



IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de "Mitos por trás do ProSAVANA" de Natália Fingermann (2)

Sayaka Funada-Classen¹

1. Introdução

No presente artigo, continuamos a análise de "Os mitos do ProSAVANA (*Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura na Savana Tropical em Moçambique*)" publicado no Boletim IDeIAS por Natália Fingermann (2013)², mais especificamente os argumentos utilizados no primeiro e segundo "mitos": (1) "o ProSAVANA é uma réplica do PRODECER (*Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para Desenvolvimento dos Cerrados, 1979-99*)"; e (2) "o ProSAVANA vai usurpar terras aos pequenos agricultores".

2. Examinando "Mito 1 – o ProSAVANA é uma réplica do PRODECER" (2)

Fingermann utilizou mais dois argumentos para o "mito 1": (a) a iniciativa trilateral melhorará a transparência; e (b) "Os Projectos de Rápido Impacto (PRIs do ProSAVANA) estão a considerar o impacto ambiental e incluem a agricultura familiar", contrariamente ao que ocorreu no PRODECER.

2-1. "A iniciativa trilateral melhorará a transparência diferentemente do PRODECER"?

Tal como Fingermann confirma, o PRODECER não foi um processo transparente. Desde o início dos anos 80 houve muitas vozes críticas de deputados, agricultores (com e sem terra), organizações religiosas, associações e sindicatos, jornalistas, e mesmo instituições governamentais do Brasil³.

Embora estas discussões tenham ocorrido no Brasil nos anos 80, observamos uma rara coincidência entre estes programas: "o PRODECER é preparado do topo e de fora, e não houve consultas às pessoas (Pessoa, 1988: 128) e "temos notado uma

insuficiência de informação e reduzida transparência(...). O ProSAVANA resulta de uma política que vem de topo-para-a-base (UNAC, 11 Out., 2011).

Porque vemos críticas idênticas? Porque os proponentes (o governo japonês e a JICA) são os mesmos e os objectivos principais deste programas são os mesmos, ou seja, a crise alimentar mundial e do Japão (1973 e 2008), enfoque em "vastas áreas de terra não cultivadas", "empreendimentos público-privados", e "cooperação agrícola através do reforço das relações Japão-Brasil" (JICA, 1979; 1983; 2011; MoM, 2009; e Funada-Classen, 2013⁴). Isto verifica-se nas expressões idênticas utilizadas pela JICA como razão principal dos programas: "[no Brasil] há uma extensa área inexplorada com quase 1,300,000 km²" (JICA, 1979); e "70% (540,000 km²) do território nacional (...) são grandes extensões de terras não utilizadas" (JICA, 28 Set., 2009).

O forte enfoque nas "vastas terras sem uso" foi a base da formulação e atracção do PRODECER e do ProSAVANA, e a EMBRAPA queixou-se da sua inexistência na área alvo inicial (*in* JICA, 2010:S-23). Um outro discurso idêntico na fase inicial destes programas não está relacionado com o que se disse, mas com o que não foi dito: a população local, incluindo os agricultores e a floresta.

30 anos passaram desde o início do PRODECER e em Moçambique não vigora uma ditadura como no Brasil de então. Têm sido organizados vários encontros de detentores de interesses, mas muitos que participaram sentem que estes foram organizados como *alibi*. Como resultado, 23 organizações da sociedade civil tiveram de pedir "a Detenção Urgente do ProSAVANA" devido, entre outros, à falta de transparência ("Carta Aberta", 28 Maio,

2013⁵).

A transparência dos governos e empresas privadas não é um processo natural. A história mostra que, em todo o mundo, isso só se consegue quando a população local luta pelos seus direitos. Foram os brasileiros que lutaram contra o PRODECER e o esquema geral de desenvolvimento do Cerrado que conseguiram a Reforma Agrária e acabaram com a ditadura no seu país. No caso do ProSAVANA, são aqueles a quem Fingermann denuncia como criadores de "mitos" que se estão a empenhar para conseguir transparência, apesar dos muitos sacrifícios.

2-2. "Os PRIs estão a considerar os impactos sociais e ambientais"?

Embora Fingermann não o reconheça, estas Organizações da Sociedade Civil (OSC) fundamentaram os seus argumentos ("Declaração Conjunta", 29 Abr., 2013; "Carta Aberta"). Um dos documentos mais importantes que consultaram foi o Relatório nº 2 do ProSAVANA-PD (*Apoio de Plano Director para o Desenvolvimento Agrícola do Corredor de Nacala*), terminado em Março de 2013. O subtítulo do relatório é "PRI", mas, tal como o relatório explica, o seu objectivo é "desenhar um plano geral (*blueprint*)" (1-3). Assim, é um documento que delineia um quadro claro do PD (*Plano Director*) e que é endossado pelo Ministério da Agricultura moçambicano (ver a sua capa).

