

38º Encontro Anual da Anpocs
**GT14 - Entre as ruas e os gabinetes: institucionalização e contestação nos movimentos
sociais latino-americanos**

Título do trabalho

Quando movimentos sociais e Estado aliam-se: as associações que possibilitaram a criação da Reaf/Mercosul

Autora

Priscila Delgado de Carvalho (UFMG)

Belo Horizonte, 2014

RESUMO: O trabalho discute as complexas interações entre sindicatos, movimentos sociais e o Estado brasileiro a partir do relato detalhado das articulações que, entre 2003 e 2004, levaram à criação de uma instância do Mercosul, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, da qual participam representantes dos governos nacionais e de movimentos sindicais e sociais do bloco. No episódio, os atores interagem em espaços nacionais e transnacionais: um conjunto de organizações sindicais e movimentos sociais de vários países, com liderança da Contag e setores do governo brasileiro, agiram em busca de legitimidade para o debate sobre agricultura familiar no Mercosul. Sobressaem-se, do relato, a heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, a existência de projetos comuns, a importância das articulações prévias entre os sindicatos e movimentos, os caminhos por vezes tortuosos da construção de espaços de diálogo entre estados e sociedade civil. O episódio é abordado pela perspectiva da teoria do ator-rede, seguindo as associações criadas pelos atores no momento de formação da instância, por meio dos “rastros” do processo registrados em seminários, documentos e atas de reuniões, além de entrevistas.

Apresentação

O presente artigo discute as complexas interações entre movimentos sociais e o Estado brasileiro a partir do relato detalhado das articulações que, entre 2003 e 2004, levaram à criação de uma instância do Mercosul, a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf), da qual participam representantes dos governos nacionais e de movimentos sindicais e sociais da Argentina, do Brasil, do Paraguai, do Uruguai e, desde 2012, da Venezuela¹.

No período analisado, entre 2003 e 2004, sindicatos rurais, movimentos sociais e setores dos governos nacionais que decidiram incidir sobre o Mercosul conseguiram construir canais de interlocução, identificando pautas comuns e possibilitando um cenário de diálogo. Essas intensas articulações permitiram a criação de uma instância voltada para propor, ao bloco e a cada um dos países-membro do Mercosul, ações relativas a temas de agricultura familiar, fazendo contrapeso aos debates sobre agricultura voltados ao agronegócio que marcavam o Mercosul até então.

O texto enfoca principalmente as articulações realizadas entre atores de origem brasileira, tendo em vista seu papel de liderança no processo de criação da Reaf. Trata-se, portanto, de uma análise de ação orientada a incidir sobre um espaço transnacional, o

¹ A pesquisa foi realizada entre 2009 e 2010 e teve como resultado a dissertação “Ação coletiva transnacional e Mercosul: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar(Reaf)”. Os dados aqui trabalhados foram coletados ao longo da pesquisa e referem-se sobretudo ao terceiro capítulo, que abordou o processo de criação da Reaf. Algumas das análises apresentadas agora, no entanto, são fruto de reflexões posteriores.

Mercosul, mas com ênfase na ação de atores de origem doméstica. O perfil intergovernamental do bloco contribui para que seja especialmente importante e visível a atividade dos governos nacionais nos espaços decisórios. Entretanto, há também atores eminentemente transnacionais figurando com papel relevante na narrativa da construção da Reaf, tais como a Confederação das Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam), e órgãos de fomento como o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola das Nações Unidas (Fida).

Os registros da atuação de diversos setores do governo federal brasileiro no processo apontam para uma perspectiva de Estado como ator não homogêneo, permeado por disputas entre diferentes forças políticas – reforçando um tema que vem sendo tratado nos estudos sobre Estado e movimentos sociais a partir de diversas abordagens (DAGNINO et al, 2006; ABERS E KECK, 2008; ABERS E VON BULOW, 2011; PENA, 2013). De maneira similar, argumentamos aqui que sindicatos e movimentos sociais envolvidos no processo mostraram-se heterogêneos e as diferenças entre eles são refletidas nas associações que priorizam dentro e fora do Mercosul. Ademais, percebe-se a existência de projetos comuns (DAGNINO et al, 2006) entre atores localizados no Estado e na sociedade. Soma-se a isso a importância das articulações prévias entre os sindicatos e movimentos do continente e os caminhos por vezes inesperados pelos quais se chega à construção de espaços de diálogo em um espaço internacional como o Mercosul.

Em suma, o texto a seguir descreve a partir da perspectiva da Teoria do Ator-Rede (ANT, na sigla em inglês) as associações que foram sendo realizadas, ao longo dos anos de 2003 e 2004, para que se chegasse à criação da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf). O artigo está organizado da seguinte maneira: inicialmente, discute o sentido de atores e de redes usados nessa perspectiva teórica e metodológica, que diferem significativamente de outras abordagens, mais comuns na análise de movimentos sociais. Depois, apresenta os conceitos da Teoria do Ator-Rede utilizados. Trata, então, dos antecedentes da Reaf, em busca de compreender porque alguns grupos envolveram-se no processo e outros optaram por afastar-se dele. Por fim, o artigo relata em detalhes as articulações que levaram à construção da Reaf, observando as associações estabelecidas entre os atores.

Quais redes?

“Rede” é um termo vastamente utilizado nos estudos da ação nacional e transnacional de movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais (ONGs). Há pelo menos quatro entendimentos do termo, conforme aponta Escobar:

De facto, o conceito de “redes” tem tido grande aceitação em diferentes campos e em relação a uma diversidade de problemas; ele tem sido invocado como o princípio central de organização da sociedade da informação; como a base a partir da qual a sociedade e a tecnociência são estruturadas e funcionam (teoria do actor-rede); e enquanto explicação das organizações transnacionais de movimentos sociais. As redes são, finalmente, um elemento central de algumas correntes da teoria da complexidade provenientes das ciências naturais. (ESCOBAR, 2003, p.644)

Em nota de rodapé, o autor divide tais teorias em dois grupos. No primeiro, o conceito de rede é incorporado a uma teoria social já existente. No segundo, a teoria social é reconstruída a partir das redes.

Fazem parte do primeiro grupo autores como Castells (1996), na obra *Sociedade em Rede* – que Escobar entende ser uma teoria da sociedade, mas não do social –; as teorias de redes sociais de ativismo, como na obra *Ativistas sem fronteiras*, de Keck & Sikkink (1998); e as teorias dos movimentos sociais que incorporam alguns aspectos das redes ou das teias, a exemplo de Alvarez (1998 e 2000).

No segundo grupo, estão as teorias do ator-rede de Latour e Callon, bem como as teorias da complexidade. Nessa acepção, busca-se construir novas teorias sociais a partir das redes, não usá-las para descrever relações no interior de uma teoria prévia.

