

O BRASIL NA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: PARCEIRO DE DESENVOLVIMENTO OU USURPADOR DE TERRA?

Jimena Dúran, Sérgio Chichava

INTRODUÇÃO

As relações entre o Brasil e Moçambique vivem hoje o seu melhor momento; passaram da ignorância mútua (desde a independência de Moçambique) para a criação de uma parceria estratégica no dealbar do século XXI. O comércio cresceu consideravelmente, atingindo os 146 milhões de dólares em 2012 (Macauhub, 2013). Importantes grupos económicos brasileiros estão agora presentes em Moçambique. O exemplo mais conhecido é a concessão da Vale do Rio Doce para explorar a mina de carvão de Moatize (a maior no país), junto de empresas de construção como a Oderbrecht ou a Camargo Correa. A intensificação dos laços tem sido, no entanto, liderada acima de tudo pelo governo. Os maiores programas de cooperação (como a fábrica Fiocruz para a produção de anti-retrovirais ou o ProSavana para desenvolver o potencial agrícola do Corredor de Nacala), para além de constituírem sinais de um crescente activismo, são também sinais da importância de Moçambique para a estratégia internacional do Brasil para o século XXI.

O reforço das relações Brasil-Moçambique faz parte de um processo mais alargado de transformação das relações internacionais: a emergência de novos centros de poder político e económico em diferentes regiões tem resultado numa arena mais polarizada. Tanto o Brasil como o continente africano estão a emergir, ainda que de forma diferente, na cena internacional. O primeiro é visto como uma “potência emergente”, caracterizada pelo rápido crescimento económico e por relevantes ambições políticas a nível global. Por outro lado, África está a transformar-se rapidamente, o que se reflecte num forte crescimento económico, tornando o continente numa nova

“fronteira” (Bach, 2012) e gerando um sentimento de afro-optimismo (Bilal, 2012). Moçambique faz parte deste movimento: depois de uma história caracterizada por um longo colonialismo português, uma guerra civil de cerca de dezasseis anos, o fracasso do socialismo e as transformações estruturais lideradas pelas instituições de Bretton Woods, Moçambique, com uma das mais altas taxas de crescimento no mundo, está finalmente a avançar. Graças à recente descoberta e exploração de recursos naturais, com destaque para o gás e o carvão, tornou-se num dos países economicamente mais atractivos da África Austral.

Este “novo” Brasil está a estimular as relações com o “novo” Moçambique enquanto estratégia para assegurar o seu papel como um actor global, através da diversificação/reforço das relações com novos parceiros por todo o globo (especialmente no Sul). Itamaraty¹ descreve as relações Brasil-África da seguinte forma:

[t]rata-se de uma política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil no seu relacionamento com África: o acesso a novos mercados, oportunidades económicas vantajosas e maior influência nos fora multilaterais. Ou seja, o envolvimento com África eleva o perfil internacional do Brasil (MRE, 2011, p. 35).

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013, *A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*, sublinha como a maior integração do Sul na economia mundial, com base num desenvolvimento orientado para a exportação, tem tido como consequência uma mais forte ligação entre países em desenvolvimento: “os países do Sul exportam mais mercadorias (e produtos manufaturados) entre si do que para os países do Norte [...] A África Subsariana passou a ser a nova e importante fonte e destino para o comércio Sul-Sul” (HDR, 2013, p. 46). O continente africano oferece às economias emergentes: (i) vastos recursos naturais, (ii) novos mercados e (iii) possibilidades de formação de ligações políticas no seio das instituições internacionais. De facto, a ascensão do Sul tem influenciado a cooperação internacional para o desenvolvimento aos níveis bilateral, regional e global. Bilateralmente, os países inovam através de parcerias que englobam investimento, comércio, tecnologia, financiamento concessional e assistência técnica; regionalmente, os instrumentos comerciais e monetários proliferam; e, globalmente, os países em desenvolvimento participam mais activamente nos *fora* multilaterais (o G20, as instituições de Bretton Woods, as alterações climáticas, etc.) (HDR, 2013).

