCKEON, 2009, p.92).

Além dessa "censura prévia", há exemplos em que Estados e grupos de Estados atuam diretamente na instituição para avançar/bloquear o desenvolvimento de agendas, como foi o caso da Conferência de Maastricht em 1999, quando se tentava trazer para o escopo da FAO o conceito de multifuncionalidade da agricultura. Nesse contexto, o grupo de Cairns e sobretudo os Estados Unidos reagiram intensamente ao longo das negociações, tendo em mente o impacto que esse reconhecimento poderia gerar em outras arenas, como a OMC (FOUILLEUX, 2008, p.14).

Contudo, há também os jogos de poder por entre os países em desenvolvimento, especialmente em meio aos processos de eleição para direção-geral. Como discutimos anteriormente no que diz respeito à história da FAO, novos espaços e organismos foram sendo criados e tantos outros também passaram a discutir e emitir recomendações para o mundo rural.

Para os países em desenvolvimento, a perda de ingerência normativa para assuntos rurais exigia alguma mobilização/coordenação via espaços do sistema ONU. Desde 1975, está à frente da organização representantes de países do Sul, como Líbano, Senegal e, desde 2012, o Brasil.

Contudo, os exemplos do libanês Edouard Saouma (1975-1993) e do senegalês Jacques Diouf (1993-2011), evidenciam um outro aspecto da atuação dos Países-membros, já que permaneceram à frente da instituição por longos períodos em razão da ausência de regramento a respeito de reeleição para o cargo. Ao longo dessas décadas e diante das características clientelistas dos antigos diretores, a gestão das atividades da FAO se quedou marcada pelo direcionamento aleatório de projetos e de distribuição arbitrária por entre os países-membros (FOUILLEUX, 2008, p.15). Desde a reforma da FAO e a entrada de Graziano da Silva em 2012, algumas regras mais específicas de atuação (bem como limitação a somente uma reeleição), transformaram o *modus operandi* da organização, ainda que estratégias político-diplomáticas continuem a ser aplicadas, como discutiremos no último item desse capítulo.

Como último desajuste interno da FAO discutido por Fouilleux, a autora enfatizou a dificuldade de integração da organização com a sociedade civil. Um dos exemplos mais simbólicos sobre esse desajuste ficou evidenciado no processo de desenvolvimento e publicação do "The State of Food and Agriculture" (SOFA) a respeito dos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). O relatório publicado em 2004 colocou em xeque o reconhecimento da FAO como espaço independente dos interesses dos grandes países e, sobretudo, das grandes empresas e indústrias do setor agroalimentar. Afinal, o relatório foi preparado sem nenhuma consulta à sociedade civil, e – mesmo sem essa participação – apresentou uma orientação positiva para o uso e manipulação dos OGMs como estratégia de desenvolvimento rural.

Até mesmo a Federação Internacional dos Produtores Agrícolas (FIPA), organização internacional fortemente controlada por médios/grandes produtores e por sindicatos rurais dos países do Norte, não foi consultada. A FIPA é reconhecida por sua aproximação com o mercado e por sua atitude mais consensual (e menos conflitiva) com os compromissos estabelecidos pela grande indústria agroalimentar e, mesmo com essas características, questionou a publicação da FAO do SOFA 2004 por não conter nem chancela, opinião, ou apoio da sociedade civil. Como enfatizado por Nora Mckeon, "a ideia de um 'espaço seguro' para atividade científica independente [...] se mostrou ser ilusória"[312] (MCKEON, 2009, p.92), já que o relatório mais

[312] No original: "the idea that a 'safe space' for independent scientific activity […] has proved to be illusory"

representou o interesse direto de determinados países e de determinados agentes privados globais.

Diante disso, o insulamento burocrático e características agrônomas e economicistas do corpo técnico, as disputas por entre os países-membros (sobretudo na destinação de verbas por parte dos países doadores) e o distanciamento da sociedade civil são alguns dos elementos presentes na FAO enquanto *fórum* político, isto é, como espaço para debate, fonte de conhecimento e informação, bem como construção de consensos no plano internacional, sendo o conceito de *fórum* aqui utilizado a partir do referencial analítico de Eve Fouilleux.

A FAO, por outro lado, também se apresenta como espaço de *arena*, quando acionada para consolidar acordos por entre os Estados-Membros. A título de exemplificação, a FAO alberga tanto a comissão do Codex Alimentarius (1963), fundamental para definição de normas e *standards* alimentares, a Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais (CIPV, 1997), sobre regras fitossanitárias e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA, 2001), sobre conservação e uso sustentável dos recursos fitogenéticos.

Os desdobramentos desses acordos e convenções tem impacto direto em matéria de políticas agrícolas, alcançando não apenas políticas públicas de desenvolvimento rural nacional, mas também regras para comércio internacional agrícola e para o sistema agroalimentar mundial. Ao longo dos anos 1990 e, sobretudo dos anos 2000, as características da FAO enquanto fórum e arena passaram por uma série de transformações, tendo o Brasil um papel importante nesse processo seja a partir de negociações diplomáticas (arena), seja a partir do campo institucional (fórum), por meio dos escritórios regionais e da atuação e *advocacy* no quartel-general.

Para concluir esse item a respeito da genealogia institucional da FAO sobre desenvolvimento rural, é importante ressaltar que a AF nesse espaço multilateral está intrinsecamente conectada com o tema de segurança alimentar. A pequena produção corresponde ao local de vida e subsistência de número significativo da população rural espalhada pelo mundo, afinal, diante dos mais de 570 milhões de estabelecimentos agrícolas existentes por todo o planeta, mais de 475 milhões são menores que 2 hectares e mais de 500 milhões são administrados por agricultoras/es familiares (LOWDER, SKOET & RANEY, 2016, p.27). Não é por menos que o discurso da FAO está historicamente e intrinsecamente associado ao tema da segurança alimentar. O entrave, contudo, está na discussão sobre o método de atuação via políticas públicas. Como enfatizado por Eve Fouilleux:

> "as noções de segurança e insegurança alimentar correspondem a uma realidade particularmente complexa, com inúmeras políticas públicas transversais e setoriais (agrícola, macroeconômica, comercial, social e sanitária, de transportes e infraestrutura, de desenvolvimento rural, etc), que podem jogar em suas quatro dimensões constitutivas (acesso, estabilidade de oferta, preço e qualidade sanitária), dificultando a produção de um claro discurso de coordenação sobre esta questão"[313] (FOUILLEUX, 2008, p.10).

Hoje, os dados produzidos pela FAO sobre segurança/insegurança alimentar giram em torno de sete indicadores globais baseados nas relações entre estoques e demanda; entre estoques finais e vendas; modificação na produção da cadeia de cereais de diferentes grupos de países; movimentos dos preços internacionais; índice domiciliar agregado por país; monitoramento de fatores de vulnerabilidade em nível nacional; e um compêndio de outros índices de nível nacional e local (ALENCAR, 2001, p.141). O que subjaz desses dados é a relação muito íntima entre as relações de comércio e de alimentação e subsistência.

Como desdobramento disso e tal qual enfatizado por Henry Bernstein, esse é "o 'elefante na sala' das aspirações programáticas da segurança alimentar" (2015, p.318), pois implica em refletir sobre que tipo de intervenção estatal – políticas públicas – deve existir e que tipo de regulamentação deve ser desenhada para o mercado agroalimentar e em prol da agenda de SAN. Ao longo do histórico das transformações capitalistas no campo, ao contrário do argumento de que a AF desapareceria pelo avanço técnico e especializado da produção, o setor mostrou resiliência (a despeito de seu empobrecimento), além de potencial para garantia da segurança alimentar e subsistência da população mais vulnerável, potenciais estes embasados em diversos outros elementos, muito mais complexos que apenas as condições de mercado, envolvendo também contingências históricas, sociais e espaciais (CAMPBEL & DIXON, 2009, p.262).

A bem da verdade, a relação entre AF e SAN envolve uma série de outros regimes internacionais e sistemas de governança global, como é o caso, por exemplo, do comércio internacional, que já destrinchamos no capítulo anterior. Há também o impacto da financeirização da cadeia global agroalimentar. Afinal, como enfatizado por David Burch e Geoffrey Lawrence, as instituições financeiras estão cada vez mais envolvidas em atividades outrora não ditadas pelo mercado financeiro, como o mercado de terras, fornecimento de insumos, armazenamento, logística, inspeção e certificação, bem como a produção e

[313] No original: "les notions de sécurité et d'insécurité alimentaire correspondent à une réalité particulièrement complexe. De très nombreuses politiques publiques transversales et sectorielles (agricole, macro-économique, commerciale, sociales et sanitaires, transports et infrastructures, développement rural, etc.) peuvent jouer sur ses quatre dimensions constitutives (accès, stabilité de l'approvisionnement, prix, qualité sanitaire), ce qui rend difficile la production d'un discours de coordination clair sur cet enjeu".

processamento de alimentos, comércio, venda e revenda de *commodities* e serviços alimentares (BURCH & LAWRENCE, 2009, p.271). Nesse sentido, o papel dos grandes oligopólios da venda à varejo (como as redes de supermercado) vem pressionando pela transformação das cadeias globais de alimentos, interferindo tanto na conformação das dietas de boa parte da população mundial quanto no tipo de alimento a ser produzido e sob quais critérios de produção.

Por sinal, dentre os reflexos da operação das grandes cadeias alimentares estão os impactos das novas exigências feitas pelos consumidores, alcançando não só AF e SAN, mas também o campo energético e ambiental, diante da pressão por uma oferta contínua (independentemente do ciclo sazonal) de alimentos "novos, frescos, baratos e inovadores" (BURCH & LAWRENCE, 2009, 275). Em razão do aumento da produção agroalimentar baseada no modelo de uso intensivo de recursos, com distribuição por meio de longas cadeias de abastecimento [*long supply chains*], há uma geração de expressivos custos ambientais e energéticos (MCMICHAEL & FRIEDMANN, 2007), asfixiando os serviços ecológicos dos quais a população humana é dependente, como os ciclos de água, a polinização das áreas verdes, a manutenção solos férteis, estabilidade do clima, dentre outros serviços (MARQUES, P., 2017, p.18).

Há outros *clusters* internacionais relacionados com a governança global para segurança alimentar como são os casos do campo específico da nutrição, da produção técnica agrícola, do comércio e escoamento dos produtos, da sanidade dos alimentos, do direito humano à alimentação, do desenvolvimento rural e setorial, além do campo das mudanças climáticas (MARGULIS, 2017). Tudo isso para enfatizar a complexidade da relação disposta no imbricado binômio "agricultura e alimentação", além de realçar o papel que o ativismo transnacional e que os movimentos rurais transnacionais têm desempenhado nos diferentes espaços existentes no plano internacional e – mais ainda – na FAO. Para esmiuçar como se operou tal relação entre organização internacional, sociedade civil, Estados nacionais e normas internacionais, apresentaremos a agenda de AF e SAN a partir dos anos 1990 no item a seguir.

5.2 **A agricultura familiar no tempo e espaço**

Desde a constituição da FAO, o Brasil tem uma história de aproximação com a organização. Primeiro porque, em 16 de outubro de 1945, o país foi um dos 42 Estados-Nação

presentes na cidade de Quebec, no Canadá, para aprovar a constituição do primeiro organismo internacional voltado para agricultura e alimentação. Além do ato fundador, logo nos primeiros anos, a FAO já iniciava suas atividades no Brasil, em 1949, tamanho era o interesse de aproximação do país com a organização.

Em 1951, a FAO fundou seu primeiro escritório descentralizado em toda a América Latina na cidade do Rio de Janeiro. Neste mesmo ano, Josué de Castro assumiu a presidência do Conselho da FAO, tendo ali se mantido entre 1951 e 1955, ainda que tenha assumido uma postura bastante crítica sob as reais capacidades da FAO de intervir no plano da ação política dos Estados. Quando o escritório regional migrou do Rio de Janeiro para a cidade de Santiago no Chile, no ano de 1956 (e ali permanecendo), tamanha era a necessidade de uma atuação mais aproximada do organismo com o Brasil – afinal, um país de proporções continentais – que, em 1971, foi aberto um escritório exclusivamente nacional. Inicialmente alocado no Rio de Janeiro, o escritório foi transferido em 1979 para cidade de Brasília e ali se mantém até a presente data (GRAZIANO DA SILVA, 2017, p.307).

Ao longo desse período, a FAO trabalhou ao lado das ações brasileiras para desenvolvimento rural, especialmente via difusão de estratégias e modelos de desenvolvimento tecnológico e científico, embasados na Revolução Verde. O resultado dessa relação está nos números: a produção de cereais no Brasil que girava em torno de 15 milhões de toneladas em 1961, já ultrapassava a marca de 100 milhões de toneladas em 2014 (GRAZIANO DA SILVA, 2017, p.308).

Foi só a partir dos anos 1990 que essa relação do país com a FAO começou a passar por mudanças, refletindo as transformações epistemológicas do paradigma setorial, tendo em vista que o modelo produtivo já começava a dar sinais de saturação. Aqui, discutindo especificamente a FAO, vale a pena destacar que houve dois movimentos paralelos: um no plano regional (sobre o qual já debatemos no capítulo referente ao Mercosul, mas que retomaremos mais à frente sobre cooperação), e outro no plano global, onde o debate girava mais fortemente ao redor da construção de normas internacionais.

Sobre esse segundo aspecto de transformações, podemos citar – por exemplo – as reflexões sobre sustentabilidade (já iniciadas ao longo dos anos 1970 e 1980) e que contribuíram para consagrar aspectos como o da multifuncionalidade da agricultura. Essa característica foi incorporada oficialmente ao léxico internacional a partir da Rio-92, consagrando haver na agricultura "uma ou várias funções adicionadas ao seu papel primário de produção de fibras e alimentos" (SOARES, 2001, p.86). Dentre as múltiplas funções incorporadas à agricultura estava o conceito de segurança alimentar.

O conceito de segurança alimentar, como já salientamos no item anterior, data de período muito mais antigo, porém – tal qual a compreensão sobre desenvolvimento rural – também passava por seus próprios questionamentos e revisões nos anos 1990. Quando observamos especificamente o ponto de vista brasileiro, o período compreende a formalização da primeira experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993, e que já trazia a reboque a nova nomenclatura: segurança alimentar e nutricional (SAN).

A nutrição despontou no debate público brasileiro inicialmente muito fortemente a partir da área de saúde e ainda no contexto do regime civil-militar. Como mencionado por representante do CONSEA, o debate havia se instalado, por exemplo, no Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que, "mesmo no meio da ditadura, era interessante, [pois] havia intelectuais do IPEA discutindo o programa nacional de alimentação e nutrição e com visões, para a época, até arrojadas"[314]. Dentre os acontecimentos, em 1986, houve a primeira Conferência sobre Alimentação e Nutrição, incorporando ao léxico nacional o conceito de SAN.

Há de se salientar, contudo, que foi necessário um longo "processo de amadurecimento das organizações, da militância da segurança alimentar em aceitar e compreender esse outro lado, depois do <E> no conceito"[315]. A bem da verdade, o conceito de nutrição até hoje tenciona a pauta da agricultura. Por um lado, contribui com o alerta de que a mera disponibilidade de alimentos não é elemento suficiente para uma alimentação equilibrada e saudável. Por essa razão, o conceito de SAN apropriado no Brasil não segue a expressão internacional de "segurança alimentar e nutrição" (*food security and nutrition*), pois deixa a nutrição como um segundo elemento da equação. Em "segurança alimentar e nutricional" (que seria *food and nutrition security*), ambos os elementos ganham o mesmo peso, integrando-se conjuntamente (MALUF, SANTARELLI & PRADO, 2014, p.18, nota). Por outro lado, o debate da nutrição também é tencionado do ponto de vista tecnológico, via processos de fortificação e medicalização dos alimentos, e muito mobilizado pelos grandes conglomerados alimentares (VIANA ET AL, 2017).

Retomando os desdobramentos dos anos 1990, em 1991 foi criada a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com a finalidade de garantir alimentos para a população diante da crise de oferta acarretada após a desregulamentação das políticas agrícolas dos anos 1980, e que já discutimos nos capítulos anteriores. Também não é por menos que, das propostas

[314] Entrevista com representante A do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[315] Entrevista com representante A do CONSEA realizada em outubro de 2017.

apresentadas pelo Governo Paralelo em 1991, foi a "Política Nacional de Segurança Alimentar" que acabou por ser incorporada pelo governo Itamar Franco.

O período contou também com a formalização do CONSEA, como já mencionamos, e a consagração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. Essas diferentes frentes para o tema de SAN mostravam não só a urgência do assunto, mas também a abertura de "novas abordagens para o desafio multidimensional da promoção de SAN" (BALABAN, 2017, p.287). Apesar da abertura para o tema, todas essas propostas enfrentavam as dificuldades de um sistema político ancorado sobre o paradigma neoliberal, fazendo com que "as iniciativas no campo social [encontrassem] um horizonte muito limitado" (CONSEA, 2009, p.24). Por sinal, esse foi o quadro que deu ensejo às transformações na agenda de SAN no Brasil, quadro que também se repetia no mundo inteiro, inclusive nas arenas internacionais, notadamente a FAO.

Duas décadas depois da I Cúpula Mundial de Alimentação de 1974, a mobilização por uma nova conferência sobre o tema reapareceu no cenário internacional. O período, contudo, vivia aquilo que John Shaw e Edward Clay identificaram como "fatiga das conferências internacionais" (SHAW & CLAY, 1998, p.60), já que inúmeros outros eventos despontaram no mesmo contexto[316], saturando a capacidade de ação e articulação dos países e demais atores não-governamentais.

A despeito da crítica, a nova conferência refletia uma demanda externalizada ao longo das celebrações pelos 50 anos da FAO, das manifestações globais em razão da criação da OMC e seus impactos na agricultura, e também pelo agenciamento pessoal do novo diretor geral, Jacques Diouf, que assumiu o posto em 1993. Diouf ganhou os holofotes da mídia internacional em razão das inúmeras críticas disferidas sobre o comprometimento dos países-membros com a organização, salientando, por exemplo, que o orçamento da FAO totalizava "menos do que nove países desenvolvidos gastam com comida para gatos e cães em seis dias, e menos do que cinco porcento dos habitantes de um único país desenvolvido gasta todo ano com produtos para emagrecer, pelo excesso de comida"[317] (SHAW, 2007, p.351).

[316] Dentre as conferências, estavam: Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Rio-92), a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos em 1993, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento em 1994, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social em Copenhagen em 1995, a IV Conferência Mundial sobre Mulher em Pequim, também em 1995 e a Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos, Habitat-II em 1996.

[317] No original: "less than what nine developed countries spend on dog and cat food in six days and, listen to me, less than five per cent of what the inhabitants of one developed country spend each year on slimming products to counter the effects of over-eating".

Dentre as inúmeras dificuldades enfrentadas pela II Cúpula Mundial de Alimentação realizada em 1996 estava o compromisso global pela erradicação da fome. A própria palavra – erradicação – foi motivo de debate (e rechaço), como realçado por representante do MRE:

> Os textos negociados na FAO falavam em acabar com a fome de uma maneira muito tímida. Muitas vezes, você tinha que brigar para colocar o termo 'erradicar a fome', 'erradicar a fome e a pobreza'. Muitos delegados (principalmente dos países desenvolvidos, mas também de muitos países em desenvolvimento) brigavam para colocar a palavra 'aliviar', 'diminuir'. A ideia era que você nunca conseguiria acabar com a fome e com a pobreza, no máximo, aliviar ou diminuir[318].

Reconhecidas todas as ressalvas, a II Cúpula ainda assim foi capaz de apresentar elementos positivos. Afinal, além de revisitar o conceito de segurança alimentar[319], conseguiu aprovar Declaração e Plano de Ação para combate da fome no mundo, trazendo o compromisso da redução pela metade do número de pessoas vivendo em insegurança alimentar até 2015. Apesar de ainda não ter havido comprometimento pela eliminação/erradicação da fome, a aprovação de plano concreto de ação foi um dado saudado positivamente.

'Outro desdobramento importante da cúpula foi a aproximação da condição de subalimentação com a agenda dos direitos humanos, tendo os governantes se comprometido pela sua implementação, também de forma gradual, até a data de 2015 (BARROS & PEREIRA, 2013, p.112). Como descrito por Nora Mckeon, a FAO efetivamente corria o risco de ter o tema alimentar marginalizado na agenda de desenvolvimento global, já que a "meta da fome" [*hunger goal*] não estava originalmente contemplada no desenho original dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Houve, portanto, um "forte *lobby* feito pela FAO para incorporar [o tema da fome], no ODM número nº1, redução da pobreza"[320] (MCKEON, 2009, p.50).

A aproximação da agenda de SAN com a de direitos humanos, como tratado por Priscilla Claeys, também trazia seus benefícios, pois: contribuía para a redefinição das barreiras entre o justo e o injusto; extrapolava concepções setoriais, face ao seu sentido universal; e facilitava a integração de múltiplas ideologias, contribuindo na difusão de campanhas independentemente dos referenciais políticos, ideológicos ou culturais (CLAEYS, 2015, p.453). O direito humano à alimentação (DHA) teve uma trajetória difícil, especialmente pela resistência de alguns países

[318] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[319] O conceito de segurança alimentar foi alinhado com os preceitos gerais do direito à alimentação, e, na sua dimensão alimentar, passou a envolver elementos como: quantidade suficiente, oferta estável e continuada, capacidade de autossuficiência, equidade no sentido de acesso universal sustentável e sustentabilidade (SILVA, 2014, p.14).
[320] No original: "it took strong lobbying by the FAO to get it incorporated into the MDG Number One on poverty"

– notadamente os Estados Unidos – em fazer equivaler o direito à alimentação [*right to food*] aos demais direitos, como os civis e políticos.

Como discutido por John Shaw, a transformação do alimento em um direito "poderia gerar ações legais exigindo provisões de ajuda alimentar ou provisões especiais de alimentos nos acordos internacionais de comércio"[321] (SHAW, 2007, p.355). Apesar das dificuldades, a aproximação de SAN à agenda dos direitos humanos facilitou o contato da FAO com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, iniciando uma trajetória em prol das diretrizes voluntárias pelo direito à alimentação (MARGULIS, 2017, p.513), adotadas a partir de 2004[322].

Tanto a revisitação do conceito de SAN, quanto a implementação do plano de ação concreta para 2015 e a aproximação da FAO com a pauta do DHA foram esforços válidos, contudo, tiveram ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 resultados ainda bastante tímidos. De fato, o foco de combate à fome sempre esteve historicamente muito marcado pela visão produtivista, isto é, acreditando ser possível eliminá-la exclusivamente a partir do aumento da produção.

A partir dos anos 1990, essa lógica "foi substituída por uma compreensão mais profunda da conexão inerente entre desnutrição e pobreza. Em particular, tornou-se cada vez mais claro que a fome tem sua raiz na pobreza dos agricultores familiares e suas famílias" (GRAZIANO DA SILVA, 2017, p.313). Contudo, a resposta ao desafio da fome – que voltou a se aproximar do conceito de desenvolvimento rural – veio inicialmente pelo mercado, muito pautada pela estratégia de liberalização do comércio alavancada pela recém-criada OMC.

Todo o panorama já discutido no capítulo anterior volta aqui a ser bem-vindo, especialmente com relação às críticas da capacidade do livre mercado de plenamente atender às diferentes camadas sociais, já que é a competitividade e não a solidariedade a mola mestra do processo de liberalização (ANDRADE & GOMES JR., 2014). O mesmo pode ser dito com relação à satisfação do DHA, pois "o alimento nesse sistema é um bem privado, só havendo incentivo para produzi-lo se houver lucro, e o acesso se dá apenas para aqueles que podem pagar" (NOLASCO, LAHSEN, OMETTO, 2016, p.37). Nesse contexto, a associação entre pobreza, agricultura de pequeno porte/familiar e fome fica ainda mais evidente, já que essa parcela da população mais pobre recai nas falhas de mercado. Não sendo a AF competitiva num

[321] No original: "[declaring food a 'right'] could lead to legal actions requiring the provision of food aid or to special provisions for food in international trade agreements".
[322] "Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional". 127ª Sessão do Conselho da FAO, novembro de 2004.

mercado completamente aberto, resta-lhe como atendimento das suas necessidades apenas políticas de viés assistencialista, característica do paradigma setorial dos anos 1990, e que discutimos no segundo capítulo.

De fato, a Declaração da Cúpula de 1996 enalteceu a capacidade do mercado em assegurar SAN, ao reconhecer, por exemplo, que "as políticas comerciais agrárias e comerciais em geral contribu[e]m para fomentar uma segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado". Seguindo essa linha pró-comércio, salientou estar dentre as estratégias da FAO, "continuar a apoiar os países em desenvolvimento na preparação de negociações comerciais multilaterais"[323].

A exaltação ao modelo produtivista foi um dos pontos mais contundentes de desacordo entre as delegações dos Estados e a sociedade civil, que muito trabalhou nesse encontro para evitar tal associação direta de SAN com o comércio. Contudo, o plano de ação aprovado recomendava explicitamente soluções embasadas no comércio e em tecnologia (MCKEON, 2009, 40-41). Com isto, a FAO oficializou sua condição complementar ao arcabouço internacional de comércio, contribuindo inclusive com ações preparatórias para as negociações comerciais (FOUILLEUX, 2009, p.773).

Antes de concluir as principais características sobre a FAO nesse período dos anos 1990, resta ainda destrinchar um último elemento fundamental decorrente da II Cúpula Mundial de Alimentação: a participação da sociedade civil. Mesmo que a reunião promovida pela FAO tenha vivenciado a "fatiga" do ciclo de conferências da ONU e que "tenha permanecido um pouco à margem do processo em comparação com [as demais] cúpulas"[324] (MCKEON, 2009, p.24), o encontro foi uma importante ocasião para a reunião de diversos setores da sociedade civil que, até o momento, pouco haviam trabalho em conjunto.

Muitas organizações sequer tinham conhecimento umas das outras. Partindo do exemplo da CONTAG, explicou sua/seu representante que, quando se tratava de engajamento nas arenas internacionais nesse período, a organização dispunha de interação apenas com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), já que, na ocasião, era a representante nacional dos assalariados rurais[325]. Esse também era o contexto em que as organizações e movimentos sociais rurais em geral davam seu pontapé inicial no processo de regionalização dos seus

[323] Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. 13-17 de novembro de 1996, FAO, Roma/Itália.
[324] No original: "it remained somewhat on the margins of the process compared with the summits"
[325] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

contatos, pela região da América Latina. Sendo assim, o palco global para atuação desses atores ainda estava em construção.

Os grupos brasileiros articulados ao redor da agenda de SAN também ainda não haviam iniciado seu processo de internacionalização. Como descrito por representante do CONSEA, naquele contexto inicial "os movimentos sociais brasileiros nunca tiveram essa visão internacionalista, em grande parte pela dificuldade de falar inglês"[326]. No mesmo sentido também enfatizou representante da CONTAG, afirmando que a pauta internacional durante o primeiro CONSEA era bastante marginal, pois, diante dos desafios nacionais "o tema internacional era muito lateral"[327]. Outro comentário nesse sentido foi de representante do MRE, entendendo que, na ocasião do CONSEA de 1994, "o conceito de SAN inexistia internacionalmente. Havia no meio acadêmico essa discussão. Inclusive, foi o Brasil que impulsionou esse conceito, em debates no âmbito da FAO"[328].

Desde os anos 1990 – e com repercussão no processo de internacionalização – havia também a questão referente às divergências entre AF e SAN. Esse é um debate complexo, sobre o qual não nos estenderemos em profundidade. Cumpre, portanto, apenas destacar que os princípios e valores centrais que orbitam ao redor de ambos os fóruns de ideias – de AF e SAN – também condicionam o tipo de engajamento dos grupos, movimentos e ativistas de cada fórum em espaços internacionais. A FAO sem sombra de dúvidas tem sido um claro exemplo dessas divergências, por se tratar de uma arena que discute tanto agricultura quanto alimentação.

Por exemplo, como mencionado sobre o desenvolvimento de SAN no Brasil, uma parte significativa dos atores ligados à agenda vieram pelo campo da saúde, tendo inicialmente se engajado mais fortemente na pauta via temas como de nutrição, abastecimento, distribuição, pobreza, etc. Nesses termos, as pessoas envolvidas "saíam muito mais da área não-agrária do que da área agrária. Muito mais com quem trabalhava com abastecimento urbano e que entendia a necessidade de fazer a ponte entre abastecimento e consumo. Não era o pessoal tradicional das Ciências Agrárias"[329].

Evidentemente, a afirmação não é taxativa. Contudo, como delineado no segundo capítulo, os principais atores envolvidos com a agenda da AF nesse primeiro momento tinham como preocupação central os debates mais específicos sobre o modelo fundiário e produtivo,

[326] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[327] Entrevista com representante C da CONTAG realizada em novembro de 2017.
[328] Entrevista com representante A do MRE realizada em outubro de 2017.
[329] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.

envolvendo temas como de distribuição de terras, acesso a mercado, crédito, etc. Usando como exemplo o caso dos debates dos grupos de trabalho do Governo Paralelo (um contexto importante para a constituição da agenda de SAN), o GT sobre questões agrárias apresentava divergências quanto à inclusão ou não dos temas de SAN.