Em abordagem semelhante, mas sem foco nos estudos sobre movimentos sociais, Schmitt (2011) afirma que

a noção de rede vem sendo utilizada, nas ciências sociais e nos estudos sobre desenvolvimento, de múltiplas formas, tornando-se difícil, por vezes, precisar seu real significado e sua contribuição como ferramenta de análise. A imagem de um sistema composto por nós e fluxos é frequentemente evocada como metáfora, no esforço por construir representações capazes de dar conta da complexidade do social. (SCHMITT, 2011, p.89)

A autora aponta três usos do termo rede. No primeiro, como metáfora de uma nova morfologia do social, conforme o uso de Castells. No segundo, como ferramenta analítica, conforme se vê na teoria do ator-rede, segundo a qual as redes são “base para a construção de uma nova ontologia do social” (SCHMITT, 2011, p.90). A rede não é um

“objeto em forma de rede a ser descrito pelo pesquisador”, mas uma “ferramenta que permite seguir determinadas cadeias de tradução” (idem, p.94).

Por fim, no terceiro uso identificado pela autora, a rede é mecanismo ou estrutura de governança, capaz de integrar múltiplos *stakeholders*. Em geral, aos grupos articulados na forma de rede é atribuída visão “normativa e positiva de redes que orienta, atualmente, inúmeros projetos de intervenção ‘pró-desenvolvimento’” (idem, *ibidem*).²

O primeiro e o segundo grupos de Escobar e de Schmitt coincidem; ela insere uma terceira acepção mais operacional do termo à sua categorização. De toda forma, interessa, para este artigo, tratar com mais detalhe o segundo uso do conceito de rede, tendo em vista ser distinto daquela comumente adotada pelos estudos de movimentos sociais e de ativismo. Essa definição distinta tem consequências teóricas e metodológicas para a pesquisa e para suas conclusões.

Ator-rede: teoria e método

A Teoria do Ator-Rede é também chamada de Sociologia da Tradução ou de Sociologia das Associações, por motivos que ficarão evidentes a seguir. Ela parte de uma definição não substantiva do social, que não é entendido como algo dado antes da ação dos atores, mas como o resultado da ação. O social é construído e reconstruído a partir das associações entre os atores. Partindo dessa premissa, o que a Teoria do Ator-Rede propõe como trabalho do cientista social é a reconstrução das associações entre os atores para chegar a entender a sociedade³.

A ANT é, essencialmente, uma teoria sobre a ação. Quem – ou o que – tem capacidade de agir é chamado *ator* (ou *actante*). Atores podem modificar, com sua incidência, um estado de coisas (LATOUR, 2008, p.106).

Quando um ator tem incidência sobre outro, transformando-o, distorcendo-o ou

² Além dessas referências, as reflexões sobre o sentido do termo redes nessas diversas perspectivas foram também objeto de discussão pelo Laboratório de Sociologia Não Exemplar (www.naoexemplar.org). Agradeço especialmente a Camila Penna de Castro, que inicialmente chamou minha atenção para diferentes acepções do termo rede em uso na ANT e nas teorias sobre movimentos sociais.

³ A sociologia, então, não é definida como “a ciência do social”, mas como “o rastreamento das associações”. De acordo com Latour, tal perspectiva tem como base o entendimento do social como uma “sucessão de associações entre elementos heterogêneos” (LATOUR, 2008, p.19). Essa abordagem retorna à etimologia do termo *socius* – alguém segundo o outro, um seguidor, um associado. A origem dessa abordagem, na sociologia, encontra-se em Gabriel Tarde, segundo o qual “o social não é um domínio especial da realidade mas um princípio de conexões” (idem, p.30). Nos primórdios da disciplina, Tarde e Durkheim teriam disputado sobre esse entendimento, tendo a visão do último prevalecido. Outra referência é Garfinkel, para quem a sociologia “poderia ser a ciência que explicasse como a sociedade mantém-se unida” (idem, *ibidem*).

modificando o curso de algo, ele se torna um *mediador*. São os mediadores que permitem a existência da ação⁴. Quando dois mediadores (dois atores em ação) coexistem associados, estabelece-se uma relação de *tradução*. Daí que a ANT seja uma Sociologia da Tradução. É no estabelecimento de conexões entre os atores que as associações tornam-se rastreáveis, podendo ser vistas pelos observadores. É nesse sentido que se entende a proposta de rastrear as associações.

Os atores existem pelas diversas conexões que constroem, daí a ideia de que são *atores-rede*. São, portanto, compreendidos (e representados) como um ponto do qual saem conexões que os ligam a outros atores e pelas quais fluem informações. Quanto mais enlances, mais ação pode existir. “São seus muitos vínculos que lhe dão existência [ao ator]: os enlances vêm primeiro; os atores, depois”. (Ibidem, p.308).

Para essa perspectiva teórica, a ação não é “assunto coerente, controlado, bem definido e com bordas claras” (LATOUR, 2008, p.74). De certa forma, ela não é sempre ou exclusivamente racional ou intencional, podendo ser confusa, contraditória. A ação não é de autoria de uma única pessoa ou grupo, podendo ser emprestada, sugerida, distribuída; pode igualmente receber influências, ser a tradução de outra ação anterior, ou ser dominada por alguém. Quando se olha o ator como rede e se percebe a quantidade de fontes de influências que ele pode ter, provenientes das mais variadas origens, transportando as mais variadas ideias, tem-se a percepção de quão incerta é a origem de uma ação: “Se diz que um ator é um ator-rede em primeiro lugar para sublinhar que representa a maior fonte de incertezas sobre a origem da ação” (Idem, ibidem).

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

⁴ Inversamente, quando ele não transforma relações, espaços, histórias, ele é simplesmente um *intermediário*. mediadores são os *intermediários*, ou elementos que “transportam significados ou forças sem transformação” (LATOUR, 2008, p.158). Nenhum ator ocupa fixamente a posição de mediador ou de intermediário. Eles podem comportar-se como um ou outro, dependendo de como são ativados, de como se relacionam com outros elementos daquela rede. Conforme veremos, no episódio aqui estudado diversos indivíduos e organizações agem como mediadores na medida em que são importantes para alterar o curso da ação.

Trata-se de perspectiva que destaca a capacidade dos atores para organizar e explicar o mundo em que vivem e atuam, isto é, de construir justificações para suas ações. Tais justificações são sempre embasadas em valores compartilhados pelos atores (THÉVENOT, 2002, p.60). Elas são centrais para o entendimento das atividades de outros atores e para a forma como as pessoas coordenam suas condutas (Idem, p. 55).

Situações de disputas são momentos privilegiados para observar a ação dos atores-rede porque, nelas, são obrigados a posicionar-se, a mostrar como pensam, a justificar suas posições e a apresentar provas sobre elas. “Isso torna as disputas e controvérsias momentos frutíferos para a investigação social, uma vez que o sociólogo pode, nestas ocasiões, ter acesso às agências que influenciam as ações dos atores porque eles mesmos irão mencioná-las ao explicar suas posições na disputa” (CASTRO, 2013, p.132).

Os períodos de formação de grupos são outro momento interessante para observar a ação – e são justamente processos de formação de grupos que observamos no presente artigo. Em seu trabalho de configurar os grupos e de nos contar sobre isso, as pessoas traçam as fronteiras entre os coletivos aos quais pertencem e qualificam outros agrupamentos. Assim,

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

Manter grupos reunidos é uma tarefa tão complexa que é a persistência – e não o esfregar – dos grupos que se deve explicar. Grupos não são dados, eles são formados e mantêm-se por vínculos instáveis. “Estar relacionado com um grupo ou com outro é um processo contínuo feito de vínculos incertos, frágeis, controversos e, no entanto, [um processo] permanente”, de composição e recomposição (LATOUR, 2008, p.48).

