Colaboração na África

Os mitos por trás do ProSAVANA*

Natalia N. Fingermann[1]

O PROGRAMA ProSAVANA, um dos maiores projetos de cooperação trilateral, firmado entre a Japanese Internacional Cooperation Agency (JICA), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ministério da Agricultura de Moçambique (MINAG), busca alavancar o desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala. Este Programa, que não é o único no norte do país, me chama a atenção pelo fato de ser objeto de crítica de diferentes organizações da sociedade civil, com uma série de artigos publicados no meio acadêmico e na mídia local e internacional.

Estes artigos, muitas vezes, afirmam que ProSAVANA tem o propósito de usurpar os pequenos agricultores moçambicanos. O termo *landgrabbing* surge recorrentemente, e o governo brasileiro passa a ser visto como incentivador da grilagem internacional. O artigo de 2012 "Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique", de Clements e Fernandes, por exemplo, afirma que "o ex-presidente Lula apoiou fortemente a aquisição de terras no continente latino-americano", dando como exemplo a quantidade de terras pertencentes aos brasileiros no Paraguai. Para eles, o ProSAVANA não passa de um projeto que visa dar continuidade a essa política dúbia do governo brasileiro, que apoia a grilagem no âmbito internacional, porém a critica na esfera doméstica.

Outro artigo que levanta esse tema foi publicado no CanalMoz (25/03/2013) por Fátima Mello, da ONG brasileira FASE. O argumento de Mello vai no mesmo sentido do artigo anterior, porém reforça a questão da exportação do conflito social a Moçambique. A leitura de seu texto passa a ideia de que um conflito entre os camponeses moçambicanos e os empresários estrangeiros no Corredor de Nacala é iminente, uma vez que "as comunidades camponesas estão concentradas exatamente onde está prevista a chegada dos investimentos do ProSAVANA".

Seguindo essa linha de argumentação, há ainda diversos artigos publicados em sites da internet e *blogs*, assinados por ONGs nacionais e internacionais. Segundo comentário publicado no site farmlandgrab.org, uma das versões do Projeto de Rápido Impacto do Plano Diretor do ProSAVANA confirmaria "que os governos do Japão, do Brasil e de Moçambique estão secretamente a preparar o caminho para a usurpação de terras em grande escala no norte de Moçambique".

Instigada por essas afirmações alarmantes, decidi viajar, no mês de abril de 2013, ao Corredor de Nacala, para investigar essas questões em terreno, por meio de entrevistas e análise de documentos. Surpreendentemente, descobri que muitas das afirmações feitas em torno do ProSAVANA não são reais. Há, na verdade, a construção de diversos mitos sobre o Programa. Ao contrário do que é dito, percebi que o ProSAVANA não prevê, em nenhum de seus documentos, a usurpação de terra de pequenos produtores, tampouco restringe suas atividades somente à entrada de grandes investimentos. Aliás, a maioria dos agronegócios que estão na região, atualmente, não tem nenhum vínculo com o Programa, sendo todos apoiados pelo governo de Moçambique, e, somente em um caso, da empresa Matanuscavi, houve algum tipo de conflito com os pequenos agricultores locais.

Primeiro mito: réplica do PRODECER

O ProSAVANA foi, claramente, inspirado na experiência do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER). Esse fato é confirmado e bem-visto pelos representantes do governo de Moçambique. No entanto, não há como dizer que o ProSAVANA é uma réplica do PRODECER. Em primeiro lugar, há uma diferença no momento histórico e na situação política interna dos países: o PRODECER foi uma iniciativa japonesa no Brasil que teve início na década de 70 e se estendeu até os anos 90, período da transição democrática do País, em que havia dificuldades de acesso a informação. Assumir que o ProSAVANA vai replicar os erros que ocorreram no PRODECER é, no mínimo, negar a capacidade de aprendizado dos países. Hoje, são reconhecidos os problemas oriundos deste último Programa, sem isso ser escondido pelos governos brasileiro e japonês.

Em segundo lugar, o ProSAVANA é uma iniciativa trilateral em Moçambique, que inclui os princípios da Cooperação Sul-Sul da política externa brasileira, ao passo que o PRODECER era uma iniciativa puramente japonesa, num período completamente distinto da cooperação

para o desenvolvimento internacional. Assim como em outros projetos de cooperação técnica, o principal objetivo do primeiro é incentivar a transferência de tecnologia de conhecimento técnico e científico na área de agricultura tropical entre países do Sul, e não a entrada de grandes investidores. Não digo que não há empresas estrangeiras interessadas em investir no Corredor de Nacala, e logicamente que a existência de um Programa de longo prazo fortalece o interesse empresarial ao mitigar os riscos. Contudo, essa questão não está vinculada com o Programa em si.