¹ O Ministério dos Negócios Estrangeiros brasileiro é conhecido por Itamaraty – o nome do antigo palácio no Rio de Janeiro.

No caso da agricultura, o Brasil comprometeu-se multi e bilateralmente a ajudar Moçambique a alcançar a revolução verde através do “intercâmbio de conhecimentos e experiências” (ABC, 2010) como, por exemplo, o “Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural”, com a participação de 45 ministros da agricultura africanos e o seu congénere brasileiro. Moçambique é ainda o mais importante beneficiário da cooperação brasileira com 9 projectos em execução e 15 projectos em negociação; a agricultura é o sector privilegiado com 6 projectos em curso (ABC, 2009). As iniciativas brasileiras de cooperação cobrem uma vasta gama de temas e objectivos no que diz respeito ao desenvolvimento da agricultura, promovendo a agricultura comercial e familiar, enquanto oferecem assistência técnica e investem no sistema produtivo.

Existe um grande entusiasmo, especialmente no seio do governo moçambicano, quanto às novas oportunidades de desenvolvimento para Moçambique promovidas pela aproximação do Brasil ao país, nomeadamente em questões agrícolas. O Brasil tornou-se, em menos de 30 anos, num dos celeiros do mundo, tem um forte sector familiar que produz 70% da comida consumida internamente e conseguiu diminuir as assimetrias sociais. Estas experiências são frequentemente apresentadas como lições a retirar para o continente africano (Carrillo, 2012; HDR, 2013).

Entretanto, a auto-representação do Brasil (e até das elites moçambicanas) enquanto “parceiro de desenvolvimento”, para justificar o seu envolvimento na agricultura moçambicana, é, no entanto, questionada pela participação de um alargado conjunto de actores (nomeadamente o sector privado e os movimentos sociais). Por outro lado, os media e organizações da sociedade civil moçambicanos e brasileiros questionaram o projecto brasileiro de desenvolver o agro-negócio em Moçambique, tal como foi realizado no Mato Grosso, realçando os perigos dos interesses económicos e as oportunidades para a usurpação da terra.

Este artigo pretende, então, analisar a construção das relações entre o Brasil e Moçambique, através do estudo de caso da cooperação brasileira no sector da agricultura: em que medida é que o Brasil se está a construir como um legítimo parceiro de desenvolvimento? O intuito de responder a esta questão é contribuir para um melhor entendimento do Brasil enquanto novo actor de desenvolvimento, em particular, assim como das dinâmicas da cooperação Sul-Sul, em geral. Esta análise faz-se em dois momentos: primeiro, apresenta-se brevemente os paradigmas da construção da política externa brasileira e do respectivo papel da cooperação técnica. Segundo, discute-se as acções do Brasil na agricultura moçambicana e como as narrativas da parceria Brasil-Moçambique têm sido construídas à volta da ideia de “parceiros de desenvolvimento”.

A ARTICULAÇÃO ENTRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA E OS PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A cooperação Sul-Sul (CSS) e a cooperação técnica são componentes/instrumentos da política externa brasileira e, como resultado, as suas dinâmicas e paradigmas podem ser observados no contexto do desenvolvimento da CSS. A emergência do Brasil como um fornecedor de cooperação internacional para o desenvolvimento é parte integrante da sua aspiração a tornar-se num actor global. De facto, a cooperação do Brasil está essencialmente centrada em África e não na sua zona tradicional de influência (a América do Sul).

A política externa brasileira é concebida como uma política estatal direccionada para o desenvolvimento nacional (Dauvergne & Farias, 2012) desde os tempos de Rio Branco.² Seguindo esta tradição, Lula sublinhou, quando assumiu pela primeira vez a presidência do Brasil em 2003: “(n)o meu governo, a acção diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (MRE, 2007, p. 17). Além do desenvolvimento, a política externa brasileira procurou igualmente assegurar a autonomia e a independência do país na cena internacional (Vigevani & Cepaluni, 2007). Neste sentido, a diversificação/reforço das relações com África é uma estratégia para a inserção numa ordem mundial polarizada e uma economia virada para o mercado.

Vigevani e Cepaluni descrevem o processo actual, que evolui com o final da presidência de Cardoso (1995-2003) e com Lula (2003-2010), como “autonomia via diversificação”, onde a procura de espaços políticos na esfera internacional e de novos mercados conduz ao estabelecimento de novas parcerias. Os autores acrescentam ainda à sua definição a

adesão a normas e princípios internacionais através de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, e através de acordos com parceiros não-tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa de Leste, Médio Oriente, etc.), procurando reduzir as assimetrias nas relações externas com os países mais poderosos (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 1313).

De entre os diferentes meios para reforçar as alianças Sul-Sul, a cooperação técnica é o principal mecanismo utilizado pelo Brasil. Esta pode ser definida como todas as actividades destinadas a desenvolver os recursos humanos e as suas capacidades, através da transferência de conhecimento e competências técnicas, sem transferência financeira directa (Cabral, 2011). Apesar de ser um conceito em voga, especialmente entre os defensores da CSS, a emergência da Cooperação Técnica para

² O Barão de Rio Branco (1845-1912) é considerado o “Pai da diplomacia brasileira”.

o Desenvolvimento (CTPD) e da CSS reside no reconhecimento do “Sul global” como uma categoria específica cujos países partilham desafios comuns. O Movimento dos Não-Alinhados marcou o início da convergência entre os países do Sul para defender a sua autonomia, no contexto da Guerra Fria e da descolonização.

A difusão da cooperação económica e técnica entre os países em desenvolvimento ocorreu durante a década de 1970. Em 1978, 138 países juntaram-se em Buenos Aires para definir o Plano de Acção para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (TCDC). Esta modalidade foi considerada neutra porque era entendida na altura como pura transferência de conhecimento (Pimont Berndt, 2009). Hoje reconhecemos, no entanto, a sua importância enquanto instrumento de política externa (Stolte, 2012), a sua verticalidade e os impactos positivos e negativos que podem ter para a estratégia de desenvolvimento do país receptor.

No Brasil, a cooperação técnica é frequentemente intermutável com a cooperação Sul-Sul e a cooperação horizontal, tornando, assim, obscuras as dinâmicas políticas e económicas que lhe subjazem. A promoção da CSS é primordialmente baseada nos seguintes argumentos normativos: (1) horizontalidade, (2) não-condicionalidade e (3) a crença de que a proximidade estrutural favorece a exportação eficaz de modelos e conhecimento. De facto, o discurso oficial, apresentado para justificar o reforço das alianças a sul e a CSS, é baseado na “solidariedade” como principal motivação. Consequentemente, a narrativa brasileira tem sabido posicionar o país enquanto promotor de desenvolvimento global e parceiro de desenvolvimento, em vez de parceiro de negócios (Dauvergne & Farias, 2012).

Contudo, o meio académico brasileiro tem apresentado várias questões – económicas e políticas – para explicar as motivações do país, como, por exemplo, a candidatura a um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (Soares de Lima & Hirst, 2006; Vigevani & Cepaluni, 2007), os esforços para disseminar a produção global de biocombustíveis ou a vontade de criar mercados para a tecnologia, produção, máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros (Ayllon Pino & Costa Leite, 2010). Não há dúvidas de que, apesar dos discursos oficiais sobre cooperação serem baseados numa narrativa altruísta, enquanto instrumento de política externa, esta inclui a realização de objectivos económicos e políticos estratégicos (desenvolvimento doméstico e autonomia). Acresce ainda que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), encarregue da coordenação da ajuda recebida e fornecida, é um departamento subordinado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (Itamaraty); a cooperação brasileira está, por isso, necessariamente alinhada com os paradigmas da sua política externa.