Foi explicado por representante do CONSEA que "tinham dois GTs [agrário e SAN] e nós de SAN sempre defendíamos que tinha que ter uma articulação dos dois, mas o pessoal da reforma agrária achava que tinha que ter uma coisa em separado"[330], para contemplar mais enfaticamente a questão do acesso à terra, por ser uma pauta ainda muito ativa pós-redemocratização. Essas foram, portanto, algumas das dificuldades que já davam indícios das barreiras de articulação – desde o Brasil – entre ambas as agendas, ainda que diversos movimentos orbitem ao redor dos temas que tanto a AF quanto SAN têm em comum.

Quando retomamos o impacto da conferência de 1996, é possível identificar a construção de um novo modelo de relacionamento e de engajamento da sociedade civil da II cúpula em diante. Em 1995, a federação italiana de ONGs iniciou um processo de consulta global para organização de um fórum paralelo ao encontro oficial da FAO. O engajamento das organizações, contudo, contou com o aprendizado das conferências da ONU na primeira metade da década de 1990. Por exemplo, a Rio-92 teve seu impacto por ter colocado em contato diversos atores da sociedade civil, mas o forte peso das ONGs no encontro evidenciou a discrepância da participação de organizações melhor estruturadas *versus* movimentos sociais de base. Nas palavras de Nora Mckeon:

> "[Havia] a tensão entre as ONG internacionais que gozavam de prerrogativas especiais até então e aspiravam representar a sociedade civil do mundo em fóruns internacionais e o novo universo variado de grupos locais e nacionais e de redes regionais e globais representando constituintes e modos de organização que tinham pouca relação com as ONG internacionais tradicionais"[331] (MCKEON, 2009, p.35).

A busca pelo engajamento e participação dos movimentos de base já mostrou seus reflexos no fórum paralelo de 1996, devido ao comprometimento dos grupos organizadores de levar para a conferência os mais variados representantes dos movimentos rurais existentes ao redor do mundo. A CONTAG, que até 1996 mantinha apenas contatos esporádicos com a FAO (isto é, sem uma relação mais engajada), passou a se aproximar dos demais movimentos globais

[330] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[331] No original: "the tension between INGOs, which had enjoyed special prerogatives up until then and aspired to represent the civil society of the world at international forums, and the variegated new universe of local and national groups and regional and global networks representing constituencies and modes of organization that bore little relation to those of the traditional INGOs".

– mesmo que de forma ainda embrionária – a partir dali. Na ocasião, "a sociedade civil preparou uma grande conferência paralela e a CONTAG esteve lá e não esteve sozinha. Havia mais de 200 pessoas do Brasil [...] Aí eu fui compreender um pouco tudo aquilo"[332].

Dentre os destaques da conferência e do fórum paralelo foi – sem sombra de dúvidas – a participação da Via Campesina, rede de movimentos campesinos recentemente formada, mas que ganhou clara notoriedade deste contexto em diante. Antes de passar para os pontos que envolvem mais especificamente essa rede, vale a pena enfatizar que as características desse encontro de ONGs e movimentos em 1996 deu azo à formação de uma nova estratégia de engajamento da comunidade internacional. Inicialmente contou com o apoio da Federação italiana de ONGs, e – mais para a frente – permitiu a constituição do Comitê Internacional de Planejamento (CIP), formalizado na conferência seguinte, de 2002, que tinha e ainda tem como princípio de atuação o apoio à participação das/dos representantes dos movimentos sociais e rurais de base de todo o mundo nos fóruns da FAO. Sobre a importância da representação dos movimentos sociais e seus constituintes, justificou representante do CONSEA que:

> "havia essa dificuldade de trabalhar junto com as ONGs [...] O ritmo é diferente, a forma de pensar e tomar decisão e a própria estratégia. Os movimentos são mais radicais e firmes em suas posições, mais independentes. As ONGs negociam muito mais, pois não tem o mesmo nível ideológico e tem uma intenção política de sobreviver, o que compromete a combatividade das ONGs. [Havia] uma dificuldade de articulação das ONGs de um lado e os movimentos do outro. [...] Os movimentos rurais eram mais reticentes ainda."[333]

A Via Campesina desempenhou um destacado papel nesse processo. Além de uma voz crítica e ativa às respostas produtivistas desenvolvidas pela FAO, a Via teve a oportunidade de apresentar publicamente na Cúpula seu conceito de Soberania Alimentar, em contraposição ao conceito de SAN elaborado pela FAO durante a conferência (NIEMEYER, 2007, p.144). O novo termo ainda não era claramente compreendido, muito menos utilizado pelos diversos círculos existentes, mas desde ali foi se construindo e se desenvolvendo (MCKEON, 2009, p.39).

A ênfase inicial da soberania alimentar ia mais no sentido reativo do processo em curso de liberalização do comércio e defendia a produção agrícola local, o acesso à recursos fundiários, água, sementes e crédito. A Via também exigia maior atuação do Estado diante da importação agrícola, em prol de uma agricultura nacional sustentável (MARQUES, P., 2015, p.22). Soberania alimentar era, como analisado por Marc Edelman, "um slogan, um paradigma,

[332] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[333] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.

um *mix* de práticas políticas, um movimento e uma aspiração utópica"[334] (EDELMAN, 2014, p.960).

Sob a declaração cujo título era "Lucros para poucos ou comida para todos", duas principais distinções podiam ser sublinhadas entre o conceito de soberania da Via e o de segurança alimentar aprovado pela FAO na cúpula. A primeira distinção estava no plano da neutralidade do conceito. Segurança alimentar não destacava a disparidade de forças e da concentração do poder econômico existente na cadeia de produção de alimentos. Já o conceito de soberania alimentar justamente enfatizava a questão da assimetria, tornando o Estado um ator indispensável para o equilíbrio das forças político-econômicas profundamente desiguais. A segunda distinção estava na forma de produzir alimentos. Ainda que a FAO tenha ao longo dos anos contribuído com estudos e pesquisas sobre manejo sustentável dos recursos naturais, o conceito de soberania trazia uma posição enfática em favor da pequena escala, além de preferir práticas agroecológicas (GORDILLO, 2013, p.06).

Essas distinções, contudo, não fazem do conceito de soberania alimentar um conceito facilmente operacionalizável, especialmente no que tange à real capacidade da pequena produção de ser plenamente/completamente autossustentável para todas as regiões do mundo (AGARWAL, 2014). Como já discutimos no capítulo anterior, há de fato lugares no mundo sem condições agrícolas para abastecer toda a sua população, necessitando do comércio para suprir sua demanda alimentar. Há também a questão apresentada por Edelman sobre "quem seria soberano na soberania alimentar [...] seria o Estado-Nação, a região, a localidade ou as pessoas?"[335].

Para o autor, o conceito pára no meio do caminho por não ser capaz de claramente demarcar quais instituições estariam à frente da administração e pelo zelo de sua implementação (2014, p.968). De toda sorte, ainda que a soberania tenha seus desafios concretos para encarar no caso de se pretender ser um conceito alternativo de segurança alimentar e com potencial de implementação no plano político, o fato é que despontou no universo normativo internacional a partir da cúpula de 1996 e desde então foi mobilizado como uma bandeira crítica à FAO e aos países-membros sobre a questão alimentar.

Para além da participação da Via Campesina, diversas outras organizações também se engajaram ao debate internacional sobre agricultura e alimentação durante a conferência. Como

[334] No original: "It is at once a slogan, a paradigm, a mix of practical policies, a movement and a utopian aspiration".
[335] No original: "who is the sovereign in 'food sovereignty' [...] Is it the nation-state, a region, a locality or 'the people'?"

explicado por Nora Mckeon (2009), entre as décadas de 1960 e 1980, mais de 150 conferências globais foram realizadas sob os auspícios da ONU, contudo, as conferências realizadas nos anos 1990 continham exatamente o diferencial desse novo engajamento das organizações não-governamentais. Segundo a autora, a participação desses atores nas arenas internacionais foi paulatinamente se constituindo como um ajuste estrutural do paradigma da relação entre o público e o privado, e essa transformação ficou clara da conferência de 1996 em diante (MCKEON, 2009, p.10). No caso das agendas não-securitárias, de *low politics*, a participação da sociedade civil era ainda mais marcante (MCKEON, 2009, P.10 apud WEISS & GORDENKER, 1996).

Os impactos dessas transformações também repercutiram no Brasil. Como já mencionamos anteriormente, diversos grupos nacionais tiveram a oportunidade de se conhecer em Roma, ainda que todos fossem do mesmo país. A construção das agendas de AF e SAN e a baixa articulação dos movimentos na década de 1990 são alguns dos fatores explicativos para tanto. Outra característica da participação brasileira na cúpula diz respeito à composição do documento oficial, já que "era no início do governo FHC e eles não tinham o mínimo de ideia do que [a cúpula] se tratava"[336]. Diante da falta de compreensão sobre essa agenda por parte do governo, "eles praticamente entregaram para a sociedade civil fazer o documento"[337], como foi mencionado por representante do CONSEA. De fato, a elaboração do documento brasileiro contou com um forte engajamento dos grupos não-governamentais. Contudo, ao longo do processo de negociação em Roma, o Brasil terminou assumindo posições mais conservadoras daquelas desenhadas no seu documento inicial.

Por sinal, é sempre importante realçar que o movimento a favor de SAN não era capitaneado exclusivamente pelas ONGs e movimentos sociais. A Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), por exemplo, também se envolveu ativamente na disputa de sentidos e de reconhecimento sobre os termos do debate de SAN. No caso da ABAG, o grupo insistia sobre a importância dos valores do mercado como forma de garantir que a agricultura pudesse assegurar abastecimento alimentar adequado (MARQUES, P., 2015, p.21).

Com essas diferentes participações, o documento oficial tripartite desenvolvido – trazendo contribuições do governo, sociedade civil e agentes privados – de alguma forma já sinalizava a transformação do paradigma da relação entre o público e o privado. O peso da atuação brasileira coincidiu com a criação do Fórum Global sobre Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e o estabelecimento de sede inicial na cidade de Brasília. Em 1998, foi

[336] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[337] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.

a vez da criação do Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN), que seguiu como um dos espaços mais ativos em prol de SAN enquanto o CONSEA se encontrava extinto. Diante do aumento da proeminência do engajamento e ativismo político da sociedade civil, a FAO em 1999 acabou adotando a "Política e Estratégia de Cooperação com Organizações Não Governamentais e da Sociedade Civil", como forma de aumentar a legitimidade e eficiência de alguns dos seus processos decisórios (FAO, 2013, p.08).

Outro dado importante é que foi estabelecido um compromisso para a realização de um novo encontro internacional cinco anos depois de 1996, para debater os avanços concretos no campo da efetivação das metas traçadas para diminuição da fome em 50% até 2015. Destacou-se nesse processo a aprovação da criação de um mecanismo para que os principais constituintes do campo rural, ambiental, florestal nas diferentes regiões do mundo pudessem também contribuir com a estratégia. Esse mecanismo, que se oficializou como CIP em 2002, trouxe mais claramente o reconhecimento da variedade existente no campo da sociedade civil. Como explicou representante do CONSEA, havia – por exemplo – ONGs que enfatizavam sua ligação com as organizações de base, sem uma relação real, partindo de "uma ligação totalmente artificial, fajuta"[338]. Do outro lado, "tinham os movimentos sociais tentando se colocar, mas não tinham condições de ir, né? Não tinham dinheiro. Foi aí que se criou o tal do CIP"[339].

O processo de constituição do Comitê Internacional, o CIP, nos remete ao espectro regional da FAO e de suma importância para a agenda internacional da AF. Afinal, após 1996, foram iniciadas as consultas regionais pelos escritórios espalhados do mundo. Na América Latina, a FAO de Santiago iniciou suas consultas, abrindo o convite para algumas organizações da AF e de SAN. Como tratou representante da CONTAG, nessa primeira etapa, o processo ainda era muito oficialista, mas a CONTAG "se articulou com o FBSAN e começamos a colocar gente pra dentro"[340]. Apesar dos encontros ocorrerem duas vezes ao ano, prosseguiu representante enfatizando que "lá na sede da FAO, pegavam vários temas pra consultar com a gente. Era uma nova relação com a FAO. Isso fez com que a gente caísse de cabeça nas consultas"[341].

Importante lembrar que, contemporaneamente, o FIDA também já dava início a sua transformação de estratégia de atuação, reconhecendo que seus programas de redução da pobreza tinham resultados muito baixos e não escalonavam em políticas públicas. A nova

[338] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[339] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[340] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[341] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

contribuição e orientação do Fundo, ao lado das iniciativas do CIP, também serviam para promover esse contato das organizações da AF na região, elemento importante para o adensamento das relações das organizações da AF, bem como para melhor entendimento sobre o funcionamento desses organismos, das políticas públicas e das formas de intervenção política.

Além da oficialização do CIP, que "marcou uma intensificação decisiva na interação da sociedade civil com a governança multilateral, quantitativa e qualitativamente, criando a base para a criação de um relacionamento inovador"[342] (MCKEON, 2009, p.68), a "Cúpula + 5", como ficou conhecida, avançou na definição dos pontos do Plano de Ação para redução da fome, além de ter lançado campanha de "Aliança Internacional contra a Fome", já que os impactos para alcance das metas entre 1996 e 2002 se mostravam baixos (MALUF, 2006, p.03).

Simultaneamente também seguiam os trabalhos para a elaboração das diretrizes voluntárias para a realização progressiva do Direito à Alimentação (aprovada em 2004), tendo sido o tema fortemente mobilizado nos dois encontros. Outro debate contemporâneo e de importância para o universo de AF e SAN foi a aprovação pela FAO em 2001 (com entrada em vigência também em 2004), do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA). A importância desse tratado está no plano da necessidade de proteção e conservação *in situ*, isto é, nos próprios locais da agrobiodiversidade. Além de definir normas para utilização sustentável dos recursos em prol da alimentação e agricultura, o TIRFAA reconheceu os direitos e o papel dos agricultores em seus territórios na conservação da agrobiodiversidade, bem como a contribuição das comunidades indígenas, locais e tradicionais para esse fim (BUSTAMANTE & DIAS, 2015, p.74).

Esses são alguns dos acontecimentos que foram paulatinamente sendo construídos ao redor de uma agenda entre AF e SAN e que contribuíram para uma revisão dos paradigmas sobre o setor. Apesar do ambiente aparentemente favorável à agenda, isso não significa que todos os movimentos tenham tido grande impacto no plano global, que não tenham passado por movimentos de contenção (vide o caso da palavra *redução* da fome, ao invés de *erradicação*) e que não tenha havido diversos outros episódios mostrando exatamente como o avançar desse tipo de pauta é dado à reveses e dificuldades institucionais. Um dos melhores exemplos foi o caso da publicação do relatório do SOFA de 2004, como já mencionamos. Com o título "Biotecnologia Agrícola: Uma Resposta às Necessidades dos Pobres", apesar de trazer uma série de ponderações sobre os prós e contras ao uso dos OGM, concluiu o relatório pendendo

[342] No original: "marked a decisive intensification in civil society interaction with multilateral governance, both quantitatively and qualitatively, creating the basis for the forging of an innovative relationship".

para o lado positivo, apresentando "a agricultura transgênica como solução para a fome no mundo" (NIEMEYER, 2006, p.66).

A tomada de posição controversa da FAO sobre a questão também se aproveitou da Conferência Regional para Ásia e Pacífico sediada pela China, grande apoiadora e utilizadora de biotecnologia agrícola. Na ocasião, também foi registrada a negativa da obtenção de visto de entrada no país por diversos grupos da sociedade civil, tornando a divulgação do material ainda menos inclusiva. O exemplo do SOFA serve para enfatizar como, a despeito do avanço da abertura institucional para participação das organizações sociais, do avanço do paradigma sobre direito humano à alimentação e do crescimento da mobilização de conceitos como de soberania alimentar, ainda assim, a FAO resistia a determinadas mudanças, evidenciando alguns vieses institucionais e dificuldades operacionais, características que já discutimos no item anterior.

Diante das dificuldades organizacionais e da persistência quanto ao baixo impacto das estratégias tomadas pela instituição no que se refere à redução da pobreza (BREM-WILSON, 2010, p.07), seis dos principais doadores da organização – Austrália, Alemanha, Reino Unido, Canadá, Japão e Estados Unidos – explicitaram ser fundamental que a FAO passasse por um processo de Avaliação Externa Independente (MCKEON, 2009, p.105). A Avaliação foi estruturada no decorrer de 2006 e, após um ano de levantamento sobre o papel da FAO para o tema da agricultura e alimentação, a Avaliação Externa Independente recomendava a adoção de uma "política de reforma com crescimento", de modo que a FAO investisse mais estrategicamente e racionalmente nas suas competências principais (GRAZIANO DA SILVA, 2017, p.314).

Além de uma série de detalhamentos sobre seu funcionamento e formas de atuação, se destacou a afirmação colocada no relatório final, enfatizando que "se a FAO desaparecesse amanhã, precisaria ser reinventada. O desafio é reinventá-la antes que ela se torne insignificante"[343] (IEE, 2007, p.06). Ou seja, reconhecia-se o papel fundamental desempenhado pela FAO, contudo, também reforçava a importância de sua reconfiguração no plano das demandas globais.

Como descrito por Carolina Milhorance e Folashade Soule-Kohndou, a crescente disputa de atuação entre FIDA e PMA e a proliferação de outras instituições globais e regionais na área de pesquisa e desenvolvimento rural, como era o caso do Grupo Consultivo de Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR), da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África

[343] No original: "If FAO were to disappear tomorrow, it would need to be re-invented. The challenge is to re-invent it before it fades to insignificance".

(NEPAD) e o crescente engajamento e atuação do IICA na América Latina geravam um ambiente de atuação competitiva nessas áreas, tornando urgente uma revisão da estratégia de incidência da FAO (MILHORANCE & SOULE-KOHNDOU, 2017, p.465).

Essa urgência de revisão dos compromissos da FAO com o regime alimentar global ficou ainda mais presente diante da crise alimentar mundial já em curso a partir de 2007. Segundo Oliver de Schutter, relator especial das Nações Unidas para o direito à alimentação, as origens da crise de alimentos de 2007-2008 se encontravam nas alterações e flutuações vivenciadas pelo mercado de derivativos financeiros (como fundos *hedge*, fundos de pensão e bancos de investimento) baseados em produtos alimentícios. Ainda que as operações financeiras tivessem pouca preocupação direta com o mercado de produtos agrícolas, a financeirização do sistema agroalimentar gerava sensíveis impactos no sistema de produção e abastecimento (DE SCHUTTER, 2010, p.06).

Diante da oscilação no mercado internacional e da espiral ascendente do preço dos produtos alimentares e de petróleo (importante componente na cadeia agroalimentar para as áreas de pesticidas e transporte), a crise levou a um aumento de quase 30% no custo doméstico dos principais produtos alimentares básicos (SCHMITT & MALUF, 2010, p.140). Para aqueles que sofriam mais diretamente com as oscilações, o resultado foi um aumento do número de vítimas da extrema pobreza, levando aproximadamente 150 milhões de pessoas à condição de insegurança alimentar. Já o número de pessoas malnutridas chegou a escala de 1 bilhão (BREM-WILSON, 2010, p.07). O cenário ajudou a enfatizar o fracasso da atual arquitetura da governança global para segurança alimentar e de seu papel na contenção das oscilações que afetavam a SAN do mundo.

A partir de 2008, diversas mobilizações globais foram discutidas para se dar cabo da crise. Dentre elas, estiveram a criação pelo G8 da Parceria Global para Agricultura e Segurança Alimentar (GPAFS, em inglês), liderada por França e Inglaterra, contando com o engajamento de grandes grupos privados do setor alimentício, e a criação da Força-Tarefa de Alto Nível da Secretaria Geral da ONU para Segurança Alimentar e Nutricional Mundial (HLTF em inglês), envolvendo diversas agências da ONU. Esses novos mecanismos, ainda que também não tenham efetivamente contribuído para a redução da crise de alimentos, certamente evidenciaram a incapacidade da FAO de lidar com a questão. Afinal, o GPAFS era uma estrutura fora do sistema ONU, e, para o HLTF, mesmo sendo a FAO a organização que explicitamente dispõe em seu mandato a tarefa precípua de lidar com o tema da alimentação, a FAO não foi incluída na linha de frente da Força-Tarefa da ONU na ocasião de seu lançamento, tendo sido relegada a um segundo plano pelo então secretário-geral Ban Ki Moon (MCKEON, 2009, p.109).

Se a FAO passava por uma crise de legitimidade nos temas de agricultura e alimentação, o interesse dos grandes países e das empresas multinacionais do setor alimentício em assumir o papel de comando sobre a pauta de SAN foi mais um motivo de preocupação por parte da própria FAO e dos organismos da sociedade civil, que viam o risco do interesse privado "passar por cima da família multilateral da ONU e aumentar ainda mais seus domínios no sistema alimentar mundial"[344] (MCKEON, 2011, p.07). A crescente participação e engajamento da sociedade civil na FAO, via CIP, já foi um passo importante, pois trazia a legitimidade da comunidade de pequenas e pequenos agricultores do Sul global, principais afetados da crise em questão. Tendo em mente que a Avaliação Externa Independente da FAO já contemplava a necessidade de promover reformas e que a estrutura se reinventasse em prol da governança global para SAN, a principal frente de mobilização foi direcionada para o Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA).

O CSA, criado desde a primeira Cúpula Mundial de Alimentação de 1974, nunca concretamente logrou ser um espaço de efetivo impacto para as ações internacionais sobre SAN. Como balanço dos anos 2000, o comitê era reconhecido como um órgão moribundo "cuja percepção de irrelevância para a agenda de segurança alimentar até então levou alguns comentaristas e Estados membros a considerar que ele seria dissolvido, encerrado ou a frequência de suas reuniões reduzida"[345] (BREM-WILSON, 2010, p.03).

Apesar do CSA ser um comitê independente, sua agenda de trabalho, seu *locus* de realização e as delegações participantes, todos coincidem e estão em sintonia com as atividades desempenhadas pela FAO, instituição anfitriã do comitê. Por essas razões, o CSA foi igualmente contemplado na avaliação externa da FAO, que reconheceu ser o comitê o que melhor se envolveu e engajou ao longo dos anos com a sociedade civil, mas parecia estar "perdendo seu momento" (IEE, 2007, P.203).

A reforma do CSA tinha como principais objetivos: retomar a centralidade política da organização; fazer do comitê um espaço de debate político; e promover maior inclusão e participação democrática (BREM-WILSON, 2015, p.75). Houve um grande esforço diplomático para que a reforma do CSA pudesse ser aprovada. O Brasil, por sinal, foi um grande apoiador dessa agenda, tendo sido – desde 2005 – presidente do Comitê do Conselho para Avaliação Externa Independente, acompanhando as recomendações de reforma do CSA e

[344] No original: "bypass the multilateral UN family and strengthen their hold on the world's food system".
[345] No original: "whose perceived irrelevance for the food security agenda up until then had led some commentators and member states to consider that it be disbanded, wound down, or the frequency of its meetings reduced".

chancelando o desenho de uma participação mais ampla e igualitária das organizações de sociedade civil no Comitê (BARROS & PEREIRA, 2013, p.127).

Há, inclusive, menção por várias/os entrevistadas/os que o modelo do CONSEA brasileiro sempre foi posto como exemplo de adoção/implementação. A pressão em favor da reforma do CSA também veio pela constatação – por parte dos países em desenvolvimento – de que os novos espaços de deliberação sobre o sistema agroalimentar (como o GPAFS) podiam acabar subtraindo o peso que países menores dispõem nos espaços multilaterais, já que nessas arenas cada país detém direito à voto e veto (BREM-WILSON, 2015, p.78).

O pacote de reformas buscava efetivamente recuperar a legitimidade do espaço. Dentre as transformações mais simbólicas, certamente a reconfiguração do modelo de participação foi a mais importante delas. Antes, o CSA dispunha de um modelo tradicional de participação onde se diferenciavam "membros *versus* observadores", sendo esses observadores na maior parte das vezes organizações já bem-estruturadas seja do terceiro setor, seja do setor privado. A nova proposta pretendia criar um espaço de engajamento ativo "para garantir que as vozes de todas as partes interessadas relevantes - particularmente as mais afetadas pela insegurança alimentar - fossem ouvidas"[346].

Pós 2009, as associações da sociedade civil e do setor privado ganharam seus próprios mecanismos independentes de participação, constituindo-se como um novo membro legítimo do Comitê. Esses mecanismos (Sociedade Civil e Setor Privado) tinham – e ainda tem – sua participação garantida, não apenas no momento da reunião, mas também lhes são assegurados meios para que possam se reunir periodicamente ao longo do ano, mantendo ativo o processo de consulta sobre as propostas em desenvolvimento e que vão ser apresentadas nas reuniões oficiais.

Como explicado por Brem-Wilson, foram os princípios da inclusão e de conexão do Comitê com a realidade existente no campo, os que guiavam o projeto de reforma do CSA (BREM-WILSON, 2010, p.18). Portanto, aqui é possível ver a importância da mobilização do CIP (formalizado desde 2002), para o engajamento da sociedade civil nas consultas sobre a FAO. Afinal, os movimentos sociais rurais puderam ir tomando familiaridade com a agenda da FAO e do CSA, além de buscarem fincar seu direito de participação como representantes legítimos da realidade no terreno na ocasião da reforma do CSA.

[346] No original: "ensure that the voices of all relevant stakeholders – particularly those most affected by food insecurity - are heard". Committee on World Food Security, 35 Session, Rome, 14, 15 and 17 october, 2009. Agenda Item III, Reform of the Committee on World Food Security: Final Version

Esse engajamento, contudo, não foi simples. Como descrito por representante do CONSEA, "os movimentos sociais assumiram [papel] sobre as ONGs, mas na base da porrada, do contrário, as ONGs não largariam o osso de jeito nenhum" [347]. Nesse processo, o Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) estabeleceu como prerrogativa priorizar os representantes do campo[348], permitindo a participação de ONGs internacionais, mas limitando sua atuação para áreas de assessoramento e suporte. O aprendizado tomado ao longo dos anos pelos movimentos de base e a sua organização a partir de redes internacionais (como a Via Campesina, o COPROFAM, a ROPPA e a AFA) também foram dados fundamentais para esse reconhecimento.

Por outro lado, o CIP se opôs radicalmente à criação do Mecanismo do Setor Privado, argumentando que a participação do setor com um mecanismo próprio apenas fortalecia um grupo já economicamente poderoso, além de ameaçar a participação dos representantes da agricultura familiar, do campesinato e das comunidades tradicionais, sensivelmente desnivelados no jogo de forças do sistema agroalimentar. A campanha contra o MSP, contudo, não logrou sucesso e o mecanismo privado se tornou parte da reforma do Comitê. Outra derrota da campanha promovida pelo CIP foi da inclusão na pauta oficial do CSA da questão sobre soberania alimentar. O conceito é usualmente levantado e mobilizado pelo MSC, mas não foi contemplado como um pilar fundamental do comitê reformado. Há uma série de outras questões importantes e detalhes sobre o funcionamento do CSA que poderiam ser melhor apresentados e detalhados. Contudo, para essa tese e seus desígnios, o que cumpre aqui realçar é o processo histórico levado à cabo pelas organizações de base para seu engajamento na arena da família ONU que trata especificamente da agenda de SAN.

A mobilização contra a fome e à pobreza rural trouxe para dentro do CSA organizações da agricultura familiar, tradicional, camponesa e indígena de diferentes partes do mundo, sobretudo de países do Sul geopolítico, onde está localizada a maior parte dos agricultores de pequena escala. É evidente que a abertura do CSA para participação ativa dos movimentos sociais rurais não significa que sua participação disponha automaticamente de efetividade. Na realidade, o MSC constantemente sofre com questões de sustentabilidade financeira em razão da redução do suporte direto dado pelos Estados-membros. Com isso, o mecanismo está constantemente debatendo a aceitação ou não do financiamento de seu funcionamento por instituições privadas, como é o caso da Fundação Bill e Melinda Gates, que dispõe de sua

[347] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[348] São representantes legítimos do CSM: Pequenos agricultores; pescadores artesanais; pastores; sem-terra; pobres urbanos; trabalhadores agrícolas e alimentares; mulheres; juventude; consumidores; povos indígenas.

própria agenda de desenvolvimento rural e de SAN. As críticas colocadas são do risco da cooptação do espaço, da reconfiguração das pautas, da redução da autonomia dos movimentos, dentre outras questões.

Outro dilema vivenciado pelo espaço é sobre o tipo de impacto do MSC nas deliberações finais aprovadas pelos países. Por exemplo, ao longo da reforma do CSA, houve um debate se o mecanismo teria ou não direito ao voto na plenária. A decisão final foi pela inclusão do MSC como membro legítimo, com direito à voz e assento, porém sem direito ao voto, já que a responsabilidade de implementação das decisões segue dos Estados-membros e a sociedade civil não deveria ser responsabilizada pela aprovação ou implementação de uma decisão que cabe aos Estados implementar.