Em terceiro lugar, o ProSAVANA inclui um estruturado Plano Diretor para direcionar melhor suas atividades. O próprio Projeto de Rápido Impacto do PD, diferentemente do PRODECER, já considera as questões de impacto ambiental, inclui estratégias de incentivo à agricultura familiar, por meio do acesso ao crédito e da realização de atividades de extensão, e estabelece cinco projetos pilotos com empresas atuantes no país (Lozane Farms, Ikuru, OrweraSeed Company, Matharia Empreendimentos e Santos Agrícola), podendo apoio financeiro do ProSAVANA Development Initiative Fund (PDIF), segundo o que se pode ler no Projeto de Rápido Impacto do Plano Diretor (p. 3-14).

Segundo mito: irá usurpar os pequenos agricultores

O ProSAVANA é um programa que tem três projetos interligados: (i) o Plano Diretor (PD), que é uma análise das áreas com potencial para o desenvolvimento de culturas apropriadas a cada região, levando em consideração aspectos sociais e ambientais e considerando a coexistência de pequenos, médios e grandes agricultores; (ii) o Plano de Investigação (PI), que é o componente de desenvolvimento de pesquisa e transferência de tecnologia por meio de ensaios agrícolas de diversas variedades (arroz, feijão, soja, milho e trigo), realizado por técnicos do Japan International Research Center for Agricultural Sciences (JICARS), da Embrapa e do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM); e (iii) o Plano de Extensão e Modelos (PEM), que visa fortalecer a Direção Nacional de Extensão Agrária (DNEA) e promover a implementação de modelos de desenvolvimento agrário, além de capacitar os agricultores e técnicos locais.

Destes três projetos, vale notar que somente o PD e o PI estão em andamento desde 2011 e que o PEM teve início a partir de maio de 2013, sendo que, para o PI, serão ainda construídos dois laboratórios de análise de solos e plantas nos Centros Zonais Noroeste e Nordeste, com o intuito de fortalecer a capacidade técnica dos investigadores do IIAM. Já o PD busca direcionar os pequenos, médios e grandes agricultores moçambicanos e, se tiverem interesse, os estrangeiros; contudo, ele não delimita terra para nenhum investidor estrangeiro ou faz parte de um plano maior de concessão de terras destinadas ao Brasil, como é colocado por Clements e Fernandes (2012). O PD também não tem ligação direta com o Fundo Nacala. Os *policymakers* moçambicanos entrevistados indicaram que o Fundo Nacala é uma iniciativa da FGV Projetos, apoiada pelo governo de Moçambique, com o intuito de viabilizar crédito rural à agricultura familiar, assim como atrair grandes investidores da área da agricultura comercial.

Terceiro mito: conflito com os pequenos agricultores

É inegável a existência de conflitos sociais no Brasil no âmbito do PRODECER. Contudo, a realidade em Moçambique é muito diferente, devido à própria Lei de Terras do país. Dessa forma, não se pode dizer que os conflitos do Brasil serão exportados a Moçambique. Esse argumento cai na falácia de assumir que as condições legais, políticas e socioeconômicas dos dois países são idênticas. Da mesma forma que não é possível afirmar *one-model-fits-all* quando se elabora políticas de cooperação, não se pode presumir que os conflitos sociais serão os mesmos. Não digo que não haverá conflitos, pois estes são parte de qualquer processo de negociação. Entretanto, percebo que não se pode dizer, ainda, que tipos de conflitos haverá na região, tampouco se eles terão qualquer relação com o ProSAVANA.

Um olhar atento da sociedade civil para o ProSAVANA ou qualquer outro projeto de longo prazo no Corredor de Nacala é essencial para o desenvolvimento de Moçambique. A sua participação ativa criou novas esferas de diálogo e fortaleceu a transparência e a *accountability.* Entretanto, a estratégia de demonizar o ProSAVANA pelo fato de ele procurar estabelecer um elo entre a agricultura comercial e a agricultura familiar não leva a lugar nenhum. O Programa é uma demanda do governo de Moçambique, que entende que é necessário diversificar a produção interna para conseguir atender as demandas locais e garantir a segurança alimentar da população, uma vez que a insegurança alimentar ainda atinge 25% da população e que 44% das crianças menores de cinco anos sofrem de desnutrição crônica no país, segundo o World Food Program (2013).

Os resultados da viagem ao Corredor de Nacala indicam que o ProSAVANA pode ser um dos mecanismos para alavancar essa difícil tarefa. Para isso, é importante que tanto a sociedade civil, quanto a Academia acompanhem de maneira responsável as atividades do Programa, sem tomar para si o papel daquele que antevê o futuro com base em experiências realizadas em contextos e momentos históricos distintos. A postura catastrófica sobre o Programa, sem base real, estabelece um canal de comunicação improdutivo, que não promove o desenvolvimento e somente produz manchetes para as capas de jornais. ■

1 Investigadora associada do IESE, doutoranda em Administração Pública e Governo na FGV-SP e mestre em Social Development na University of Sussex; coordenadora e professora do Bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário Senac

*A versão completa deste artigo foi originalmente publicada no Caderno IDeAS do IESE, em 29/05/2013: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf