



# IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## Os mitos por trás do ProSAVANA

Natalia N. Fingermann<sup>1</sup>

O Programa ProSAVANA, um dos maiores projectos de cooperação trilateral entre a *Japanese International 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. Esse Programa, que não é o único no Norte do país, me chama atenção pelo facto de ser objecto de crítica de diferentes organizações da Sociedade Civil, com uma série de artigos publicados no meio académico e da mídia local e internacional.

Esses artigos, muitas vezes, afirmam que ProSAVANA tem o propósito de usurpar os pequenos agricultores moçambicanos. O termo *land grabbing* surge recorrentemente, e o governo brasileiro passa a ser visto como o motor da grilagem internacional. Clements & Fernandes (2012)<sup>1</sup>, por exemplo, afirma que “o ex-presidente Lula apoiou fortemente a aquisição de terras no continente latino-americano”<sup>2</sup>, dando como exemplo a quantidade de terras pertencentes aos brasileiros no Paraguai. Para eles, o ProSAVANA não passa de um projecto que visa dar continuidade a essa política dúbia do governo brasileiro, que apoia a grilagem no âmbito internacional, porém a crítica na esfera doméstica.

Outro artigo que levanta esse tema foi publicado no CanalMOZ (25.03.2013) por Fátima Mello da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), organização não governamental brasileira<sup>3</sup>. O argumento de Mello vai no mesmo sentido de Clements & Fernandes (2012), 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” (CanalMOZ 2013:8).

Seguindo essa linha de argumentação, há ainda diversos artigos publicados em sítios da Internet e blogs, assinados por ONGs nacionais e internacionais (eg. UNAC, ORAM, Plataforma de

Nampula, Justiça Ambiental, *Friends of the Earth International*, etc). O último comentário publicado no site *farmlandgrab.org*. (29.04.2013)<sup>4</sup> revela uma das versões do Projecto de Rápido Impacto do Plano Director do ProSAVANA, que é somente uma parte do Plano Director (PD)<sup>3</sup>. De acordo com os autores, o documento confirma “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<sup>4</sup> e análise de documentos<sup>5</sup>. Supreendentemente, descobri que muitas das afirmações feitas ao redor do ProSAVANA não são reais. Há, na verdade, a construção de diversos mitos sobre o Programa. Ao contrário do que é dito, percebi que ProSAVANA não prevê em nenhum de seus documentos a usurpação de terra de pequenos produtores, tampouco restringe suas actividades somente a entrada de grandes investimentos. Aliás, a maioria dos agronegócios<sup>4</sup> que estão na região actualmente não tem nenhum vínculo com o Programa, sendo todos apoiados pelo governo de Moçambique, e somente em um caso, da empresa Matanusca<sup>6</sup>, houve algum tipo de conflito com os pequenos agricultores locais.

### Primeiro mito: O PROSAVANA é uma réplica do PRODECER

O ProSAVANA foi claramente inspirado na experiência do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer). Esse facto é confirmado por todos os entrevistados, inclusive é bem visto pelos representantes do governo de Moçambique. No entanto, não há como dizer que o ProSAVANA é uma réplica do Prodecer em todos os sentidos. 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, período em que o país vivia sob um governo militar. Não havia a possibilidade de organizações da sociedade civil monitorar o

Projecto, também não havia chance da comunicação social, então censurada, mostrar os factos negativos. 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 do Programa, sem ser isso escondido pelo governo 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 projectos de cooperação técnica, o principal objectivo dele 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 Director para direccionar melhor suas actividades. O próprio Projecto 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 actividades de extensão, e estabelece cinco projectos-pilotos com empresas actantes no país (Lozana Farms, Ikuru, Orwera Seed Company, Matharia Empreendimentos<sup>5</sup> e Santos Agrícola), provendo apoio financeiro do *ProSAVANA Development Initiative Fund (PDIF)*, estabelecido por um acordo tripartido entre Ministério da Agricultura, a JICA e a GAPI (Projeto de Rápido Impacto do Plano Director, p.3-14)<sup>6</sup>. Esses projectos pilotos são uma estratégia do Programa que busca mitigar os possíveis problemas ao envolver os pequenos agricultores locais. Percebo que seria interessante um

acompanhamento próximo das organizações da sociedade civil nessa etapa de implementação, como uma maneira de atender suas demandas.

## Segundo mito – O PROSAVANA irá usurpar os pequenos agricultores de Moçambique

O ProSAVANA é um programa que tem três projectos interligados: (i) O Plano Director (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 da *Japan International Research Center for Agricultural Sciences* (JICARS) e *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* (EMBRAPA) de maneira a capacitar e fortalecer os investigadores e técnicos do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM); (iii) O Plano de Extensão e Modelos (PEM) que visa fortalecer a Direcção Nacional de Extensão Agrária (DNEA) e promover a implementação de modelos de desenvolvimento agrícola, além de capacitar os agricultores e técnicos locais sobre as tecnologias validadas.

Desses três projectos, vale notar que somente o PD e o PI estão em andamento desde 2011, e o PEM tem início a partir de maio de 2013, sendo que para o PI serão ainda construídos dois laboratórios de análise de solos e plantas nos Centro Zonal Noroeste, em Lichinga, e o Centro Zonal Nordeste, em Nampula, com o intuito de fortalecer a capacidade técnica dos investigadores do IIAM. O PD, com conclusão

prevista em Outubro de 2013, é um estudo das potencialidades agrícolas na região, que propõe *clusters* de desenvolvimento de culturas como uma maneira de alavancar a competitividade regional, e projectos-pilotos para entender as necessidades locais. O PD busca, portanto, direccionar os pequenos, médios e grandes agricultores moçambicanos e, se tiverem interesse, os estrangeiros. Contudo, o PD não delimita terra a nenhum investidor estrangeiro ou faz parte de um plano maior de concessão de terras destinadas ao Brasil, como é colocado por Clements & Fernandes (2012) e outros analistas. O PD também não tem qualquer ligação com o Fundo Nacala. Os *policy-makers* moçambicanos entrevistados indicaram que o Fundo Nacala é uma iniciativa independente da FGV Projectos, apoiada pelo governo de Moçambique, com o intuito de viabilizar crédito rural à agricultura familiar, assim como atrair grandes investidores na área da agricultura comercial.

## Terceiro mito: Conflitos entre o agronegócio e os pequenos agricultores moçambicanos

É inegável a existência de conflitos sociais no Brasil no âmbito do Prodecer. Contudo, a realidade em Moçambique é muito diferente devido a própria Lei de Terras do país que garante o direito a terra a todos. 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 socioeconómicas dos dois países são idênticas. Da mesma forma que não é possível afirmar que “*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 esses 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 ao ProSAVANA ou qualquer outro projecto de longo prazo no Corredor de Nacala é essencial para o desenvolvimento de Moçambique. A sua participação activa criou novas esferas de diálogo entre os coordenadores do Programa e a sociedade, fortalecendo a transparência e a *accountability*. Entretanto, a estratégia de demonizar o ProSAVANA pelo facto dele procurar estabelecer um elo entre a agricultura comercial e a agricultura familiar não leva a lugar nenhum. O Programa é de facto 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 44% das crianças menores de cinco anos sofrem de desnutrição crónica (WFP 2013) no país<sup>viii</sup>.

Os resultados encontrados na 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 como a academia acompanhe de maneira responsável as actividades 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 em São Paulo, Brasil.
2. Tradução própria do trecho: “former Lula administration has strongly supported the acquisition of lands on the Latin American Continent” (Clements & Fernandes, 2012:6)
3. De acordo com entrevistados da sede do ProSAVANA, esse documento não representa todo o Plano Director como foi colocado pelas entidades. É somente uma parte do PD.
  4. AVIA - empresa italiana (biocombustíveis); African Century (soja); Double D. Farming (frango); Tecnoserve (soja), Tenga, Lda- empresa sul-africana (macadâmia), Eagle Enterprise, e diversas empresas de castanha de caju ligadas a INCAJU, entre outras.
5. É importante destacar que muitas das actividades previstas nos projectos-pilotos ainda não se iniciaram devido aos atrasos no desembolso do fundo, com excepção da Matharia Empreendimento que já recebeu o crédito (Plano Director, p.3-14).
- i. Clements, Elizabeth A., & Fernando, Bernardo M. *Land Grabbing, Agribusiness and Peasantry in Brazil and Mozambique*. International Conference on Global Land Grabbing II, 17-19 de Outubro de 2012. Disponível em [http://www.cornell-landproject.org/download/landgrab2012papers/Clements\\_Fernandes.pdf](http://www.cornell-landproject.org/download/landgrab2012papers/Clements_Fernandes.pdf)
- ii. Mello, Fátima. *O que quer o Brasil com o ProSAVANA?* CanalMOZ, ano 5, número 923, 25.03.2013. Disponível em <http://canalmoz.co.mz/1o-pagina/579-edicao-de-25-de-marco-de-2013/24757-o-que-quer-o-brasil-com-o-ProSAVANA.html>
- iii. Justiça Ambiental. *Fuga de um exemplar do Plano Director para o programa ProSAVANA no Norte de Moçambique confirma o pior*. 29.04.2013. Disponível em <http://farmlandgrab.org/post/view/22022>
- iv. Foram realizadas entrevistas com os Directores dos Centros Zonais Noroeste e Nordeste, Directores do Departamento Provincial Agrícola de Nampula e Niassa, Gestor do Centro de Promoção Agrícola (CEPAGRI) em Nampula, Coordenador do ProSAVANA da JICA, Coordenador do ProSAVANA da ABC, Técnicos e *Focal Points* do ProSAVANA das seguintes instituições: JICARS, Embrapa, IIAM e MINAG, nas cidades de Nampula e Lichinga. Ademais, do Presidente da UNAC e Secretario Geral da Plataforma da Sociedade Civil de Nampula.
- v. Obteve acesso aos seguintes documentos do Programa: Memorandum de Entendimento sobre Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura as Savanas Tropicais de Moçambique, Projeto de Rápido Impacto do Plano Director do ProSAVANA & Atas de reunião anexadas, Resumo Executivo do Projecto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia ao Corredor de Nacala,
- vi. Justiça Ambiental e UNAC. Os Senhores da Terra- Análise Preliminar do Fenômeno de Usurpação de Terra em Moçambique, 2011. Disponível em [http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/senhores\\_terra.pdf](http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/senhores_terra.pdf)
- vii. Para visualizar a versão disponível do Projeto de Rápido Impacto do Plano Director, basta entrar no link <http://farmlandgrab.org/post/view/22022>.
- viii. WFP (2013). World Food Program website. Acesso em 14.05.2013. Disponível em <http://www.wfp.org/countries/mozambique/overview>