O grande debate hoje posto é se a inclusão e a participação social têm tido, de fato, real capacidade de trazer mudanças sociais concretas ou se tem se configurado apenas como um espaço formal obrigatório onde sua contribuição é baixa ou irrelevante. As dificuldades foram claramente observadas nas negociações sobre a volatilidade do preço dos alimentos em 2011, quando houve uma enorme resistência por parte dos países em assumir posturas mais assertivas e a sociedade civil tomou a decisão de se levantar e sair - *walk-out* - no meio das deliberações como forma de protesto (CLARKE, 2011). Como alertado por Brem-Wilson, o futuro da transformação da governança no nível global para SAN depende que o componente da inclusão seja significativo [*meaningfully inclusive*], do contrário, corre o risco de simplesmente não ter futuro algum (BREM-WILSON, 2010, p.36).

Essas reflexões são importantes para analisarmos todos os espaços internacionais a partir das suas potencialidades e limitações. A FAO, em especial, dispõe de diversas peculiaridades que viemos destacando ao longo desse capítulo. Como bem observado por representante do MRE, ao contrário das demais agências da ONU que dispõem de alguma visibilidade midiática e que melhor engajam o interesse da sociedade internacional, parece haver um desconhecimento generalizado com relação ao papel desempenhado pela FAO no mundo, mesmo sendo hoje a maior agência especializada das Nações Unidas em termos de capilaridade, orçamento e número de funcionários. Dentre suas considerações sobre esse desconhecimento, a/o representante atribui ao fato da "agricultura não ser necessariamente um tema muito atraente para o público urbano médio, nem para os produtores e consumidores da grande mídia. Há uma certa dificuldade de se ver interesse nos temas da FAO, o que a FAO faz e o que a FAO pode fazer"[349].

[349] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.

Essa falta de visibilidade, atrelada ao histórico de redução da capacidade de agência da FAO ao longo dos anos (e que detalhamos no subitem anterior), não invalida o peso que o organismo ainda dispõe no campo do desenvolvimento rural, especialmente nos países mais pobres do mundo, onde o suporte e assistência técnica da instituição segue influenciando as atividades *in loco*, isto é, aquelas realizadas no território. Isso também não quer dizer que as atividades estão em conformidade com modelos e propostas de desenvolvimento rural sustentável, e sim apenas enfatizam que a capilaridade da FAO segue de fato alcançando o campo e influenciando modos de pensar sobre a produção. Portanto, sua importância mais elementar está no fato de atingir o lugar de morada e vivência das pessoas, e sobretudo a população rural.

Se a FAO tem a capilaridade de acessar o terreno, ao longo da última década, a agricultura familiar – enquanto tema, grupo social e projeto de desenvolvimento rural – foi também crescendo dentro da instituição. O Brasil teve uma contribuição de destaque para esse crescimento e melhor discutiremos sobre essa atuação – via difusão políticas de AF e SAN – no próximo item. Contudo, ao lado do papel do Estado, o fortalecimento das próprias organizações de AF mundo afora teve papel igualmente fundamental para retomada do debate sobre desenvolvimento rural no que tange a importância da pequena agricultura para aspectos ambientais, alimentares, sustentáveis e humanos. Como enfatizado no relatório do HLPE, "talvez uma das razões mais importantes para desenvolver e ajudar a agricultura familiar seja porque ela abriga muitos grupos sociais, cuja emancipação é fundamental para um desenvolvimento social e humano mais amplo" (HLPE, 2013, p.56).

O relatório seguiu destacando outras potencialidades desse fortalecimento dos grupos ligados à AF. Destacou, por exemplo, o aumento da capacidade desses atores para reorganizar o setor de serviços e recursos; o aumento do poder de mercado e de barganha desses produtores; além da melhoria da sua capacidade de influência no processo decisório no plano local, nacional, sub-regional e internacional (HLPE, 2013, p.40). É sobre essa agenda político-normativa que nos debruçaremos no item seguinte.

5.3 **AF no campo da PEB para cooperação internacional: quais impactos na FAO?**

Para compreendermos a atuação brasileira sobre a agenda da AF tendo como referencial a FAO, precisamos rememorar as características da organização, que – como ela própria define – atua como uma "organizadora, facilitadora e fonte de referência para a coerência das políticas globais e para o desenvolvimento de códigos, convenções e acordos globais"[350] (FAO, 2007, p.14), incluindo aí o universo do desenvolvimento rural e SAN. Portanto, por ser uma instituição envolvida com a troca de experiências (especialmente no plano regional), uma produtora de conhecimento e *expertise* sobre agricultura e alimentação e por ser uma construtora de normas/orientações sobre a temática, a FAO é um grande conector, um *hub*, com múltiplas entradas.

Para a política externa, essa questão não é diferente. Como tratado por representante do MRE, "a FAO é um universo gigantesco, onde se tem os temas mais diversos, desde os assuntos relacionados à pesca, até florestas [...] recursos genéticos para alimentação e agricultura, solos, água, enfim"[351]. Outra/o representante do MRE sublinhou no mesmo sentido, expressando ser "a FAO um mundo, e eu acho que ela tem um problema que ela não comunica bem o que ela faz, pois ela faz muita coisa: pesca, floresta, pecuária, recursos genéticos, SAN, Nutrição... É mesmo um mundo"[352].

Sendo assim, não é a apenas via agricultura que o Brasil se engaja hodiernamente com a FAO. Por exemplo, há muitas questões que envolvem recursos naturais e fitogenéticos e que estão sobretudo sobre a coordenação da pasta ambiental, tanto via Ministério do Meio Ambiente, quanto pela Divisão de Meio Ambiente (DEMA) do Itamaraty. Evidentemente, o desdobramento dessas questões alcança o universo da produção agrícola, contudo, dedicaremos nossa observação sobre o engajamento brasileiro com a FAO a partir dos temas mais explicitamente conectados com a AF e SAN.

E, quando traçamos um histórico dessa relação, vemos que a FAO está no âmago dos debates sobre o próprio conceito de AF no Brasil. Essa questão já foi longamente discutida no segundo capítulo, cumprindo aqui apenas destacar o papel desempenhado pela organização na construção das tipologias sobre a agricultura no Brasil (pelo convênio FAO-INCRA), e que trouxe à tona o próprio conceito de agricultura familiar. Como mencionado por representante do DESER, a importância de entender a diversidade do campo, era elemento indispensável para melhor lidar com a pobreza rural. Afinal, "a agricultura tem diferentes perfis e se precisa de

[350] No original: "as a convener, a facilitator and a source of reference for global policy coherence and in the development of global codes, conventions and agreements".
[351] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[352] Entrevista com representante G do MRE realizada em setembro de 2017.

linhas diferenciadas, notadamente diante da pobreza extrema. Tudo é agricultura familiar, mas se eu vou entendendo a diversidade, fica mais fácil fazer a política"[353].

Nos anos 1990, a relação do Brasil com a FAO esteve muito associada à promoção de estudos e investigações sobre a realidade rural. Um outro depoimento que vai nessa direção foi de representante do MDA/SEAD, enfatizando que "a FAO no Brasil, inicialmente, bem no começo [...] teve esse mérito de fazer essa investigação sobre terra, lá no Incra. [...] Esse foi um trabalho muito importante que se fez com os companheiros da FAO de Roma"[354]. Também foi enfatizado por diversas/os entrevistadas/os, a importância da relação FAO-Brasil a partir da contratação de consultorias.

Na carência de um corpo técnico robusto que pudesse debater os temas de desenvolvimento rural no Brasil, foram essas contratações via FAO que contribuíram para dar prosseguimento ao debate sobre AF, financiando pesquisas e a construção de conhecimento sobre a realidade rural brasileira. Aqui, fica bastante evidente a característica da FAO como construtora de conhecimento, destacando sua forma de atuação a partir de parcerias. Como mencionado por Anna Barros e Flávia Pereira, o trabalho da FAO sempre foi bastante desenvolvido a partir de parcerias – com setor público e privado – tendo no Brasil trabalhado com a CONTAG, a CNA, o IBASE, com a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), além de Universidades e outras organizações (BARROS & PEREIRA, 2013, p.126).

No que tange à relação com a sociedade civil, destacamos no capítulo referente ao Mercosul como a estrutura da FAO regional contribuiu também para esse processo paulatino de troca de contatos e experiências. Também cabe aqui recolocar os desdobramentos pela via inversa, ou seja, do plano global para o regional – como foi o caso da abertura do processo de consultas à sociedade civil após a cúpula de 1996 – estimulando o contato de diversos grupos e movimentos a partir da FAO regional de Santiago.

Esse amadurecimento dos contatos e das pautas foram fundamentais para consolidação e fortalecimento da agenda do plano latino-americano. A oficialização do CIP em 2002 foi mais um passo nesse sentido, se juntando a outras iniciativas regionais como o próprio Mercosul, o IICA, etc. Para a atuação específica de PEB, não havia nos anos 1990 um claro engajamento ativo com relação à FAO, reduzindo-se apenas ao acompanhamento dos debates nas conferências internacionais. No capítulo referente à OMC, já destacamos a falta de orçamento do Itamaraty para engajamento nas negociações comerciais internacionais em curso, ainda que o tema fosse de suma importância para o país.

[353] Entrevista com representante A do DESER realizada em novembro de 2017.
[354] Entrevista com representante C do MRE realizada em maio de 2017.

Se havia uma crise orçamentária para a atuação na OMC que era um espaço político-diplomático em alta, as características da FAO nos anos 1990 e seu baixo perfil na política internacional só reforçavam essa atuação diplomática menos ativa, questão que fica nítida quando observamos o organograma do MRE, que na ocasião ainda não dispunha de representação específica para as agências da ONU ligadas à agricultura. Os temas referentes à FAO, FIDA e PMA era todos geridos e administrados pela Embaixada do Brasil em Roma e a criação da Representação Permanente do Brasil junto à FAO, FIDA e PMA (REBRASFAO) só ocorreu na década seguinte.

Antes de passarmos para essa inflexão da relação diplomática do Brasil com a FAO, cabe reforçar que o fórum de AF e também o fórum de SAN (usando os referenciais de Eve Fouilleux) ainda estavam em construção nos anos 1990. Os contatos iniciados nas conferências internacionais foram um pontapé importante, bem como a abertura de diálogo via FAO regional. Para ambos os casos, o processo era muito mais fortemente doméstico do que internacional, ainda que a AF já tenha iniciado a constituição da COPROFAM e a agenda de SAN contasse com a organização do Fórum Global e depois o Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN). O fórum do agronegócio não dispunha de atuação claramente direcionada para essa arena, salvo seu interesse em acompanhar o conceito de SAN e seu alinhamento à lógica comercial e produtiva.

Quando viramos a década e passamos para o período Lula e em seguida Dilma, assistimos à implementação de uma nova relação com a FAO. Essa nova relação é promovida por múltiplas frentes, e que englobam: a cooperação internacional Sul-Sul, o engajamento a partir da região via escritório regional, o apoio à realização de encontros e conferências internacionais, a atuação no processo de reforma institucional da organização, além da mobilização nos fóruns globais a favor de transformações normativas em prol de AF e SAN.

Pensando a atuação brasileira nos fóruns multilaterais, foi explicado por Eric Sabourin e Paulo Nierdele que:

> "Historicamente, este tipo de espaço foi pensado para difundir as 'boas instituições' criadas pelos países desenvolvidos no pós-guerra. Tendo como eixo central o sistema das Nações Unidas, estes fóruns foram concebidos como arautos de um modelo de 'democracia global' (sic) responsável por conceber e propalar soluções de governança para as economias em desenvolvimento" (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.11).

A partir de políticas inovadoras que envolviam uma agressiva estabilização econômica, o aumento do poder aquisitivo da população e a expansão de programas sociais (ROCHA; BURLANDY; MALUF, 2012, p.519), o Brasil desenvolveu um histórico positivo no plano

macroeconômico que, conjugado a um cenário internacional estável, soube harmonizar desenvolvimento econômico e justiça social. A síntese que melhor simbolizava essa nova estratégia foi, sem dúvidas, o Programa Fome Zero. Muito sucintamente, o plano na sua origem esteve ancorado no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), criado logo no início do governo Lula para dar força institucional e sustentabilidade à estratégia, que era baseada em ações de três tipos: "*ações estruturais* voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; *ações específicas* para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente; *ações locais* implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil" (MALUF, 2006, p.18).

Já em 2004, o MESA foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que pretendia desenvolver uma "atuação integrada que articul[asse] acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e mobilização e controle social" (MALUF, 2006, p.20). Os mecanismos domésticos (que já discutimos ao longo dessa tese) envolviam o próprio MDS, o MDA, o MMA para recursos naturais, o Ministério da Educação com a agenda de alimentação escolar e os conselhos participativos, especialmente o CONSEA e o CONDRAF.

Agora, quando analisamos a difusão dessa estratégia internacionalmente, além das ações específicas dos ministérios e da ABC, outros quatro mecanismos também precisam ser destacados: O Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo (IPC-IG em inglês); o Centro de Excelência contra a Fome do PMA, o fundo do Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o Fundo Brasil-FAO (FRAUNDORFER, 2013, p.98).

Tratando especificamente de cada um desses mecanismos, em primeiro lugar, o IPC-IG foi inicialmente lançado em 2002, porém, em 2004 foi transferido para Brasília. Sua criação foi resultado de uma parceria entre o governo brasileiro e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). A partir de 2007, o IPC-IG reformulou sua frente de pesquisa e passou – com o financiamento do DFID – a desenvolver estudos e análises específicas sobre o Bolsa Família. Em 2008, o IPC-IG lançou o Programa África-Brasil de Cooperação para Desenvolvimento Social e visava familiarizar seis países africanos (Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia) com os projetos e ações do Bolsa Família brasileiro (FRAUNDORFER, 2013, p.101). No que tange aos reflexos específicos para AF, essa sensibilização favorecia a disseminação das demais estratégias do Fome Zero, dentre elas, as políticas de AF e SAN.

O segundo mecanismo, o Fundo IBAS, foi oficialmente lançado em 2004 e também pretendia ser um mecanismo de cooperação Sul-Sul entre os três países do Fórum. Além do

apoio à difusão de boas práticas – contemplando as ações e políticas entorno de AF e SAN – o Fórum também criou o fundo para promoção de aportes financeiros pelos países envolvidos, de modo que fosse possível concretamente se atacar à questão da fome e da pobreza. Em 2006, o fundo ganhou o prêmio "Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul" do PNUD, e em 2010 o prêmio "Millennium Development Goals Awards", na categoria Cooperação Sul-Sul, outorgado por uma ONG voltada à promoção das Metas do Milênio (JARDIM, 2014, p.26).

O terceiro mecanismo, o Centro de Excelência, também segue a linha da difusão de boas práticas e do apoio à cooperação sul-sul. Suas origens vêm do FNDE que, a partir de 2005, incrementou sua agenda de cooperação Sul-Sul bilateral ao buscar também incluir – além do segundo país cooperante – um organismo internacional na equação. Por exemplo, a partir dessa cooperação trilateral, o FNDE ao lado da FAO apoiou a criação de programas de alimentação escolar em países como Haiti, Cabo Verde, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (BALABAN, 2017, p.290). Já a partir de 2008, o Brasil se engajou num diálogo de alto nível com o PMA, em razão do reconhecimento do país como um importante interlocutor global. Desses entendimentos, foi oficialmente estabelecido em 2011 o Centro de Excelência do PMA no Brasil, ação que contou com a mobilização de esforços diretos do MDS, FNDE, a ABC e o próprio PMA.

O centro tem como objetivo ser "um *knowlegde hub* da *expertise* brasileira [...] e pode ser enquadrado como uma variável catalisadora do processo de compartilhamento da lógica brasileira de promoção da SAN por meio de políticas públicas" (BALABAN, 2017, p.301). Dentre suas atividades de maior escala, estava o Programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA África), que se baseava no PAA brasileiro, e buscava estimular a aquisição local de alimentos da AF em dez países africanos (Etiópia, Malaui, Moçambique, Níger, Senegal, Gana, Ruanda, Zimbábue, Quênia e Costa do Marfim). O PAA Africa contava com o apoio do programa de assistência humanitária da CGFOME, o Programa Compras para o Progresso (P4P) do PMA, além da coordenação da ABC (FRAUNDORFER, 2013, p.108).

Por fim, o quarto mecanismo de difusão internacional da estratégia do Fome Zero foi a relação Brasil-FAO, que dentre suas realizações contou com a criação do fundo Brasil-FAO de 2008. Contudo, até a formalização do mesmo, o país já vinha estreitando sua relação com a FAO regional desde muito antes, como foi o caso do lançamento da Iniciativa para América Latina e Caribe Sem Fome. A campanha foi proposta por Brasil e Guatemala, partindo do modelo do Fome Zero e endossada por 29 países da região. Dentre os grandes destaques da iniciativa estava a meta de completa erradicação da fome até 2025, "alvo muito mais ambicioso do que o alvo oficial para as Nações Unidas", que pretendia reduzir a fome na metade até 2015

(GRAZIANO DA SILVA, 2017, p.311). O projeto também contribuía para a aproximação dos países sobre a questão da fome, sendo esta uma nova abertura para "um diálogo que não existia antes na região"[355].

Tendo em vista que o escritório regional da FAO assumiu o papel de coordenador da iniciativa, a partir de 2009, o projeto se tornou oficialmente o enquadramento estratégico para todos os projetos da FAO na região, aprofundando a difusão das propostas elencadas pelo Fome Zero brasileiro. Nas palavras do então representante regional da FAO, Raúl Benitez:

> "o Brasil tem realizado grandes progressos na luta contra a fome e a desnutrição e, por isso, seu conhecimento e experiência em programas como Fome Zero e de Alimentação Escolar, entre outros, precisam ser compartilhados com outros países da América e do Caribe. Por meio da Cooperação Sul-Sul podemos alcançar êxito nestes países"[356].

A América Latina efetivamente se consubstanciou como elemento-chave no processo de difusão da agenda da AF, por envolver a relação entre políticas públicas e os movimentos sociais, as características histórico-culturais dos territórios, além das considerações referentes às normas subsidiárias dispostas no referencial teórico-analítico deste estudo. Contudo, antes de tratar pormenorizadamente dessa questão regional, o que se busca enfatizar com os quatro mecanismos acima listados – os dois centros de estudo, excelência e pesquisa e dois fundos de combate à fome e pobreza – é que a difusão das políticas demandava a construção desse conhecimento sobre "boas práticas", mas também necessitava de considerável investimento e de recursos (FRAUNDORFER, 2013, p.116).

Nesse sentido, o Brasil concretamente aportou orçamento para cooperação seja na relação bilateral, seja via fundos internacionais. E, na ausência de recursos próprios, igualmente investiu nas estratégias de cooperação trilateral, onde entrava com a *expertise* que vinha desenvolvendo nacionalmente, ao lado de um parceiro que pudesse fazer a alocação do investimento para execução do projeto.

Evidentemente que essa incidência no campo da *expertise* não significou, nem significa, uma automática transferência de políticas, e o mesmo pode ser dito quanto ao sucesso das experiências compartilhadas a partir do Brasil. Afinal, o conhecimento em geral é complexo, amplo e vai muito além de dados e informações. O conhecimento sintetiza:

---

[355] Entrevista com representante A do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[356] "Brasil e FAO assinam convênios de cooperação para combater a fome na América Latina e Caribe". Disponível em: https://nacoesunidas.org/brasil-e-fao-assinam-convenios-de-cooperacao-para-combater-a-fome-na-america-latina-e-caribe/. Acesso em out.2018.

> "o ambiente social, cultural e institucional em que é desenvolvido e, portanto, reflete características nacionais específicas, incluindo a cultura, desenvolvimento tecnológico, fundos e recursos, a organização da indústria, condições de demanda e oferta, além das condições do meio científico, tecnológico e regulatório"[357] (JANDHYALA & PHENE, 2015, p.03).

As complexidades do processo de internacionalização de uma agenda como é a da AF a partir do Brasil são enormes, mas as características regionais, a campanha em prol do fortalecimento da região e o compartilhamento de aspectos sociais, históricos e econômicos muito contribuíram para uma melhor difusão pelo continente latino-americano da AF do que, por exemplo, pelo africano. Essas foram também algumas das reflexões apresentadas por representante do MDA/SEAD, ao explicar que "no escritório regional do Chile, a gente atuava muito. [Tendo] o Brasil como um dos principais doadores [...] Tinha uma incidência maior de se debater e de se discutir projetos para a região". Sobre a atuação no continente africano, para além das características histórico-culturais, "na África era tudo mais difícil: logística, conhecimento, capacidade e tal"[358].

Mesmo que o Brasil tenha realmente buscado incidir na África (ainda mais categoricamente na parte final dos anos 2000), "o peso que o Brasil jogava na FAO regional era muito superior ao peso que o Brasil jogava na FAO Mundial"[359]. A agenda do Mercosul e da REAF, com sua forte participação social, tinha uma contribuição significativa para tanto, pois permitia que essa agenda na América Sul "chegasse muito mais. Tinha projetos, cooperação, agenda de fortalecimento da AF com os movimentos. E colocando recursos para a FAO regional fazer a agenda internacional da AF"[360]. A importância da região – notadamente para a atuação internacional do MDA/SEAD – foi constantemente apontada por suas/seus representantes, que "vislumbra[vam] na atuação da FAO da América Latina um instrumento para potencializar nossa política [...] É como se a gente tratasse a FAO como um braço da política internacional do MDA para América Latina e Caribe"[361].

Outro dado importante sobre essa relação Brasil e FAO regional foi a eleição de José Graziano da Silva em 2006, já que o economista esteve diretamente envolvido tanto na construção quanto na implementação do Fome Zero no Brasil. Após sua eleição, reconheceu

[357] No original: "It reflects the social, cultural, and institutional environment in which it is developed and therefore reflects specific national characteristics, including culture, technological development, resource endowments, organization of industry, demand and supply conditions, and scientific, technological, and regulatory environments".
[358] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[359] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[360] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[361] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

Graziano que, a partir da FAO, "como chefe do Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, pude ajudar a catalisar a experiência brasileira em projetos Sul-Sul direcionados à luta contra a pobreza e fome na região" (GRAZIANO DA SILVA, 2017, p.310). Portanto, todas essas condições específicas da América Latina contribuíram para um diálogo político que não encontrava as mesmas condições com outros contextos, como era o caso da relação Brasil-África.

O Brasil, ao longo dos anos 2000, se tornou o quinto país mais representado no continente africano. Além da questão rural, a administração dos governos do PT se apoiou também em diálogo político, cooperação técnica e em investimento e comércio como forma de aprofundar suas relações com os países da África (MILHORANCE & GABAS, 2015, p.02). A atuação no continente, contudo, foi marcada muito claramente pela competição de atores domésticos e de seus projetos para a área de agricultura e desenvolvimento rural. A ausência de um marco regulatório sobre a cooperação brasileira também contribuía para a falta de coordenação das ações.

Como tratado por representante do MDA/SEAD, "ocorriam coisas malucas. Ocorria de estarmos num país e ficarmos ali sabendo que tinha um cara da Embrapa lá também, com um projeto parecido, mas que ninguém sentou para conversar" [362]. Além da concorrência de projetos, outra/o representante do MDA/SEAD também destacou que a cooperação internacional "nunca contou com uma máquina capaz de gerar uma reflexão, uma estratégia comum, sobre 'como' e 'porquê' se faz cooperação. Era a maior zona e nunca conseguimos resolver"[363].

Dentre os diferentes projetos encampados pelo Brasil só em Moçambique e que disputavam espaço para atuação, estavam: as iniciativas privadas, como os investimentos da Vale S.A. nas minas de carvão de Moatize, o corredor de Sena e Nacala; o programa triangular Brasil-Japão-Moçambique (ProSAVANA) para desenvolvimento do setor do agronegócio; os programas de compra de alimentos como o PAA Africa e o programa para alimentação escolar (PRONAE); além do Programa Mais Alimentos, que focava na concessão de crédito público para AF adquirir maquinários e equipamentos adaptados (MILHORANCE & GABAS, 2015, p.07). Destacando essas contradições, seguiu a/o representante do MDA/SEAD enfatizando como "o governo, por um lado, tá trabalhando com segurança alimentar, mas a própria

[362] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[363] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

cooperação do Brasil em outras áreas tá fazendo desmatamento, estimulando monocultura, etc"[364].

A iniciativa "Diálogo Brasil-África para SAN" de maio de 2010 foi uma aposta de alto-nível para estender os projetos brasileiros de cooperação na área de combate à fome, contudo – mais do que isso – saudava o projeto político brasileiro dual, envolvendo aí diferentes estratégias de desenvolvimento do setor agrícola para além do portfólio de políticas encampadas pelos ministérios do MDA, MDS e MEC/FNDE. Como mencionado por Carolina Milhorance e Jean-Jacques Gabas, a administração Lula envidou esforços para aplicar o discurso estratégico da "coexistência pacífica" entre os dois modelos rurais (MILHORANCE & GABAS, 2015, p.07). Inclusive, o discurso do presidente Lula para a ocasião, e já citado nesta tese (ver páginas 148-149), reforçava essa coexistência, enfatizando "o sucesso da agricultura familiar brasileira e do agronegócio no Brasil"[365]. Ademais, o então presidente também buscava o suporte da FAO Mundial para a extensão do modelo brasileiro, ressaltando "o papel das Nações Unidas e, particularmente, do FIDA, do PMA e da FAO, porque o papel de vocês é decisivo para construir este mundo sem fome que todos nós queremos construir"[366].

Não vamos nos deter nas especificidades dos projetos de cooperação Sul-Sul encampados pelo Brasil para o continente, mas desde já salientamos os questionamentos sobre a capacidade da transferência da CSS, como salientam Alex Shankland e Euclides Gonçalves, ao alertarem para o fato que a terminologia Sul-Sul muitas vezes corre o risco de cair numa lógica cartesiana, assumindo características similares de ambos os lados sem, contudo, atentar para as consideráveis diferenças políticas, econômicas e sociais existentes (SHANKLAND & GONÇALVES, 2016, p.36).

Como desenvolvido por Jan Douwe van der Ploeg, Jingzhong Ye e Sergio Schneider, os processos de desenvolvimento rural são socialmente construídos, de modo que, as diferenças temporais e espaciais pesam na forma da construção do arcabouço de políticas. Por exemplo, é explicado pelos autores como o desenvolvimento rural europeu é usualmente conduzido pelos próprios agricultores em busca de novas possibilidades para manutenção da sua condição. Já na China, é o Estado o principal promotor das propostas de desenvolvimento rural. E no Brasil são

[364] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[365] Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural. Palácio Itamaraty, 10 de maio de 2010. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/, na sessão Discursos, 2º mandato, 2010, do Presidente Lula. Acesso em: junho de 2018.
[366] Ibid.

"os movimentos sociais [que] desempenham um papel central no desencadeamento de processos de desenvolvimento rural"[367] (VAN DER PLOEG; YE; SCHNEIDER, 2015, p.19).

Reconhecidas as dificuldades da difusão de políticas a partir dos programas e projetos de CSS – um tema que ultrapassa o escopo dessa tese – buscamos aqui mais enfatizar o esforço no campo político-discursivo em prol da agenda de AF, além de salientar como as propostas de CSS contribuíram para a difusão das ideias, agendas e propostas no plano da governança global. Por exemplo, pela própria falta de estrutura e financiamento para desenvolvimento de programas robustos e de longo prazo, diversas linhas de cooperação eram promovidas a partir de projetos-piloto e via seminários para compartilhamento de experiências. Sobre os projetos-piloto, destacou representante do MRE:

> "Além do componente operacional tinha um componente de diálogo político. A lógica do projeto-piloto era quase didática: no momento de ter diálogo político na CELAC, na REAF e a gente dizia 'vamos colocar um parágrafo sobre compra pública', a gente dizia: 'olha, no seu país tem esse piloto' e aí o cara já conhecia. Então, muito de avanço político vinha a partir desses projetos pilotos, então eles tinham muito o caráter didático"[368].

Essas pequenas inciativas serviam para sensibilizar os *policymakers* a respeito das políticas que orbitavam ao redor de AF e SAN, facilitando o diálogo político nas instituições regionais e internacionais. O mesmo ocorria com a cooperação pelo compartilhamento das experiências. Como explicado por representante do MDA/SEAD, era:

> "um movimento de troca de conhecimentos, né? Inicialmente, sobretudo com os latinos, mas depois também com os africanos, sobre as políticas públicas para a agricultura familiar. Então, a gente ia apresentar o pacote inteiro, levava o pessoal ao campo. Voltava para Brasília, fazia debate, e deixava no final a experiência dos pontos focais para poder atender as eventuais demandas de cooperação do país"[369].

Mudanças mais substanciais após o contato com os programas-piloto e a troca de experiências, no entanto, dependiam de mudanças institucionais mais profundas, além da alocação substancial de recursos por parte dos países cooperantes. Esses são ajustes que – por sua vez – dependiam de mudanças na coalizão dominante e nas relações de poder no plano doméstico (MILHORANCE & GABAS, 2015, p.13). Houve, contudo, o mérito da promoção das trocas de experiências, especialmente por ter conferido visibilidade ao projeto de desenvolvimento rural brasileiro, fazendo com que "a experiência brasileira no

[367] No original: "in Brazil, social movements play a central role in triggering rural development processes".
[368] Entrevista com representante H do MRE realizada em dezembro de 2017.
[369] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.

desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar [fosse] reconhecida mundialmente como uma história de sucesso"[370] (NIERDELE ET AL, 2017, p.02). No mesmo sentido pontuou representante do MRE, enfatizando que "Brasil [foi] chamando atenção que tá fazendo uma coisa diferente"[371].

Antes de concluir a questão referente à difusão da agenda da AF pela cooperação, é sempre importante salientar o impacto da região para a disseminação do projeto. Sendo o centro gravitacional do desenvolvimento rural brasileiro bastante ancorado na mobilização dos movimentos sociais (VAN DER PLOEG; YE, SCHEINDER, 2015, p.19), o engajamento da América Latina desde baixo se mostrou mais eficaz que outras experiências de cooperação partidas de cima.

Todo o estudo de caso apresentado sobre o Mercosul e a REAF nos ajuda a evidenciar esse fato, ainda que "a implementação da cooperação Sul-Sul est[eja] longe de ser uma estratégia perfeita. [Pois] está cheia de buracos e defeitos, mas são pontos de virada no processo"[372]. Essa busca de aproximação com os movimentos e a sociedade civil desde baixo pautou diversas atuações em prol da AF na região e tinham o suporte da FAO regional, que realizava encontros, seminários e workshops com atores sociais, muitas das vezes financiados pelo fundo Brasil-FAO ou então diretamente pelo governo brasileiro.

Sobre essa questão do engajamento social, explicou representante do MDA/SEAD que a ABC tinha muita dificuldade de implementar ações que fossem no sentido de apoiar "ações autônomas" da sociedade civil, isto é, ações que fossem além de simplesmente levar ou trazer as organizações para fóruns governamentais, viabilizando efetivamente o intercâmbio entre elas, como por exemplo faz a REAF. Para a/o representante, "a dimensão democrática faz parte do sentido estratégico [da cooperação] com o fortalecimento da AF e das comunidades rurais"[373]. Seguiu explicando que, para que a cooperação fosse legítima era "necessária a cooperação e relação direta entre os atores da sociedade civil, mas a ABC não entende essa lógica até hoje"[374]. Nessa disputa de formas de conceber a cooperação brasileira, diversos projetos semelhantes foram tocados simultaneamente, porém, de maneira não coordenada pelas agências e ministérios. Essas características podem certamente ter pesado contra a efetividade de seus desígnios, mas o que queremos destacar aqui é que a divulgação das agendas e

[370] No original: "Brazilian experience in developing public policies for family farming is globally acknowledged as a success story".
[371] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.
[372] Entrevista com representante A do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[373] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[374] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

programas em torno de AF e SAN – mesmo que sem uma orientação coerente – continuou na pauta da cooperação brasileira.

Havia, ao menos por parte de alguns grupos governamentais, a convicção de que a cooperação na área de desenvolvimento rural deveria ser entendida como um projeto de solidariedade entre os países do Sul, mas também como "um instrumento político de ocupação do espaço internacional"[375], contribuindo com a permanência da agenda sobretudo domesticamente. No mesmo sentido frisou representante do MRE, entendendo que "houve – desde o começo – uma percepção muito inteligente de que essa atuação internacional era necessária. Estou falando do ponto de vista de quase um 'cálculo político': você precisa se internacionalizar para você se afirmar internamente"[376].

Com a falta de capacidade estrutural do país de manter uma cooperação robusta, como é feito pelas grandes agências dos países desenvolvidos (como DFID, USAID, AECID ou JICA), ao lado da cooperação bilateral e trilateral que era possível de ser feita, também havia a preocupação de fortalecer os espaços coletivos: tanto de alcance regional, quanto global. Ademais, o fortalecimento das redes latino-americanas foi uma etapa importante para o reconhecimento da agenda no plano internacional.

Um exemplo interessante que envolve essas diversas nuances – o engajamento da sociedade civil, o peso das dinâmicas regionais, a busca de sensibilização dos espaços coletivos e o ativismo brasileiro para internacionalizar sua agenda – foi a Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (ICARRD, em inglês) realizada em 2006 na cidade de Porto Alegre. A conferência foi organizada pela FAO, apesar de contar com significativo apoio do governo brasileiro. A última conferência sobre o tema fundiário promovida pela FAO ocorreu em 1979, dado atribuído a "criação de outras agências como o PNUD e o FIDA, e a assunção pelo Banco Mundial a um papel de agência de desenvolvimento a partir dos anos 80 [...] além da falta de recursos apropriados [pela FAO] para a agenda"[377] (SUÁREZ, 2008, p.45).

A aprovação da realização da conferência contou com uma forte mobilização do governo do Brasil, mesmo sob a resistência de diversos países desenvolvidos. Como mencionado por representante do MRE, a reforma agrária "era um tema que a FAO via como 'campo minado' e não queria tratar [...] Até hoje, a FAO trata, mas trata com discrição [...] Então, teve todo um processo de conseguir a aceitação e a aprovação para que isso

[375] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017
[376] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[377] No original: "due to the creation of other agencies such as the UNDP and IFAD and the assumption by the World Bank of a role as a development agency from the 1980s on […] as well as the lack of appropriate financial resources".

acontecesse"[378]. No mesmo sentido relatou representante do MDA/SEAD, ao ter explicado que "a FAO não estava pensando em fazer aquele negócio lá [...] Mas depois nós fomos para cima, aumentamos a força e dizemos: 'ó, vamos refazer a conferência'"[379].

Nesse embate, a conferência não alçou o *status* de cúpula de chefes de Estado, mas – ainda assim – 92 delegações governamentais estiveram presentes e aproximadamente 150 organizações de agricultores, povos indígenas, pescadores, organizações de mulheres rurais e ONGs (SUÁREZ, 2008, p.34). Além da retomada de um tema considerado sensível para muitos países, o ICARRD conseguiu a aprovação de declaração final reconhecendo a garantia do acesso igualitário a terra como requisito fundamental para promoção do desenvolvimento rural (FAO, 2006), que ao lado de outras diretrizes gerais, como do direito à alimentação, foram paulatinamente abrindo espaço para a formalização novas frentes normativas e propositivas, como foi o caso das Diretrizes Voluntárias de Governança Responsável de Terras, Pescas e Recursos Florestais (VGGT) de 2012.

Outro dado que cumpre destacar sobre a conferência da FAO de 2006 foi a relação entre Estado-Sociedade Civil-FAO, tendo em vista que "a liderança brasileira criou uma oportunidade para ONGs internacionais focadas em segurança alimentar e movimentos sociais de se mobilizarem para influenciar os acordos nessas áreas cruciais para a segurança alimentar" (SOARES, 2010, p.140). A conferência realizada no Brasil se mostrou "muito mais significativa no terreno da experimentação com a participação da sociedade civil do que os fóruns globais da FAO"[380] (MCKEON, 2009, p.99).

O fato de se tratar de um evento especial – e não uma conferência regular – contribuiu para uma maior flexibilidade do formato do evento. Contudo, essa mudança refletiu muito mais o compromisso brasileiro – e do grupo de atores governamentais à frente do evento – de implementar a participação social nos espaços deliberativos. Segundo Nora Mckeon, "em termos de abertura de espaço político significativo para a sociedade civil, a conferência estabeleceu um novo padrão para a FAO"[381] (MCKEON, 2009, p.100). Essa experiência vivenciada no ICARRD foi importante pois, contemporaneamente, os grupos e atores engajados no CSA já expressavam suas críticas e insatisfações sobre o funcionamento do comitê,

[378] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[379] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.
[380] No original: "a far more significant terrain for experimentation with civil society participation in FAO global policy forums".
[381] No original: "In terms of opening up meaningful political space for civil society, the conference set a new standard for the FAO".

reconhecendo ser o espaço onde muito se fala, mas pouco se faz, ou seja, um "*talking shop*" (BREM-WILSON, 2015, p.76).

Atrelado a isso, também estava o início da Avaliação Externa Independente com sua comissão avaliadora (que contava com o Brasil na presidência) a desenhar o tipo de reforma pela qual a estrutura da FAO precisava passar. Sendo assim, os anos 2006-2009 foram anos de grande transformação para o FAO.

Dentre os acontecimentos, podemos citar: o reconhecimento dos limites da sua governança, já que as ações tomadas desde 1996 após a II Cúpula Mundial de Alimentação não mostravam efeitos nos índices e estatísticas desenvolvidos uma década depois (Cúpula +10); a urgência de desenvolver uma avaliação externa, especialmente porque Jacques Diouf entrava em seu terceiro mandato consecutivo enquanto a instituição passava por uma crise de legitimidade atrelada a uma profunda crise orçamentária; e a crise mundial de alimentos, que ativou outras redes internacionais para lidar com a crise, redes estas que não envolviam diretamente a organização, nem a reconheciam como ponto focal para questão sobre agricultura e alimentação. Sobre esse contexto de transformação, explicou representante do MDA/SEAD que "a FAO tinha ficado meio adormecida [...] vinha meio que morna, apagada"[382].

Há, contudo, um outro ponto importante para a virada dos anos 2006-2009: o colapso das negociações sobre comércio internacional agrícola na OMC. Como já discutimos no capítulo anterior, a pauta de AF e SAN foi o mote agregador de diferentes países ao redor do G-20, mas de 2008 em diante a coalizão que trazia (sobretudo) Brasil e Índia lado-a-lado não mais se sustentou. O peso dado para a arena OMC pela chancelaria brasileira e demais atores domésticos (como o MDA e os movimentos sociais) foi redirecionado para a FAO.

Diversas/os entrevistadas/os enfatizaram essa transição da OMC para a FAO a partir de 2007-2008, seja pela crise financeira, pela crise de alimentos, pelo impasse das negociações da OMC, mas também como estratégia de atuação diante do novo cenário global. Por exemplo, como enfatizado por representante do MDA/SEAD, "pensando nos problemas todos que existiam com essa entrada no global, a gente tinha que botar uma outra coisa. Não podia ficar só na OMC. O lema da Via campesina é ótimo para isso: 'agricultura mais em Roma e menos em Genebra'"[383].

Isso não implica em afirmar que a FAO nunca esteve no radar de atuação do governo brasileiro ou do Itamaraty. Como mencionamos anteriormente, havia duas diferentes entradas na FAO: regional e global. Pela FAO regional, o engajamento e participação do Brasil via

[382] Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[383] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.

MDA/SEAD sempre foi bastante intenso e "tudo melhorou quando o Graziano virou diretor regional. Com muito mais jogo de cintura [...]. Houve a construção de uma rede de trabalho conjunto"[384]. A eleição do Graziano em 2006 para FAO de Santiago foi um fator destacado por diversas/os entrevistadas/as como passo importante para a difusão da agenda da AF e SAN pela América Latina e Caribe, pois, como mencionado por representante da CONTAG, "o fato da gente já ser conhecido de muitos anos também facilitou. O fato dele ter assumido a FAO e ter levado as pessoas que convivíamos diuturnamente no Brasil também"[385].

A direção da FAO regional permitiu que a agenda de trabalho da organização fosse cada vez mais alinhada com a estratégia do Fome Zero, confluindo com as propostas encampadas pela agenda presidencial da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome de 2005, já que era a FAO de Santiago a responsável pela coordenação. Diante de todo esse panorama, "quando a gente olha a FAO-ALC e você vê a agenda dela e a terminologia dos documentos, você vê uma correspondência muito grandes com as nossas agendas"[386].

Agora, quando observamos a FAO global, há uma série de considerações a serem destacadas. Primeiro, como já desenvolvemos ao longo do item anterior, houve uma construção paulatina desde os anos 1990 de engajamento brasileiro na FAO de Roma, sendo que o fórum de ideias que mais se aproximava com a organização era o fórum de SAN, ainda que os movimentos de AF estivessem se articulando via CIP. Segundo, há também o engajamento crítico da Via Campesina na instituição, que desde a cúpula de 1996 foi se aproximando do espaço para pautar seu conceito de soberania alimentar.

Já os movimentos rurais envolvidos no fórum de AF, mais próximos da agenda construída em conjunto com o MDA/SEAD, estes estavam atuando mais prioritariamente nos debates regionais de fortalecimento da REAF e sobre o comércio internacional agrícola, com a OMC. Terceiro, a atuação brasileira na FAO global estava mais alinhada com os temas da fome e menos com os aspectos da produção do alimento. Em Roma, "quem chegava mais era a CGFome"[387], como foi mencionado por representante do MDA/SEAD.

O carro-chefe das relações do Brasil e do MRE com a FAO quartel-general era o Fome Zero, e – como mencionamos no segundo capítulo – a CGFome era a "interface externa" do programa (ver página 136). A campanha em prol da erradicação da fome tinha uma facilidade de ser encampada pelo espaço, pois "era muito difícil você ser contra o Fome Zero, contra a

[384] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.
[385] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.
[386] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[387] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.

erradicação da fome, contra a segurança alimentar [...] Do ponto de vista simbólico, estávamos navegando a favor da maré, da correnteza e com o Brasil jogando com muito cacife e colocando dinheiro"[388].

Sob a batuta da CGFome, o Brasil veio desde o início pautando a FAO em favor da agenda de SAN, e "tinha uma predominância de SAN"[389], de modo que a atuação da CGFome e do CONSEA na articulação com Roma se mostravam mais presentes do que com o tema da AF, que se articulava mais profundamente com a FAO regional. Por exemplo, podemos destacar o trabalho desempenhado pelo país em prol da agenda do DHAA. O Brasil foi um dos signatários das diretrizes voluntárias para o direito à alimentação, além de ter sido um ator ativo para sua aprovação. Como destacado por Renato Maluf, ainda que "as Diretrizes não sejam mais que um conjunto de recomendações de adesão voluntária [...], elas contribuem com definições e sugestões de instrumentos para a consecução do DHAA" (MALUF, 2006, p.37). Sobre a atuação brasileira para o DHAA, foi reforçado por representante do MRE que:

> "foi uma negociação muito difícil, muito forte e o Brasil talvez não tivesse atuado de forma tão forte, determinada – realmente trazendo uma convicção e trazendo consigo outros países em desenvolvimento – se a gente não estivesse ali no momento da instalação, no começo do Programa Fome Zero. E talvez – sem a atuação do Brasil, talvez esse negócio [DHAA] nem tivesse saído"[390].

Ainda que o Brasil tenha sempre se articulado na arena FAO, dada as características da PEB em incidir sobre espaços multilaterais e "até pela posição diplomática e a capacidade de negociação, e de falar em nome de países em desenvolvimento"[391], o engajamento do Brasil na FAO global pós-2003 foi um dado bastante claro. A/O mesma/o representante do MRE destacou o aumento do número de diplomatas, de viagens de representantes governamentais, e de temas postos na agenda pelo Brasil, mostrando "um salto qualitativo com essa mudança do governo do Brasil que foi notável"[392]. Contudo, mesmo com essa mudança de 2003 em diante, também foi possível constatar uma priorização dessa arena sobretudo após a crise financeira e de alimentos. Como enfatizado por Carolina Milhorance, "as crises mundiais ofereceram a estrutura de oportunidade aos países emergentes para relançar o debate nos fóruns

[388] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[389] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[390] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[391] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[392] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.

internacionais sobre as receitas para o desenvolvimento rural"[393] (MILHORANCE, 2016, p.167). Nesse mesmo sentido constatou representante do MRE ao enfatizar que:

> "o processo foi único em um momento histórico único. Tinha uma janela de oportunidade [...] e havia um esgotamento da governança mundial em termos de SAN e eu costumo dizer que 'os gringos' estavam com suas defesas muito fragilizadas, porque a gente avançou em bandeiras que hoje a gente jamais conseguiria avançar"[394].

No caso do Brasil, a oficialização da REBRASFAO – representação exclusiva para FAO, FIDA e PMA – a partir de 2008 foi um exemplo dessa reorientação de prioridades para a arena multilateral da ONU em Roma. Afinal, "o Brasil é um dos poucos países que tem representação que só trabalha com a FAO. [...] O Brasil tinha essa vontade de participar de tudo"[395]. Essa representação exclusiva trazia pontos positivos, especialmente quando o assunto era fechar posição com os demais países, já que o Brasil acompanhava o dia-a-dia da instituição e, até a presente data, ainda segue reconhecido como um líder de diversas coalizões existentes, como do Grupo para América Latina e Caribe (GRULAC, em inglês), o G-77 e até mesmo o BRICS. Atualmente em Roma, há pouco mais de 20 missões exclusivamente dedicadas ao tripé ONU de agricultura, o que permite ao país estar em diversos conselhos e comitês especializados da FAO.

Muitos países em desenvolvimento dispõem apenas da embaixada/consulado, espaços que cuidam da agenda bilateral com a Itália, da agenda com o Vaticano e de todas as agências da ONU ali lotadas, ou seja, para muitos países, sobretudo os mais pobres, há muita dificuldade de acompanhar todas as reuniões que ocorrem nas organizações internacionais. Ao lado da criação da REBRASFAO e do aumento do número de diplomatas lotadas/os na representação, também houve o aumento das doações.

Afinal, o "Brasil não tinha histórico de país doador, então, era uma novidade. Foi com a pujança do Fome Zero que passou a ser natural o Brasil doar, sobretudo alimentos"[396]. As doações de alimentos do Brasil para o PMA, só entre 2005 e 2010, aumentaram em quase 200% (IPEA, 2017), mostrando que o ativismo diplomático também contava com dotação de recursos. Além da criação da CGFome, que cuidava especificamente da agenda da FAO dentro do MRE em Brasília (não sem gerar alguns co conflitos com a ABC), agora também havia a representação brasileira no exterior para acompanhar a rotina da instituição. Essas

[393] No original: "les crises mondiales ont contribué à créer une structure d'opportunité pour l'action internationale des acteurs brésiliens, en influant sur les ressources de légitimité de ces acteurs".
[394] Entrevista com representante H do MRE realizada em dezembro de 2017
[395] Entrevista com representante G do MRE realizada em setembro de 2017.
[396] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.

transformações geraram reflexos na maneira pela qual o Brasil passou a atuar, afinal, antes de 2003:

> "era a DPB que cuidava de toda a agenda da FAO [...] e tratava como uma organização normal: participava dos comitês, discutia resoluções [...] Na DPB se cuidava de vários temas e a FAO era apenas um deles. O fato de criar uma área específica para tratar com a FAO, você tem mais recursos, a doação de alimentos... Tudo isso era algo que não se fazia antes e passou a fazer"[397].

Ao lado das transformações organizacionais da atuação diplomática, que por si só geraram um impacto no tipo de engajamento que o Brasil passou a ter com a FAO, duas grandes pautas encampadas pelo Brasil a partir do final dos anos 2000 são importantes para compreender a internacionalização da agenda da AF nessa arena internacional: a reforma do CSA em 2009 e a eleição de José Graziano da Silva como diretor-geral da FAO em 2012. Já discutimos alguns pontos sobre a reforma do comitê ao longo desse capítulo, de modo que cumpre realçar mais detalhadamente o compromisso brasileiro ao longo dos debates e, sobretudo, as questões envolvendo o desenho final do funcionamento do CSA após a implementação da reforma.

Afinal, o comitê era um dos espaços mais fracos, com baixa credibilidade, em comparação aos demais existentes dentro da FAO, como o comitê de pesca, de florestas, etc. Após a reforma, o CSA ganhou maior autonomia, quase alçando a condição de um comitê autônomo das Nações Unidas para SAN, apesar da FAO seguir como sua instituição anfitriã. Com essa transformação, o comitê passou a se reportar para FAO, FIDA e PMA, além do ECOSOC. Essa revitalização do espaço também contou com a mudança na arena decisória, que passou a contar com a participação da sociedade civil de forma completamente inovadora, se comparado a todo o sistema ONU.

Para essas transformações, o Brasil teve um papel chave:

> "[Pois] foi uma coisa muito difícil: não talvez a mudança de *status*, mas essa mudança no nível de estruturação do debate. Isso não teria acontecido se não fosse pela atuação do Brasil [...] De fato, o Brasil presidiu os grupos de negociação da reforma do CSA. Acho que demorou dois anos para finalizar a negociação e o MRE não teria tido essas instruções – essa direção de atuar dessa forma – em um outro contexto. O que se estava propondo, basicamente, era que o CSA copiasse um pouco o modelo mais bem-sucedido no Brasil, na época, o CONSEA. [...] Você passar a permitir que representantes da Sociedade Civil falem e participem de um debate das Nações Unidas, no mesmo nível de representantes de Governo, é uma coisa revolucionária"[398].

[397] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.
[398] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.

Essa transformação do espaço decisório, que contou com a iniciativa e com a experiência brasileira, já é – por si – um dado importante quando buscamos analisar o uso do meta-poder para transformação dos espaços institucionais como forma de transformar o próprio lugar do país na arena internacional. Afinal, a mudança repercutiu positivamente para as agendas trabalhadas e mobilizadas pelo Brasil. Dentre as mudanças, por exemplo, se conseguiu com a reforma revitalizar um espaço já existente, porém outrora pouco relevante, mas que tinha como bandeira principal a agenda de SAN, a mesma que o Brasil buscava repriorizar dentro do sistema ONU.

Outro impacto para o país, foi que o Brasil passou a ser considerado como um modelo a ser seguido, vide "vários relatórios [que] incluíam recomendações para o estabelecimento de plataformas nacionais de diálogo semelhantes ao CONSEA[399]" (MILHORANCE & FOLASHADE, 2017, p.474), bem como o documento distribuído na primeira plenária do CSA reformado e que trazia como título "A construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira" (BEGHIN, 2014, p.67). Ainda sobre o Brasil como modelo, "a cada CSA, aos eventos do Brasil se era dado uma sala maior, porque sempre lotava [...] cada ano um auditório maior, pois os países tinham muito interesse no que a gente tinha pra dizer"[400].

No que diz respeito às inovações estruturais, além da criação do mecanismo de participação da sociedade civil (MSC), também houve a criação do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar (HLPE, em inglês), encarregado de "promover estudos com proposições de políticas em temas escolhidos pelo CSA" (MALUF, SANTARELLI & PRADO, 2014, p.14). Com o HLPE, se abria margem para que as propostas postas na mesa dos diplomatas e delegações fossem elaboradas a partir de grandes especialistas da área, com base em pesquisas chanceladas por dados técnicos e científicos das instituições mais renomadas do mundo.

O Brasil, como um país de ponta na discussão sobre SAN, garantiu neste primeiro momento a presença de especialista brasileiro, trazendo a perspectiva do país – com suas experiências e pacote de políticas públicas – para a pauta do HLPE. Ainda sobre o MSC e o HLPE, também cumpre destacar como ambos contribuíram para a inclusão do universo mais específico da AF para dentro do CSA. Afinal, ainda que os debates no comitê orbitassem ao

[399] No original: "several reports included recommendations for establishing national platforms for dialogue similar to CONSEA".
[400] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

redor da pauta de SAN, "não há dúvidas de que os representantes das organizações rurais experimentaram uma mudança qualitativa nas oportunidades de participação"[401] (BREM-WILSON, 2015, p.83).

Se, com o MSC, os representantes da AF do mundo inteiro passaram a participar das reuniões oficiais e intersessionais, fortalecendo os laços por entre as organizações e instituições do Sul global que até então tinham pouco contato ou oportunidades de diálogo; no que diz respeito ao HLPE, seus relatórios não só passaram a dedicar maior ênfase à AF, como também passaram a enfatizar "a importância de um novo acordo para a segurança alimentar e nutricional por meio de investimentos na agricultura familiar"[402] (GRAEUB ET AL, 2016, p.04).

O HLPE em 2013 apresentou um relatório específico sobre o peso da AF ao redor do mundo, sensibilizando as delegações, diplomatas, representantes de países e participantes do CSA sobre toda a complexidade que envolve a pequena agricultura e a importância de se desenvolver dados que melhor identifiquem as características da AF de todo o mundo para, com isso, apresentar melhores políticas para o setor (HLPE, 2013).

Quando passamos para a segunda pauta encampada pelo Brasil na FAO – a eleição do Graziano em 2012 – já enfatizamos sobre sua atuação como diretor-regional da FAO-ALC e como o período em que ali esteve fora fundamental para o avanço da pauta de AF na região. Essa conquista do posto global pelo Brasil "em alguma medida reconheceu os avanços obtidos pela região no tema, ao mesmo tempo que projetou uma nova escala de ação, em nível global" (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.15). Mas antes mesmo da decisão em prol da sua candidatura, houve uma série de discussões dentro do Itamaraty e pela Presidência da República, se o Brasil deveria investir esforços especificamente para a FAO. Como explicado por representante do MDA/SEAD, haviam outros postos sob avaliação, como era o caso do cargo de diretoria geral da OMC, de modo que, por essa razão:

> "na leitura do Itamaraty, para você ter a OMC, você não poderia disputar nenhum outro espaço de relevância, porque você tem que negociar com os países [...] Tem um xadrez montado no Itamaraty que é isso: tal país é candidato a tal cargo e 'nós vamos apoiar esse, porque ele vai nos apoiar nisso'. Isso é um xadrez que o Itamaraty domina. Para chegar na OMC, o Itamaraty avaliava que não poderia disputar um cargo de relevância como era FAO"[403].

[401] No original: "there is no doubt that rural constituency representatives have experienced a qualitative shift in the opportunities for their participation".
[402] No original: "emphasizes the importance of a new deal for food security and nutrition through investments in smallholder agriculture".
[403] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

Apesar da recomendação do Itamaraty para não investir na candidatura do Graziano, a Presidência da República tomou a decisão de lançá-lo sim como candidato para a FAO. Afinal, "o prestígio do Brasil sobre os temas alimentares e da agricultura familiar já estava posto na discussão internacional. [A FAO] era a agência mais idônea para o Brasil levar uma vaga"[404]. Mesmo com o reconhecimento do prestígio brasileiro para as questões de AF e SAN e a decisão da Presidência de encampar sua candidatura, ao longo das entrevistas realizadas, há depoimentos divergentes sobre o tipo de engajamento tomado pelo Itamaraty para esse tema. Há pessoas que enfatizaram as dificuldades, como falta de orçamento, falta de vontade política e até mesmo o não reconhecimento da FAO como uma arena importante com a qual o Brasil devesse "queimar suas fichas" no xadrez internacional para se colocar um diretor.

Há também pessoas que destacaram o grande esforço assumido pelo MRE em prol da candidatura. Dentre os relatos, são apontadas inúmeras viagens por todo mundo, sobretudo pelo continente africano, especialmente porque "o Brasil jamais teria ganhado a FAO sem a África"[405]. Há também indicações que a promoção do Diálogo Brasil-África de 2010 já continha o gérmen do lançamento da candidatura de Graziano, justamente para angariar os votos dos países participantes.

Também é importante destacar que o empenho pela sua candidatura contou não apenas com a atuação do Itamaraty, mas diversas/os representantes do MDA/SEAD, por exemplo, frisaram o trabalho realizado com os mais diferentes países cooperantes em prol do nome de Graziano. Além do engajamento do corpo burocrático e governamental, sua eleição também contou com sociedade civil.

Como relatado por representante da CONTAG:

> "A conquista de um organismo como a FAO não chega do nada: foi uma disputa do caceta. [...] A gente fazia encontro, falava dos nossos programas, o CONSEA, a ABC [...] A gente saia para fazer campanha corpo a corpo, e eu conversava com as pessoas, disparava emails para sociedade civil, etc"[406].

Esse depoimento mostra um pouco do mesmo comportamento observado na OMC, quando as propostas brasileiras contavam com o apoio da sociedade civil. Para a CONTAG, assim como para outras organizações e movimentos rurais, a possibilidade de trazer a agenda da AF para a FAO de Roma aumentava a possibilidade da discussão global sobre o tema, trazendo mais oportunidades a favor do setor. De fato, após sua eleição, o novo diretor já em

[404] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.
[405] Entrevista com representante F do MRE realizada em novembro de 2017.
[406] Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017.

2013 logrou aprovar no conselho da FAO diversos projetos que combinavam políticas agrícolas e instrumentos de proteção social – nos moldes da experiência brasileira e também estimulou a combinação de medidas estruturais e emergências para atacar a questão da insegurança alimentar (MILHORANCE & FOLASHADE, 2017, p.475).

Também, uma outra reforma colocada adiante por Graziano foi da reformatação da relação entre FAO Global e seus escritórios regionais, via descentralização, conferindo maior responsabilidade e dinamismo a esses espaços, contribuindo para o fortalecimento das estratégias mais próximas aos territórios para consecução dos programas e propostas.

