

Política Externa como Política Pública: o exemplo da Reunião Especializada para Agricultura Familiar (REAF) no Brasil¹

Camila Alves Caetano²

Resumo

O presente artigo busca analisar, inicialmente, como as Teorias de Relações Internacionais Realista e Institucionalista abordam a relação entre as iniciativas de política externa de um país com as tomadas de decisões referentes às suas políticas públicas. No decorrer do trabalho, toma-se como principal premissa a visão Institucionalista, que defende a ideia de que a política externa de um país e suas políticas públicas domésticas estão diretamente relacionadas. Para entender como essa relação funciona na realidade brasileira, utiliza-se uma análise sobre as questões referentes à problemática da agricultura familiar no Brasil, retomando brevemente a construção histórica sobre condições desiguais e desequilibradas do desenvolvimento da agricultura familiar internamente. A partir disso, aborda-se a necessidade de que sejam criadas políticas públicas que supram as demandas e as deficiências do sistema de governo nacional em relação à produção agrícola familiar e sua realidade social. Outrossim, analisa-se como a agenda de política externa brasileira como membro do MERCOSUL determina a participação do Brasil na Reunião Especializada para Agricultura Familiar (REAF). Consequentemente, por intermédio de mecanismos que incentivam a criação de políticas públicas no Brasil, as ações propostas pela REAF representam um exemplo de como uma ação de política externa influencia nas questões domésticas mediante políticas públicas aplicadas.

Palavras Chave: políticas públicas, política externa, REAF, MERCOSUL, agricultura familiar.

Introdução

Considerando os estudos das Relações Internacionais como um campo de conhecimento composto por diversas arenas teóricas, a análise sobre as políticas domésticas e externas vem se tornando cada vez mais abrangentes quando a temática de cooperação internacional entra em debate. A ideia defendida pelos Realistas de que há uma independência

¹ Artigo apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial à obtenção do título de bacharel.

² Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

entre as questões de política externa e de políticas públicas domésticas de um país caem por terra e muitos atores passam a abordar e colocar em prática o posicionamento Institucionalista, que defende a relação direta e complementar entre ambas as formas de políticas de uma nação dentro do Sistema Internacional mediante a cooperação. Em um contexto de globalização e integração regional, os Estados nacionais passaram a buscar alternativas às formas tradicionais de aplicação de políticas internas e, através de instituições, organismos internacionais, blocos econômicos e iniciativas do terceiro setor, a política externa vem expandindo cada vez mais seu campo de ação, promovendo, assim, a conexão multifacetada entre as diversas formas de organizar as políticas em geral de um país.

Dessa forma, esse artigo tem como objetivo apresentar em sua primeira seção a definição básica de política externa e política doméstica, além de analisar brevemente a visão teórica Realista e Liberal sobre a relação entre ambas as arenas políticas na dinâmica mundial. Para tanto, toma-se como princípio a visão Liberal Institucionalista e a ideia de que políticas públicas estão diretamente relacionadas à política externa para analisar como a Política Externa Brasileira (PEB) relaciona-se com as políticas e demandas domésticas. A partir disso, através da abordagem histórica e do método empírico indutivo, a segunda seção abordará brevemente as bases da política externa e das políticas domésticas brasileiras, além da análise sobre a participação do Brasil como membro do MERCOSUL e de sua agenda social como participante da Reunião Especializada para Agricultura Familiar (REAF), proposta e implementada pelo bloco econômico composto pela Argentina, Uruguai, Venezuela, Paraguai e Brasil.

Por fim, o entendimento teórico tanto em relação às políticas em questão como às condições brasileiras no exercício de suas políticas públicas e externas, são trazidas para o debate com o objetivo de construir o pensamento em torno da temática explanada e, assim, embasar a terceira e última seção deste trabalho, que abordará o exemplo da participação brasileira na Reunião Especializada para Agricultura Familiar (REAF) do MERCOSUL e sua influência como política externa em prol do incentivo à criação de mecanismos eficazes para aprimorar as condições dos trabalhadores rurais no campo da agricultura familiar brasileira.

Seção 1 – Abordagem teórica sobre política externa como política pública: Realismo e Institucionalismo

Na busca constante por se tornar uma ciência, o campo de estudo das Relações Internacionais desenvolveu teorias em prol do entendimento sobre o funcionamento das

relações entre as nações. Ademais, essas teorias passaram a auxiliar a concepção sobre as características fundamentais da política internacional e a compreensão da dinâmica do sistema mundial em seu estado de normal funcionamento. Entre diversas temáticas referentes às relações entre os países, as Teorias Clássicas de Relações Internacionais, representadas pela Teoria Realista e pela Teoria Institucionalista Liberal, funcionam como um ponto de partida eficaz na assimilação sobre a Política Externa de cada país e sua relação com os assuntos internos nacionais, caracterizados como exercícios de Políticas Públicas. (PONTE E SOUZA, 2014 apud NOGUEIRA e MESSARI, 2005). Por essa razão, essa seção explanará brevemente como a Teoria Realista define a relação das políticas internas e externas dos países e, em seguida, mostrará em que a Teoria Liberal Institucionalista se difere desta, estabelecendo, assim, uma base teórica à temática sobre políticas públicas que funcionam como política externa. Nessa perspectiva, o presente artigo adotará a base teórica Institucionalista para abordar a maneira que a instituição do bloco Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e sua extensão MERCOSUL Social funcionam como organismo de política externa, que influencia diretamente a situação interna brasileira por meio da cooperação em prol de políticas públicas domésticas.

Ao considerar política pública como a política que se preocupa com assuntos referentes às questões sociais internas de um país (SILVA, 2015 apud INGRAM e FIERDERLEIN, 1988), as instituições políticas domésticas representam um papel crucial nas ações dos atores nacionais responsáveis por criarem regras para os processos decisórios das questões internas do Estado e a composição de sua agenda de política social. (SILVA, 2015 apud MILNER e KEOHANE, 1966, p.4). Já a política externa de um país, muito estudada pela subdivisão do campo das Relações Internacionais, denominado Análise de Política Externa (APE), busca entender a formação de um Estado e as relações que ele estabelece com os demais países no Sistema Internacional. A partir dessa premissa, é preciso entender as causas e as consequências geradas por essa relação entre países, que tende a ser complexa e a apresentar características diversas. (PONTE E SOUZA, 2014 apud (FREIRE e VINHA, 2011, p. 15).