Embora Fingermann conclua que os "PRIs estão a mitigar os impactos ambientais [e sociais]", uma análise exaustiva do documento dá uma imagem completamente diferente, revelando três tendências problemáticas:

O primeiro refere-se a uma característica

1. Professora Associada na Tokyo University of Foreign Studies.

2. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf

3. Câmara dos Deputados (1980) "Resolução No. 159"; Associação dos Engenheiros Agrónomos do Estado de Goiás (1984) "Manifestou-se contrariamente ao Projeto JICA", no *Diário de Manhã* (10 Mar., 1984); Comissão Pastoral da Terra-Goiás (1984) "Para quem fica nossa terra onde vai nosso povo"; San Martin, Paulo & Pelegrini, Bernardo (1984) *Cerrados: uma ocupação japonesa no campo*; IPES "Considerações sobre o projeto do JICA"; e Pessoa, Vera Lucia (1988) "Acção do Estado e a Transformação Agrária no Cerrado".

4. JICA (1979) "Projeto do Relatório Final"; (2011) 「業務指示書」; MoM (17 Set., 2009); <http://farmlandgrab.org/post/view/21802>.

5. <http://farmlandgrab.org/post/view/22150#sthash.h08JHxyX.dpuf>

central do PD, o "Zoneamento". O Relatório nº 2 classifica toda a área alvo em seis categorias (I a VI) e apresenta a análise SWOT para cada zona. Embora a própria ideia de "zoneamento" seja bastante problemática, esta análise realça problemas mais profundos ao determinar "a grande área de florestas" como "vantajosa" enquanto "a elevada população" e a "grande área de conservação florestal" como "prejudiciais" (2-27; 24).

Outro problema relaciona-se com o Fundo da Iniciativa de Desenvolvimento do ProSAVANA que Fingermann lista como um PRI, mas no Relatório nº 2 é um "Projecto Piloto". Tal como a "Carta Aberta" critica, é muito problemático avançar com projectos enquanto ainda há tanto por discutir sobre o programa e o conteúdo do Plano ainda não é amplamente conhecido. A carta dá razão à "Detenção Urgente" na medida em que: "[o ProSAVANA] já está a ser implementado através da componente [os PRIs] (...), sem nunca ter sido realizado, discutido publicamente e aprovado o Estudo de Avaliação de Impacto Ambiental". No contexto japonês, os "projectos pilotos" prévios aos empreendimentos contraditórios são usados pelo governo como um meio para criar "beneficiários locais (aliados)" e um facto consumado. A JICA justifica o programa afirmando que "há projectos em curso e pessoas que estão à espera de receber, pelo que não podemos parar" (28 de Maio, 2013⁶).

O terceiro problema está nos PRIs, cujos critérios de selecção baseiam-se em "impactos directos visíveis e atractivos a curto prazo", sem qualquer menção à mitigação (4-2). Os especialistas japoneses mostram grande preocupação, pois procurar "impactos rápidos" tende a resultar em impactos sócio-ambientais negativos ("Análise dos Especialistas", 2013⁷). O relatório lista 8 Projectos Públicos e 8 do Sector Privado e admite que 6 destes implicam "a potencial necessidade de reassentamento involuntário" (4-3;4:60). No entanto, o ProSAVANA-PD vê estes projectos com bons olhos pois têm "impactos visíveis e atractivos[para investimento]".

Entre os PRIs há um projecto "Planificação de Reserva de Terras para Investimentos", atribuindo "10,000 ha de terra" para serem "divididos em [lotes] de 500 a 900 ha" para "empresas de média e grande escala" para "produção em grande escala" em Ribáuè, Nampula (4-19). Ribáuè faz parte da Zona III, onde 43% da terra já é cultivada por agricultores locais e 46% estão cobertos por

floresta (2-7). O projecto também lista a "promoção de um sistema de agricultura não-itinerante" como um dos seus objectivos. Um outro PRI, "Registo de Terras dos Agricultores" parece ser para os pequenos agricultores, mas os seus objectivos são "facilitar a identificação de áreas para a promoção de agricultura por grandes agricultores, empresas privadas" (3-15). Ainda um outro é o "Projecto Modelo para a Agricultura Familiar", cujo objectivo é "combate à prática de agricultura itinerante" (3-48; 4-55), e apenas os "agricultores em transição para uma agricultura convencional" estão destinados para "atribuição de DUATs (*Direito de Uso da Terra*)"(3-61).