Sendo tão difícil manter grupos unidos, como, então, eles conseguem continuar juntos ao longo de anos? Mantê-los requer trabalho, esforço, custos. Eles são constantemente refeitos. E, entre os atores que os compõem, não podem deixar de existir fluxos – de ideias, de desejos, de informações, de dados, de polêmicas, de controvérsias.

Em termos de metodologia, essas ideias levam ao entendimento do trabalho de cientistas sociais como um esforço de seguir os atores em suas associações, descrevendo-as e explicitando os laços que as mantêm unidas, ainda que provisória ou contingencialmente. O resultado de um trabalho da ANT é uma descrição densa (mais do que uma explicação) dos processos de associação e do estabelecimento de conexões entre os atores. De volta à diferenciação dos entendimentos de redes, as redes aqui não tratam de uma “nova morfologia do social”, mas ponto de partida para entender “processos plurais e incompletos através dos quais a ordem é construída” (SCHMITT, 2011, p.93). A autora argumenta que

de acordo com o princípio metodológico da simetria, todos os elementos que constituem uma cadeia de associações precisam ser explicados, sem nenhuma distinção prévia entre o social e o natural, o micro e o macro, as causas e os efeitos. Toda e qualquer forma de ordenamento é um produto de atividade performativa e recursiva das redes. (SCHMITT, 2011, p.93-94)⁵

Essa abordagem, relacional, vem ganhando espaço em áreas de investigação como agricultura e desenvolvimento rural por possibilitar uma leitura diferente das relações entre o global e o local, as redes e o território, o agrícola e o rural. “Nos termos propostos pela ANT, a dimensão espacial deixa de ser tratada como moldura, no interior da qual se desenvolve a ação social. A ação das redes constrói também o espaço, que passa a ser compreendido, cada vez mais, como espaço político” (idem, ibidem).

Fontes de dados

Orientado pelos pressupostos teóricos e metodológicos apresentados na última seção, este trabalho procurou compreender e descrever as conexões que foram sendo

⁵ A não distinção prévia entre o social e o natural – um dos pontos mais polêmicos da TAR – precisa ser entendida à luz da antropologia simétrica e do debate sobre a modernidade que precede a teoria, sintetizado em *Jamais Fomos Modernos* (LATOURET, 1994). Pelo princípio da simetria, a natureza, a sociedade e também os híbridos (produzidos pela ciência a partir de uma e de outra) devem ser explicados a partir de um quadro comum e geral de interpretação. “Para os autores, não há de antemão o mundo das coisas em si de um lado e o mundo dos homens entre si de outro, pois natureza e sociedade são ambas efeitos de redes heterogêneas. Isso não quer dizer que suas redes sejam compostas pelos mesmos elementos, mas que podem ser descritas da mesma maneira, tratadas sob os mesmos termos” (FREIRE, 2006, p.49). Nesse sentido, o social é uma rede heterogênea, constituída não apenas de humanos, mas também de não-humanos, de modo que ambos devem ser igualmente considerados. É por isso que, para a ANT, atores podem ser indivíduos, organizações, grupos, uma bolsa de valores, uma empresa, uma instituição internacional, um país, ou qualquer elemento que tenha capacidade de mediação, de produzir ação.

produzidas pelos atores e que levaram à criação da Reaf, com ênfase aos processos que se desenvolveram ao longo dos anos 2003 e 2004.

Tais informações foram coletadas durante mais de dois anos, por meio de (1) análise de documentos, tais como declarações de eventos, atas das reuniões da Reaf, do Conselho do Mercado Comum e do Grupo do Mercado Comum, entre outros. A análise dos documentos possibilitou a identificação de atores e das controvérsias em que se envolveram. Depois de instalada a Reaf, há um declínio na produção de manifestos, documentos e mesmo de seminários, mas passam a haver atas de reuniões que, se não trazem todo o relato do debate, mas pelo menos registram os encaminhamentos. (2) observação participativa em reuniões da Reaf nacional (no Brasil) e regional (reunindo todos os países), e (3) entrevistas sobre o processo de criação da Reaf.⁶

Antecedentes: a decisão de incidir sobre o Mercosul

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

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

As respostas dos atores do mundo rural ao Mercosul foram diversas. Por um lado, representações de grandes produtores rurais inseriram-se rapidamente no debate

⁶ Para a dissertação foram realizadas 31 entrevistas com 33 pessoas, incluindo atores do Brasil e do Paraguai. Para o presente artigo, estão sendo utilizadas especialmente sete entrevistas, com nove pessoas, que detalharam o período de criação da Reaf, todas com atores brasileiros.

regional a partir do contato direto com esferas de poder em seus países, em especial com ministérios de agricultura. Demandavam, em linhas gerais, que o Mercosul não impusesse travas à liberalização de mercados agrícolas – sobretudo dos setores de insumos e maquinaria – em curso na região. No início do processo de integração, reuniram-se na Coordenação Agrícola do Cone Sul (Conasur), da qual chegaram a participar organizações de ampla relevância representando pequenos e médios agricultores, como a Comissão Nacional de Fomento Rural do Uruguai e a sindical Federação Agrária Argentina, no início dos anos 90. Sem sentir-se representadas naquele espaço, no entanto, buscaram articular-se com organizações similares dos outros países do bloco (RIELLA, 2002).

Por outro lado, os camponeses e produtores familiares, que já tinham contatos internacionais estabelecidos por articulações anteriores, criaram a Confederação das Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (Coprofam) em 1994, isto é, três anos após a criação do Mercosul. A Coprofam é fruto da preocupação, por parte das organizações que a compõem⁷, em conhecer o processo de integração, analisar suas consequências para os produtores rurais familiares e estar preparados para os riscos e oportunidades que a criação do Mercado Comum traria para sua atividade.

A Coprofam buscou inicialmente incidir sobre o Sub-Grupo 8 (SGT8) do Mercosul, que tratava de agricultura, tendo conseguido consolidar-se como “interlocutor válido perante os técnicos que tratavam de temas agrícolas no Mercosul” (RIELLA, 2002, p.48). Como resultado das demandas, obteve espaço para participar de alguns seminários (COPROFAM, 2004, p.4) e foram realizadas algumas “reuniões quadripartites”, com representantes das organizações e dos quatro Estados membros do bloco comercial, mas sem que os debates ali travados chegassem nem mesmo à pauta do SGT8⁸.

⁷ Participaram da assembléia de fundação da Coprofam 14 organizações. Predominavam organizações sindicais, mas houve presença também de movimentos sociais. Em 2011, faziam parte da Coprofam organizações camponesas, indígenas e de produtores familiares dos quatro países do bloco, além do Chile e da Bolívia: 1- Argentina: Federación Agraria Argentina (FAA), 2- Bolívia: Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (Cioec), 3- Brasil: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), 4-Chile: Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile (Mucheche) e Voz del Campo - Confederación Nacional de la Agricultura Familiar Campesina, 6-Paraguai: Unión Agrícola Nacional (UAN) e Organización Nacional Campesina (Onac), 7-Peru: Confederación Campesina de Perú (CCP), 8-Uruguai: Asociación de Colonos de Uruguay (ACU), Asociación de Mujeres Rurales de Uruguay (AMRU), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) e Intergremial de Productores de Leche (IPL).

⁸ Entrevista com Luiz Vicente Facco, em 02/02/2011.

Por meio de cartas, documentos e de articulações, a Coprofam demandava maior interlocução com os governos nas decisões do Mercosul e a criação de políticas públicas para a agricultura familiar nos países do bloco. Suas organizações declaravam-se receosas de ser afetadas pelo processo de integração regional sem que tivessem mecanismos para nele interferir ou para, ao menos, ser ouvidas pelas autoridades⁹. O grupo fala em “duas agriculturas diferenciadas, a de base empresarial e a agricultura de base familiar”, argumentando que os empreendimentos familiares rurais necessitam de tratamento especial e de harmonização de políticas entre os países do bloco “para possibilitar a inclusão destes agricultores nas oportunidades de mercado que traz a integração regional” (COPROFAM, 2003, p. 3). As ideias da existência de duas agriculturas e da necessidade de políticas públicas diferenciadas são centrais para a atuação das organizações que participam da Reaf. O que a Coprofam faz, usando os termos da TAR, é incidir sobre o Mercosul como um grupo que se diferencia de grandes agricultores pela bandeira da agricultura familiar. Para sustentar suas demandas, ela sai em busca de apoios – tentando associar-se a instâncias como o SGT8, inicialmente sem sucesso e precisando, portanto, rever suas estratégias.

Em relação ao Mercosul, a Coprofam reproduziu a postura de “apoio crítico” que vinha sendo sustentada pela Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CASTRO, 2003, p.66). Tal postura foi construída pelos sindicatos, mas não sem atritos e disputas (VON BÜLOW, 2010, p.61).

Uma linha diferente da sindical foi adotada por movimentos sociais importantes no Brasil, tais como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), filiados à Via Campesina. Eles optaram por participar apenas pontualmente de atividades do Mercosul, mantendo postura cética sobre as possibilidades de incidência política da sociedade no bloco¹⁰.

Nos termos da Teoria do Ator-Rede, pode-se dizer que os movimentos ligados à Via Campesina no Brasil optaram por não se associar ao Mercosul, não identificando nele a possibilidade de tratar temas relativos ao campesinato e à reforma agrária. Essa ausência aponta para a heterogeneidade das respostas dos atores não estatais a espaços

⁹ A Coprofam não tratava apenas de Mercosul, mas também de outros espaços e tratados comerciais internacionais, relativos a outras arenas internacionais, tais como a OMC, FMI, Banco Mundial, ONU.

¹⁰ Entrevista com Rita Zanoto (Via Campesina), em 29/06/2010 e com Roseli Maria de Souza e Raul Ristow Krauzer (MPA) em 20/01/2011.

internacionais como o Mercosul. Ainda que este não seja um tema aprofundado no artigo, essa ausência merece ser citada porque se trata de movimentos sociais importantes no cenário político brasileiro e regional. Em relação à Reaf, sua ausência tem impactos, por exemplo, nos temas priorizados.

2003-2004: Sindicatos, movimentos e setores do governo federal em busca de apoio para seus propósitos

Descrever o momento de criação da Reunião Especializada Sobre Agricultura Familiar (Reaf), do Mercosul, permite que seja observado um processo de formação de um grupo. Há muitos rastros, registros e marcas disponíveis sobre as articulações realizadas nesse período, encontrados nos relatos dos participantes, nos documentos e nas atas produzidos. Eles facilitam o trabalho de reconstruir (ainda que parcialmente) aquele episódio e de identificar associações que foram sendo criadas ou fortalecidas. Não trabalharemos aqui a partir das controvérsias (apesar de indicarmos onde elas aparecerão no curso dos eventos), mas a partir da tentativa de reconstrução de um momento de formação de grupos. É a partir deste olhar que a realização de diversos seminários e a redação de documentos finais em um momento de mudança política no Brasil ganham sentidos de fortalecer os laços entre setores do governo, sindicatos e movimentos, de construir um discurso comum e acordos que puderam ser levadas ao conhecimento de outras organizações e governos, abrindo o caminho para futuras associações – no Brasil e no Mercosul.

A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf)¹¹ foi criada em junho de 2004, pelo Grupo do Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, ao qual ela é ligada. Trata-se de fórum destinado ao fortalecimento de políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura no âmbito do Mercosul, com as finalidades de “fortalecer as políticas públicas para o setor, promover o comércio dos produtos da agricultura familiar e facilitar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar na região” (MERCOSUL, 2004). No ato de sua criação, foi prevista explicitamente “a participação de entidades representativas da sociedade civil” nas Seções Nacionais, as

¹¹ Reuniões Especializadas são órgãos da estrutura do Mercosul, subordinados ao Grupo do Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco. Cabe a elas produzir acordos sobre os temas que as competem e encaminhar Recomendações – que devem ser consensuais entre os Estados Parte. As Recomendações são enviadas ao GMC, que pode transformá-las em Resoluções.

reuniões realizadas em cada país que precedem o encontro regional – realizado a cada presidência *pro tempore* do bloco. Fazem parte da Seção Nacional brasileira as organizações sindicais Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf); movimentos sociais tais como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), o Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE), e também organizações de apoio e redes, como o Departamento Intersindical de Estudos Rurais (Deser) e a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip).

Construindo a agricultura familiar como eixo unificador e a presença de atores de fora do Estado em espaços transnacionais

Como se argumentou há pouco, a demanda por um espaço que tratasse sobre agricultura familiar no Mercosul começou a ser criada muito antes de 2004, sobretudo pela articulação da Coprofam. Essa articulação foi definidora para o perfil da Reaf – por exemplo, pelo uso do termo agricultura familiar, que é objeto de controvérsias, não sendo adotado por todas as organizações rurais do sul das Américas, posto que algumas preferem o conceito de agricultura camponesa.

É bastante visível, pelas articulações que conseguimos traçar, que o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003, favoreceu as articulações entre organizações, entre movimentos, organizações sindicais e gestores dos ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento Agrário. Entretanto, essas articulações não teriam ocorrido se já não houvesse, por parte dos sindicatos e dos movimentos, a intenção de incidir sobre o Mercosul – ou, nos termos da ANT, de associar-se a ele de forma a garantir que os temas de seu interesse entrassem na agenda do bloco comercial. Isso fica mais evidente pelo contraste entre os grupos (organizações) que optaram por não se associar à Reaf e ao Mercosul.

Tendo em vista que a pesquisa foi feita sete anos depois do processo que culminou com a criação da Reaf, o que apresentamos aqui é uma abordagem parcial das associações que foram sendo construídas, embasada nos registros de quatro seminários e nos relatos de participantes. Dos quatro seminários realizados ao longo do ano de 2003, dois foram promovidos pela Coprofam, um terceiro foi promovido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e um quarto foi organizado em

conjunto pelo governo brasileiro (Ministérios do Desenvolvimento Agrário, MDA, e das Relações Exteriores, MRE) e pela Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip)¹².

Em 2003, processos internacionais de negociação comercial que estavam em curso passaram por momentos decisivos: a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), objeto de controvérsia ao ser questionada por movimentos sociais e ONGs de todo o continente, perdeu força a ponto de ser retirada do centro dos debates, e o G-20, grupo de países em desenvolvimento, ganhou espaço nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os dois primeiros seminários não têm o Mercosul como foco específico; tratam também das articulações contra a criação da Alca, das negociações que envolviam agricultura na OMC e dos acordos do Mercosul com a União Europeia. Em junho de 2003, a Coprofam promoveu o Fórum “Os acordos inter-regionais e o desafio camponês”, em Assunção, Paraguai. O evento teve mesas de debate sobre o Mercosul e a União Europeia; Alca e políticas econômicas: perspectivas para a agricultura familiar no Mercosul.

Em agosto de 2003, MDA, MRE e a Rebrip realizaram o “Seminário Internacional: Agricultura Familiar e Negociações Internacionais”. No convite, assinado pelo então ministro brasileiro do desenvolvimento agrário, Miguel Rossetto, afirma-se que

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

O trecho grifado aponta como positivo e possível o diálogo e a elaboração e ação conjuntas entre governo e sociedade civil. O MDA foi, desde o início do governo Lula, dirigido pelo PT e, especificamente, por uma corrente chamada Democracia Socialista,

¹² A Rebrip é uma articulação criada em 1998 e formalizada em 2001, que reúne movimentos sociais e sindicatos do campo, além de algumas ONGs. Em conjunto, elas buscam alternativas de integração hemisférica opostas à lógica da liberalização comercial e financeira predominante nos acordos econômicos atualmente em curso (<http://www.rebrip.org.br>).

que valoriza a participação da sociedade na gestão pública e possui uma visão fortemente internacionalista¹³.

O documento que resultou do seminário foi firmado por representantes de governos de 11 países, entre eles Argentina, Uruguai e Brasil, do Cone Sul das Américas. Do Brasil, assinaram os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), das Relações Exteriores (MRE), da Agricultura e Pecuária (Mapa) e 49 organizações, incluindo a Via Campesina e os movimentos brasileiros a ela afiliados. No texto, defendem a importância da agricultura familiar e camponesa para a estabilidade social, para a sustentabilidade ambiental, para o desenvolvimento de países e nações e para garantia da segurança alimentar. Consideram, ademais, que ela participa de modo significativo nos fluxos comerciais e dinamiza a vida econômica e social regional; que a agricultura familiar deve ser reconhecida e receber atenção na formulação das estratégias de desenvolvimento dos países, assim como nos acordos internacionais. E postulam que envidarão esforços para

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

Nas entrevistas, participantes desses encontros¹⁴ relataram que eles aproximaram os ministérios brasileiros das organizações do campo e que os posicionamentos políticos dos seminários tiveram repercussão nas negociações da reunião da OMC realizada em Cancun, no México, sobre o direito de o Brasil defender os trabalhadores rurais contra a OMC. Para Edélcio Vigna:

Essa carta foi praticamente o instrumento utilizado pelo governo brasileiro para dizer não ao acordo em Cancun. E foi de Cancun que surgiu a criação do G-20. Na medida em que o Brasil tinha uma carta assinada pela sociedade sobre os impactos que queria, sobre a questão da agricultura familiar, que não estava em discussão na OMC, o governo brasileiro começou a se colocar com legitimidade social até antes não colocada¹⁵.

¹³ Entrevistas com Laudemir Müller e Guilherme Brady (naquele momento, do MDA), em 24/06/2010 e Rita Zanotto (Via Campesina), em 29/06/2010.

¹⁴ Entrevistas com Edélcio Vigna (INESC/Rebrip, em 22/04/2010) e Guilherme Brady (MDA), em 24/06/2010.

¹⁵ Criado em agosto de 2003, antes da Reunião Ministerial de Cancun, promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o G-20 reunia, em 2010, 23 países em desenvolvimento das Américas, Ásia

Na avaliação dos envolvidos, o seminário marcou a entrada do termo agricultura familiar na agenda da política externa brasileira¹⁶.

Com uma postura que diferia de gestões anteriores, o objetivo do Ministério das Relações Exteriores, ao participar de uma atividade como essa, era tornar públicas e compartilhar informações sobre a política externa, além de aproximar-se de setores organizados da sociedade com postura crítica ao modelo político de exportação de monoculturas, na avaliação do diplomata Milton Rondó, envolvido em tais processos¹⁷.

Portanto, setores do governo federal estabeleceram (ou reforçaram) associações com movimentos, sindicatos e ONGs nesse período com evidente intenção de valer-se dessas articulações para referenciar sua ação como governo. É possível dizer que as associações respondiam à necessidade de tais atores de encontrar aliados externos para o que estavam propondo nas disputas no interior do governo federal e, a partir dele, para os espaços internacionais dos quais tomavam parte.

O terceiro seminário, realizado em dezembro de 2003 em torno de temas do campo e sua inserção internacional, foi organizado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Contag), com o título de “Seminário agrícola internacional: avaliando as negociações da OMC, da Alca e seus reflexos na agricultura familiar da América Latina”. Teve apoio da Oxfam e da Action Aid do Brasil. Reuniram-se dirigentes e assessores da Coprofam – representada por organizações como a Federação Agrária Argentina (FAA), do Comitê Integrador de Organizações Econômicas Camponesas da Bolívia e da União Agrícola Nacional, do Paraguai –, representantes de organizações não governamentais, o GT-Agricultura da Rebrip, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), totalizando cerca de 120 pessoas, de acordo com a Contag.

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

e África e é um dos grupos influentes da negociação agrícola da OMC. O governo brasileiro cumpriu papel central na criação do grupo.

¹⁶ Entrevista com Guilherme Brady.

¹⁷ Entrevista com Milton Rondó (MRE), em 05/07/2010.

Cancun; Alca até a Reunião Ministerial de Miami; o Mercosul após a recuperação da economia Argentina.

O evento ocorreu menos de um mês depois da VIII Reunião Ministerial de negociação da Alca, realizada em Miami, em 20 de novembro de 2003, na qual foi apresentada a proposta brasileira dos “três trilhos”¹⁸, que levou ao abandono das negociações pelos governos, os quais não cumpriram a agenda de firmar o acordo em 2005. Naquele período, o tema, de fato, mobilizava fortemente governo e organizações brasileiras. De acordo com Luiz Vicente Facco, assessor da presidência da Contag, quando a Alca deixou de ser interessante para os EUA, os movimentos sociais comemoraram e entenderam que a produção agrícola da América Latina estaria mais protegida.

Esse seminário, feito em 2003, era para coroar essa situação, era início do governo Lula, e também para demarcar a articulação, na época, feita pela Rebrip. É processo que tem a ver, mas não necessariamente casado com outro movimento que a Coprofam vinha fazendo no governo, no âmbito do Mercosul, que era criar espaço de diálogo, para organizações exporem preocupações com o processo de integração. (Luiz Vicente Facco, entrevista em 18/06/2010)

O quarto seminário sobre o qual temos informação naquele ano de 2003 foi o único que teve foco específico no Mercosul. Foi organizado em dezembro, pela Coprofam, com apoio do Programa Regional para o Mercosul do Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura das Nações Unidas (Fida), na cidade de Montevideu, Uruguai. O apoio do Fida/Mercosul, além de financeiro, aproximava a figura de seu coordenador Álvaro Ramos, ex-ministro da agricultura no Uruguai e ex-chanceler do país, pessoa com contatos importantes dentro do Mercosul. Esse seminário, possivelmente, contribuiu para difundir as ideias que circulavam no Brasil para outros países do Cone Sul. O seminário regional “As Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do Mercosul” preparou a “Carta de Montevideu”, com propostas a ser apresentadas ao Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul,

¹⁸ A “concepção dos três trilhos”, apresentada pelo governo brasileiro e apoiada por países do Mercosul nas negociações sobre a Alca, divide os temas que seriam tratados pela Alca em três linhas: à Alca caberia a “eliminação de entraves ao comércio de bens e serviços (trilho 1), dentro de um marco regulatório simplificado aplicável aos 34 países (trilho 2)” (AMORIM, 2003, p.A3). As questões sensíveis para diferentes participantes (no caso do Mercosul: propriedade intelectual, investimentos, regras para serviços, compras governamentais) seriam tratados na Organização Mundial do Comércio (OMC), segundo os mandatos da Rodada de Doha (trilho 3). Em suma, a proposta retirou da Alca o debate sobre temas mais controversos e de maior interesse dos Estados Unidos e, com ela, as negociações perderam interesse para aquele país.

responsável pela condução política do processo de integração e composto pelos Ministros das Relações Exteriores e de Economia dos países-membro.

Com a carta em mãos, dirigentes da Coprofam – presidentes de sindicatos rurais como a Contag, a Federação Agrária Argentina (FAA), da Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR) do Uruguai e a União Nacional Campesina (UAN) do Paraguai – foram até o edifício sede do Mercosul, em Montevideu, no dia da reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC). As lideranças tinham como base a sede do Fida, que fica no mesmo prédio. Abordaram o então ministro das relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, no corredor, e com isso conseguiram espaço para apresentar a Carta de Montevideu ao CMC (MERCOSUL, 2003, p.3).

Na carta, apresentavam demandas de políticas para a agricultura familiar no bloco, diferenciando-a da agricultura de base empresarial, e defendiam a primeira como pilar fundamental das sociedades e ator indiscutível do desenvolvimento rural e local. Propuseram a “criação de um grupo *ad hoc* especializado no marco do SGT8, com participação de representantes dos governos e da Coprofam, que em um prazo de seis meses apresentasse resultados e propusesse agenda para a política diferencial sobre agricultura familiar ao Conselho do Mercado Comum” (COPROFAM, 2003, p.4). O debate sobre agricultura familiar estava, então, colocado no bloco.

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

Já vínhamos brigando por espaço, mas sem ressonância, sem sucesso. Insistimos. A primeira vez que teve ressonância, que fomos ouvidos, foi com Celso Amorim. Estávamos no Uruguai, tínhamos que tentar via governo do Uruguai [que ocupava a presidência do bloco]. Eles disseram que iam ajudar, fomos em cima. Foi articulação grande. Nem o Fórum Consultivo Econômico e Social teve espaço no CMC. Foi uma coisa, para nós, inédita, foi uma grande vitória da Coprofam, saímos animados, depois de 8, 10 anos conseguimos cavar esse espaço. (Luiz Facco, Contag, 02/02/2011)

Na ocasião, o Itamaraty assumiu a incumbência de buscar um formato legal que possibilitasse a criação do espaço proposto. A abertura do CMC, possibilitada pela articulação prévia das organizações reunidas na Coprofam, deu lugar a inúmeras novas articulações.

[A partir da] Carta de Montevideu foi o que o governo brasileiro, apoiado pelo argentino, se manifestou favorável à criação de espaço de diálogo. Depois, Paraguai e Uruguai seguiram, com um pouco mais de reticência. (...) A partir desse compromisso, que me parece constar da ata do CMC¹⁹, tomamos a iniciativa de articular e começamos por [nossa] casa. Procuramos o Flavio Damico [chefe da Divisão de Agricultura e Produtos de Base do Ministério Brasileiro das Relações Exteriores], o Milton Rondó, a Carmem Gerpe [ambos do MRE, CGFome, à época], que ajudou muito, o embaixador [José Antonio] Marcondes [de Carvalho, chefe da divisão de Mercosul do Itamaraty] e o embaixador Regis Arsalanian. Reunimo-nos com MDA, a Coprofam sabia que tinha que fazer gestão forte. Cada organização, nos países, foi procurar o ministério das relações exteriores, seu governo, e fazer jogo pesado de incidência, corpo a corpo para buscar a construção do espaço. (Luiz Facco, Contag, 18/06/2010)

Os nomes citados na entrevista mostram a importância da ação de pessoas – em geral, a partir das posições institucionais que ocupavam na época ou em períodos anteriores – e das associações entre setores dos governos e dos movimentos sociais. O relato exemplifica o intenso trabalho de convencimento e amarração realizado pelas organizações sindicais e movimentos da Coprofam sobre pessoas que ocupavam postos chave na estrutura governamental brasileira e no Mercosul para a construção do que depois viria a ser a Reaf, mas que naquele momento ainda não tinha tomado esta forma. Por fim, a descrição da ação da Coprofam permite ver como, neste caso, o contato com o CMC é fruto de intenso trabalho de construção e de escolhas feitas pelas organizações da sociedade civil ao longo dos anos.

A continuidade do processo, no Mercosul: a perspectiva dos ministérios brasileiros

Na pesquisa, a maior quantidade de detalhes sobre as escolhas que levaram à proposição de uma Reunião Especializada do Mercosul sobre Agricultura Familiar veio das entrevistas com gestores públicos envolvidos no processo. É a partir delas, portanto, que será construída esta seção. Assim, conscientes de que a pesquisa é um relato parcial, optamos então por tratar esse período de formulação do formato da Reaf a partir da perspectiva dos ministérios brasileiros. Além disso, segundo a Teoria do Ator-Rede, a ação raramente é de autoria de um único ator ou grupo, podendo ser “emprestada,

¹⁹ Consta da ata do CMC apenas a apresentação feita pela Coprofam e, anexa, a Carta de Montevideu. Infelizmente, o Mercosul disponibiliza as atas das reuniões, mas não o relato completo das falas. Foi, portanto, impossível resgatar a participação da Coprofam no CMC e, igualmente, as intervenções do MDA em reuniões do GMC.

sugerida, influenciada”. É comum que sua origem seja incerta, por ser fruto de um conjunto de mediações e traduções que vão se articulando ao longo do tempo. Se, por um lado, isso pode tornar mais complexo o trabalho de rastrear responsabilidades e origens, por outro abre espaço para percebermos o quanto os resultados não são provenientes de processos simples e previamente identificáveis.

Em suma, a necessidade de construir um espaço para discutir a agricultura familiar no Mercosul estava colocada, mas era necessário definir como isso aconteceria. Pelas entrevistas, percebe-se que mais do que uma estratégia elaborada e previamente definida, a criação de uma Reunião Especializada amadureceu nas conversas no interior dos ministérios e entre eles e as organizações da Coprofam. Destaca-se o diálogo entre a assessoria internacional do MDA, coordenada então por Laudemir Müller, e o Itamaraty, em especial com o ministro Milton Rondó e com Carmem Gerpe, ambos da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). Gerpe conhecia bem a dinâmica e a estrutura do Mercosul; Rondó e Müller tinham trabalhado juntos no Rio Grande do Sul, durante o governo Olívio Dutra (PT). Os laços entre eles, portanto, já existiam.