A partir disso, considera-se que os estudos sobre política externa vêm sofrendo transformações a cada dia e que nem sempre esse campo de estudo foi composto por uma grande diversidade temática. Nesse contexto, em meio às inúmeras transformações mundiais dos anos de 1960, a Análise de Política Externa passou a abordar outros campos de estudos dentro das Relações Internacionais como disciplina. Com destaque ao processo decisório em

âmbito doméstico, os analistas de política externa buscaram, a partir desse momento, analisar o comportamento interno de um país para tentar explicar o comportamento deste na esfera internacional. (MILANI, 2013, p.13). Foi a partir das últimas décadas do século XX que a abordagem da APE passou a considerar a globalização, os movimentos sociais em ascensão, a liberalização comercial, entre outros fatores, como um divisor de águas sobre a importância do papel do Estado nacional como ator político das relações exteriores dos países. (MILANI, 2013, p.14 apud HILL, 2003; NEACK, 2003; HUDSON, 2005). Além disso, questões como meio ambiente, migrações, direitos humanos e cooperação entre nações passaram a ser consideradas não só pelo Estado como ator único de política externa, mas também pela participação de outros atores como, por exemplo, organizações não governamentais, organismos públicos municipais ou estaduais, mídia e sociedade civil, por meio de movimentos sociais, que, de forma institucionalizada, passaram a contribuir cada vez mais nas decisões de política externa de cada país. (MILANI, 2013, p. 15). Dessa forma, para entender a inter-relação entre as questões domésticas e externas de um país na arena internacional, é importante considerar duas vertentes teóricas das Relações Internacionais e suas abordagens sobre a temática em questão: a Teoria Realista e a Teoria Institucionalista Liberal.

No século XX, a Teoria Realista surgiu principalmente como contraposição ao Idealismo³ e teve como autores elementares Edmund Carr (1981) e, principalmente, Hans Morgenthau (1985). (LARCERDA, 2006, p. 59). A partir das ideias desenvolvidas por esses teóricos, o Realismo trouxe o entendimento de Estado como ator que age no plano internacional de forma unitária, racional, constante e homogênea, buscando sempre atender os interesses nacionais. Dessa maneira, a figura de linguagem “caixa-negra” dada para os Estados na visão Realista faz referência ao Estado como ator único e isolado em seus complexos processos de tomada de decisão no cenário internacional, visando garantir que o Estado obtenha maiores ganhos a menores custos. (PONTE E SOUZA, 2014, P.14 apud FERNANDES, 2009). Assim, através da análise Realista, os níveis domésticos e internacionais de um país são determinados como campos completamente independentes um do outro, sendo a dimensão internacional desse Estado autônoma e a política nacional sem

³ “[...] não há nem houve nenhum texto “científico” na área de RI elaborando o Idealismo. Em outras palavras: ele foi combatido, mas como prática de condução da política externa, e não como teoria ou doutrina acadêmica.” Baseada nas ideias de Kant e implementada por Woodrow Wilson, a teoria Idealista acredita ser a “[...] a capacidade humana de regular sua conduta pelas normas da ética e da moral é plenamente realizável, sendo possível que exista uma instituição internacional, ou melhor, ao mesmo tempo interestatal e supranacional capaz de zelar pela paz por meio do simples apelo às normas livremente instituídas e das normas morais.”. (LACERDA, 2006).

poder de influência na tomada de decisão de sua política externa. (PONTE E SOUZA, 2014, P.14).

Como contrapartida à Teoria Realista, a Teoria Liberal classifica o governo democrático de Estado apenas como um dos vários atores em potencial que exercem o poder em prol da manutenção do bem estar dos cidadãos e da busca pela paz mundial, por intermédio das ações em conjunto das relações exteriores. Outrossim, a política externa deixa de ser um campo independente ao contexto doméstico, se tornando mais democrática e comprometida com as questões e com os interesses da sociedade. (PONTE E SOUZA, 2014, P.114). Nesse sentido, classificando os atores responsáveis pela criação tanto da agenda nacional quanto internacional para além dos Estados, a Teoria Liberal ressalta a importância da opinião pública como responsável por considerar temáticas como o bem-estar socioeconômico, tão importante quanto questões de segurança nacional por exemplo. (PONTE E SOUZA, 2014, P.114 apud FERNANDES, 2009, p. 80).

Seguindo essa perspectiva, em meio às ideias liberais, o Funcionalismo defende serem as organizações internacionais atores muito importantes na manutenção da cooperação internacional para além dos temas de livre-comércio e da democracia. Com isso, questões como a ampliação de ações em prol da cooperação de políticas públicas entre países ganham maior notoriedade no campo das relações exteriores. (PONTE E SOUZA, 2014, P.115 apud NOGUEIRA E MESSARI, Messari, 2005, p. 77). Por fim, e como viés teórico abordado no caso empírico deste artigo, o Institucionalismo Liberal enaltece a importância do meio internacional na construção de políticas estatais individuais, concedendo, assim, poder efetivo às instituições como atores e não apenas como instrumentos ou construções políticas de pouca importância. (PONTE E SOUZA, 2014, P.116). Como exemplo do Institucionalismo Liberal, é possível considerar o surgimento da agenda social do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a cooperação dos membros do bloco em ações de políticas públicas, sendo o caso específico da Reunião Especializada para Agricultura Familiar do MERCOSUL Social (REAF) abordado neste artigo.

Assim, como principal ideia da cientista política e autora Helen Milner⁴ (1997), a política nacional e a política exterior de um país estabelecem uma inter-relação intrínseca

⁴ “Helen V. Milner is the B. C. Forbes Professor of Politics and International Affairs at Princeton University and the director of the Niehaus Center for Globalization and Governance at Princeton’s Woodrow Wilson School.” [...] “She has written extensively on issues related to international and comparative political economy, the connections between domestic politics and foreign policy, and the impact of globalization on domestic politics.” (PRINCETON, 2017).

entre si, onde suas ações externas geram consequências e impactos consideráveis em sua política doméstica, tal como as decisões nacionais afetam os assuntos externos dos países inseridos no Sistema Internacional. (SILVA, 2015, p.15). Em sua obra *Interest, Institutions and Information* que trata exatamente essa temática, Milner (1997, p. 3ss) faz uma divisão em três momentos sobre a relação da política externa dos estados com a política interna. Em um primeiro momento, definido entre as décadas de 1960 e 1970, via-se a política externa de um país apenas como um resultado do que era decidido internamente em suas políticas. Já nas décadas de 1970 e 1980, essa ideia foi revisada e consideraram-se também as influências que a arena nacional sofria dos meios internacionais e como estes gerava influências nacionalmente. Já as décadas dos anos de 1980 e 1990 representam o terceiro momento em que a autora traz a ideia de como essas teorias influenciaram o autor Robert Putnam⁵ e o desenvolvimento de sua ideia sobre a teoria dos jogos de dois níveis. Desse modo, a partir da metodologia dos jogos de dois níveis de Robert Putnam, Milner passa a considerar o modelo do autor que defende o papel de outros atores além dos Estados, sugerindo que os processos decisórios estruturados como poliarquias compõem uma linha tênue e contínua do campo nacional ao internacional. (SANCHEZ; SILVA; CARDOSO; SPECIE, 2006 apud MILNER, 1997).

Sob tal perspectiva, a autora define poliarquia como uma estrutura que modela as relações entre os assuntos domésticos e internacionais como uma rede, representando, assim, uma forma mais complexa que a anarquia e a hierarquia. O poder e autoridade na tomada de decisão são compartilhados e as decisões são tomadas geralmente de modo desigual, onde nenhum grupo é superior a outro. Dessa maneira, em uma relação poliárquica, os Estados não são atores unitários e sim fazem parte de uma rede de atores com preferências variáveis e que tomam decisões em conjunto, em prol de um comprometimento internacional mais amplo. Além disso, como finaliza a autora, “a política internacional e a política externa tornam-se parte da disputa doméstica pelo poder e pela busca de comprometimento internacional.” (SANCHEZ; SILVA; CARDOSO; SPECIE, 2006 apud MILNER, 1997, p. 11).

No decorrer do desenvolvimento de suas ideias, Milner considera que os líderes políticos atuam na arena nacional e internacional de forma concomitante, buscando suprir as

⁵ “[...] os jogos de dois níveis (two-level game) de Robert Putnam, [...] reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do “interesse nacional” na luta política das negociações internacionais. Nessa luta, no nível nacional, os grupos domésticos perseguem e defendem seus interesses, pressionam o governo a formular e adotar políticas que atendam a esses interesses, com os políticos também administrando possíveis coalizões entre esses grupos; já no nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar o atendimento às pressões domésticas enquanto minimizam as possíveis consequências dos acontecimentos externos.” (SILVA, 2015 apud PUTNAM, 2010, p.169-170).

demandas e as pressões de ambas as arenas. (MILNER, 1997, p.4). Nesse sentido, a relação entre a tomada de decisão em âmbito doméstico e mundial coloca em questão a pluralização dos agentes envolvidos nesses processos. Além dos Estados, outros tomadores de decisão ganham espaço, como legisladores e diversos grupos domésticos e internacionais influentes na política externa. (SILVA, 2015, p.15).

Em suma, dentro do contexto de pluralidade de atores abordado por Milner (1997), a autora defende a divisão do exercício de tomada de decisão entre grupos e instituições domésticas e demais atores, que acabam dividindo o controle e o poder sobre as decisões que serão tomadas, como para a definição de agendas, de propostas e a implementação de políticas. Sendo assim, todo esse contexto diz respeito ao jogo entre as instituições domésticas, sua divisão entre os interesses desses atores e o acesso à informação privilegiada, além das instituições políticas, fatores esses, responsáveis por moldar a política externa dos países. (SILVA, 2015, p.15 apud MILNER e KEOHANE, 1996, p.4).

Portanto, a partir da análise teórica feita até aqui, considera-se que, de fato, os determinantes domésticos são cruciais na formulação da política externa de um país e definem o processo de elaboração dessa política como em qualquer outra política pública, refletindo as demandas, os conflitos e os interesses internos. (SILVA 2015 apud PINHEIRO e SALOMÓN, 2013, p.41).

É importante evidenciar também que, com o objetivo de entender na prática a relação entre as tomadas de decisão de políticas públicas nacionais através das ações de política externa, o foco adiante será entender como o Brasil e sua política externa são influenciados pelas demandas e pelos exercícios de política em âmbito doméstico, mediante as políticas de cooperação internacional propostas pelo MERCOSUL, especificamente o MERCOSUL Social e a participação brasileira na Reunião Especializada para a Agricultura Familiar (REAF).

Durante muito tempo, a Política Externa Brasileira (PEB) foi exercida principalmente pelo insulamento burocrático advindo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tendo um caráter tradicional e sendo definido como uma “política de Estado”, além de limitar seu exercício aos diplomatas e toda sua *expertise* em assuntos considerados como *high politics* (segurança nacional, estratégia militar e o comércio internacional). (MILANI, 2015). A partir dos anos de 1988 e o processo de redemocratização da política brasileira, questões consideradas não tão vitais para o funcionamento do Estado brasileiro foram ganhando espaço e maior notoriedade (SILVA 2015 apud MILANI, 2012, p.41). Como consequências disso, as

organizações da sociedade civil passaram a ter voz ativa na formulação da agenda de política externa, consolidando, assim, um espaço mais amplo de interlocução entre Estado e sociedade civil. (SILVA 2015 apud TEIXEIRA, 2002, p.107).

Por tudo isso, é possível concluir que o processo de redemocratização brasileiro foi crucial na geração de novos arranjos institucionais, em que o diálogo entre as instituições estatais de PEB, principalmente representadas pelo Itamaraty e pelas demandas da sociedade civil, tornou o debate sobre os interesses sociais mais acessível aos cidadãos, aumentando, assim, a politização da agenda de política externa. Como resultado desse processo, houve uma aproximação da política externa das políticas públicas domésticas (SILVA 2015 apud LIMA, 2005, pp.7-8), em que ocorreu uma maior centralidade entre as relações entre o Ministério das Relações Exteriores e as ações da Presidência da República. Ademais, sucedeu a necessidade de adotar medidas de modernização institucional no seio do Ministério e de enfatizar as ações advindas da coordenação política, a manutenção da transparência das decisões e, principalmente, o aumento da participação social. (MILANI, 2015).

Sob tal ótica, este artigo utilizar-se-á da ideia debatida até o momento sobre a política externa como forma de política pública para a análise do caso empírico da participação do Brasil como membro permanente do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a iniciativa de cooperação internacional do MERCOSUL Social e a Reunião Especializada para Agricultura Familiar (REAF). Destarte, as próximas duas seções terão o objetivo de compreender a relação entre a PEB, o cenário brasileiro em relação à agricultura familiar como exemplo de aplicação da política externa como política pública e como essa iniciativa de política externa influencia o cenário político público e social para o Brasil, em específico o âmbito rural familiar.

Seção 2 – A relação entre a PEB no contexto do MERCOSUL social e da REAF com as políticas públicas domésticas no Brasil

Em meados da década de 1970, o momento prévio ao período de redemocratização do Brasil desencadeou inúmeras mudanças políticas e sociais que aconteceriam no país nos próximos anos. Como marco destacável da mudança de abordagem e de referência teórica sobre a questão social brasileira, em 1976 o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), por meio da publicação denominada *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*, mostrou os grandes problemas sociais enfrentados pelo Brasil naquele momento. Temáticas como a exclusão social nas periferias brasileiras e o desigual desenvolvimento econômico

brasileiro demandavam atitudes governamentais, principalmente por intermédio de uma maior participação social na administração pública e política. Com isso, pouco a pouco as demandas participativas foram ganhando visibilidade, aprofundando, assim, debates sobre questões políticas, sociais, ambientais e de gênero no Brasil. (FARIA, 2017).

Seguindo essa perspectiva, o termo “Diplomacia Pública” só foi introduzido no âmbito político brasileiro quando foi citado, pela primeira vez no Brasil, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Esse termo passou a representar claramente o ideal do presidente Fernando Henrique Cardoso, que acreditava ser extremamente necessário que a política externa fosse conduzida sob constante diálogo com a sociedade. Desse modo, a partir da segunda metade da década de 1990 e da criação de instituições internacionais econômicas como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a criação do MERCOSUL⁶ e a ideia de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, o Itamaraty passou a vivenciar uma maior participação civil nos assuntos econômicos de Política Externa Brasileira. Ademais, nesse mesmo período, indícios de que essa participação civil na PEB se estenderia aos assuntos sociais foram surgindo, sendo exemplificado por diálogos de setores organizados da sociedade civil nos temas sociais referentes aos processos desencadeados pelas Conferências da ONU nos anos anteriores e, principalmente e foco principal deste trabalho, quando o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu o Fórum Consultivo Econômico e Social ao MERCOSUL durante o processo de criação de um protocolo adicional ao Tratado de Assunção, tornando-se, assim, um mecanismo de consulta com entidades patronais e confederações sindicais dentro do bloco. (FARIA, 2017).

Durante a década de 1990, as questões sociais foram timidamente ganhando espaço na agenda de política externa e pública brasileira e do MERCOSUL. Em 1994, houve a criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), primeiros instrumentos em prol das questões sociais do bloco. No entanto, foi a partir dos anos 2000, com a implementação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), que o tema social ganhou mais espaço nas discussões entre os membros, havendo o reconhecimento da importância da participação da sociedade como forma de tornar o bloco

⁶ Como marco efetivo da integração regional sul-americana e como forma de projetar a região de maneira mais competitiva no mercado internacional, em 26 de março de 1991 foi assinado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai o Tratado de Assunção, determinando a criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul. Além disso, como Estado Parte do bloco, em 12 de agosto de 2012 a Venezuela foi incluída ao MERCOSUL. O ato de sua criação antevia, além da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a formação de uma união aduaneira, uma zona de livre comércio e a constituição de um mercado comum entre os quatro países. Além disso, estabelecia uma Tarifa Externa Comum (TEC) prevendo a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização de legislações nas áreas devidamente relacionadas (MERCOSUL, 2014).

cada vez mais homogêneo e consolidado⁷. (RAMANZINI, 2015). Assim, esse cenário condizia cada vez mais com as transformações políticas que foram acontecendo no Brasil, principalmente a partir do ano de 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a escolha do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, que afirmou em seu discurso de posse neste mesmo ano ser “a política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do governo. Ela envolve a sociedade como um todo.”. (FARIA, 2017).

Sob tal ótica, a análise entre as decisões de políticas públicas no Brasil e as ações de política externa passou a considerar principalmente um contexto interno que necessitava de medidas eficazes em prol de solucionar problemas sistêmicos brasileiros. A fome e a miséria sempre foram problemas públicos muito intensos e tiveram como desdobramento a criação, em 2004, do programa Fome Zero e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que acabaram dando lugar à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no mesmo ano. Concomitantemente aos esforços do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁸ de promover uma interlocução com os movimentos e as organizações do campo ligadas à agricultura familiar, o MDS se tornou responsável por facilitar o diálogo entre os setores da sociedade civil envolvidos na luta contra a insegurança alimentar e a pobreza. Diante dessa conjuntura, tanto o MDS quanto, e principalmente, o MDA, passaram a ter uma presença mais ativa e significativa nas negociações regionais e multilaterais do Estado. Como consolidação dessa presença do Estado e a consideração pelas demandas sociais internas em assuntos de política externa, o MDA passou a integrar, em 2005, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), compondo, assim, a coordenação política de alto nível sobre comércio exterior brasileiro. Nesse contexto, reconheceu-se que as questões de agricultura familiar no Brasil deveriam ser consideradas e, assim, compor o centro das decisões de política comercial nacional e externas. (FARIA, 2017, p. 104).

Dessa forma, considerando o processo de integração regional promovido pela participação brasileira no MERCOSUL e a maior participação civil nos assuntos do bloco, juntamente com representantes de governo dos países membros do MERCOSUL (Argentina,

⁷ A Carta Social do MERCOSUL, que foi firmada durante a XVIII Reunião de Chefes de Estado do bloco, em 30 de junho de 2000, trouxe consigo a clara pretensão do MERCOSUL em adotar também um cunho social nas ações de integração entre os países membros. É possível perceber isso com parte do conteúdo desta: “Os presidentes da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, e os presidentes da República da Bolívia e da República do Chile, (...) CONSIDERANDO que se faz prioritário aprofundar a dimensão social do MERCOSUL, e tendo em conta que todos os aspectos do processo de integração deverão avançar de forma conjunta; CONCORDAM EM: Reconhecer a responsabilidade primordial do Estado na formulação de políticas destinadas a combater a pobreza e outros flagelos sociais, e apoiar as ações da sociedade civil dirigidas ao mesmo objetivo. (...)”. (FARIA, 2017, p.140).

⁸ Criado em 1995. (FARIA, 2017, p. 104).

Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e MERCOSUL Ampliado (Bolívia, Chile, Peru e Equador), idealizou-se um fórum que foi denominado como Reunião Especializada⁹ da Agricultura Familiar (REAF). Como principal articulador, o Brasil através do Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), pelo MDA e a intensa participação da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), protagonizou os esforços para criação da REAF em 2004, caracterizada como o primeiro espaço oficial em âmbito regional a tratar da temática da Agricultura Familiar (ZIMMERMANN; BRANDÃO, LÉON, 2014).

Ademais, a partir da demanda da Confederação de Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL (COPROFRAM), foi encaminhada uma carta ao Conselho do Mercado Comum (CMC) que solicitava a criação de um grupo específico para tratar assuntos sobre agricultura familiar e que seria integrado por representantes dos governos dos Estados Parte e das organizações de agricultura familiar da região. Dessa maneira, a REAF surge como uma forma de promoção à maior visibilidade da agricultura familiar no cenário político institucional do MERCOSUL, visando ir além das relações exclusivamente econômicas entre os países do bloco. (ZIMMERMANN; BRANDÃO, LÉON, 2014).

É importante salientar que, reconhecida como um ator social e econômico e sendo uma alternativa à agricultura latifundiária e patronal historicamente predominante no país, a partir dos anos de 1990 a agricultura familiar tem apresentado cada vez mais uma maior visibilidade e importância no cenário socioeconômico brasileiro. (WANDERLEY, 2000). De acordo com o censo agropecuário de 2015, apresentado no site da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Brasileiro, existem no Brasil mais de 5,2 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar, abrangendo mais de 12 milhões de pessoas (74% de toda a população que vive na área rural). (EMBRAPA, 2017).

Considerando esse cenário, a Reunião Especializada para a Agricultura Familiar (REAF) foi criada no ano de 2004 como representação de um espaço para a participação social e política da sociedade civil a nível regional, promovendo e facilitando o comércio dos produtos de agricultura familiar da região dos países membros e associados do MERCOSUL

⁹ Ligadas ao Grupo Mercado Comum (GMC), as chamadas Reuniões Especializadas foram criadas com o objetivo de abordar e colocar em prática temas não contemplados pelos Subgrupos de Trabalho estabelecidos pelo Tratado de Assunção. Já no ano de 2012, a nova estrutura do GMC trouxe consigo uma nova definição para as Reuniões Especializadas que passou a caracteriza-las “como órgãos ou processos que sejam criados com caráter permanente para desenvolver políticas vinculadas ao processo de integração em áreas temáticas específicas”. (FARIA, 2017, p. 146).

entre eles mesmos. (REAF, 2016). Caracterizado como um espaço institucionalizado de participação social em conjunto com o governo e a sociedade civil, a REAF ilustra de que maneira um mecanismo setorializado como a Reunião Especializada e um método de diálogo mais multissetorial, representado pelo Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP)¹⁰, apresentam os limites e as possibilidades contidas nessas formas participativas de política externa. (FARIA, 2017, p. 142).

Para deixar mais claro o entendimento sobre como a REAF funciona, a figura 1 representa a sua estrutura e ilustra os setores importantes na aplicação das ações propostas pela Reunião Especializada, enfatizando suas quatro principais institucionalidades: Seções Nacionais, Grupos Temáticos, Seção Regional e a Secretaria Técnica.

FIGURA 1: A institucionalidade da REAF



Fonte: BRASIL (2010, p.23).

Assim como consta no regimento interno da REAF, as Seções Nacionais, que acontecem semestralmente, representam o espaço que os governantes e as organizações sociais do campo de cada país membro possui para debater as questões sobre a agenda, bem como as propostas de políticas públicas que serão abordadas na Seção Regional. É nesse momento que os países reúnem suas maiores demandas e pretensões juntamente com os grupos sociais para colocar em debate no momento de cooperação com os países do bloco. (FERREIRA, 2017). É importante ressaltar que, para que seja possível que o Brasil participe das Seções Nacionais, o MDA disponibiliza uma verba que possibilita que haja a participação da sociedade civil nesse encontro semestral. (FARIA, 2017).

¹⁰ Programa do MERCOSUL lançado em 2008. (FARIA, 2017, p. 150).

Dessa forma, entende-se que mediante as reuniões semestrais e ao representar a Seção Regional que ocorrem em um dos países membros, o país anfitrião assume a Presidência Pro Tempore e, juntamente com o apoio da Secretaria Técnica e do coordenador nacional do bloco, a ata da REAF é elaborada. O conteúdo da ata é composto por um compilado dos trabalhos realizados pelos grupos temáticos ao longo do semestre, além das propostas e projetos de políticas públicas que cada país almeja aplicar e pelas recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC). É na Seção Regional que cada governo exprime sua opinião e há a busca pelo consenso em torno de quais propostas e/ou recomendações serão enviadas para a apreciação dos órgãos decisórios do MERCOSUL. (FERREIRA, 2017).

Nesse contexto, os Grupos Temáticos (GTs) representam o espaço onde as agendas específicas são debatidas e elabora-se uma análise técnica referente às resoluções e políticas públicas viáveis para tratar de cada questão proposta mediante projetos de recomendações. Os trabalhos estão estruturados em: Facilitação de Comércio; Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos; Política fundiária, acesso à Terra e Reforma Agrária; Juventude Rural; e Igualdade de Gênero. (FERREIRA, 2017).

Por fim, a Secretária Técnica da REAF, instalada em Montevideo, no Uruguai, busca assegurar que todas as condições instrumentais institucionais sejam devidamente cumpridas e organizadas, para que haja o cumprimento do calendário de reuniões, além da manutenção dos arquivos da documentação da REAF e do funcionamento do centro de comunicações a fim de promover o intercâmbio de informações entre os membros e do assessoramento técnico e logístico para a Sessão Regional. (FERREIRA, 2017 Apud RAMOS et al., 2014).

Outrossim, destaca-se também que para que a REAF seja financeiramente viável, desde seu início ela vem sendo financiada pela Unidade de Coordenação Regional para o MERCOSUL do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA-MERCOSUL). Já no ano de 2006, quando as condições para funcionamento da reunião já estavam estabilizadas, o FIDA-MERCOSUL realizou uma doação de 1,9 milhão de dólares estadunidenses, destinados para financiar a participação das organizações sociais nas reuniões e arcar com os custos da secretaria técnica da REAF, bem como com as despesas materiais, além dos salários dos consultores técnicos externos. (FERREIRA, 2017 apud MERCOSUR, 2006). Ainda sob as doações do FIDA-MERCOSUL, no ano de 2008 uma plenária da REAF aprovou a proposta de criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF), aprovado pelo CMC em sua decisão nº 45/08 (MERCOSUL, 2008a; 2008c), sendo inserido nos ordenamentos jurídicos nacionais de cada país membro apenas em 2012. (FERREIRA, 2017 apud MERCOSUR,

2012). Esse fundo prevê um acúmulo orçamentário anual de 455 mil dólares, em que cada país tem a obrigação de contribuir com 15 mil dólares anuais. Além disso, de acordo com o poder financeiro de cada país, prevê-se uma doação a mais de 300 mil dólares, em que a Argentina é responsável por 27%, o Brasil por 70%, o Paraguai e o Uruguai por 1% e 2%, respectivamente (FERREIRA, 2017 apud MERCOSUR, 2009a).

Desse modo, tendo como base a breve abordagem teórica e explicativa sobre política externa como forma de política pública explanada na sessão anterior, além do contexto brasileiro de PEB e realidade doméstica sob o entendimento do funcionamento da REAF, a seção seguinte deste artigo trará uma análise sobre como a iniciativa da REAF aplica na prática a ideia de políticas externas sendo exercidas como forma de políticas públicas. Ademais, buscar-se-á apresentar brevemente exemplos dos resultados dessa iniciativa no Brasil até o momento presente do ano de 2017 e entender se de fato é possível considerar as ações de política externa como forma eficaz de implantação de políticas públicas domésticas como foi posicionado desde o início do trabalho.

Seção 3 – A Agricultura Familiar no Brasil e a influência da REAF como mecanismo de política pública doméstica

A agricultura familiar¹¹ no Brasil vem apresentando, durante toda a história do país, o que podemos considerar como fases importantes em sua formação e manutenção. Após a análise teórica, conceitual e institucional da política externa e da participação brasileira na REAF, é importante retomar brevemente alguns fatores que geraram a necessidade de que o Brasil fizesse parte de uma iniciativa de cooperação regional, como a reunião Especializada para Agricultura Familiar do MERCOSUL Social.

Nesse sentido, dentro de um contexto histórico de exploração do período colonial Português no Brasil, a agricultura familiar brasileira tem passado por um processo histórico marcado por inúmeras transformações, causadas principalmente pelo conservadorismo intrínseco ao processo de modernização agrícola no país. (SILVA; JESUS, 2007 apud LAMARCHE, 1997, p.184). Para entender a necessidade de se criar um mecanismo de apoio

¹¹ De acordo com o Dossiê Estatístico elaborado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO (1996), o termo “Agricultura Familiar” é definido como a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Além disso, representa a categoria de produção agrícola em que a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; além de ser transmitida internamente em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva. (SILVA; JESUS, 2007). Outra definição adotada neste trabalho é o de uma construção da imagem dos produtores rurais como portadores de uma concepção alternativa de agricultura à agricultura patronal de dominante presente na história brasileira. (CARVALHO, 2011, p. 50 apud WANDERLEY, 200, p. 36).

e visibilidade às questões relacionadas à agricultura familiar brasileira, é preciso considerar o fato de que as origens coloniais da economia e da sociedade do Brasil foram responsáveis por definirem a produção agrícola brasileira, através dos latifúndios, das monoculturas de exportação e da escravidão. (SILVA; JESUS, 2007 apud LAMARCHE, 1997, p.179). Dessa forma, nesse cenário de injusta divisão de campo de produção entre os grandes latifundiários e os pequenos agricultores familiares, as condições de vida e de trabalho destes já enfrentavam obstáculos. No entanto, com o início do processo de modernização agrícola nos anos de 1950, toda essa questão histórica em torno da produção agrícola no país tomou proporções ainda maiores. Com a instalação de indústrias produtoras de insumos para a agricultura como máquinas, adubos químicos e agrotóxicos, o governo brasileiro buscou a consolidação de um modelo capitalista de produção agrícola em grande escala, objetivando, principalmente, suprir problemas no balanço de pagamentos, como a falta de divisas econômicas e a inflação, através do aumento da exportação de insumos agrícolas. Entretanto, esse processo de modernização teve como consequência a marginalização cada vez maior de milhares de agricultores que não se adequaram ao modelo capitalista de produção daquela época, intensificando, assim, o que se tornaria cada vez mais um grande problema social e econômico. (SILVA; JESUS, 2007 apud GROSSI; SILVA, 2002).

Seguindo essa ideia, a pobreza e a exclusão dos trabalhadores rurais, após perderem espaço de comercialização de sua produção para grandes latifundiários, gerou como consequência uma grande precariedade ao acesso dos meios de trabalho destes, resultando, assim, em um aumento exponencial do êxodo rural no Brasil. A partir dessa realidade, o deslocamento dessas pessoas para os médios e grandes centros urbanos gerou um descontrole social na dinâmica das cidades, aumentando cada vez mais a demanda por políticas públicas eficientes por parte dos governantes brasileiros. (SILVA; JESUS, 2007 apud GROSSI; SILVA, 2002).

A partir dessa breve exposição histórica sobre a agricultura familiar no Brasil, a fim de tratar da questão de agricultura familiar brasileira, a institucionalização do termo como caso de política pública no país ocorreu mediante a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no ano de 1996, pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Portanto, a PRONAF foi responsável por promover maior visibilidade interna aos agricultores familiares, caracterizando-os como sujeitos de direito e concedendo crédito aos agricultores com poucos recursos econômicos.

(CARVALHO, 2011, p. 54 apud GARCIA JUNIOR & HEREDIA, 2009, p. 215; SHNEIDER, CAZELLA E MATTEI, 2009, p. 21).

Desde a criação do MERCOSUL, a demanda por uma maior participação civil nos assuntos econômicos e sociais do bloco já era significativa. Outrossim, a busca por um espaço para tratar de assuntos sobre a agricultura familiar dos países do bloco estava presente nos debates sobre a temática, e eram, principalmente, conduzidas pela Confederação das Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL (COPROFAM), em que se almejava conquistar um espaço cada vez mais amplo para tratar dos assuntos sobre os pequenos agricultores dos países do bloco. (CARVALHO, 2011).

Foi a partir dos anos de 2003, durante a abertura e expansão da PEB, e, principalmente, devido à aproximação com a região da América do Sul que a oportunidade surgida com as iniciativas da COPROFAM, em conjunto com o Grupo Mercado Comum (GMC), o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tornaram viável a participação brasileira em uma iniciativa de cunho de política externa, em prol do tratamento de uma questão doméstica. Desse modo, por intermédio de suas reuniões semestrais, a REAF consolidou como sua principal função a de diagnosticar e analisar todas as questões referentes à temática da agricultura familiar, como apresentado pelo o secretário técnico da REAF, Lautaro Viscay (2017). Além disso, o autor ainda diz ter a REAF o objetivo de propor políticas públicas, sendo, de fato, uma forma de política doméstica social exercida através de uma iniciativa de política externa. Essa afirmação se dá pelo fato de esse exercício de políticas públicas acontecerem mediante recomendações, criação de normas e declarações concretas para que os governos possam institucionalizá-las de forma consensual entre todos os membros do bloco envolvidos. (CASTILHO, 2017).

A partir de toda a análise feita até aqui, podemos concluir que a REAF caracteriza-se como um mecanismo que tem a cada dia se transformado em uma importante plataforma de intercâmbio e aprendizagem entre os países membros do MERCOSUL, que deixou de ser apenas uma instituição estritamente econômica. (FARIA, 2017).

Outrossim, por se tratar de uma iniciativa que objetiva a orientação dos agricultores familiares de forma comum entre os países participantes da REAF, e por ser um projeto relativamente recente, o autor Álvaro Ramos, diretor do Programa FIDA-MERCOSUL e ator chave na construção da REAF, subdivide a trajetória da REAF em três fases até os dias atuais do ano de 2017. Para o autor, a primeira fase é representada entre os anos de 2004 e 2007, em

que o aparato normativo organizacional para o funcionamento da iniciativa da REAF foi sendo construído e, principalmente, onde houve a adoção de uma definição formal de agricultura familiar para todo o bloco, através da Resolução GMC 25/2007. Já a segunda fase, delimitada entre os anos 2008 e 2011, foi composta pela abertura de várias pautas na implementação de ações específicas sobre igualdade de gênero, juventude, financiamento, gestão de riscos e educação rural. Essa etapa é caracterizada por Ramos como a fase de consolidação da REAF entre os países membros. Nessa fase, os eventos mais significativos foram o início da implantação dos Registros Nacionais Voluntários de Agricultura Familiar e a criação do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL, instituído pelo GMC, em 2008, e regulamentado no ano seguinte (REAF, 2014). Por fim, define-se o início da terceira fase no ano de 2012 e, segundo o autor, se estende até os dias atuais do ano de 2017, em que a influência crescente sobre os instrumentos de políticas públicas nos países do MERCOSUL marcam uma etapa de “sustentabilidade” da REAF. (RAMOS, MÁRQUEZ, GONZÁLES, MERMOT, 2014).

Salientando toda a abordagem feita até o momento neste artigo, por se tratar de uma iniciativa de cunho informativo e normativo, alguns exemplos e conclusões sobre como todo o processo de adesão e participação do Brasil na REAF influenciou a agricultura familiar no Brasil atual devem ser destacados.