3. "Mito 2 - ProSAVANA vai usurpar terras aos pequenos agricultores"

Fingermann julga que não se deve mencionar a possibilidade de o ProSAVANA facilitar a usurpação de terras, baseando-se em dois argumentos. Em análise o primeiro: "[PD] não delimita terra para nenhum investidor estrangeiro".

O quadro do seu "mito-2" é também problemático pois nenhum académico nem OSC afirmou que o PD está/vai delimitar terras. A expressão utilizada é: "o documento [do PD] deixa claras as intenções (...) a preparar o caminho para a usurpação de terras em grande escala" ("Declaração Conjunta"). Conforme a nossa análise anterior, baseada em documentos primários, não se pode deixar de concluir o mesmo.

Igualmente confirmado nas "Diretrizes do ProSAVANA sobre os PRAI" apresentadas nos encontros do ProSAVANA e no Relatório nº 2. Embora seja uma "salvaguarda" dada para proteger os direitos dos agricultores locais e do ambiente e referida ao longo de todo o relatório, dá prioridade aos PRAI (*Princípios de Investimento Agrícola Responsável*) que facilitam a entrada de investidores e resultam na "destruição do campesinato" (De Shutter, 2010⁸). As Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, da Pesca e da Floresta da FAO (VGGT), criadas para ultrapassar as limitações dos PRAI, não são incorporadas nas Diretrizes do ProSAVANA, mas "recomenda-se que se refira a" como *alibi* (5-6). O único mecanismo de obrigação providenciado é uma "agência autónoma", sem quaisquer poderes legais para sancionar ou penalizar. Em caso de problemas, "a agência pode revelar os documentos e informação necessários"(5-8).

A usurpação de terras pelo agronegócio e investidores é uma realidade desde a subida dos preços dos alimentos que teve lugar em 2007/8, particularmente em África (GRAIN, 2011; Oakland Institute, 2009-2013; World Bank, 2010; Land Matrix 2013⁹). O Corredor de Nacala é uma área bastante populosa, onde mais de 4 milhões de pessoas vivem e praticam a agricultura familiar, pelo que quaisquer programas de desenvolvimento têm de ser cuidadosamente desenhados. No entanto, da análise do mais recente relatório do ProSAVANA-PD, tornou-se evidente que os agentes do ProSAVANA tencionavam abrir caminho para os investidores virem para a região, através de: (a)alargar a área alvo; (b)instalar o conceito de "zoneamento" e "agrupamento (clustering)"; (c)introduzir os PRIs favoráveis; (d)estabelecer directrizes pouco rígidas; (e)fixar e limitar as terras agrícolas dos locais.

Pode-se argumentar que (e) protege os interesses dos agricultores locais e ambiente. Sendo assim, porque as Directrizes do ProSAVANA são tão brandas e ineficazes? Como concluiu o Relatório nº 1, o uso da terra pelos agricultores ultrapassa em muito a actual área de terra cultivada, "várias vezes mais"(2-14). A Lei de Terra de 1997, ainda em vigor, foi criada pela UNAC e a sociedade civil em conjunto com o governo, é considerada uma das leis mais progressivas pró-camponeses/pobres (Palmer, 2003: 4-7), admitindo DUATs em que os agricultores praticam a agricultura e demarcam as suas terras de acordo com as normas e práticas costumeiras para assegurar o acesso à terra aos mais vulneráveis (Negrão, 2003:7). Assim, os direitos à terra reivindicados pelos agricultores ou comunidades locais podem ser muito mais amplos e incertos. Para os investidores, isto é um risco visível e a razão para a insistência em "combater a agricultura itinerante" e em "sedentarizar as *machambas*" é contornar a questão sem tocar na lei. Tomaso Ferrando denomina este processo "Usurpação de terra Silenciosa"(2013).

CONCLUSÃO

Da análise dos dois argumentos finais no seu "mito 1" e o primeiro no seu "mito 2", conclui-se que Fingermann utiliza as suas suposições pessoais e as entrevistas a agentes do ProSAVANA como factos e não analisa as documentações preparadas para o PD. A dimensão das discrepâncias suscita alguma dúvida.

6. Durante o encontro da JICA com o Presidente da UNAC e o Secretário Geral das OSC de Nampula em Tóquio.

7. 「マスタープラン暫定案に関する分析と問題提起」.

8. "Destroying the world's peasantry".

9. GRAIN(2011)"Extent of Farmland Grabbing for Food Production by Foreign Investors"; WB(2010)"Rising Global Interest in Farmland"; OI(2009)"The Great Land Grab" e relatórios (2010-2013); www.landmatrix.org.