Antes disso, havia já um interesse do MDA em atuar no Mercosul. No início do governo Lula, o Ministério reestruturou sua assessoria internacional. O governo federal reconheceu que o desenvolvimento agrário tinha ligação com temas de comércio internacional de alimentos, uma visão que estava ausente no governo anterior e que se relacionava com as prioridades estabelecidas por Lula (com seu programa Fome Zero). Ao entrar nesta seara, o MDA disputou espaço com outros ministérios já estruturados na área e engajou-se em questões polêmicas como a coerência entre ações nacionais de fomento aos pequenos produtores e ações internacionais de abertura comercial. Entoadado com o discurso presidencial de prioridade à América do Sul, o MDA foi construindo então suas estratégias de ação para o Mercosul²⁰. Para Guilherme Brady, que, em 2004, trabalhava na assessoria internacional do MDA.

No caso específico da Alca, que o Mercosul negocia em bloco, definia-se uma posição do governo brasileiro. Ali, o MDA conseguia garantir seus interesses. Aí tinha que ir para o Mercosul para definir a posição do bloco com relação a tais temas. E ali enfrentávamos as mesmas dificuldades que tínhamos no Brasil, porque encontrávamos com a Argentina, com o Uruguai, com interesses ofensivos, do *agrobusiness*,

²⁰ Entrevista com Laudemir Müller, então assessor internacional do Ministério, em 29/11/2010

de exportador, a mesma pauta do Ministério da Agricultura. Como fazer? Precisamos criar um espaço para fortalecer agenda, coordenar com outros países. Com certeza esse setor também existe nesses países, e como é que chegamos neles? Foi uma provocação do ex-ministro Rossetto: precisamos de um espaço de coordenação com os outros países do bloco para combinar nossa agenda. Isso do lado do governo. Você sabe também que já existia, no âmbito da Coprofam, da articulação de algumas organizações sociais, uma demanda para o Mercosul trabalhar o tema da agricultura familiar. Isso não estava muito organizado, não se sabia de que modo, mas já tinha chegado (...). Então, veio essa decisão do Brasil de pautar isso, começamos a combinar com nossas organizações. Eles tinham interface com organizações dos outros países e começamos a conversar isso com o MRE. Queremos isso, como fazemos para criar, o que criamos? (Guilherme Brady, entrevista em 24/06/2010)

Em meio a tais questões, foi gestada a proposta de uma Reunião Especializada, que é um braço auxiliar do Grupo do Mercado Comum, cujo objetivo é subsidiá-lo com propostas sobre temas específicos. Isso ajudaria a distanciar o novo espaço do Mercosul do Subgrupo 8 (SGT8), que trata sobre Agricultura, mas com foco no agronegócio. Nota-se, nesse momento, novamente a formação de grupos pela diferenciação em relação a outros grupos.

A proposta de criação da Reaf foi então apresentada em fevereiro de 2004 ao Grupo do Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. A delegação brasileira – liderada pelo embaixador Marcondes de Carvalho, que então era o representante brasileiro no GMC e chefiava a Divisão de Mercosul do Itamaraty, pautou o tema na LIII Reunião Ordinária do GMC. O Grupo, então, abriu espaço para o então assessor internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Laudemir Müller, apresentá-la. As delegações pediram detalhes sobre os “conteúdos e trabalhos” que seriam delegados à Reunião Especializada que se propunha criar (MERCOSUL, 2004).

Milton Rondó, coordenador-geral das Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério de Relações Exteriores, lembra a reação inicial dos países à proposta, em fala indicativa da importância que a criação da Reaf e a aceitação desse debate no bloco teve para a difusão do conceito de agricultura familiar no Mercosul.

Quando propuseram a Reaf, houve certa perplexidade. Argentina disse não saber o que era a agricultura familiar. Houve processo interessante de conversar, esclarecer, até que a Argentina percebeu a importância. Hoje ela tem o Fórum Nacional da Agricultura Familiar (Fonaf), com mais de 250 organizações. (Milton Rondó, entrevista em 5/7/2010)

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

Em suma, a criação de um espaço para discutir agricultura familiar no Mercosul se concretiza quando, às demandas de um grupo de organizações do campo que buscava incidência sobre o bloco, somam-se as estratégias e necessidades dos ministérios brasileiros, sobretudo dos Ministérios das Relações Exteriores (MRE) e do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A longa descrição do processo reforça uma perspectiva de Estado como não homogêneo, um campo de disputas entre diferentes forças. É justamente de projetos que coincidem entre setores do governo brasileiro e segmentos dos movimentos e sindicatos rurais que são criadas articulações como a que levou à Reaf. 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, como já vêm apontando estudos a partir de outras bases teóricas e metodológicas (ABERS & KECK, 2008; ROSA, 2008). Abers & Keck (2008, p.107) entendem o Estado como tendo, ao mesmo tempo “uma dinâmica própria e um caráter plural, um conjunto não apenas de grupos, mas de projetos”. Para as autoras, esses grupos procuram parceiros e aliados para seus projetos, seja no interior do próprio Estado, seja na sociedade.

Considerações finais

As intensas articulações entre atores de diversos tamanhos e origens permitem a formação de um grupo, reunido em torno do Mercosul, da ideia de agricultura familiar e da valoração positiva da participação de sindicatos e movimentos nas arenas transnacionais. Esse grupo estabiliza suas relações com a criação da Reaf. Espaço institucionalizado, ela torna menos fluidos os laços que unem os atores envolvidos. Ao mesmo tempo, ao criarem a Reaf eles distanciam-se de outros atores do Mercosul, passando a contar com um espaço voltado especificamente para as questões da agricultura familiar. A Reaf pode, então, ser entendida como um novo ator, ou, melhor, um novo ator-rede. Como ator, ela pode ter impactos sobre o mundo, ter agência – desde

que consiga estabelecer e manter associações com o Mercosul, com os movimentos e sindicatos, com os governos nacionais e com outros atores do universo político do Mercosul. Caso não consiga estabelecer esses laços, esse ator-rede pode terminar sendo transitório, vendo as conexões que o sustentam tornarem-se frágeis.

“Seguir os atores” e suas associações permitiu ver que a construção da Reaf é resultado de anos de escolhas políticas, ações políticas, consolidação de conceitos, construção de associações entre sindicatos, movimentos, governos e a própria estrutura do Mercosul. As decisões que levaram à criação da Reunião Especializada foram tomadas a partir dos espaços que os atores conseguiram cavar, construir, conquistar. Os relatos e registros sobre as articulações apontaram tentativas, erros, idas e vindas. A ação, como diz a ANT, não é algo bem definido, com bordas claras. Os caminhos que levam aos encontros de atores, suas vontades e seus objetivos não seguem linhas retas ou contínuas; ao contrário, são tortuosos, entrecortados, marcados por disputas, por erros, por novas estratégias.

O relato aqui apresentado enfoca a construção de um espaço político-institucional dentro do Mercosul, marcado tanto pela força de organizações – sindicatos, movimentos sociais e setores do governo nacional brasileiro – como pela relevância da ação das pessoas – que ocupam lugares que lhes permitem fazer conexões e influenciar decisões. Nos termos da Teoria do Ator-Rede, a ação independe da figuração assumida pelos atores, mas está ligada às capacidades que eles têm de se associar e de gerar impactos sobre o mundo. Os atores com figuração institucional têm seus planos políticos, que são levados adiante pelos sujeitos que as compõem e que buscam construir alianças para caminhar com seus projetos. Os atores agem, inevitavelmente, a partir de suas redes de contatos, buscando expandi-las, consolidá-las, ou delas se afastar. Na história da construção da Reaf, são ativados contatos pré-existentes, mas também criadas novas associações.