Como exemplo de um desdobramento da REAF no Brasil, através do Grupo de Trabalho (GT) de Juventude proposto pela REAF, implementou-se a ação denominada Linha Nossa Primeira Terra (NPT) do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). A partir do Programa Nacional de Reforma Agrária, destinou-se no mínimo 5% dos lotes da reforma agrária para jovens, como iniciativa para impulsionar o trabalho agrário por parte da juventude brasileira. Assim, a partir do Plano Safra 2015/2016 todas as Chamadas Públicas devem ter no mínimo 25% de jovens entre os beneficiários da assistência técnica. Com isso, em 2015, a Secretaria de Agricultura Familiar lançou uma Chamada Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) exclusiva para a juventude rural, com 22.800 jovens atendidos em 23 estados da federação. (MDA, 2015)

Outro exemplo que vem ganhando força no Brasil como consequência das atividades propostas pela REAF é o empoderamento das mulheres rurais por meio do Grupo de Trabalho de Gênero (GT). No ano de 2007, o Grupo de Mercado Comum (GMC) aprovou uma resolução apresentada de forma conjunta pela REAF e pela Reunião Especializada da Mulher no Mercosul (REM), em que constava que todos os estados-membros do Mercosul deveriam

cada vez mais promover o acesso igualitário das mulheres à terra. Ademais, encorajou-se que houvesse a promoção de uma política especial que concedesse crédito para as mulheres na agricultura familiar e na reforma agrária. Como resultado dessa iniciativa, dos dias 2 a 6 de agosto de 2010 aconteceu o *Seminário Internacional de Políticas para Mulheres Rurais: Diálogo Sul-Sul no Palácio do Itamaraty*, em Brasília. Como consequência dos diversos debates sobre o tema, o evento foi organizado pela Diretoria de Política para Mulheres Rurais e pela Assessoria Internacional e de Promoção Comercial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em parceria com a Secretaria de Políticas para as mulheres e o Ministério das Relações Exteriores. A ideia principal do Seminário foi a de abordar e refletir as condições das políticas específicas em benefício à presença da mulher na agricultura familiar, a realidade a qual elas vivem e a melhor forma de se implantar as políticas existentes para o setor em questão. Esse encontro dividiu as temáticas que serão debatidas como: economia feminista e políticas públicas para as mulheres; sustentabilidade, soberania alimentar e autonomia para mulheres; agroecologia e biodiversidade como fundamentos das políticas para as mulheres; e integração, cooperação e as políticas de gênero. (MDA, 2014).

Nesse contexto, como forma de incentivo a instaurar de fato as políticas definidas na Reunião Especializada, a REAF promoveu em março de 2017 a segunda edição do Concurso Boas Práticas em Agricultura Familiar, em que o Brasil apresentou grande destaque. Nesse encontro, a produção de queijo artesanal da Serra da Canastra ganhou visibilidade. Denominado “O Queijo Artesanal Serrano como fator de desenvolvimento nos campos de altitude do Sul do Brasil”, representa 18 municípios envolvidos na busca pelo fortalecimento e organização da cadeia produtiva do queijo artesanal serrano. O fato de a produção desse queijo ser uma atividade que existe há mais de 200 anos, fez com que houvesse a necessidade de mecanismos como a REAF para valorizar a produção e os produtores, com o objetivo de legalizar a atividade rural desses trabalhadores, que é a fonte de renda de cerca de duas mil famílias da região sul do Brasil. Além disso, esse projeto em específico contribui de forma significativa no empoderamento das mulheres e na permanência dos jovens no campo, de acordo com a extensionista Andreia Batista. Esse quadro torna evidente que tanto as mulheres quanto os jovens se sentem cada vez mais empoderados e passam a ver possibilidade na dedicação ao empreendedorismo na produção de queijo. (MDA, 2017).

Por tudo isso, evidencia-se que a REAF vem desenvolvendo um papel de extrema importância para além da dinâmica comercial do MERCOSUL, em que, através da promoção do desenvolvimento inclusivo dos agricultores familiares, a criação de espaços institucionais

de discussão enriquecida por projetos de integração desempenha resultados sustentáveis e significativos para a sociedade brasileira e regional. (FERREIRA, 2017). Com isso, a partir desses exemplos fica claro como a REAF impulsiona e incentiva a produção dos agricultores familiares, dando possibilidades e perspectivas para aqueles que até então não possuíam apoio e visibilidade frente à grande produção agrícola. Dessa maneira, a REAF segue consolidando sua ação como um importante espaço de debate e de elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar, influenciando, assim, tanto no Brasil como nos demais países, no aprimoramento das políticas que buscam assegurar melhorias nas condições sociais e econômicas de seus agricultores familiares. (FERREIRA, 2017). Os resultados mais significativos da REAF no Brasil têm sido alcançados devido a alguns fatores que devem ser levantados em questão após essa análise. Assim como explana Guilherme Ferreira (2017) em seu trabalho *Governos, organizações sociais do campo e integração regional: um estudo da reunião especializada sobre agricultura familiar do Mercosul (REAF)*, a REAF representa uma singela superação do entendimento que colocava a agricultura familiar como sinônimo de pobreza, ocorrendo também o fortalecimento da compreensão de que o setor demanda políticas públicas diferenciadas que considerem uma definição regional comum sobre a agricultura familiar. Ademais, a REAF foi responsável por promover uma ampliação do debate em torno da inserção de temáticas como a formação da juventude rural e os debates sobre a questão de gênero nas discussões sobre o setor agrícola no MERCOSUL.

Ao cumprir o objetivo deste trabalho de mostrar o embasamento teórico sobre a REAF como ator de política externa que exerce funções de auxílio na criação de políticas públicas no Brasil em prol da agricultura familiar, acredita-se ser importante considerar também alguns entraves que a REAF como organização regional ainda deve solucionar. Guilherme Ferreira (2017) finaliza sua rica análise sobre a Reunião Especializada dizendo que:

“[a REAF] ainda não conseguiu superar o intergovernamentalismo característico do MERCOSUL dos anos 1990, que apresenta baixo nível de autonomia em relação aos governos, que centralizam o poder de determinar a agenda e de decidir os rumos dos debates e da REAF em geral. O mesmo pode-se dizer das regras regionais, cuja vigência é dependente da vontade dos governos nacionais. [...] A falta de apoio técnico, a ausência de mecanismos de transparência e de prestação de contas, as assimetrias no acesso à informação e ao conhecimento, dentre outras questões, são fatores que fragilizam e desmobilizam a atuação das organizações sociais do campo na REAF e, de modo geral, dos atores sociais nas demais instituições do MERCOSUL.”

Por fim, a REAF representa entre prós e contras, um espaço que vai além do debate comercial, onde os governos e a sociedade civil debatem sobre temáticas até então negligenciadas e desvalorizadas. No Brasil, pouco a pouco essa iniciativa vem trazendo resultados significativos, assim como apresentados nos exemplos anteriormente. (FERREIRA, 2017).

Conclusão

Ao dissertar brevemente sobre a base teórica referente à relação entre as políticas domésticas e externas de um país, este trabalho buscou embasar, através da Teoria Institucionalista, como a política externa pode ser um eficiente instrumento de influência nas políticas públicas nacionais de um país. A partir da premissa de que ambas as políticas estão intrinsicamente relacionadas, uma análise histórica e conceitual sobre a Política Externa Brasileira, com o foco na participação do Brasil no MERCOSUL, principalmente na agenda social do bloco, mostrou como historicamente ocorreram inclinações para que a PEB estivesse cada vez mais ligada aos assuntos internos nacionais. Nesse sentido, como uma maneira de analisar e exemplificar de que forma a política externa brasileira influencia nas tomadas de decisão sobre políticas públicas domésticas, ao considerar o caso da Reunião Especializada para Agricultura Família (REAF) do MERCOSUL, foi possível perceber que a iniciativa tem tomado, com o passar dos anos, proporções relevantes em relação à participação civil cada vez mais presente nos assuntos de agricultura familiar dos países membros.