Antes de concluir as questões sobre o papel da AF no espaço da FAO, cumpre destacar apenas a questão do Ano Internacional da AF, que não foi uma ação inicialmente desenvolvida pelo Brasil ou por seus movimentos – como já discutimos anteriormente – mas foi fortemente apoiada pelo país, seja por representantes do governo ou pela sociedade civil. Nesse sentido, "o estabelecimento do Ano Internacional da Agricultura Familiar em 2014 foi considerado por vários representantes brasileiros um resultado bem-sucedido de seu engajamento com a FAO"[407] (MILHORANCE & FOLASHADE, 2017, p.476), já que o tema da AF vem sendo construindo desde os anos 1990 pelo Brasil e a aprovação de um ano comemorativo pelas Nações Unidas contribui para consolidar a presença desse tema na agenda global sobre desenvolvimento rural.

A aprovação da década (AIAF+10) com início para 2019 segue a mesma lógica. Por exemplo, o relatório SOFA de 2014 trouxe dados sobre a AF globalmente, constatando que pelo menos 90% dos 570 milhões de unidades agrícolas, aproximadamente 500 milhões são da AF (GRAEUB ET AL, 2015, p.02). A busca pelo desenvolvimento de índices e estatísticas são uma característica constitutiva da FAO, isto é, uma das atividades pelas quais é fortemente reconhecida e saudada. A elaboração de dados específicos para a AF, que até antes dos anos 2000 nunca foi mote da organização, contribui para o avançar sobre as reflexões sobre o tema e sobre suas potencialidades no médio e longo prazo.

Para sintetizar os principais pontos desenvolvidos, partimos do grupo de atores que usualmente se mobilizavam (e ainda se mobilizam) ao redor de AF: os grupos da AF, de SAN, o fórum diplomático, além do fórum do agronegócio. Para a arena FAO, como destacado por diversas/os entrevistadas/os, não há dúvidas que o tema da AF logrou adentrar no espaço da

[407] No original: "The establishment of the International Year of Family Farming in 2014 has been considered by several Brazilian representatives a successful result of their engagement with FAO".

instituição, e "a ideia de que é possível se fazer política pública e que deve se fazer política pública diferenciada, específica para a AF, [essa ideia] está na FAO"[408].

O mesmo pode ser dito sobre as agendas mais próximas do fórum de SAN, como o direito humano à alimentação, a agenda de nutrição, e a agenda de segurança alimentar e nutricional. A transformação do anterior "alívio" da fome disposto nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio para a incorporação do "Desafio Fome Zero" [*Zero Hunger Challenge*] em 2012, com a meta de globalmente "erradicar" a fome, apresentada pelo Secretário-geral da ONU Ban Ki-moon na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20, são alguns dos exemplos que permitiriam evidenciar a evolução dessa agenda ao longo do tempo e espaço.

A agenda de SAN para fora do país sempre teve um peso forte durante os anos do governo do PT, especialmente pelo intuito de se difundir o Fome Zero como um modelo de boas práticas. Já sobre a FAO, a agenda de SAN também sempre teve maior protagonismo dentro do espaço, afinal, foi marca dos debates ao longo da sua história institucional. Apesar dessa forte centralidade dos temas de SAN, a partir do final dos anos 2000 e pelo empenho do ativismo político-diplomático brasileiro, a agenda de SAN foi também acompanhada pela mobilização da agenda da AF. Como mencionado por representante do MRE, "qualquer tema que é alçado numa posição de destaque na política externa brasileira, esse tema vai ter impacto. A gente viu isso na FAO. [...] Quando o Brasil adota um tema prioritário na sua agenda, pode sim ter impacto [internacional]"[409].

Nesse sentido, afirmou outra/o representante do Itamaraty sobre a questão da agenda da AF, explicando ter havido uma orientação do MRE (oriunda, por sua vez, da Presidência) para:

> "em todas as intervenções [realizadas pelo Brasil] constar o tema da AF [...] o fato de todos estarem insistindo nesses pontos em todas as intervenções públicas, nas atuações e negociações, você acaba colocando o tema na agenda. É diferente se um país menor ou uma país com uma atuação menos destacada começa a bater na tecla de um mesmo assunto. Mas, se é um país como o Brasil ou a China – que sabe atuar e tem poder de influência e de mobilização – o assunto entra lá dentro"[410].

Além das falas político-diplomáticas recorrentes em prol da agenda da AF no espaço, como fora estudado por Eric Sabourin, Cátia Grisa e Marcos Lopes, essa influência brasileira ocorreu não apenas diretamente, mas também pela intermediação de instrumentos e trabalhos técnicos: documentos, regulamentos, informes, cartilhas, workshops, encontros, etc.

[408] Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017.
[409] Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017.
[410] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.

Especificamente dentro da FAO, as publicações promovidas pela instituição também passaram a abordar temas como compras públicas e alimentação escolar, de modo que igualmente contribuíram para colocar o tema brasileiro na agenda da organização (SABOURIN, GRISA, LOPES, 2018, p.08).

Ainda sobre o fórum da AF e para os grupos governamentais diretamente envolvidos (que era sobretudo o MDA/SEAD), a reorientação do foco para a FAO veio mais claramente após o impasse das negociações dentro da OMC. Como já salientamos, o grupo já se relacionava com a FAO regional desde o início do governo Lula, além de ter promovido a mobilização de pautas de alcance global (como foi o caso da reforma agrária e a realização do ICARRD em 2006). Mesmo com essas atividades, a aproximação com a FAO global parece ter ficado mais clara após a reforma do CSA, ainda que não tenham atuado como protagonistas, e mais como apoiadores da proposta e dos debates [411]. Os maiores protagonistas dessa campanha pela reforma foram o MRE – seja via CGFome, seja via REBRASFAO – e também os atores e grupos ao redor da agenda de SAN, salientando aqui sobretudo a articulação ao redor dos grupos do CONSEA.

Há toda uma questão envolvendo os grupos domésticos de AF e SAN – os atritos entre ambos os fóruns - que não nos cabe aqui aprofundar. Salientamos apenas a real dificuldade de articulação entre ambos os fóruns pelas mais diversas razões. Por exemplo, houve depoimentos que marcaram a dificuldade dos grupos da AF de se engajar na FAO por conta de uma maior aproximação ideológica da CGFome com a Via Campesina, rede que no Brasil está representada em maior destaque pelo MST.

A aproximação dos atores do fórum de AF na FAO Global só teria sido melhor efetivada com a ida do Graziano para Roma, personagem que desde Santiago já mantinha uma forte aproximação com o grupo da AF, especialmente organizações e movimentos sociais como CONTAG e FETRAF. Há também questões sobre disputas políticas, estas que acabavam se refletindo no tipo de engajamento no plano internacional. Foi destacado, por exemplo, o distanciamento e/ou dificuldade de implementação de determinadas pautas da AF com o CONSEA, por uma questão de visibilidade interna, "uma coisa puramente de espaço político e oportunidades"[412].

Apesar das disputas, precisamos rememorar a questão referente ao sentido subordinado da AF à estratégia do Fome Zero (ver segundo capítulo, página 152), que acabou tornando o debate prol da agricultura familiar em um espaço como a FAO – marcado pelo debate de SAN

[411] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[412] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.

– um debate de alguma forma também subordinado. Sendo assim, a AF dentro da FAO Global foi muito levada a reboque do conceito do Fome Zero e da sua proposta de acabar com a fome. A estratégia, como já discutimos, teve realmente um impacto enorme e "mudou os termos do debate internacional sobre a questão da Fome"[413].

A campanha foi capaz de gerar uma mudança qualitativa do debate sobre a fome e sobre o papel do Brasil no tema. E o "Brasil [que] sempre teve um certo peso específico, ambicioso, passou a ser visto, de fato, como um país bem-sucedido na área agrícola e bem-sucedido na área do combate à fome e à pobreza. Um exemplo a ser seguido"[414]. O trabalho por parte do fórum de AF foi mostrar que mesmo a reboque de SAN, não adianta estar sempre muito focado nas características do alimento, já que "os alimentos não caem do céu"[415], e, portanto, enfatizando o elemento produtivo do "círculo virtuoso" das boas práticas difundidas pelo Brasil, reforçando que só se ataca pobreza e fome com as características estruturais voltadas à pequena produção.

Assim como a internacionalização via Mercosul ou via OMC era importante para o aspecto doméstico, na FAO isso não era diferente. Portanto, o fórum da AF no Brasil sempre trabalhou com a consciência de levar essa pauta para o exterior como forma de manutenção da sua viabilidade e existência interna, afinal, "a existência do MDA sempre esteve em xeque, sob ataque [...] Então tem um interesse interno, muito claramente. Era muito importante para o Brasil e o MDA legitimar o discurso da AF no âmbito internacional, porque ajudava muito internamente"[416]. As diretrizes, recomendações, decisões e posições a favor da AF tomadas dentro da FAO ajudavam a colocar mais um tijolo na arquitetura global em prol do fórum. Assim, quando a pauta estivesse sob ameaça em um outro espaço, pudesse ser levantado o alerta: "Olha, a FAO tá dizendo que a AF é fundamental!"[417].

Importante destacar que mesmo com os reveses políticos vividos pelo Brasil desde 2016, e mesmo com a redução do empenho diplomático voltado para SAN dentro do Itamaraty (vide a desestruturação da CGFome e a redistribuição da pauta de SAN por várias divisões), como foi relatado por diversas/os entrevistadas/os, as grandes palavras de ordem colocadas pelo Brasil na instituição – esse círculo virtuoso da combinação entre ações emergenciais e estruturais – seguem presentes e a agenda ainda é destacada positivamente pelas boas práticas e como um modelo de sucesso.

---

[413] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[414] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[415] Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[416] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[417] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

Além do mérito da pauta, é válido destacar que, para tanto, o fórum do agronegócio nunca empenhou esforços de atuar ativamente dentro da FAO. Como relatado por representante do MRE, "o MAPA sempre esteve afastado"[418] e um dado que ilustra bem essa questão é que "o MAPA não se interessou de colocar um adido agrícola em Roma, apesar de ser, de certa forma, um dos postos mais lógicos para você ter um adido agrícola"[419].

O que há, na realidade, são entradas pontuais do MAPA na FAO. Por exemplo, o fórum do agronegócio atua com muita força e acompanha intensamente os debates do CODEX *Alimentarius* e da Comissão de Medidas Fitossanitárias. Ambos são órgãos muito técnicos dentro da instituição e a importância da presença do fórum do agronegócio nesses espaços é porque são "os únicos dois órgãos fora da OMC que são reconhecidos por ela como *norm setting bodies*, e as normas que saem aprovadas no Codex e na Comissão são aceitas como regras dentro da OMC"[420].

Para todo o debate político da FAO, o MAPA seguiu por muitos anos pouco envolvido e engajado. Sendo assim, a mobilização do MRE para esse espaço acabou contando com o engajamento mais intenso dos fóruns da AF e SAN.

5.4 **Balanço do capítulo**

Ao longo do capítulo buscamos destacar como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura teve uma trajetória marcada pelo tolhimento das suas atividades e capacidade de agenda, fazendo com que – por muitas décadas – a FAO se consolidasse mais como um órgão de construção de dados e estratégicas do que um espaço capaz de implementar projetos de larga escala em prol de agricultura e alimentação. Por muito anos também contribuiu na consolidação do modelo da Revolução Verde, encampando a ideia de desenvolvimento rural baseado em insumos técnicos, químicos, na mecanização do campo e no estímulo ao aumento da produção. Foi só a partir dos anos 1990, que a FAO passou a revisitar sua maneira de promover suas ações globalmente, bem como passou a reconfigurar sua articulação com a sociedade civil.

[418] Entrevista com representante G do MRE realizada em setembro de 2017.
[419] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[420] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.

Duas dinâmicas devem ser ressaltadas quando o assunto é entender o papel da FAO na internacionalização da agenda da AF. Há o movimento regional, por um lado, com a promoção de ações de cooperação apoiadas pela FAO e pelo Brasil que contribuíam na consolidação e difusão da agenda da AF – sobretudo pela América Latina – e por outro, há o movimento global, com o fortalecimento do debate sobre SAN em maior medida, mas também com campanha em prol da reforma dos espaços institucionais (sobretudo o CSA) buscando uma participação mais inclusiva da sociedade civil.

Se recuperarmos o debate posto por Gaventa (2007), as transformações no plano global coincidem com o segundo tipo, isto é, espaços abertos "por convite", quando novos participantes passam a integrar de alguma forma a esfera de autoridade existente. Ainda que uma série de debates sejam postos sobre a eficácia real da participação da sociedade civil no CSA, a criação do MSC com a participação das organizações rurais é um dado que se destaca positivamente, já que os grupos menos privilegiados nunca fizeram parte das deliberações da FAO, muito menos com direito à acompanhamento ao longo de todo o ano da construção da pauta de deliberação e com assento e voz na assembleia.

A FAO também traz muitos questionamentos sobre os choques entre AF e SAN, além de ser palco de disputa de diversos conceitos: seja no que diz respeito à segurança e soberania alimentar, seja sobre a questão de AF, Campesinato e Pequena Produção [*small-scale farming*]. Mesmo com essas dificuldades, o fato de determinadas terminologias terem encontrado alguns ancoradouros no debate interno da instituição são pontos positivos, especialmente pela característica da FAO – enquanto órgão técnico com enorme capilaridade pelo mundo.

Sem sombra de dúvidas as boas práticas desenvolvidas pelo Brasil ao longo dos anos 2000 encontraram alguns ancoradouros na instituição. Ainda que muitas delas possam ter se transformado ou corram o risco de se transformarem em artefatos estéreis por conta da despolitização e desterritorialização das medidas, elas encontraram sim um espaço prático e discursivo, a despeito do refluxo das ações brasileiras em prol da agenda.

6 **CONCLUSÃO**

A fragmentada arquitetura da governança global para desenvolvimento rural: A internacionalização da AF, as mudanças nas arenas internacionais e os desafios da atualidade

A proposta desta tese de doutorado foi apresentar o processo de internacionalização da AF brasileira, reconhecendo que o projeto nacional para a agricultura se encontra marcado por uma estrutura dual assimétrica, em que o agronegócio hegemoniza a noção de desenvolvimento rural e agrícola. Para melhor compreender essa difusão internacional, três organismos internacionais foram selecionados como espaços privilegiados para observação da circulação dessa agenda no exterior. Os três espaços são igualmente fundamentais no plano da governança global para temas rurais, já que exploram: estratégias regionais, regulamentações comerciais e marcos normativos para a agricultura.

Dado o processo de internacionalização (nossa variável independente), a variável dependente buscou refletir sobre o impacto verdadeiramente produzido por essa agenda no plano normativo-operacional internacional, tendo em mente que os organismos internacionais elencados assumem condição de variáveis intervenientes, já que se encontram imbuídos por um conjunto de normas, práticas institucionais e burocráticas, ideias e valores próprios sobre desenvolvimento rural. Com essa estrutura, passamos a refletir sobre a hipótese geral deste trabalho, a saber, a capacidade de mudança das regras existentes na arquitetura da governança global de uma área temática específica.

Por essa razão indicamos no início desse trabalho que, se tivéssemos que optar por uma palavra-chave que sintetizasse todos os objetivos norteadores da pesquisa, bem como o olhar analítico desta pesquisadora, a palavra seria certamente *mudança*. Além de termos explorado pelos diferentes capítulos empíricos como foram as concretas transformações de cada arena decisória, o objetivo do trabalho se pautou em destacar os caminhos para a realização dessas mudanças que ultrapassem os modelos de rupturas revolucionárias ou choques exógenos. Com esse intuito, nos cercamos do conceito de *meta-poder*.

Partindo de uma análise clássica de um realista igualmente clássico, Hans Morgenthau (2003), o autor distinguiu as duas faces da política do *status quo*: tem a sua versão estática, de manter as coisas como estão, contudo, há também sua versão dinâmica, onde novas potências buscam mudar sua posição dentro da mesma ordem internacional estabelecida. Essas questões orbitam ao redor daquilo que Stephen Krasner (1981) identificou como poder relativo, quando a partir do jogo e das regras estabelecidas, há um esforço de transformar seu lugar no sistema internacional.

Há, contudo, mudanças na ordem (para além de revoluções e choques externos) que buscam transformar esse mesmo *status quo* (seja estático ou dinâmico), interferindo na arquitetura dos regimes internacionais e da governança global. Foi para entender essa mudança na arquitetura que nos debruçamos na análise sobre os diferentes espectros do poder e – mais pormenorizadamente – nas possibilidades de mudanças das regras do jogo.

Essas mudanças podem se dar, por exemplo, via transformações de ajuste – reformas – que reorganizam tensões e disputas, ajudando a recolocar nos trilhos a equação *ordem existente* vs. *realidade existente*. Para a hipótese dessa tese, também refletimos sobre mudanças que desestabilizam o edifício da governança, gerando pontos de fissura/ruptura na equação *ordem existente* vs. *realidade existente*. Essas transformações via pequenas fissuras/rupturas não são perenes e estão sujeitas a todo o tipo de refluxos e reveses, mas são colocadas quando observamos a relação entre A e B a partir do conceito de meta-poder, especialmente quando realçamos a ignorada capacidade de agência de B nessas relações. Como Fareed Zakaria ressaltou, trata-se de observar no plano mais amplo "a insurreição do resto", referindo-se ao crescimento do poder de agência por parte de alguns países em desenvolvimento (apud BLUSTEIN, 2011, p.49).

A forma como optamos por explorar esse potencial de mudança da arquitetura da governança global foi a partir da mobilização do conceito de meta-poder, especialmente na observação de processos de empoderamento e/ou transformação dos espaços decisórios internacionais. Ao analisarmos as transformações ocorridas no Mercosul, na OMC e na FAO, reconhecemos o impacto institucional deste exercício agencial do meta-poder em prol da agenda da AF. No Mercosul, houve a criação de um espaço institucional formal específico para a temática; na OMC, a reconfiguração do processo decisório vide a criação de uma coalizão voltada para o tema de AF e SAN; e na FAO, houve a reforma do CSA e do modelo de participação e deliberação do espaço, agora com inclusão dos atores e grupos da AF e SAN no Mecanismo da Sociedade Civil.

Para observarmos essas transformações institucionais via meta-poder, partimos da análise sobre o comportamento específico do Brasil nesses espaços, buscando compreender os três níveis do exercício agencial do conceito: *power level*, isto é, alguma capacidade de mobilizar recursos e implementar mudanças; *motivational level*, interesse e motivação para transformar a estrutura; e *knowledge level*, entendimento da estrutura a ser transformada, de forma a melhor interferir no seu desenho, propondo modificações no espaço (BURNS, 2012). Ao lado do conceito de meta-poder, e para dar melhor estrutura ao processo analítico da política externa brasileira, usamos o arcabouço referente aos fóruns e arenas de Jobert (1992) e Fouilleux (2000).

O arcabouço em questão é importante pois nos permitiu melhor destrinchar as etapas da construção das políticas públicas, que no nosso caso se consubstanciavam no posicionamento brasileiro para determinadas questões da sua política externa. Assim, partimos, em primeiro lugar, da construção dos fóruns de produção de ideias, da relação desses diferentes porta-vozes dos fóruns de ideias no fórum político e, por fim, o jogo negociador nas arenas políticas, momento no qual uma nova configuração da relação entre os participantes é negociada. Aqui, é importante frisar que a negociação é de dois níveis: da posição interna brasileira e do Brasil com os demais países.

Os dois níveis servem para melhor compreender a forma pela qual a agenda da AF pôde ser difundida nos espaços decisórios, em que grau essa difusão pôde ocorrer e quais características tornou essa difusão possível. Afinal, pensando no agenciamento do meta-poder, precisamos colocar a atuação do Brasil também na perspectiva relacional com os demais países, realçando: o Brasil enquanto potência emergente (*power level*), os recursos simbólicos e discursivos implementados com a CSS, o Fome Zero, e difusão das boas práticas da AF do País pelo mundo (*motivational level*), bem como pela incidência diplomática brasileira em organismos multilaterais, com sua capacidade técnica de intervir e influenciar estes espaços (*knowledge level*).

Há, portanto, um esforço de entender as questões mais sistêmicas das relações internacionais a partir de um estudo de caso de política externa de um país – o Brasil – em prol de uma agenda específica – a AF. Reconhecidas as limitações que um estudo de caso engendra, bem como a necessidade de seguir mapeando outros espaços internacionais que discutem a governança global para o desenvolvimento rural, o olhar mais detalhado sobre o contexto brasileiro permitiu uma complexificação da compreensão sobre as transformações ocorridas dentro dos espaços internacionais, além da construção de uma reflexão mais pormenorizada sobre como essas transformações foram possíveis.

Por exemplo, foi importante situar a construção doméstica de políticas públicas para a AF desde os anos 1990, tendo a força da tríade governo-academia-movimentos sociais pautando a nova agenda. Foram essas características das novas políticas para a AF que contribuíram para sua projeção internacional. Contudo, estas só puderam ser escalonadas pelo apoio sistemático às políticas domésticas. Como mencionado por representante da REBRIP, "a gente nunca vai ter boas posições de PEB, se a gente não estiver ancorado em sólidos programas domésticos"[421].

Também foi importante enfatizar a orientação governamental em prol de um multilateralismo que destacasse o papel do Brasil a partir das suas políticas diferenciadas. Esse ativismo diplomático multilateral foi estratégico e "o Lula sabia muito bem que esse tipo de iniciativa – como tantas outras que havíamos tomado – era uma 'planta tenra' que tinha que ser regada diariamente" (AMORIM, 2015, p. 529). Esse direcionamento diplomático em prol do multilateralismo deu azo a uma maior visibilidade (e em alguns casos, o fortalecimento) das mais diferentes agendas brasileiras nesses espaços, sendo a AF uma delas. O impacto dessa atuação de PEB "é tão grande e tão reconhecido que levou a ter um brasileiro na direção da OMC e da FAO"[422].

Como pudemos ver na análise esmiuçada de cada um dos espaços selecionados para essa tese, parte dessa transformação veio também com uma mudança da participação social no processo de deliberação sobre a política externa. Evidentemente que essa participação contou com uma série de dificuldades, mas – para a análise da agenda da AF no Mercosul, na OMC e na FAO – a participação foi sim um diferencial para o avançar das propostas brasileiras nos diferentes espaços. A participação também encontrou ancoradouros nos espaços criados e reformados (vide REAF e CSA).

Com a concreta transformação dessas arenas em prol da participação social (sobretudo no Mercosul e na FAO), a efetividade dessa participação depende da arquitetura de cada sistema, afinal, "precisa ser organizada em torno de estruturas institucionais e regras claras de engajamento, a fim de encontrar o equilíbrio certo entre inclusão e eficácia"[423] (CSA, 2015). Essas são questões que extrapolam o objetivo dessa tese, mesmo que a mobilização da sociedade civil tenha sido parte integrante da estratégia de internacionalização da agenda da AF.

[421] Entrevista com representante B do REBRIP realizada em dezembro de 2017.
[422] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.
[423] No original: "Participation needs to be organized around clear institutional structures and rules of engagement in order to find the right balance between inclusiveness and effectiveness".

A abertura dos espaços também não se traduz automaticamente em uma participação eficaz dos historicamente excluídos, pois os espaços estão sujeitos a refluxos e ou desprestígio, a disputas entre atores, além de outras constrições institucionais. Mesmo identificando esses desafios, a abertura foi um dado concreto, de modo que, agora, a "sociedade civil enfrenta o desafio de saber utilizar os espaços existentes, abri-los e aprofundá-los por meio de uma interação crítica, a fim de construir alternativas capazes de mudar a vida de milhões de famílias sem-terra"[424] (SUAREZ, 2008, p.45) .

Como desenvolvido ao longo dos capítulos, os fóruns de ideias mais substancialmente presentes quando o tema era a política externa brasileira para assuntos de desenvolvimento rural eram os fóruns de AF, de SAN, do Agronegócio e o fórum político-diplomático. Ao longo dos capítulos, ficou claro como a presença ou ausência do fórum do agronegócio foi fundamental para o avançar das questões mais diretamente relacionadas aos temas da AF. No Mercosul e na FAO, a ausência de um agenciamento claro desse grupo de atores – no sentido de obstaculizar as propostas e estratégias – parece ter sido um elemento importante para facilitação da difusão de políticas públicas, além da viabilização dos projetos de reforma dos espaços.

Na OMC, a forte presença do fórum patronal deu outra dinâmica ao processo decisório. Vale também realçar que a mobilização do G-20 só foi possível com a concordância (ao menos inicial) do fórum do agronegócio para viabilização da coalizão que precisava trazer pontos de AF e SAN como forma de angariar apoio do G-33.

Portanto, precisamos reconhecer que a AF contou com a baixa mobilização do fórum patronal nos espaços em que o Brasil logrou implementar mudanças político-normativas para a AF e SAN. Ao lado dessa ausência, também precisamos destacar o papel do fórum político-diplomático, que se encontrava responsivo à perspectiva altiva e ativa de política externa, incidindo no plano internacional a partir da experiência brasileira de desenvolvimento econômico atrelado à justiça social. Como mencionado por representante do MDA/SEAD, "o Itamaraty é um paquiderme [risos] com a capacidade de ação brutal quando o comando político é muito claro [...] A dificuldade do Itamaraty é em situações onde há contradições e conflitos"[425].

Diversos depoimentos foram nessa mesma direção, enfatizando a capacidade do Itamaraty em seguir ordens, especialmente porque "o MRE é muito hierárquico, então obedece

[424] No original: "civil society faces the challenge of knowing how to use the existing spaces, open them up and go deeper into them through critical interaction, in order to build alternatives capable of changing the lives of millions of landless families".
[425] Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017.

bem. Agora, se incorporam isso no dia-a-dia, já é outra coisa"[426]. Mostramos nas análises empíricas como a agenda foi de fato trabalhada pelo Itamaraty, mas enfrentou algumas resistências de determinados grupos, ou então demandava a intervenção da Presidência e/ou da alta cúpula da chancelaria para reforçar os comandos de abertura dos espaços deliberativos aos grupos de AF e SAN. A falta de enraizamento do tema no cotidiano institucional do ministério tem múltiplas explicações, sendo a falta de internalização da CGFome na estrutura no Itamaraty uma delas:

> "O fato da CGFome estar na Secretaria Geral a colocava com uma certa hierarquia em relação as outras divisões. Eram temas novos, então [esse destaque] ajudou para que o Ministério os entendesse. Mas talvez tenha ficado muito tempo dentro da Secretaria Geral e deveria ter saído para se consolidar como mais uma coordenação, independente do governo que a fez"[427].

A CGFome terminou reconhecida mais como um espaço de governo e menos como uma estrutura de política de Estado. Sendo a coordenadoria o braço externo do Fome Zero, programa estrutural dos governos do PT, sua extinção pós-impeachment em 2016 sinalizou uma mudança de prioridades na PEB, ainda que o Brasil continuasse a ser reconhecido internacionalmente por conta das políticas de AF e SAN difundidas. Essa manutenção do prestígio da agenda e a proliferação dos debates ao redor de AF e SAN pelo mundo – a despeito do refluxo brasileiro para a questão – é inclusive o que nos faz refletir sobre o impacto dessa agenda no plano da governança global para o desenvolvimento rural.

Como explicado por Harriet Friedmann, alimentação e agricultura são lentes magníficas para tornar evidente o amplo processo macroeconômico e político de mercantilização [*commodification*] dos elementos humanos (fisiológicos) e naturais da sociedade (FRIEDMANN, 2009, p.337). Afinal, ao longo da história, a agricultura sempre esteve fortemente atrelada às regulamentações estatais, fazendo com que esse universo tenha recebido pouca atenção da literatura de RI. Como mencionado por Matias Margulis, a atenção para esse universo ocorria apenas nos momentos de pico das crises de alimentos, afinal, "as crises alimentares tendem a produzir grandes mudanças nas relações e arranjos interorganizacionais"[428] (MARGULIS, 2017, p.505). Desde a crise de alimentos de 2008, esse campo da governança passou a ganhar maior atenção, além de um maior número de

[426] Entrevista com representante H do MRE realizada em dezembro de 2017.
[427] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.
[428] No original: "food crises tend to produce major changes in inter-organizational relations and arrangements"

organizações com o mandato para trabalhar em temas afeitos à questão de SAN em maior medida, mas também em temas afeitos ao universo do desenvolvimento rural.

Essa proliferação de espaços internacionais debatendo temas agroalimentares incorporou não apenas novas estruturas intergovernamentais, mas também coalizões informais, e redes e organizações privadas transnacionais (ABBOTT, GREEN & KEOHANE, 2016, p.25). Para o nosso estudo de caso, focamos mais pormenorizadamente em três espaços multilaterais, apesar do reconhecimento da existência e da proliferação de tantos outros. Esse aumento de instituições com mandato para temas rurais nos incita a refletir sobre o tipo de fragmentação da arquitetura existente para a governança global sobre desenvolvimento rural: se sinergética, cooperativa ou conflitiva (BIERMANN ET AL, 2009).

Como já desenhamos no capítulo teórico-analítico (ver capítulo primeiro, página 56), a fragmentação sinergética indica uma maior convergência entre os princípios gerais e as instituições existentes; uma fragmentação cooperativa, uma integração mais ou menos frouxa entre princípios e instituições existentes e; uma fragmentação conflitiva, uma disputa de princípios, valores e regras para o tema, além da coexistência de instituições com posições conflitantes, "mandando mensagens confusas a todos, e reduzindo a performance geral do sistema"[429] (BIERMANN AT AL, 2009, p.28). Só a Força-Tarefa de Alto Nível da Secretaria Geral da ONU para Segurança Alimentar e Nutricional Mundial (HLTF) criada em 2008 como resposta à crise mundial de alimentos contemplava 20 diferentes organizações que traziam em seus mandatos questões referentes à SAN (e que impactavam em maior ou menor grau nas orientações gerais para desenvolvimento rural).

O problema da fragmentação – cada vez mais inerente à arquitetura da governança diante da proliferação de espaços internacionais – é que amplifica os desacordos sobre a melhor forma de atuação global. Ademais, como enfatizado por Josh Brem-Wilson, "essas discordâncias refletem ideologia, interesse, a localização da disciplina e da instituição, e - de importância fundamental no caso de produtores e fornecedores de pequena escala – [refletem] experiência"[430] (BREM-WILSON, 2010, p.08). Portanto, com diferentes interesses sobrepostos, a atual arquitetura torna-se cada vez mais "fragmentada, incoerente, opaca e incompreensível"[431] (MCKEON, 2011, p.09), deixando de ser um modelo de tipo radial [*hub-and-spoke*], para cada vez mais se configurar como um mapa de metrô [*subway map*], "com

[429] No original: "likely to send confusing messages to all, thus reducing the overall performance of the system"
[430] No original: "These disagreements reflect ideology, interest, disciplinary and institutional location, and – of fundamental importance in the case of small scale producers and providers – experience".
[431] No original: "fragmented, incoherent, opaque, and unaccountable".

suas linhas entrelaçadas e rede de estações, algumas das quais, é claro, permanecem mais importantes que outras"[432] (AMORIM, 2010, p.215).

Reconhecido o emaranhado da arquitetura global, quando observamos os três espaços especificamente analisados para a tese, vemos que – em todos os três – o tema da AF passou de fato a estar contemplado em seus mandatos. Com a difusão de políticas sociais que também contemplavam o pacote de políticas públicas para a AF, "a questão da desigualdade social que era um tema muito brasileiro, agora passou a ser uma questão internacional e outros países estão trabalhando isso"[433].

A AF se beneficiou muito desse processo de difusão tendo em vista que "se você analisar as oportunidades que se tem hoje na agenda global para conectar AF, você vai ver que as oportunidades são gigantescas: agroecologia, agenda climática, nutrição, migração, etc"[434]. Outro dado importante foi do paulatino reconhecimento da AF não como apenas proteção social, saúde (alimentação) e assistência, mas como um setor econômico. Na ampliação dos debates políticos nos níveis internacionais e regionais, a AF foi "de parte do problema da fome, para parte central da solução"[435] (GRAUEB ET AL, 2015, p.01).

Apesar do adensamento do consenso sobre o papel positivo da produção de pequena escala (familiar ou não), há uma outra parte do debate em torno da AF, que é sobre qual tipo de apoio/suporte deve ser dado ao setor. Como bem delineado por representante do MDA/SEAD, "a agenda da AF ainda carrega uma esquizofrenia de oferecer ao pequeno o que tem pro grande [...] A gente entende o problema, mas tenta resolver com velhas fórmulas, remédios antigos. Mas isso tá mudando e é um momento interessante para a agenda global"[436]. Para que a governança global se transforme em prol da AF, é preciso "se desenhar uma arquitetura que seja sensível à necessidade dos países – pobres ou ricos – de espaços de políticas públicas"[437] (RODRIK, 2007, p.31).

O reconhecimento da importância desses espaços de políticas públicas [*policy space*] em prol da AF foram características encontradas nas três arenas estudadas, ainda que cada qual tenha abordado o tema sob diferentes perspectivas (regional, comercial, setorial) e conforme o jogo de forças ali envolvido. Também reconhecemos aqui as limitações do campo internacional

[432] No original: "with its intertangled lines and network of stations, some of which, of course, remain more important than others".
[433] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.
[434] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[435] No original: "family farmers are viewed: from being a part of the hunger problem, to now being central to its solution".
[436] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.
[437] No original: "a global architecture that is sensitive to the needs of countries—rich and poor alike—for policy space".

normativo, onde os acordos, diretrizes, arranjos e propostas podem terminar no campo da retórica, sem aplicação ou efetividade.

Contudo, apesar de que "falar é fácil" [*talk is cheap*], no campo das ideias, a difusão de uma proposta tem sim o potencial sedimentar novos arranjos. Como explicado por representante do MRE:

> "Parece uma bobagem, mas para uma/um diplomata eu sei que não é tanto assim. Você conseguir negociar, chegar a um consenso internacional sobre uma ideia, sobre uma forma de atuação ou sobre uma necessidade, essas coisas têm sim impacto: você acaba dirigindo políticas nacionais de uma forma ou outra, além de criar compromissos com os países para tentar alcançar essa aquela coisa que foi negociada"[438].

Como o plano ideacional pode sim gerar impacto nos compromissos assumidos, também é importante salientar que os impactos dessas transformações têm potencial multinível, isto é, as repercussões de uma arena não necessariamente acontecem exclusivamente naquele plano, podendo implicar em transformações em planos distintos, como vimos com os desdobramentos das negociações da OMC para a FAO e o escalonamento dos planos regionais para globais. Os processos decisórios em uma esfera – com avanços, recuos ou impasses – mostraram potencial de modificar estratégias e reabrir debates em outros espaços. Os processos decisórios internacionais também contribuíram para consolidar estratégias internas.

Citamos, a título de exemplo, a criação em 2006 da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a Lei da Agricultura Familiar no mesmo ano, a regulamentação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) conferindo 30% da aquisição dos alimentos à AF, em 2009, e a Emenda nº64 de 2010, introduzindo o direito humano à alimentação adequada na Constituição brasileira de 1988. Ainda que esses movimentos tenham sido marcados por outros condicionantes domésticos, a receptividade da pauta no plano internacional é mais um fator para o avançar dessas questões no cenário interno. Como mencionado por representante do MDA/SEAD, havia uma "retroalimentação para os processos nacionais e você precisava da agenda internacional, pois te abria oportunidades de fazer internamente"[439].

Já sobre o impacto por outras arenas que não as três estudadas, podemos destacar uma série de exemplos, como a Comunidade Andina de Nações e o Parlamento Andino, que introduziram recomendações de políticas em prol de desenvolvimento rural territorial e

[438] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[439] Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017.

agricultura familiar, campesina e agroecológica (SABOURIN ET AL, 2014, p.41). Houve também a expansão do tema para outros espaços – sobretudo regionais – como a UNASUL e a CELAC, esta que – em 2014 – criou um grupo de trabalho específico para elaboração de um Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome, com apoio estratégico da REAF (SABOURIN & NIERDELE, 2016, p.03). Destacamos também a adoção de eixos políticos em prol da AF, SAN e desenvolvimento territorial por organismos como a CEPAL, IICA e ALADI (RAMOS ET AL, 2014, p.496) e a formulação da Lei Marco da Agricultura Familiar no âmbito do Parlamento Latino-Americano (ZIMMERMANN ET AL, 2014, p.04).

Para fora da região, o fortalecimento da pequena agricultura (apesar de nem sempre vir identificada com o conceito de AF, muitas vezes assumindo o conceito de *small scale farmers*) pode ser visto em programas europeus em favor do desenvolvimento territorial como Leader, e Leader+ (SABOURIN ET AL, 2015, p.129), e também em suas estratégias de cooperação internacional, como no caso do "Quadro estratégico da UE para promoção da segurança alimentar nos países em desenvolvimento" publicado em 2010, que estabelece como diretriz a "intensificação agrícola ecologicamente eficiente para pequenos agricultores"[440] (MCKEON, 2011, p.18), além das diretrizes sobre desenvolvimento rural no IBAS, CPLP, BRICS e outros fóruns regionais multilaterais.

Por fim, salientamos os casos da incorporação do conceito e da estratégia em prol da pequena produção e da AF por países individualmente, bem como as campanhas globais diretamente ou indiretamente voltadas para AF, frisando aqui como exemplo o AIAF, o AIAF+10 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Sobre os ODS, foi na ocasião da Rio+20 que o desafio de combate à pobreza e fome foi reconhecido e abraçado pela ONU, que frisava o exemplo positivo das "boas práticas" do caso brasileiro e do Fome Zero para se combater o problema da fome. Todo esses marcos também estão presentes na "Declaração dos direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais" em vias finais de aprovação pela assembleia geral da ONU, e representam o "florescimento o repertório de direitos" (CLAEYS, 2015), já que a Declaração contribuiu na reivindicação de diversas frentes, como direito à terra, ao território, aos modos de produção, a diversidade biológica, ao direito à alimentação, e muitos outros.

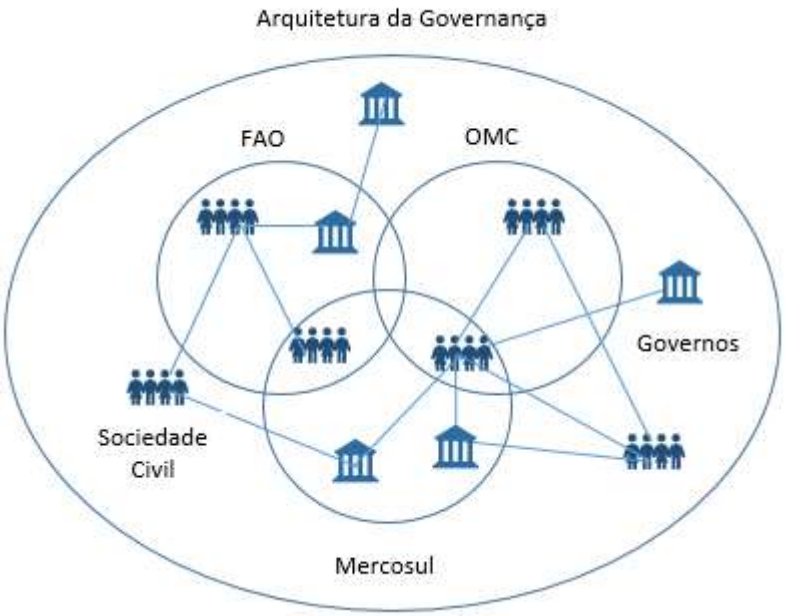
Retomando o debate anterior sobre a fragmentação da arquitetura da governança global para o desenvolvimento rural, o que notamos especialmente com os três casos analisados é que antes da difusão ativa das políticas públicas ao redor da AF, o conceito e seus valores não

[440] No original: "ecologically efficient agricultural intensification for smallholder farmers"

estavam contemplados em nenhum dos três espaços. Já ao longo dos anos 2000, todos passaram a contemplar de alguma forma essa discussão, ainda que o debate sobre o tema esteja longe de estar pacificado. O caso da OMC, por exemplo, mostrou tal impasse justamente no debate sobre as condições de *policy space* para as políticas de proteção à AF e SAN. Apesar disto, o tema ainda está ali posto e concretamente influencia o avanço/recuo das negociações.

Para o caso do Mercosul, ainda que a REAF não tenha o mesmo canal de abertura disponível aos representantes do agronegócio e que suas recomendações dependam da internalização por parte dos países-membros, o espaço segue existindo e seus encontros seguem adensando o debate sobre AF especialmente no que diz respeito sobre a produção de dados e mapeamento do setor na região. Por fim, para a FAO, que das três organizações é que mais dispõe de uma personalidade própria, autônoma, pela sua própria característica de produzir dados, estatísticas e relatórios sobre o campo, hoje vemos como o tema da AF e do *small scale farming* está concretamente disposto em seus documentos, nas suas diretrizes e, mais importante ainda, nas suas propostas e projetos de desenvolvimento rural, usando como referência diversas políticas originárias do governo brasileiro, apesar de muitos interesses do grande setor agroalimentar sigam movimentando e influenciando as ações da organização.

Ao pensarmos na arquitetura fragmentada da governança global para o desenvolvimento rural, talvez mais importante que o tipo de fragmentação – se sinergética, cooperativa ou conflitiva – é o fato o adensamento do tema na arquitetura. Certamente esse adensamento não dependeu exclusivamente do agenciamento brasileiro, mas sua campanha global em favor do fome zero, seus projetos de cooperação Sul-Sul para o campo e seus investimentos diplomáticos em diversos espaços de negociação multilaterais são elementos que contribuíram muito para este fim.



Fonte: Gráfico inspirado em Pattberg et al 2014, pg.10

Hoje notamos uma arquitetura talvez mais conflitiva do que sinergética, pois o que identificamos foi o aumento da agenda da AF dentro do campo do desenvolvimento rural. Logo, os conflitos serão maiores, pelo o fato de que o tema não estava posto na mesa e, agora, diferentes instituições – antigas ou novas – passaram a incorporar a questão. Ademais, novos atores também passaram a incluir o léxico, aumentando o número da rede de conexões globais sobre o assunto, como mostrado no gráfico. Esse aumento é importante, pois reconhecemos a fragilidade da agenda *per se*, o contexto atual brasileiro de refluxo político, e que "o grau de obrigação, precisão ou delegação em instituições formais pode ser obscurecido na prática pela pressão política, normas informais e outros fatores"[441] (ABBOTT ET AL, 2000, p.402).

Portanto, o adensamento dos debates é uma etapa importante do processo e, "até mesmo declarações não vinculantes podem moldar as práticas dos Estados e outros atores e suas expectativas de conduta apropriada, levando ao surgimento do direito consuetudinário ou à adoção de acordos mais rígidos"[442] (ABBOTT ET AL, 2000, p.412). A capacidade de colocar o tema na agenda, como sempre frisamos ao longo deste trabalho, não implica assumir que essa

[441] No original: "the degree of obligation, precision, or delegation in formal institutions can be obscured in practice by political pressure, informal norms, and other factors".
[442] No original: "even nonbinding declarations can shape the practices of states and other actors and their expectations of appropriate conduct, leading to the emergence of customary law or the adoption of harder agreements"

questão não esteja sujeita à reveses. Inclusive, o contexto atual mostra exatamente como – no Brasil - o agenciamento político interno foi reduzido drasticamente.

No caso do antigo Ministério de Desenvolvimento Agrário, houve seu rebaixamento para Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), acompanhado de uma redução drástica de orçamento. Como explicado por representante do MDA/SEAD, "mesmo que se possa dizer que a SEAD está na Casa Civil e mais perto da Presidência, na verdade foi um *downgrading*, né? Todo mundo sabe disso"[443].

Para a atuação diplomática, "o Brasil reverteu suas posições pré-MDA [...] Mas não porque a AF deixou de existir, mas é que você não tem um órgão ali que defenda os interesses da AF numa negociação para definição de instruções de posição nacional"[444]. Nesse recuo da atuação brasileira, foram justamente esses pontos estabelecidos no plano internacional – esses pontos de ancoragem fora do Brasil – que "deram uma sobrevida à política doméstica para essa agenda"[445]. Afinal, quando se circula em espaços internacionais como FAO, FIDA e PMA, as propostas brasileiras ainda seguem muito vivas, e temas como compras públicas e alimentação escolar seguem como referências nas estratégias de fortalecimento da AF e de SAN. Por essa razão, diversas/os entrevistadas/os enfatizam que o Brasil ainda é muito citado nos espaços, estando "ainda numa fase de falar do passado como se fosse ainda o presente... Mas daqui há pouco a ficha vai cair de fato"[446].

Se a agenda – independentemente do Brasil – seguirá presente no plano internacional e/ou se continuará se adensando no plano da arquitetura da governança, isso só o acompanhamento da pauta no futuro poderá responder. O que podemos afirmar a partir do atual contexto é que, a REAF, por exemplo, segue existindo e "ainda que em certa crise, e mesmo que o Brasil esteja mais fraco, há um conjunto de países que ainda se mantém animado para troca e cooperação em AF"[447].

Sobre o engajamento dos movimentos com o governo na atual conjuntura, é interessante o comentário feito por representante do CONSEA, ao explicar que:

> "A sociedade civil refletiu muito a manutenção ou não da participação nos conselhos. Numa das reuniões que a gente fez sobre isso, uma pessoa do movimento rural disse: 'a gente nunca viveu em uma situação que a gente estava realmente confortável, pois as diferenças sempre se mantiveram. A gente pode ter retoricamente dito que estava

[443] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.
[444] Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017.
[445] Entrevista com representante E do MRE realizada em fevereiro de 2018.
[446] Entrevista com representante A do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[447] Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017.

> mexendo e melhorando, mas – de fato – a gente não mexeu no que era estrutural, né?'"[448]

Essa questão é interessante, pois retoma o elemento agencial dos desprivilegiados do poder, de B, e também porque nos obriga a incorporar na análise o impacto dos *feedbacks* negativos na atuação dos "atores que são prejudicados, mas não cooptados [sendo estes] uma importante fonte de pressão para a mudança institucional"[449] (SCHNEIBERG & CLEMENS, 2006, p.218). Ao longo de toda tese enfatizamos como o diferencial do avanço das pautas de AF no plano internacional dependeu em grande medida dessa relação com a sociedade civil, que atuava dentro e fora das cercas. Nos momentos de refluxo, esse engajamento e aprendizado sobre o universo internacional podem ser pontos-chaves para que os movimentos de base e organizações da sociedade civil possam manter a pressão sobre a agenda, especialmente quando, no ambiente doméstico, as suas reivindicações não se mostrarem viáveis/efetivas.

A proliferação de espaços internacionais que incorporaram a questão da AF é, portanto, um ponto positivo a ser destacado, afinal, diferentes pontos de ancoragem do tema estão dispostos nessa arquitetura fragmentada da governança global para o desenvolvimento rural. Para os três estudos de caso discutidos nessa tese, a transformação das arenas veio pela criação de novos espaços (vide REAF), reforma de espaços existentes (vide CSA) e também pela mudança nos processos decisórios (vide G-20). Essa transformação ocorreu em razão de uma pauta contra hegemônica por países não-hegemônicos, mostrando – portanto - um exemplo da mobilização do meta-poder.

Além disso, a nova agenda transformou o anterior equilíbrio de forças existentes. Ainda que os novos espaços/novos arranjos possam ser cooptados e/ou rebaixados, a criação destes não parece se coadunar com simples reformas para reestruturação da ordem existente, mas sim que movimentos que abalam o anterior equilíbrio de forças, abalos causados por conta dessas pequenas rupturas institucionais promovidas pelas margens.

Como destacado por representante do MRE, "o Brasil perdeu protagonismo diplomático [para a agenda de AF], mas o tema não desapareceu [...] Então não foi um esforço em vão e respondeu à necessidade do momento: não só em discussões teóricas, mas em questões concretas"[450]. Essa permanência segue mesmo em governos e contextos conservadores, primeiro, pois ainda que a constituição da SEAD (pós-extinção do MDA) seja vista como um

[448] Entrevista com representante A do CONSEA realizada em outubro de 2017.
[449] No original: "Actors who are aggrieved but not coopted are an important source of pressure for institutional change"
[450] Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017.

rebaixamento, a secretaria se manteve enquanto estrutura autônoma, mesmo após o esforço de eliminá-la, como de fato ocorreu com o Ministério da Pesca; segundo, o tema da AF foi positivamente assinalado (no sentido de importância da AF como setor econômico) por todos os presidenciáveis durante o período eleitoral de 2018 no Brasil, a despeito dos diferentes espectros ideológicos e políticos. O tema foi, inclusive, enfatizado pelo atual presidente eleito, que dispõe de uma visão ultraconservadora, com inúmeros aspectos retrógrados para temas sociais, culturais e políticos, além de dispor de uma postura liberal na política macroeconômica.

A ancoragem do conceito de AF também (ainda) está no plano de alguns debates diplomáticos, frisando aqui claramente a aprovação da Década da Agricultura Familiar com início para 2019, além do avanço da aprovação da declaração campesina pela ONU. Sendo assim:

> "AF se tornou um conceito corrente num âmbito tão elitista e formal, quanto o diplomático. Ter entendido a importância do termo e o crescimento dos *farmers market*, tudo isso, pra mim, faz parte de um mesmo processo. Algumas pessoas podem ver isso como uma apropriação do conceito, mas foi importante para sua visibilização. Não é porque o capital tenha se apropriado do conceito que ele não seja importante"[451].

A questão agora é refletir sobre como essa arquitetura da governança – que agora passou a contemplar a AF no seu desenho – vai manter o tema e em qual *ranking* de prioridades em meio ao feixe de diversas normas e diretrizes sobre desenvolvimento rural definidas pelas mais diversas instituições, organismos, redes e agentes internacionais que a compõem. Os próximos passos da agenda no plano internacional são temas para novas pesquisas, bem como a análise dessa nebulosa global para a AF em diferentes espaços regionais e globais do mundo.

Ao longo dessa tese buscamos entender a projeção internacional da agricultura familiar no Mercosul, na OMC e na FAO, por meio de um processo que contou com múltiplas frentes, atores e estratégias. Sua projeção foi marcada pelas características de cada espaço analisado, pelas possibilidades e limites de cada grupo de atores envolvidos, pelo contexto internacional, além da visão encampada pelo Brasil sobre seu lugar no sistema internacional e o intuito de alterá-lo.

Usando uma passagem de soneto de Jorge de Lima, consideramos válido enfatizar que "*entre a raíz e a flor, há o tempo e o espaço"*[452]. Com algumas propostas semeadas, seu

[451] Entrevista com representante H do MRE realizada em dezembro de 2017.

[452] Soneto com o título "Entre a raíz e a flor", escrito pelo poeta Jorge de Lima, 1958. O soneto completo é: *Entre a raiz e a flor: o tempo e o espaço, e qualquer coisa além: a côr dos frutos, a seiva estuante, as folhas imprecisas, e o ramo verde como um ser colaço./ Com o sol a pino há um súbito cansaço, e o caule tomba sobre o solo de aço; sobem formigas pelas hastes lisas, descem insetos para o solo enxuto. / Então é necessário que as*

florescimento contou com um processo longo de maturação doméstica e de agenciamento internacional, dependendo sempre das características de cada espaço para seu crescimento, desenvolvimento e proliferação de novos frutos e sementes.

borrascas venham cedo livrá-la da cobiça que sobe e desce pelas suas cascas, / que entre raiz e flor há um breve traço: o silêncio do lenho, — quieta liça, entre a raiz e a flor, o tempo e o espaço.

REFERÊNCIAS

AARTS, B.; BAUER, M. W. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. IN: BAUER; GASKELL (Eds.), *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 39-63.

ABBOTT, Kenneth.; GREEN, Jessica; KEOHANE, Robert. *Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance*. International Organization, jan. 2016, p. 1-31.

ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy*: Grassroots Politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

ACHARYA, Amitav. *Rethinking power, institutions and ideas in World politics*: whose IR? New York: Routledge, 2014.

ACTIONAID Brasil. *Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Actionaid Brasil, 2001.

AGARWAL, Bina. Food sovereignty, food security and democratic choice: critical contradictions, difficult conciliations. *The Journal of Peasant Studies*, v. 41, Issue 6, 2014, p.1247-1268.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. Cooperation on Food Security with Africa as an instrument of Brazil's Foreign Policy: 2003-2010. *BJIR [Brazilian Journalof International Relations]*, v. 4, n. 3. Marília: set/dez. 2015, p. 558-581.

ALBUQUERQUE E SILVA, Sílvio José. Prefácio. IN: DOLCE FARIA, Vanessa. *Política externa e participação social*: trajetória e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2017.

ALENCAR, Álvaro Gurgel de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. *Rev. Bras. Polít. Int.* [online], v. 44, n. 1, 2001, p.137-144.

ALMEIDA, Jalcione. Ensino e pesquisa em desenvolvimento rural no Brasil. IN: ALMEIDA, Jalcione; MACHADO, Armando (Org). *Desenvolvimento rural no Cone Sul*. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009, p.147-169.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O MERCOSUL no contexto regional e internacional*. Brasília: Ed. Aduaneiras, 1993.

_____. Mercosul: uma avaliação retrospectiva e uma visão prospectiva. *Meridiano* 47, n. 77, dez. 2006, p. 7-17.

ALVIM, Augusto; WAQUIL, Paulo. Efeitos do acordo entre o Mercosul e a União Europeia sobre os mercados de grãos. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, v. 43, n. 4. Brasília: out/dez. 2005, p. 703-723.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Celso Amorim* (depoimento, 1997). Rio de Janeiro: CPDOC, 2003. 37 p.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign policy under president lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int*. n. 53 (spe ed), 2010, p. 214-240.

_____. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

_____. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

_____. *Teerã, Ramalá e Doha*: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

ANCHETA, Ricardo; ESCALANTE, Lourdes; CABRERA, Javier. *Bases para el desarrollo rural en Centroamérica.* ICEFI, Centroamerica, abr. 2016.

ANDRADE, Erica; GOMES JR, Newton. Produção de alimentos e acumulação capitalista no Brasil: da insuficiência à inadequação do consumo alimentar. *Revista ABRA*, ano 35, v.1, n.1, mai/out. 2014, p.53-66.

ANNAN, K. Laying the Foundations of a Fair and Free World Trade System. IN: *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2001, p. 19-27.

ANUNCIATO, Renata; MARX, Vanessa. Política Externa Brasileira e a Atuação da Embrapa no Caso do Cotton-4. *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 25, ago/set. 2014, p.86-101.

APEX-BRASIL. *As exportações brasileiras e os ciclos de commodities:* tendências recentes e perspectivas. Série Análise Apex-Brasil: Conjuntura e estratégia. Brasília: jul. 2011.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4. Washington (D. C.): Dec. 1962, p. 947-952.

_____. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, Sep. 1963, p. 632-642.

_____. *Power and poverty:* theory and practice. Oxford: Oxford University Press, 1970.

BALABAN. Daniel. Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações nacionais sustentáveis de segurança alimentar e nutricional: a atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fome. IN: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo. *30 anos da ABC*: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: FUNAG, 2017, p.285-303.

BALLETTI, L. et al. *Late mobilization*: transnational peasant networks and Grassroots Organizing in Brazil and South Africa. Journal of Agrarian Change, [S.l.], v. 8, n. 2-3, apr/july, 2008, p. 290–314.

BARACUHY, Braz. *The Geopolitics of Multilateralism*: The WTO Doha Round Deadlock, the BRICs, and the Challenges of Institutionalised Power Transitions. Centre for Rising Powers. Department of Politics and International Studies, University of Cambridge. Working paper n. 4, jan. 2012, p.1-14.

_____. *The new geo-economics of global trade*: the WTO's perspective. IISS, 13 de setembro de 2013. Disponível em: https://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2013-1e35/september-2013-38d4/the-new-geo-economics-of-global-trade-064b

_____. Geoeconomia: a lógica geopolítica no comércio mundial. *Revista de Política Externa*, v. 24, n. 1-2, 2015.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the world*: international organizations in global politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BARROS, Anna Flávia; PEREIRA, Flávia Souza. *A FAO e o Brasil*: políticas articuladas visando o direito humano à alimentação adequada. XXII Encontro Nacional do CONPEDI, 13-16 novembro de 2013, UNINOVE, São Paulo, p.107-136.

BATISTA, Paulo Nogueira. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. *Estudos Avançados* [online]. v.6, n. 16, 1992, p.103-116.

BAUMGARTNER, T.; BURNS, T. R. The Structuring of International Economic Relations. *International Studies Quarterly*, v. 19, n. 2, jun. 1975, p. 126-159.

BAUMGARTNER, T.; BUCKLEY, W.; BURNS, T.R. Meta-power and Relational Control in Social Life. *Social Science Information*, v. 14, Issue 6, 1975, p. 49-78.

BAUMGARTNER, T. et al. Meta-Power and the Structuring of Social Hierarchies, IN: BURNS, T.; BUCKLEY, W. (eds.), *Power and Control*: Social Structures and Their Transformation. Beverly Hills, California: Sage, 1976. p. 215-288.

BEGHIN, Nathalie. *A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional*: avanças e desafios. Onde estamos e para onde vamos? Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

BELIERES, Jean-François et al. *Les agricultures familiales du monde:* Définitions, contributions et politiques publiques. Paris: CIRAD, AFD, 2014 (A. Savoir, 28).

BELLINI LEITE, José Luiz. A Experiência da Embrapa na África. *Pontes*, v.8, n.6, set. 2012.

BELIK, Walter. Um bilhão de famintos: Entender conceito de Segurança Alimentar é essencial para saber por que a fome se agrava desde 2008. *Carta Capital*, publicado em 08 de outubro de 2011. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/educacao/um-bilhao-de-famintos. Acesso em: jun. 2018.

BERENSKOETTER, Felix. Thinking about power. IN. BERENSKOETTER, F.; WILLIAMS, M. *Power and World Politics*. Routledge, 2007, p. 1-22.

BERTI, Nicolle. A soberania alimentar como fator de integração regional: a luta contra o agronegócio na América do Sul e um outro modelo de desenvolvimento para o campo latino americano. IN: ABRI [Associação Brasileira de Relações Internacionais]. *3º Seminário Nacional de Relações Internacionais Graduação e Pós-Graduação, Florianópolis – Santa Catarina.* UFSC:, 29-30 de setembro de 2016, p. 1-17.