A ação individual não exclui a atividade de organizações – afinal, Celso Amorim não teria o mesmo poder de decisão se não fosse ministro das Relações Exteriores –, mas também não é determinada por elas – afinal, se o ministro das Relações Exteriores fosse outro, é possível que tivessem sido distintas as associações ativadas para a construção da política brasileira na área.

Algumas dessas questões já estão colocadas na agenda de pesquisa sobre movimentos sociais – em especial a já citada questão da heterogeneidade do Estado e dos

projetos políticos que permeiam sociedade e Estado, mas também o tema das trajetórias dos indivíduos. Vale, então, discutir brevemente que tipo de questão é trazida pelo uso da Teoria do Ator-Rede para estudos sobre movimentos sociais, movimento sindical e ONGs em sua ação transnacional.

Em outros termos: se outras abordagens estão tratando do tema, o que justifica, então, todo o esforço de observar esse processo de construção de uma instância usando a Teoria do Ator-Rede? Por que valer-se de uma teoria que exige tantas explicações, tantas mudanças na forma como se entende o estudo da sociedade?

Entendo que a ANT permite construir análises menos dependentes das categorizações que fazemos dos atores *a priori*. Isso permite observar a ação sem ser necessário definir previamente o nível de análise (indivíduo/sujeito, organização, Estado), o espaço em que se atua (nacional, regional, transnacional), a afiliação institucional (governo, sindicato, movimento). No processo de “seguir os atores” e “descrever suas associações”, é possível perceber não apenas como as relações são estabelecidas, mas também como o as diversas figurações interferem na ação – o que restringem e o que aportam. É possível perceber como eles articulam, misturam, manejam, criam e recriam os níveis nacional e transnacional, segundo suas estratégias e possibilidades. Com isso, é possível construir narrativas mais permeáveis à complexidade da ação, especialmente em casos nos quais as articulações e associações passam simultaneamente por vários desses níveis, espaços, instituições. Quando as fronteiras dos grupos são incertas, quando flutuam as entidades consideradas, a ANT tem mecanismos capazes de perceber e rastrear as novas associações entre atores, as inovações geradas nos processos em curso (LATOUR, 2008, p.27).

No caso aqui estudado, a ação coletiva nacional e a transnacional estão em constante intercâmbio, pois as relações de um e outro espaço, as disputas políticas, as controvérsias se reproduzem e se renovam a cada situação. O papel de mediação é simultaneamente assumido por organizações, sujeitos, coletivos mais ou menos organizados, estando no interior do Estado ou dos sindicatos e movimentos. Em suma, abordagens como essa parecem facilitar que a complexidade das situações empíricas seja tomada em conta no discurso científico. Em outros termos, permitem construir narrativas não exemplares das relações entre Estado e atores da sociedade. Não olhar a sociedade como algo dado, mas observar sua construção permite, no mínimo, compreender que há mais de um ponto de partida possível para observar as dinâmicas do mundo político.

REFERÊNCIAS

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

ABERS, R.; VON BULOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias** [online]. 2011, vol.13, n.28 [cited 2014-08-29], pp. 52-84 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30/0/2014.

ALVAREZ, S. “Latin American Feminisms ‘Go Global’: Trends in the 1990s and challenges for the new millennium”. In: ALVAREZ, S., DAGNINO, E. e ESCOBAR, A (orgs). **Cultures of politics/Politics of cultures**. Revisioning Latin American Social Movements. Boulder: Westview Press, 1988, p. 293-324.

_____. **Contentious Feminists: Critical Readings of Social Movements, NGOs and Transnational Organizing in Latin America**. Durham: Duke University Press, 2000.

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

CASTELLS, M. **The rise of network society**. Oxford: Blackwell, 1996.

CASTRO, C. P. **Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: O Estado como um ator heterogêneo**. Tese de Doutorado - Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

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

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

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

_____. Reunião extraordinária da Coprofam, preparatória para a 1ª Reaf. **Ata**. Foz do Iguaçu, Brasil, 27 de outubro de 2004.

DAGNINO, E., OLVERA, A. & PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. & PANFICHI, A. (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, p. 07-91, 2006.

ESCOBAR, A. 2003. Actores, redes e novos produtores de conhecimento: os movimentos sociais e a transição paradigmática nas ciências. p.639-666. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). 2003. **Conhecimento Prudente para uma Vida Decente**. São Paulo: Editora Cortez.

FREIRE, L. L. Seguindo Bruno Latour: notas para uma antropologia simétrica. *Comum*. Rio de Janeiro, v.11, nº 26, p. 46 a 65, janeiro/junho, 2006.

FUNAG. **O Mercosul e a integração sul-americana**: mais que economia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

KECK, M; SIKKINK, K. **Activists beyond borders**: advocacy networks in international politics. Ithaca/London: Cornell University Press, 1998.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LATOUR, B. **Reensamblar lo social**: una introducción a la teoría del actor-red. 1. ed. Buenos Aires: Manantial, 2008.

MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/ATA N°02/03. XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum. **Ata da reunião realizada no dia 17 de fevereiro de 2003**, em Montevideú, Uruguai, 2003.

_____. MERCOSUL/GMC/ACTA N° 01/04. LIII Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum. **Ata da reunião realizada nos dias 30 e 31 de março de 2004**, em Buenos Aires, Argentina, 2004.

MERCOSUL. MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/04. **Resolução**. Cria a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul, 2004a.

MINISTÉRIO DO DESENVILVIMENTO AGRÁRIO. **Convite para o Seminário Internacional: Agricultura Familiar e as Negociações da ALCA e OMC**, realizado de 20 a 22 de agosto de 2003, Brasília, Brasil, 2003.

RIELLA, A. Las Organizaciones rurales y el proceso de integración regional. **Revista de Ciencias Sociales [Uruguai]**. Departamento de Sociología. Ano XV, n. 20, junho de 2002. Disponível em <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/arquivo_6.pdf>. Acesso em 27 mar. 2014.

ROSA, M. C. As Novas Faces do Sindicalismo Rural Brasileiro: A Reforma Agrária e as Tradições Sindicais na Zona da Mata de Pernambuco. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 3, p. 473-503, 2004.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, nº 27, mai/ago, 2011, p. 82-112.

THEVÉNOT, L. Which road to follow ? The moral complexity of an 'equipped' humanity. In LAW, J.; MOL, A. (Eds), **Complexities: Social Studies of Knowledge Practices**, Durham and London: Duke University Press, p.53-87, 2002.

VALDÉS, T. El Mercosur y el movimiento de mujeres: un espacio para la ampliación de ciudadanía? In: JELÍN, E. **Más allá de la nación:** las escalas múltiples de los movimientos sociales. Buenos Aires: Libros del Zorzal, p. 245- 277, 2003.

VON BÜLOW, M. **Building transnational networks:** Civil Society and the Politics of Trade in the Americas. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.