No Brasil, como mecanismo de cooperação regional e parte da agenda de política externa do país como membro da instituição internacional MERCOSUL, a REAF cumpre seu papel cada vez mais significativo de prover maior visibilidade aos assuntos referentes à agricultura familiar nacional. Dessa forma, por meio dos exemplos apresentados, ressalta-se como a REAF, como sendo uma iniciativa de política externa de cooperação do MERCOSUL que vem sendo capaz de orientar e dar maior visibilidade e empoderamento aos trabalhadores rurais, afeta a dinâmica e a realidade sócio econômica dos agricultores familiares. A partir de uma agenda voltada para a cooperação entre países que apresentam a mesma realidade que o Brasil, a REAF, por intermédio do MERCOSUL, utiliza mecanismos em prol da criação de políticas públicas nacionais que beneficie, empodere e regule a situação dos agricultores familiares brasileiros, provendo, assim, a chance de que eles se desenvolvam de forma cada vez mais justa e sustentável.

Referências Bibliográficas

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **REAF: Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL**. Brasília, 2010.

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 (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/8836>>. Acessado em: 25 de nov. 2017.

CASTILHO, Ingrid. **Brasil assume Presidência Pro Tempore da Reaf pelos próximos seis meses**. 2017. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/brasil-assume-presid%C3%Aancia-pro-tempore-da-reaf-pelos-pr%C3%B3ximos-seis-meses>>. Acessado em: 27 de out. 2017.

EMBRAPA. **Embrapa em números**. 2017. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Embrapa+em+N%C3%BAmeros/7624614b-ff8c-40c0-a87f-c9f00cd0a832>>. Acessado em: 22 de out. 2017.

FARIA, Vanessa. **Política externa e participação social**. FUNAG. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1222-POLITICA-EXTERNA-E-PARTICIPACAO-SOCIAL_FINAL.pdf>. Acessado em: 17 de set. 2017.

FELICIANO, Rafaella. **Começa a XXVII Reaf para discutir a agricultura familiar no Mercosul**. 2017. Disponível em: <<https://reafbrasil.tumblr.com/>>. Acessado em: 20 de nov. 2017.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. **Governos, organizações sociais do campo e integração regional: um estudo da reunião especializada sobre agricultura familiar do Mercosul (REAF)**. 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/148977>>. Acessado em: 07 de dez. de 2017.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. **Algumas teorias das relações internacionais: realismo, idealismo e grocianismo.** 2006. Disponível em: <<https://www.uninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/viewFile/87/61>>. Acessado em: 02 de out. 2017.

MDA. **Assessoria de Juventude Rural.** 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/search/node/REAF?page=2>>. Acessado em: 17 de nov. 2017.

MDA. **DPMR.** 2014. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/dpmr/articula%C3%A7%C3%A3o-internacional>>. Acessado em: 12 de nov. de 2017.

MDA. **Iniciativas brasileiras são premiadas pela Reaf.** 2017. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/iniciativas-brasileiras-s%C3%A3o-premiadas-pela-reaf>>. Acessado em: 16 de out. 2017.

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o Mercosul.** Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercopol#footer>> Acessado em: 26 de set. 2017.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública.** 2013. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=622&sid=116>>. Acessado em: 10 de nov. 2017.

MILANI, Carlos. **Política externa é política pública?** 2015. Disponível em: <https://carlosmilani.files.wordpress.com/2015/09/insight_69.pdf>. Acessado em: 05 de out. 2017.

MILNER, Helen V. (1997). “Actors’ Interests, Policy Preferences, and the Demand for International Cooperation”. **Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations.** Princenton University Press, pp.33-66.

RAMANZINI, Haroldo. **UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA. 2010.** Disponível em: <<https://www.dropbox.com/sh/emu0gkh1bhgrzan/AABdWfpHlzDDWhygFqcbwAB7a/Materiais/2003%20-%202010.%20Lula/Ramanzini%20Jr%20%282010%29%20Uma%20an%C3%A1lise%20da%20pol%C3%ADtica%20externa%20do%20governo%20Lula.pdf?dl=0>>. Acessado em: 15 de set. 2017.

RAMOS, Álvaro; MÁRQUEZ, Susana; GONZÁLES, Rosario; MERMOT, Carlos. **El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el MERCOSUR: La experiencia de la REAF.** In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. (Eds.). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago: FAO, 2014.

REAF. Estudio de Sistematización de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar. 2016. Disponível em: <http://reafmercosul.org/descargas/Publicacion_Registros_de_la_AF_REAF_Mercosur_set2016.pdf>. Acessado em: 14 de out. 2017.

SANCHEZ, Ratton, M., da SILVA, E. C., CARDOSO, E. L., & SPÉCIE, P. (2006). **Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988).** Revista de Sociologia e Política, (27). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/09.pdf>>. Acesso em 02 de dez. de 2017.

SILVA, Daniella. **Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira. 2015.** Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwinh__nt8jWAhWMH5AKHdOXBMUQFghGMAU&url=http%3A%2F%2Fwww.e-publicacoes.uerj.br%2Findex.php%2Fneiba%2Farticle%2Fdownload%2F13715%2F13511&usg=AFQjCNFbudPIUbGOBa4API9wSNyD3V1pWg>. Acessado em: 05 de set. 2017.

SILVA, José Ribeiro da.; JESUS, Paulo de. **Os desafios do novo rural e as perspectivas da agricultura familiar no Brasil. 2007.** Disponível em:

<<http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/viewFile/1407/457>>.

Acessado em: 12 de nov. 2017.

SOUZA, Pontes. **A Política Externa Como Política Pública? Diálogos Entre Estudos Políticos e Estudos Internacionais. 2014.** Disponível em:

<<http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/37412/25384>>. Acessado em: 13 de set. 2017.

UNIVERSITY, Princeton. **Helen V. Milner Bio. 2017.** Disponível em:

<<https://scholar.princeton.edu/hvmilner/home>>. Acessado em: 02 de set. 2017.

WANDERLEY, M. DE n. B. **A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. 2000.** Disponível em:

<<http://revistas.ufpr.br/made/article/viewArticle/22105>>. Acessado em: 10 de out. 2017.

ZIMMERMANN, S.; BRANDÃO, J.; LÉON, S. **É POSSÍVEL UMA AGRICULTURA FAMILIAR LATINO-AMERICANA? DEZ ANOS DE REAF. 2014.** Disponível em:

<[http://oppa.net.br/artigos/portugues/BOL%20046%20-](http://oppa.net.br/artigos/portugues/BOL%20046%20-%20Zimmermann%20Brandao%20Leon%20(4).pdf)

[%20Zimmermann%20Brandao%20Leon%20\(4\).pdf](http://oppa.net.br/artigos/portugues/BOL%20046%20-%20Zimmermann%20Brandao%20Leon%20(4).pdf)>. Acessado em: 23 de set. 2017.