BERTI, Nicolle; BARROS JR, Orlando. A REAF – Mercosul e a construção de uma agenda de políticas públicas regionais para agricultura familiar. IN: ALACIP [Associação Latinoamericana de Ciência Política]. *9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política.* Montevidéu: ALACIP, 26-28 de julho de 2017, p. 1-22.

BIANCHINI, Valter; MEDAETS, Jean Pierre. *Da revolução verde à agroecologia*: Plano Brasil Agroecológico. Brasília: MDA, 2013.

BIERMANN, Frank et al. The fragmentation of global governance architectures: a framework for analysis. *Global Environmental Politics*, v. 9, Issue 4, nov. 2009, p. 14-40.

BLUSTEIN, Paul. *Desventuras das nações mais favorecidas*. Brasília: FUNAG, 2011.

BONNAL, Philippe. *Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable* (Relatório final de Projeto) Montpellier, Francia, Projet ANR Propocid, n.ANR-06-PADD-016, 2010. 39 p.

BONNAL, Philippe; DELGADO, Nelson; CAZELLA, Ademir. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. IN: MIRANDA; TIBÚRCIO (orgs). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011.

BORRÁS, Susana; RADAELLI, Claudio. The Politics of Governance Architectures: Creation, Change and Effects of the EU Lisbon Strategy. *Journal of European Public Policy*, v. 18, n. 4, 2011, p.1-28.

BORRAS JR, S; EDELMAN, M.; KAY, C. Transnational Agrarian Movements: Origins and Politics, Campaigns and Impact. *Journal of Agrarian Change*, v. 8, n. 2-3, Apr-July 2008, p. 169–204.

BRADY, Guilherme. *Regional Initiatives for Food Security and Nutrition Specialized Meeting of Family Farming of MERCOSUL(REAF)*. 36º Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA), FAO, Roma: 11-16 out. 2010 (Apresentação).

BREM-WILSON, Josh. *The reformed committee on World Food Security*: a briefing paper for civil society. Bilbao: IPC for Food Sovereignty, set. 2010.

_____. Towards food sovereignty: interrogating peasant voice in the United Nations Committee on World Food Security, *The Journal of Peasant Studies*, v. 42, Issue 1, 2015, p.73-95.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2016.

BRINGEL, Breno; CABEZAS, Almudena. Geopolítica de los movimientos sociales latinoamericanos: espacialidades, ciclos de constestación y horizonte de possibilidades, IN: CORONADO, Jaime (org.). *Anuário de integración latinoamericana y caribenha*, Guadalajara: 2013.

BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. Movimentos Sociais e Democracia: os dois lados das "fronteiras". *Cad. CRH*, v. 21, n. 54. Salvador: set./dez. 2008, p. 457-475.

BUCKLEY, W. *Sociology and Modern Systems Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967.

BUDINI, Terra Friedrich. *Encontros com o MERCOSUL*: a atuação das organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. 2015. 162f. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. Um exame da estratégia de cooperação sul-sul brasileira para o fortalecimento do setor cotonícola de países em desenvolvimento. IN: ABRI [Associação Brasileira de Relações Internacionais]. *5º Encontro Nacional da ABRI:* Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação. Belo Horizonte: 2015.

BURCH, David; LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agric Hum Values*, v. 26, 2009, p. 267–279.

BURGES, Sean. Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, v. 89, Issue 3, 2013, p. 577–594.

BURNET, Kim; MURPHY, Sophia. What Place for International Trade in Food Sovereignty? IN: YALE University. *Food Sovereignty:* A Critical Dialogue. International Conference, Conference Paper n. 2, September 14-15, 2013, p.1-26.

BURNS, Tom. Conceptualizing Power and Meta-Power: causalities, mechanisms and constructions. IN: BURNS; HALL (eds). *The Meta-Power Paradigm*: impacts and transformations of agents, institutions and social systems. Frankfurt/Berlin/Oxford: Peter Lang, 2012.

BUSTAMANTE, Patrícia; DIAS, Terezinha. Segurança Alimentar e Biodiversidade. *Reforma agrária*: Revista ABRA, ano 35, v.1, n.1, mai-out/2014, p.66-77.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. *Textos Cindes*, n. 26. Rio de Janeiro: 2011.

CABRAL, Lidia et al. *Brazil's* Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of ''Family Farming". *World Development*, v. 81, 2016, p. 47–60.

CABRAL, Lídia; SHANKLAND. *Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development*: New Paradigms?. Future Agricultures. CBAA [China and Brazil in African Agriculture], Working paper 051, mar/2013.

CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Julia. *Brazilian technical cooperation for development:* Drivers, mechanics and future prospects. London: Overseas Development Institute, set. 2010.

CAMPBELL, Hugh; DIXON, Jane. Introduction to the special symposium: reflecting on twenty years of the food regimes approach in agri-food studies. *Agric Hum Values*, n. 26, 2009, p. 261–265.

CAMPOS, Arnoldo de. Agricultura na OMC. Estágio atual das negociações. IN: ACTIONAID Brasil. *Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Actionaid Brasil, 2001, p.97-132.

CAMPOS, Arnoldo de; OLIVEIRA, Marcos Antonio de; BIANCHINI, Valter. Integração nas Américas Uma abordagem a partir do rural. IN: ACTIONAID Brasil. *Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Actionaid Brasil, 2001, p.47-82.

CAMPOS, Ginez Leopoldo R. de. Agricultura e integração econômica: a questão agrícola no Mercosul e no contexto das transformações da economia mundial. *Teoria e Evidência Econômica*, ano 3, n. 6, nov. 1995, p. 7-26.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 486-505, jul. 2016. Disponível em http:// www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 14 nov. 2018.

CAPORASO, J. Introduction to the special issue of International Organization on dependence and dependency in the global system. *International Organization*, v. 32, Issue 1, 1978, p. 1-12. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0020818300003830

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, v. 25. Rio de Janeiro: jul-dez/2003, p.363-401.

_____. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 2. Rio de Janeiro: 2010, p. 405-445.

CARVALHO, Priscila Delgado de. *Ação coletiva transnacional e Mercosul*: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf). 2011. 178 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

_____. Quando movimentos sociais e Estado aliam-se: as associações que possibilitaram a criação da Reaf/Mercosul. IN: ANPOCS [Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais]. *38º Encontro Anual da Anpocs*. Belo Horizonte, 2014, p.01-30.

CASSEL, Guilherme. Um novo modelo de desenvolvimento rural. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 de outubro de 2009. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200908.htm. Acesso em: junho de 2018

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome:* O dilema brasileiro – pão ou aço. 10 ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CASTRO, Flávio; CASTRO, Francisco. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: FUNAG, 2009.

CEDRO, Rafael Rosa. Princípios da política brasileira de segurança alimentar e o acordo sobre agricultura da OMC. *Prismas*: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, v.5, n.2. Brasília, jul./dez. 2008, p. 255-280.

_____. *Desenvolvimento rural e a OMC*: A experiência do Brasil. Curitiba: Juruá, 2011.

CEDRO, Rafael Rosa; VIEIRA, Bruno Furtado. John Rawls' Justice as Fairness and the WTO: A Critical Analysis on the Initial Position of the Multilateral Agricultural Negotiation. *The Law and Development Review*, v.3, Issue 2, 2010 Article 5, p.121-140.

CEPAL, FAO; IICA. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas*: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José: IICA, 2013.

CERQUEIRA, Kleber C. *As propostas de política econômica do PT entre 1989 e 2006*: um exame sob o referencial teórico das coalizões de defesa. Dissertação de Mestrado em Política Social – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2010.

CHANG, Ha-Joon. *Rethinking public policy in agriculture*: Lessons from distant and recent history. Roma: FAO, 2009.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, 1985.

CHRISTOFFOLI, P. A evolução recente da questão agrária e os limites das políticas públicas do governo Lula para o meio rural, IN: Gediel, J.A.P. (org). *Estudos de direito cooperativo e cidadania*. Curitiba: Programa de Pós Graduação em Direito da UFPR, 2007.

CLAEYS, Priscilla. Food Sovereignty and the Recognition of New Rights for Peasants at the UN: A Critical Overview of La Via Campesina's Rights Claims over the Last 20 Years. *Globalizations*, v. 12, Issue 4, 2015, p.452-465.

CLARKE, Marie. *And we walked out... Conclusion of the Food Price Volatility Work at the CFS*. Publicado em 24 oct. 2011. Disponível em: http://www.actionaid.org/2011/10/and-we-walked-out-conclusion-food-price-volatility-work-cfs.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. *Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique*. *Agrarian South*: Journal of Political Economy, 2013. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/clements_ fernandes-2013.pdf

COLLE, Célio Alberto. Negociações multilaterais e políticas agrícolas dos Estados Unidos, União Européia e Brasil. *Série Realidade Rural*, n. 51. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR, 2008.

COMEGNA, Maria Angela. Conflitos ambientais e movimentos sociais: a IIRSA e as populações indígenas da Amazônia Boliviana. *Revista Geografia e Pesquisa*, v. 4, n.1, 2010, p.23-36.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

CONSEA. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança alimentar e nutricional*: a experiência brasileira. Brasília: FAO, IICA, 2009.

CONSTANTINE, Jennifer; SHANKLAND, Alex. *From policy transfer to mutual learning? Political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation*. *Novos Estud. CEBRAP*. São Paulo. v. 36, n.1, mar/2017, p. 99-122.

COPROFAM [Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado]. *Declaração de Rosário*. Rosário, Argentina, 1996.

_____. *Carta de Montevideo*: propuesta de la COPROFAM al Consejo del Mercosur. Montevideo, Uruguay, 16 de diciembre de 2003.

_____. *Antecedentes, objetivo y estructura organizativa, directiva y associadas, realizaciones y logros*. Brasília, 2006.

COSTA, Julia; PIRES, Elson. *A institucionalização da agricultura familiar na esfera do Mercosul*: avanços e desafios, 2011. Disponível: http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/16.pdf .

COSTA, Lígia Maria. Desenvolvimento sustentável e a OMC. *Relatório Final de Pesquisa.* FGV, 2010.

COSTA LEITE, Iara. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observatório Político Sul-Americano. *Observador-Online,* v. 7, n. 3, mar/2012.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. IN: KEOHANE, Robert (org). *Neorealism and its critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986. p. 204-254.

COX, Robert W. *Political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization*. Londres: Routledge, 2002.

CSA [Comitê Mundial de Segurança Alimentar]. *The Committee on World Food Security:* A Multi-Stakeholder, Evidence-Based Approach to Policy Making. CSA: Roma, 2015. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/About/CFS_Multistakeholder_Approach.pdf. Acesso em: novembro de 2018.

CUNHA, Bianca Lazarini. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. IN: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero*: Uma História Brasileira. Brasília, v. 3. DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. p.80-89.

DAVIS, John H.; GOLDBERG, Ray A. *A Concept of Agribusiness*. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

DAHL, Robert. *Who Governs?:* Democracy and Power in an American City. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1961.

DE SCHUTTER, Olivier. Países combatem a fome segundo a abordagem do direito à alimentação: Progressos significativos na aplicação do direito à alimentação em escala nacional na África, América Latina e sul da Ásia. IN: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero*: Uma História Brasileira, v. 3. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. p.116-135.

DEL GROSSI, Mauro; MARQUES, Vicente. *An in-depth review of the evolution of integrated public policies to strengthen family farms in Brazil*. ESA Working Paper n. 15-01 July 2015. FAO, Roma, 2015.

DELGADO, Guilherme. *A questão agrária no Brasil:* 1950-2003. Brasília: Ipea, 2005.

DELGADO, Nelson. Política ativa para a agricultura e Mercosul: observações a partir do caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura,* n. 5, nov. 1995, p.103-113.

_____. Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro governo lula. Avanços e impasses. IN: NAPOLEÃO, Eli; DELGADO, Nelson; MOREIRA, Roberto (org.). *Mundo Rural IV*: configurações rural-urbanas. Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007, p.171-198.

_____. *Agronegócio e agricultura familiar no Brasil*: desafios para a transformação democrática do meio rural. Novos Cadernos NAEA, 2012

DELGADO, Nelson; SOARES, Adriano Campolina. *G-20*: Origem, evolução, significado e perspectivas. Fundação Heinrich Böll, 2005.

DESTRADI, Sandra; NOLTE, Detlef; PRYS-HANSEN, Miriam. Regional Powers still matter!. *GIGA Focus Global*, n. 2, may 2018.

DIAS, Ricardo. Atores e agendas da política comercial externa brasileira: coalizões de defesa e as negociações dos acordos inter-regionais de livre comércio. *Ponto de Vista*, n. 8, ago 2014. p. 1-22.

DINIZ, Simone. Acordos internacionais de cooperação nos governos Fernando Henrique e Lula. *E-legis*, n. 10. Brasília, jan./abr. 2013, p. 26-41.

DOLCE FARIA, Vanessa. *Política externa e participação social*: trajetória e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2017.

DOLOWITZ, David. Transfer and Learning: One Coin Two elements. *Novos Estud. CEBRAP*, v.36, n.1. São Paulo, mar. 2017, p.35-36.

EDELMAN, Marc. Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges. *The Journal of Peasant Studies*, v. 41, Issue 6, 2014, p. 959-978.

ENLOE, Cynthia. *Globalization and Militarism*: Feminists Make the Link. London: Rowman & Littlefield, 2007.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo*: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2007.

FAO [Food and Agriculture Organization of the United Nations]. *International conference on Agrarian Reform and Rural Development*. Porto Alegre, 2006. Final Declaration. Porto Alegre, 2006.

_____. The Challenge of Renewal. *Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO),* Doc. No. C2007/7.A.1 – Rev. 1, FAO, Rome, 2007.

_____. *FAO stratetgy for partnership with civil society organizations.* FAO: Roma, 2013.

_____. *Family Farmers: Feeding the world, caring for the earth*. Infográfico, 2014. Disponível em: http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/en/c/270462/ Acesso em: agosto de 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS*, v. 18 n. 51 fev 2003, p.21-22.

_____. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira*:* Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1. Rio de Janeiro, jan/jun 2012, p. 311-355.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; LOPES, Dawisson; CASARÕES, Guilherme. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010). *Bulletin of Latin American Research*, v. 32, n. 4, p. 468–482, 2013.

FARIAS, Rogério de Souza. Processo decisório e política externa brasileira: o caso da busca do assento permanente na Organização Internacional do Comércio. *Cena Internacional*, v. 8, n. 2, 2006, p.124-170.

_____. *O Brasil e o GATT (1973-1993):* unidades decisórias e política. Brasília: IREL, UNB, 2007. 269p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. *Who decides? The constitution of domestic decision units in multilateral trade negotiations*. Paper: ISA/ABRI, 2009.

FAVARETO, Arilson. *Beyond 'family farming versus agribusiness' dualism*: unpacking the complexity of Brazil's agricultural model. Futures Agricultures Consortium. Working Paper 138, 2016.

_____. *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em questão*: Do Agrário ao Territorial. 2006. 220p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVERO, Celso Antonio. O Mercosul e a reestruturação da agricultura: as "filières" de cereais e a exclusão social. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 13, n.3. Brasília, 1996, p. 279-302.

FERNANDES, Bernardo Mançano; PORTO GONÇALVES, Carlos. Josué de Castro: fome de justiça. IN: FERNANDES, Bernardo; PORTO GONÇALVES. *Josué de Castro*: vida e obra. 2 ed. (Rev. e Ampl.). São Paulo: Expressão popular, 2007, p. 9-20.

FERREIRA, Guilherme Augusto. *Governos, organizações sociais do campo e integração regional:* um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF). São Paulo: UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2017. 122p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2017.

FIGUEIRA, Ariane. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Rev. Bras. Polít. Int*., v. 53, n. 2, 2010, pp. 5-22.

FIGUEIRA, Ricardo. R. Condenados à escravidão. IN: VV. AA. (org.). *Trabalho escravo no Brasil contemporâneo*. Goiânia/São Paulo: CPT/Loyola, 1999. pp.165-208.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, v. 52, n. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics, aut. 1998, p. 887-917.

FONSECA JR., Gelson. Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea. IN: FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais:* poder e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 353-374.

FOUILLEUX, Eve. À propos de crises mondiales… Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?. *Revue Française de Science Politique*, v. 59, n. 4, 2009, p. 757-782.

_____. *Analisar a mudança*: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n.1, abr., 2011.

_____. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, Paris, abr., 2000.

_____. *Pourquoi une telle inefficacité dans la compétition internationale pour la définition des politiques agricoles? A propos des incapacités discursives de la FAO*. Working Paper Moisa n. 6, 2008, p.02-18.

FRAUNDORFER, Markus. Fome zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa fome zero. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n. 4, jul-dez. 2013, p. 97-122.

FRANÇA, Caio Galvão de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.

FRANÇA, Caio Galvão de; SANCHES, Adoniram Peraci. Family farming in the new Latin American regional integration and development agenda. IN: ICP-IG-PNUD. Public policies for the strengthening of family farming in the Global South. *Policy in Focus,* v. 12, issue 4, 2015, p.11-12.

FREITAS, Alair; FREITAS, Alan; MINÁ DIAS, Marcelo. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 6, nov/dez. 2012. p. 1575-97

FRIEDMANN, Harriet. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agric Hum Values,* n. 26, 2009. p.335–344.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*, 14 ed. São Paulo, Nacional, 1976.

GAVENTA, John. Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS Bulletin*, v. 37, n. 6, nov. 2006. p. 23-33.

_____. Levels, spaces and forms of power: analysing opportunities for change. IN: BERENSKOETTER; WILLIAMS. *Power in world politics*. Nova York: Routlegde, 2007, p.204-224.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the Social Sciences*. Cambridge: BCSIA, 2005.

GOMES, Geovana Zoccal. O agenciamento no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento*:* a cooperação recebida e prestada pela Embrapa. IN: SEMINÁRIO NACIONAL de Pós-Graduação em Relações Internacionais, I., 2012, Brasília, *A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e as transformações no campo.* Brasília: 12 e 13 de julho de 2012.

GONZALEZ, Letícia. La Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado*:* Características de su accionar en el ámbito regional (1994-2010). IN: JORNADAS NACIONALES, X.; INTERNACIONALES de Investigación y debate, II.; ENCUENTRO SUDAMERICANOde Estudios Agrarios, II., 2013, Quilmes, *Actores, estrategias y poder en el mundo rural. Argentina y Brasil (siglos XIX y XXI).* Universidade Nacional de Quilmes, Argentina, 2013.

GORDILLO, Gustavo. Seguridad y soberanía alimentarias. *Documento base para discusión.* FAO, 2013.

GOULET, Frédéric; GABAS, Jean-Jacques; SABOURIN, Eric. La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 47. Quito, sep. 2013, p. 87-100.

GRAEUB, Benjamin et al. The State of Family Farms in the World. *World Development*, v. 87, 2016, p. 1–15.

GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam. *Continental Regionalism:* Brazil's Prominent Role in the Americas. CEPS Working Document 374, fev. 2013.

GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa.* Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

_____. O Brasil e a FAO – Parceira por um mundo sem fome. IN: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo. *30 anos da ABC*: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: FUNAG, 2017. p.305-330.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; DEL PORTO, E. (Re)Negociação das dívidas agrícolas. IN: CONGRESSO DA SOBER, XLIV., 2006, Fortaleza, *Anais.* Fortaleza, 2006.

GRIFFITHS, Martin; ROACH, Steven; SOLOMON, Scott. *Fifty key thinkers in International Relations*. 2 ed. Routledge, 2009.

GRISA, Cátia. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. IN: BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio. *Análise comparada de políticas agrícolas*: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

_____. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. *Sociedade e Desenvolvimento Rural* [online], v.4, n. 1, jun. 2010. p.96-116.

_____. *Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. 289 p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Brasil: dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar. IN: SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe Balance, desafíos y perspectivas.* CEPAL – Colección Documentos de Proyecto, 2014. p.75-101.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. *RESR*, v. 52, supl. 1. Piracicaba-SP, 2014, p. S125-S146.

GURGEL, Angelo. Impactos da integração comercial sobre a agricultura familiar no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico-PPE*, v.37, n.1, abr. 2007, p.21-74.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, Winter 1992, p. 1-35.

HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie; WALKER, Christopher (ed). *Public Policy Transfer*: micro-dynamics and macro-effects. Cheltenham,UK: Edward Elgar, 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003. p.193-223.

HECLO, Hugh. Ideas, Interests and Institutions. IN: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin (ed). *The Dynamics of American Politics: approachs and interpretations*. Colorado: Westview Press, 1994.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Monica. *Organizações Internacionais*: história e práticas. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

HOPEWELL, Kristen. New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO. *New Political Economy*, v. 18, Issue 4, 2013.

HLPE [High Level Panel of Experts on Food Secutiry and Nutrition]. *Investing in smallholder agriculture for food security*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome, 2013.

HURREL, Andrew. Hegemony, liberalism, and global order: what space for would-be great powers?. *International Affairs* v. 82, Issue 1, 2006, p. 1-19.

IIE [Independent External Evaluation]. *FAO:* The Challenge of Renewal. An Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization. Submitted to the Council Committee for the Independent External Evaluation of FAO (CC-IEE), jul., 2007. Disponível em: http://www.fao.org/unfao/bodies/IEE-Working-Draft-Report/K0489E.pdf.

IICA [Instituto Internamericano de Cooperação para a Agricultura]. *Plan of Joint Action for Agricultural Reactivation in the Countries of the Southern Area.* Aug. 1989.

IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada]. *Brazilian cooperation for international development:* 2011-2013. Brasília: Ipea/ABC, 2017.

_____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*. 2 ed. (rev.) Brasília: Ipea/ABC, 2013.

JALES, Mario. *Inserção do Brasil no comércio internacional agrícola e expansão dos fluxos comerciais sul-sul*. ICONE: 2005.

JANDHYALA, Srividya; PHENE, Anupama. *The Role of Intergovernmental Organizations in Cross-border Knowledge Transfer and Innovation*. Administrative Science Quarterly, 2015, p.1-32.

JANK, Marcos et al. Concentration and Internationalization of Brazilian Agribusiness Exporters. *International Food and Agribusiness Management Review*, v. 2, Issues 3/4, 2001, p. 359-374.

JARDIM, Camila Amorim. Política Externa Brasileira e Cooperação Sul-Sul: Uma Análise da Coalizão IBAS. *Cadernos de Relações Internacionais*, v. 7, n. 2, 2014, p.15-38.

JOBERT, B. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 42, n. 2, 1992, p. 219-234.

JOBERT, B.; MULLER. P. *L'Etat en action:* Politiques publiques et corporatismes. Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders*: advocacy networks in international politics. Ithaca, Londres: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert; VICTOR, David. The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, v. 9, n. 1, mar. 2011, p. 7-23

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2 ed. Pearson New Internacional Edition, 2003.

KRASNER, Stephen D. Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, v. 16, n. 2, jan. 1984, p. 223-246.

_____. *Structural Conflict*: The Third World Against Global Liberalism. Berkeley: University of California Press, 1985.

_____. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, v. 36, n.2, Spring, 1982.

_____. Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why. International Studies Quarterly. *World System Debates*, v. 25, n. 1, mar. 1981, p. 119-148.

LAISNER, Regina; FERREIRA, Guilherme. Políticas públicas de desenvolvimento no Mercosul: a reunião especializada sobre agricultura familiar e o Fundo da Agricultura Familiar. Bahia Análise & Dados (1991 -), Salvador: *Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia*, v. 24, n. 3, jul./set. 2015, p. 587-599.

LAMARCHE, Hugues. *A agricultura familiar:* uma realidade polimorfa. São Paulo: Ed. Unicamp, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. *Estud. Av.* [online], v. 9, n. 24, 1995, p. 9-74.

_____. *A Política Externa Brasileira no Governo Fernando Henrique Cardoso*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Papers, n. 20, 1995, p. 17-42.

_____. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 2, dez. 1998, p. 5-17.

LAZAROU, Elena; LUCIANO, Bruno Theodoro. *Regionalism as an Instrument*: Assessing Brazil's Relations with its Neighbourhood. Global Society, 2015. p.01-21. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2015.1039500.

LEITE, Sergio et al. *Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy makers*. (Convênio CPDA-NEAD 3 – Projeto GEPOLAGRI). Rio de Janeiro: CPDA, 2007.

LEPORATI, Michel. La agricultura familiar en cifras. IN: SALCEDO, Salomón; GUZMÁN, Lya (ed.). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*: recomendaciones de Política. Santiago: FAO, 2014, p.35-56.

LIMA, Lucas. O negociador: um perfil do embaixador Paulo Nogueira Batista. *Juca:* diplomacia e humanidades, ano 4, 2010, p. 6-21.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. *RBCE*, v. 82, 2005. p. 4-19.

_____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n.2. Rio de Janeiro, jul/dez, 2000, p.265-303.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International* Affairs, v. 82, Issue 1, 2006, p 21-40.

LOMBARDO, Adriana Milhomem Seixas. *A Embrapa e a Cooperação Técnica Internacional para o Desenvolvimento na África Subsaariana*: O Caso do Projeto ProSavana. 138 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, 2015.

LOWDER, Sarah; SKOET, Jakob; RANEY, Terri. The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide. *World Development*, v. 87, 2016, p. 16–29.

LUKES, Stephen. *Power:* a radical view. 2 ed. Nova York: Palgrave, 2005

_____. Power and the battle for hearts and minds: on the bluntness of soft power. IN. BERENSKOETTER; WILLIAMS. *Power in world politics*. Nova York: Routlegde, 2007, p.84-97.

MACHADO, Ana Paula Cunha. *A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola*: Condicionantes Internacionais e Domésticos da Transformação Institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 115 f. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAGALHÃES, Antonio Rocha. *Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste.* Depoimento Pessoal, maio de 2010, p.1-10. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08Depoimento.pdf

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator*: Italian Journal of International Affairs, v. 47, Issue 1, 2012, p.116-133.

MALAMUD, Andres; RODRIGUEZ, Julio. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. *Estudos Internacionais,* v. 1 n. 2, jul-dez 2013. p. 167-183.

MALUF, Renato. *Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação.* Relatórios Técnicos 02. CERESAN, UFRRJ, UFF, ago. 2006.

_____. *Towards an alternative multilateralism? Trade, food, health, and development across the global food system – proceedings of a debate*. Relatório Ceresan. Working Paper 2, set. 2008.

MALUF, Renato; SANTARELLI, Mariana; PRADO, Veruska. *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional*. Ceresan, Textos para discussão, 3 set. 2014.

MANCINI, C. *O agronegócio e as negociações comerciais internacionais*: uma análise da ação coletiva do setor privado. 2008. 192 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MANCUSO, Eduardo. *Fórum Social Mundial:* 10 Anos. KOINONIA, Tempo & esperança. Ano 5, n. 19, mar. 2010. Disponível em: http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=363&cod_boletim=20&tipo=Artigo. Acesso em agosto de 2018.

MAPA [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento]. *Plano Agrícola e Pecuário 2017/2018*. Secretaria de Política Agrícola, Brasília: Mapa/SPA, 2017.

MARGULIS, Matias. The Global Governance of Food Security. IN: KOOPS, Joachim; BIERMANN, Rafael (eds.). *Handbook of Inter-Organizational Relations.* London: Palgrave MacMillan, 2017, p.503-525.

MARIN, Pedro de Lima. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, São Paulo, 2011, p. 7-22.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependência. México.* Ediciones Era S.A., 1973.

MARQUES, C. A. As Reformas da Política Agrícola Comum (PAC) e a Agricultura Portuguesa. IN: CONGRESSO DA Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, XLII., Cuiabá/MT, 2004.

MARQUES, Paulo Eduardo. Críticas e justificações em torno da soberania alimentar: fundamentações com vistas a um sistema agroalimentar justo. *Reforma agrária: Revista ABRA*, ano 35, v.1, n.1, mai/out, 2014, p. 15-26.

MÁRQUEZ, Susana; RAMOS, Álvaro. *Differential policies for family farming in MERCOSUR*: contribution of political dialogue in the design of public policies and institutionalization. International Fund for Agriculture Development – IFAD. Discussion Paper, 2009, p. 1-24.

MARTÍNEZ-TORRES, María Elena; ROSSET, Peter M. La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, Issue 1, 2010, p.149-175.

MARTONE, Celso; BRAGA, Carlos. O Brasil e a rodada Uruguai. IN: MARTONE; BRAGA (org.). *O Brasil, o GATT e a rodada Uruguai*. São Paulo: IPE-USP, FIPE, 1994, p. 4-93.

MASSADIER, Gilles; SABOURIN, Eric. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, v. 4, n. 2. Brasília, jul/dez 2013, p. 83-100.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, n. 76. São Paulo, 2009, p. 11-48.

MCKEON, Nora. *The United Nations and Civil Society*: Legitimating Global Governance – Whose Voice? Nova York; Londres: Zed Books, 2009.

MCKEON, Nora. *Global Governance for World Food Security*: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis". Berlim: Heinrich-Böll-Stiftung, 2011.

MCMICHAEL, P.; FRIEDMANN, Harriet. Situating the retailing revolution. IN: BURCH, D.; LAWRENCE, G. (eds.). *Supermarkets and agri-food supply Chains*: Transformations in the production and consumption of foods. London: Edward Elgar 2007. p. 291–319.

MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário]. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília: MDA, 2006.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. IN: GIARRACA, Norma. (Org.). *Una Nueva Ruralidad en America Latina*?. Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 103-128.

MELO, Fernando Homem de. O tamanho da conta da "âncora verde" do Real (Opinião). *Folha de São Paulo*, publicado em 14 de setembro de 1995. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/14/opiniao/11.html. Acesso em: junho de 2018

_____. Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil. IN: ACTIONAID Brasil. *Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar.* Rio de Janeiro: Actionaid Brasil, 2001, p. 9-44.

MELO, Hildete Pereira de; DI SABBATO, Alberto. Situação das mulheres trabalhadoras rurais e as políticas públicas no Brasil: Mulheres rurais – invisíveis e mal remuneradas. IN: MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário]. *Gênero, agricultura familiar e reforma agrária no Mercosul*. Brasília: MDA, 2006, p. 42-87.

MENDONÇA, Maria Luísa. O Papel da Agricultura nas Relações Internacionais e a Construção do Conceito de Agronegócio. Contexto Internacional [online] v. 37, n. 2, maio/agosto 2015, p. 375-402.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010). *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 58, n. 1, 2015, p. 5-22.

MENEZES NETO, Antonio Júlio. A Igreja Católica e os Movimentos Sociais do Campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. *Cad. CRH* [online], v. 20, n. 50, 2007, p.331-341.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013.

MIDLEJ, Suylan. Redes de Movimentos Sociais. IN.: BRINGEL, Breno; GOHN, Maria (org.). *Movimentos Sociais na era global.* Petrópolis, 2016. p.168-192.

MIELITZ NETO, Carlos. *Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil*. Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/ UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

MILANI, Carlos R. S.. O Meio ambiente e a Regulação da Ordem Mundial. *Contexto Internacional* (PUC-RJ. Impresso), v.20, n.2. Rio de Janeiro: 1998, p. 303-347.

_____. *Política Externa Brasileira*: Os desafios de sua caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v.35, n.1. Rio de Janeiro, jan/jun 2013, p. 11-41.

_____. Política externa é política pública? *Insight Inteligência*, abr-jun, 2015. p.57-75.

_____. South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: a comparative framework. International Political Science Association. XXII World Congress of Political Science. Madrid: 8-12 July 2012, p. 2-24.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Introdução. IN: MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia (org.). *Política externa brasileira:* as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____. Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1. Rio de Janeiro, jan/jun. 2013, p. 11-41.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, v. 93, Issue 3, 2017, p. 585–605.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Rev. Bras. Polít. Int*., v.56, n. 2, 2013, p. 5-22.

_____. *Le rôle du Sud dans la fabrique du développement:* l'internationalisation des instruments des politiques publiques brésiliennes pour le secteur rural le cas du Mozambique et des arènes multilatérales. Tese de Doutorado – Sciences de l'Homme et de la Société/ Université Paris Sud XI: Sciences Politiques, Universidade Paris Saclay e Universidade de Brasília, 2016.

MILHORANCE, Carolina; GABAS, Jean-Jacques. *Reframing Development from the South?* A Debate on the Internationalisation of Brazil's Rural Policies. International Conference of Public Policy, 1-4 July 2015, Catholic University of Sacro Cuore, Milan, 2015, p.1-20.

MILHORANCE, Carolina; SOULE-KOHNDOU, Folashade. South-South Cooperation and Change in International Organizations. *Global Governance*, v. 23, 2017, p.461–481.

MONTOYA, Marco Antonio. O agronegócio no mercosul: dimensão econômica, desenvolvimento industrial e interdependência estrutural na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. *RBE*, n. 56/4, Rio de Janeiro, out-dez 2002, p.605-660.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as Nações:* a aluta pelo poder e pela paz. FUNAG: Brasília, 2003.

MÜLLER, Laudemir. Public policies for family farming in Brazil: towards a sustainable development model. IN: *Deep Roots.* Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014, p.222-226.

MULLER, Pierre. Esquisse d'une Théorie du Changement dans L'action Publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, 2005/1, p. 155-187.

MUNOZ, Enara Echart; CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. A Cooperação Sul-Sul Brasileira com a África no Campo da Alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?. *Cad. CRH* [online], v.29, n.76, 2016, p.33-52.

NARLIKAR, Amrita. Introduction: Negotiating the rise of new powers. *International Affairs*, v. 89, Issue 3, 2013, p. 561–576.

NASCIMENTO, Renato C. Uma vida dedicada à segurança alimentar: entrevista com Renato Maluf sobre Josué de Castro. *Cronos*, v. 10, n. 1. Natal-RN, jan./jun. 2009, p. 119-125.

NAVARRO, Zander. A Agricultura Familiar no Brasil: Entre a Política e as Transformações da Vida Econômica. IN: GASQUES, J.G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (ed.). *A Agricultura Brasileira:* Desempenho, Desafios e Perspectivas. Brasília: IPEA, 2010.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar: quantos ancoradouros!. IN: FERNANDES, B.M.; MARQUES M. I. M.; SUZUKI, J. C. (Org.). *Geografia Agrária:* teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. Mediação social e mediadores políticos. lN: NEVES, Delma Pessanha (org). *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: UFRGS. 2008. p. 21-44.

NIEMEYER, Carolina Burle de. *Contestando a governança global*: a rede transnacional de movimentos sociais Via Campesina e suas relações com a FAO e OMC. 190f. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, 2006.

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*, v. 24, n. 2, out de 2016, p. 569-603.

_____. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. *Novos Cadernos NAEA*. v. 20, n. 1, jan-abr. 2017, p. 67-94.

NIERDELE, Paulo André et al. *Narrative disputes on family farming public policies in Brazil conservative attacks and restricted countermovements*. IN: INTERNATIONAL Conference of the BRICS, V., 2017, Moscow, *Initiative for Critical Agrarian Studies* – Conference Paper n. 12, RANEPA, Moscow, Russia, Oct 13-16, 2017, p. 1-24.

NOLASCO, Camille; LAHSEN, Myanna; OMETTO, Jean-Pierre. Segurança Alimentar e Mudanças Ambientais Globais: uma análise no contexto da sociedade brasileira. *Sustentabilidade em Debate*, v. 7, n. 1. Brasília, jan/abr. 2016, p. 29-43.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambrigde University Press, 1990.

NUNES, João. Para que serve a teoria das relações internacionais. *Relações Internacionais*, n.36, dez. 2012, p. 11-22.

NUNES, Sidemar. A agricultura familiar no Mercosul. *Conjuntura Agrícola-DESER*, Boletim Eletrônico, n. 160, ago. 2007.

NYE, Joseph. *Soft power*: the means to success in world politics. Nova York: Public Affairs, 2004.

OLASCUAGA, José Ignacio. *Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR)*. Conferência Mundial de agricultura familiar, 02-out-2011, Bilbao, País Vasco, Espanha, 2011.

OLIVEIRA, Leidy Diana de Souza de et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar em países com diferentes níveis de desenvolvimento. Agroalimentaria, vol.16, n. 31, Mérida, jul/dez. 2010.

OLIVER, Beatriz. *A place for family farming*: Food sovereignty in Uruguay. Montreal: McGill University. 2006. 405 p. Tese de Doutorado – Department of Anthropology, McGill University, Montreal, 2006.

OSAKO, Claudio. The nexus Water, food and energy. IN: GREEN LATIN America Bioeconomy Workshop, 2018, Nuremberg, *Biofach.* Nuremberg, 13 fevereiro de 2018.

PAIM, Gilberto. *Industrialização e economia natural*. [S.l]: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les <<trois I>> et l'analyse de État en action. Presses de Sciences Po. *Revue Française de Science Politique*. v. 55, 1 sem, 2005. p.7-32.

PANIZZA, Francisco. *La Marea Rosa*. Análise de Conjuntura. OPSA - IUPERJ/UCAM, n. 8, 2006, p. 1-16.

PATRIOTA, Thomas et al. The growing recognition of family farming as part of the solution of sustainable development: evidence from recent policy shifts. IN: ICP-IG-PNUD. Public policies for the strengthening of family farming in the Global South. *Policy in Focus*, v. 12, issue 4, 2015, p. 4-7.

PATTBERG, Philipp et al. *Mapping and Measuring fragmentation in global governance architectures:* A framework for analysis. IVM Institute for Environmental Studies. Technical Report R-14/3, aug 2014, p. 1-33.

PECK, Jamie; THEODORE. *Fast Policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão:* o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2004. 280 p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PIADAL [Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina]. *Agricultura y desarrollo en América Latina*: gobernanza y políticas públicas. Buenos Aires: Ed. Teseo, 2003.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. *As mãos que alimentam a nação*: agricultura familiar, sindicalismo e política. 2011. 289 p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2011.

_____. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, v. 52, supl. 1, Brasília, 2014, p. 63-84.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti; MEDEIROS, Leonilde Servolo de. A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. IN: DELGADO, Guilherme; BERGAMASCO, Sonia Maria (Org). *Agricultura Familiar Brasileira*: Desafios e Perspectivas de Futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 342-366.

PIERRI, F. M. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. *IDS Bulletin*, v. 44, Issue 4, 2013.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, Jun,/2000, p.251-267.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 17, n. 1, dic/2008, p. 7-38.

PIÑEIRO, M. Construyendo una nueva institucionalidade agropecuaria: algunos temas no resueltos. IN.: PIÑEIRO, M. (ed.). *La institucionalidad agropecuaria en América Latina*: estado actual y nuevos desafios. Santiago: FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2009.

PIZZETA, Diego E. *A Coalizão Empresarial Brasileira nas negociações da Alca*. 169p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *Embaixadores da participação*: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. Tese de Doutorado – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Palgrave Macmillan, 2017 [ebook].

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 01, São Paulo, mar. 2017, p.13-32.

PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora. Brasiliense, 23 ed, 1994.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, Summer, 1988, p. 427-460.

RAMANZINI JR, Haroldo. *Processo decisório de política externa e coalizões internacionais*: as posições do Brasil na OMC. 152 p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RAMOS, Álvaro. Strenghthening family farms in Mercosur. *FOCUS-Rural 21*, n. 2, 2014, p.14-16.

RAMOS, Álvaro et al. El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el MERCOSUR: La experiencia de la REAF MERCOSUR. IN: SALCEDO, Salomón; GUZMÁN, Lya (ed.). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*: recomendaciones de Política. Santiago: FAO, 2014. p.473-497.

RAMPHAL, Shridath. South-South*:* Parameters and Pre-Conditions. *Third World Quarterly*, v. 4, n. 3, July 1982, p. 460-466.

RIELLA, Alberto. Las Organizaciones rurales y el proceso de integración regional. *Revista de Ciencias Sociales* – Departamento de Sociología, ano XV, n. 20, junho de 2002, p.01-12.

RIOS, Carlos de los. Recognizing the diversity of smallholder farmers in Latin America: a new era in rural development. *ELLA: Evidence and Lessons from latin America*, 2013. Análise de conjuntura.

RISSE, Thomas. Let's argue! Communicative action in world. IN: RISSE, Thomas. *Domestic politics and norm diffusion in international relations*: ideas do not float freely. New York: Routledge, 2017, p.250-289.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. IN: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p.1-38.

ROCHA, Cecilia; BURLANDY, Luciene; MALUF, Renato. Small farms and sustainable rural development for food security: The Brazilian experience. *Development Southern Africa*, v. 29, Issue 4, 2012, p.519-529.

RODRIGUES, Tatiana; PAULA, Nilson. A agricultura nas negociações multilaterais da Rodada Doha e suas implicações para o Brasil. *Revista de Economia*, v. 34, n. 2 (ano 32), Editora UFPR, maio/ago 2008, p.95-115.

RODRIGUEZ, Fernando. *Reunión Especializada para la Agricultura Familiar del MERCOSUR. IV Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural*: O futuro da Agricultura familiar. Teoria política para um novo desenvolvimento rural. Porto Alegre: 12 nov. 2014 (Conferência)

RODRIK, Dani. *How to save globalization from its cheerleaders*. Position paper. Harvard University, set, 2007, p. 1-33.

ROMANO, J. O. Atores e processos sociais agrários no MERCOSUL. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 6, jul. 1996.

RONDÓ, Milton; LOPES, Marcos. Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional. *Friedrich Ebert Stifung Brasil,* n.18, dez 2016, p.1-20.

ROSA, Marcelo C., *Reforma Agrária e Land Reform:* movimentos sociais e o sentido de ser um sem-terra no Brasil e na África do Sul. *Caderno CRH* [en linea], n. 25, ene/abr 2012.

ROSE, Richard. What is Lesson-Drawing?. *Journal of Public Policy*, n. 11, 1991. p.3-30.

ROSENTHAL, Gert. Treinta años de integracion en America Latina*:* un examen critico. *Estudios Internacionales*, año 26, n. 101, ene/mar 1993, p. 74-88.

RUBBO, Deni. *Campesinos cosmopolitas:* um estudo sobre a atuação política internacionalista do MST na América Latina. 232p. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RUGGIE, John. Global Governance and "New Governance Theory": Lessons from Business and Human Rights. *Global Governance,* v. 20, 2014, p. 5–17.

SABOURIN, Eric. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. *Novos Cadernos NAEA,* v. 18, n. 1, jan-jun. 2015, p. 123-143.

_____. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. *Sociedade e Estado, Brasília*, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.

_____. Reciprocidade e Análise de Políticas Públicas Rurais no Brasil. *RURIS*. v.6, n.2, set. 2012, p.53-90.

SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; MASSADIER, Gilles. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano? IN: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (org). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015, p.595-616.

SABOURIN, Eric et al. Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. IN: SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio. *Políticas*

públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas. CEPAL – Colección Documentos de Proyecto, 2014, p.19-48.

SABOURIN, Eric et al. Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. IN: SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; SOTOMAYOR, Octavio. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*: nuevas perspectivas. San José: IICA, 2015, p. 2-39.

SABOURIN, Eric; NIERDELE, Paulo. *Agricultura familiar na América Latina:* das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e da agroecologia. Projeto de cooperação técnica UTF/BRA/083/BRA: "Nova organização produtiva e social da agricultura Familiar brasileira – uma necessidade". Texto de Conjuntura n.13, Rio de Janeiro, jun. 2016.

SABOURIN, Eric; GRISA, Cátia; LOPES, Marcos. *Regional diffusion of Brazilian public policies for the strengthening of family farming in Latin America and the Caribbean*. International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation. São Paulo, 16-19 de maio, 2018, p. 1-19.

SAKAMOTO, Leonardo (coord). *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2007.

SANCHEZ, Michelle R. A participação direta da sociedade civil nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). *Direito e Sociedade*, v.1, n.1, Catanduva, 2006, p.1-24.

SANTARELLI, Mariana. *Do cerrado brasileiro à savana moçambicana:* controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova Revolução Verde na África. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2016.

SAUER, Sérgio. *Agricultura familiar versus agronegócio:* a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Texto para discussão 30. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.

SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 44, n. 2, 2001, p.109-125.

SCHMIDT, Vivien. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science,* v.11:303–326, 2008.

SCHMITT, Cláudia; MALUF, Renato. Soberania e segurança alimentar no Mercosul Ampliado: o lugar da agricultura camponesa e familiar. IN.: MOREIRA, R. J.; BRUNO, R. (orgs.). *Interpretações, estudos rurais e política*. Rio de Janeiro, EDUR/Mauad X, 2010, p 133-155.

SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da. *Agricultura familiar:* categoria teórica e/ou de ação política? Fragmentos de Cultura, Goiânia, v. 18, n. 5/6, p. 435-446, maio/jun. 2008.

SCHNEIBERG, Marc; CLEMENS, Elisabeth. The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis. *Sociological Theory*, v.24, Issue 3, sep. 2006, p.195-227.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, jul-set. 2010. p. 511-531.

SCHNEIDER, Sérgio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no brasil e implicações para políticas públicas. IN: DELGADO, Guilherme; BERGAMASCO, Sonia Maria (Org). *Agricultura Familiar Brasileira:* Desafios e Perspectivas de Futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p.84-109.

SCHNEIDER, Sérgio; SHIKI, Shigro; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista Di Economia Agraria*, ano LXV, n. 2, giu. 2010, p.225-259.

SEAD [Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário]. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2017/2020*: fortalecer o campo para desenvolver o Brasil. Brasília: SEAD/Casa Civil, 2017.

SHANKLAND, Alex; GONCALVES, Euclides. Imagining Agricultural Development in South–South cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA. *World Development*, v. 81, 2016, p. 35–46.

SHAW, D. John. *World Food Security:* A history since 1945. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

SHAW, D. John; CLAY, Edward. Global Hunger and Food Security after the World Food Summit. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'etudes du developpement*, v.19, issue 4, 1998, p. 55-76.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. Teoria Crítica em Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, v. 27, n. 2, Rio de Janeiro, jul/dez 2005, p. 249-282.

SILVA, Elani; SPECIE, Priscila; VITALE, Denise. *Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira*. Texto para discussão. CEPAL/IPEA, LC/BRS/R.229, 2010.

SILVA, Sandro Pereira. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional*: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão 1953. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SOARES, Adriano Campolina. A multifuncionalidade da agricultura familiar. IN: ACTIONAID Brasil. *Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Actionaid Brasil, 2001, p. 85-94.

_____. O Fome Zero e as ONGs internacionais. IN: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero:* Uma História Brasileira, v. 3. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. p.136-143.

_____. *G20:* Oportunidades para agricultura familiar e segurança alimentar. Food Security. Pontes, v.1, n.0, jun/2004. Disponível em: https://www.ictsd.org/bridges-news/

pontes/news/g20-oportunidades-para-agricultura-familiar-e-seguran%C3%A7a-alimentar
Acesso em: julho de 2018

SOUZA, Darana; KLUG, Israel. A Multidimensional Approach to Food Security*:* PAA Africa. *Poverty in Focus* – The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development, n. 24, 2012. p.16-18.

STEPHANES, Reinhold. Agricultura familiar: uma leitura apressada. *Valor Econômico*, São Paulo, 24 fev 2010. Disponivel em: http://revistacafeicultura.com.br/index.php?tipo=ler&mat=31218. Acesso: junho de 2018.

STERNADT, Dulclair; RAMÍREZ, Alberto. Desafíos para las organizaciones de agricultura familiar en América Latina. IN.: SALCEDO, Salomón; GUZMÁN, Lya (ed.). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*: recomendaciones de Política. Santiago: FAO, 2014, p.445-461.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. Nova York: Bloomsbury Publishing Plc, 2015.

STUBBS, Paul. Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics*, v. 6, n. 2 nov./2005. p. 66 – 87.

SUÁREZ, Sofia Monsalve. The FAO and its work on land policy and agrarian reform. *Land Policy Series 1*. Amsterdam: Transnational Institute and 11.11.11, 2008.

TARROW, Sidney. *Power in movement:* social movements and contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press, 3 ed, 2011.

TEIXEIRA, Marco Antonio. *Movimentos sociais, ações coletivas e reprodução social:* a experiência da Contag. 2018. Tese de Doutorado em Sociologia – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), Rio de Janeiro, 2018.

THOMPSON, Edward. *A miséria da teoria ou um planetário de erros:* uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. *A formação da classe operária*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 4 ed., 2004.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems*:* Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, v.25, n. 3, jul, 1995, p. 289-325.

WANDERLEY, Maria Nazareth B. *Raízes históricas do campesinato brasileiro*. XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1996.

WAQUIL, Paulo. O setor agrícola nos 10 anos do Mercosul. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, n. 29, 1, 2001, p.71-81.

WILKINSON, John. *Integração regional e o setor agroalimentar nos países do Mercosul*: a produção familiar na encruzilhada. *Ensaios FEE*, v. 17, n. 1. Porto alegre, 1996, p.155-184.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. *Family farming:* international debates and their significance. IN: COLÓQUIO AGRICULTURA Familiar e Desenvolvimento Rural, IV., 2014, Porto Alegre, *Teoria política para um novo desenvolvimento rural,* Porto Alegre: 12 nov. 2014. (Conferência)

VAN DER PLOEG, Jan Douwe et al. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4, Oct. 2000, p. 391-408.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe; YE, Jingzhong Ye; SCNHEIDER, Sergio. Rural development*:* actors and practices. *Constructing a New Framework for Rural Development Research in Rural Sociology and Development*, v. 22, 2015, p.17-30.

VAZ, A. C. International drivers of Brazilian agricultural cooperation in Africa in the post-2008 economic crisis. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v. 58, n. 1, out. 2015.

VIANA, Marcia Regina et al. A racionalidade nutricional e sua influência na medicalização da comida no Brasil. *Ciência, Saúde Coletiva*, v. 22, n. 2, Rio de Janeiro, feb. 2017, p. 447-456.

VIEIRA, Flávia. *Dos proletários unidos à globalização da esperança:* um estudo sobre articulações internacionais de trabalhadores. 2008. 220f. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. Via Campesina e a "globalização da esperança": um estudo sobre as lutas rurais na escala internacional: *33ºEncontro Anual da ANPOCS*, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto int.*, v. 29, n. 2, Rio de Janeiro, jul/dez 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. De; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Soc*. [online], v.15, n.2, 2003, p.31-61.

VIGNA, Edélcio. Globalização e integração regional*:* a importância das redes sociais nacionais, regionais, internacionais e transnacionais. Revista *de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, año 3, n. 5, Córdoba, dic/2015-mayo/2016, p.56-72.

VISENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula*:* Uma década de política externa (1995-2005). Civitas, v. 5 n. 2, Porto Alegre, jul-dez. 2005. p. 381-397.

_____. Editorial*:* Terceiro Mundo ou Sul Global?. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.4, n.8, Jul./Dez. 2015. p.7-8.

VON BÜLOW, Marisa. Networks of Trade Protest in the Americas*:* Toward a New Labor Internationalism?. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 2, Summer, 2009, p. 1-28.

_____. A batalha do livre comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas, 1 ed., São Paulo, 2014.

VON BÜLOW, Marisa; CARVALHO, Priscila Delgado. O caso das organizações da agricultura familiar no Mercosul. IN: GOHN, Maria; BRINGEL, Breno (org). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes, 2012. p.183-197.

ZIMMERMANN, Silvia et al. Desenvolvimento rural e segurança alimentar no âmbito da REAF Mercosul. *Revista de Extensión Tekohá*, v. 2, Issue 2. Posadas: Ediciones FHyCS, ago./2016. p. 46-52.

ZIMMERMANN, Silvia; BRANDÃO, Jefferson; LEÓN, Sabrina. É possível uma agricultura familiar latino-americana? Dez anos de REAF… *Artigos OPPA* [Observatório de Políticas Públicas para a agricultura], n. 26, abr./2014, p.1-4.

ANEXO

Roteiros das entrevistas

Perguntas Comuns
Dados gerais
Nome completo Data e local de nascimento Formação Histórico até o posto com relevância para o tema analisado
Balanço sobre a internacionalização da AF
Houve ganhos para a agenda da AF doméstica com a internacionalização? Quais? Houve perdas para a agenda da AF doméstica com a internacionalização? Quais? Houve ganhos para o Brasil com a internacionalização da agenda da AF? Quais? Houve perdas para o Brasil com a internacionalização da agenda da AF? Quais? Qual sua avaliação da permanência dessa agenda no Brasil e no exterior?

Representantes do MRE
Histórico e funcionamento da Instituição
Como foi a entrada no MRE? Quais setores percorridos? Como eram as atividades desempenhadas? Como era o contato com o tema rural no MRE em geral? Ano de chegada no setor/representação/posto de destaque para a pesquisa? Como ocorreu a ida para o posto? Como funcionava rotina de trabalho? Como era formada a equipe? Como a agenda de atividades era montada?
Interação
Como era o relacionamento do posto com a arena? Quais instâncias mais incidiam? Com quais atores havia maior interação? Como era o contato com os movimentos e sociedade civil? Como se dava o relacionamento com demais ministérios brasileiros?
Montagem das posições (para cada arena analisada)
Como ocorria a coordenação/harmonização das diretrizes do posto com o MRE Havia coordenação com demais organismos internacionais? (Mercosul/FAO/OMC) O que era considerado prioridade para o setor É possível mapear mudanças no tempo? O que foi um sucesso/um fracasso na ação diplomática brasileira naquele espaço?

Representantes de Governo (menos MRE)

Histórico e funcionamento da Instituição

Como foi a entrada no ministério?
Quais atividades desempenhadas?
Quais eram as prioridades da agenda de trabalho?
Como o setor partiu para atuação internacional?

Atuação Internacional em geral

Quais eram as principais estratégias? Houve mudança ao longo do tempo?
Quem montava as estratégias?
Como era formada a equipe?
Como era o contato com os movimentos (quais)?
Em quais outros espaços internacionais também se atuava?

Relação com o resto do governo

Onde mais incidia para o avanço da agenda internacional?
Quem mais chamava para participar da pauta internacional?
Como era a relação com MRE?
Quais departamentos/postos havia maior diálogo? Quais eram os mais difíceis?

Atuação nas diferentes arenas analisadas
Como começou a atuação?
Com quais atores mais se relacionava?
Quais eram os principais obstáculos para avançar com a AF na negociação?
Uma história de sucesso/ Uma história de fracasso?

Representantes de Organizações Internacionais
Histórico e funcionamento da Instituição
Como foi a entrada no organismo? Quais atividades desempenhadas? Como funciona a estrutura? Como é formada a equipe? Quais principais objetivos orientam os trabalhos?
Interação
Quais são os grupos com que se há maior contato? (dentro da organização) Quais são os grupos com que se há maior contato? (de fora da organização) Como era a interação com o Brasil? (governo, empresas e sociedade civil)
Pauta da AF
Onde a pauta mais avança? Quais principais pontos positivos? Onde a pauta tem menor incidência? Quais são os principais gargalos? Onde o Brasil mais incide com essa pauta dentro da organização?

Representantes da Sociedade Civil e Movimentos Sociais
Histórico internacional
Quando surgiu a preocupação de atuar internacionalmente? Por onde começou a atuação internacional? Quais áreas? Houve momentos simbólicos para essa mudança? Como funcionava o relacionamento internacional no início?
Atuação Internacional
Como se deu a atuação internacional especificamente para a AF? Com quais outros atores o movimentos mais se relaciona? Como é a discussão sobre o conceito de AF com outros movimentos? Quais são as áreas prioritárias de atuação?
Relação com o governo
Como era a relação com o MRE? Convergências e divergências Como era a relação com MDA/SEAD? Como era a relação com os demais ministérios? O que era necessário impulsionar dentro do governo para avançar com a pauta?
Atuação conforme cada arena
Quando começou a interação com a arena? Com quais principais parceiros governamentais? Com quais principais parceiros não-governamentais? Qual objetivo? Quais resultados colhidos?

Entrevistas citadas na tese
1. Entrevista com representante A da CONTAG realizada em outubro de 2017. 2. Entrevista com representante B da CONTAG realizada em outubro de 2017. 3. Entrevista com representante C da CONTAG realizada em novembro de 2017. 4. Entrevista com representante A do CONSEA realizada em outubro de 2017. 5. Entrevista com representante B do CONSEA realizada em outubro de 2017. 6. Entrevista com representante A da FAO realizada em outubro de 2017. 7. Entrevista com representante A do FIDA realizada em dezembro de 2017. 8. Entrevista com representante B do FIDA realizada em novembro de 2017. 9. Entrevista com representante A do DESER realizada em novembro de 2017. 10. Entrevista com representante A do MAPA realizada em setembro de 2017. 11. Entrevista com representante B do MAPA realizada em janeiro de 2018. 12. Entrevista com representante A do MDA/SEAD realizada em setembro de 2017. 13. Entrevista com representante B do MDA/SEAD realizada em março de 2017. 14. Entrevista com representante C do MDA/SEAD realizada em maio de 2017. 15. Entrevista com representante D do MDA/SEAD realizada em novembro de 2017. 16. Entrevista com representante E do MDA/SEAD realizada em março de 2017. 17. Entrevista com representante A do MRE realizada em outubro de 2017. 18. Entrevista com representante B do MRE realizada em setembro de 2017. 19. Entrevista com representante C do MRE realizada em novembro de 2017. 20. Entrevista com representante D do MRE realizada em novembro de 2017. 21. Entrevista com representante E do MRE realizada em fevereiro de 2018. 22. Entrevista com representante F do MRE realizada em novembro de 2017. 23. Entrevista com representante G do MRE realizada em setembro de 2017. 24. Entrevista com representante H do MRE realizada em dezembro de 2017. 25. Entrevista com representante do A da REAF realizada em novembro de 2017. 26. Entrevista com representante A da REBRIP realizada em novembro de 2017. 27. Entrevista com representante B da REBRIP realizada em dezembro de 2018.