A COOPERAÇÃO TÉCNICA NO ÂMBITO DA AGRICULTURA MOÇAMBICANA: A PROMESSA

A OFERTA BRASILEIRA

A carteira global de investimentos oferecida pelo Brasil a Moçambique no sector da agricultura é particularmente vasta e diversa. A tabela em baixo apresenta os projectos agrícolas brasileiros no país, por altura da pesquisa para este artigo (Julho a Dezembro de 2012). A análise da oferta brasileira em matéria de cooperação permite-nos entender como o Brasil, enquanto provedor de cooperação, se apresenta a si próprio como “parceiro de desenvolvimento legítimo” e como as relações Moçambique-Brasil são construídas a partir dessa imagem.

TENDÊNCIAS IMPORTANTES

Da análise dos projectos brasileiros em curso, é possível identificar importantes tendências que definem o Brasil enquanto “parceiro de desenvolvimento”: (i) vários programas são desenvolvidos com base no sucesso que tiveram aquando da sua aplicação no Brasil; (ii) existe uma oferta diversa, desde o resgate de sementes nativas para a agricultura familiar ao reforço institucional e desenvolvimento do agro-negócio; e, (iii) consequentemente, participa uma grande variedade de actores desde movimentos sociais a diferentes agências estatais.

O Brasil tem apostado na sua experiência em matéria de agricultura tropical para reforçar as suas relações com Moçambique e ganhar reconhecimento internacional. Há uma convicção partilhada de que as semelhanças agro-climáticas são a base suficiente para uma política de transferência de tecnologia bem sucedida, assim como outras políticas de sucesso, do Brasil para Moçambique. Este país receptor acolhe vários exemplos de programas brasileiros – ProSavana, PAA (parte do *Fome Zero*), Mais Alimentos África – e a Embrapa, uma estrutura institucional reputada, tem sido elogiada como um modelo de ponta. O Brasil é entendido e apresentado pelas autoridades moçambicanas como um modelo, afirmando-se que este país sul-americano: (1) tira partido da sua recente experiência de desenvolvimento da agricultura tanto comercial como familiar e tem, por isso, um modelo holístico a oferecer; (2) é ainda um país em desenvolvimento que enfrenta problemas de pobreza e desigualdade e, por isso, “entende melhor” as necessidades de outros países em desenvolvimento³; (3) possui o conhecimento técnico relevante de solos tropicais; e (4) tem uma proximidade linguística e cultural com Moçambique.

³ Este argumento tem sido explorado pelo Brasil em diversas ocasiões como, por exemplo, no seio do G77.

TABELA 1 OS PROJECTOS AGRÍCOLAS DO BRASIL EM MOÇAMBIQUE

Projecto	Modalidade de cooperação	Actores envolvidos	Inspirado por	Objectivos
Missão de cooperação técnica em agricultura familiar e resgate de sementes nativas	Bilateral	Brasil: Secretariado da Presidência, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas, Movimento Camponês Popular (MCP), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) Moçambique: Ministério da Agricultura (MINAG), Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), União Nacional de Camponeses (UNAC)	Não se aplica	Troca de experiências entre movimentos sociais e agricultores sobre técnicas de resgate e uso de sementes nativas (ABC, 2010)
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Trilateral	Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) Moçambique: Ministério da Educação Terceira parte: Programa Alimentar Mundial (PAM)	Programa de Aquisição de Alimentos, parte do Fome Zero, desenvolvido no Brasil	Reforço da agricultura familiar através da compra pública da produção camponesa familiar para prover a rede de protecção social (WFP, 2012)
Programa Mais Alimentos África	Bilateral	Brasil: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) Moçambique: MINAG	Programa Mais Alimentos Brasil	Cooperação técnica e linha de crédito do governo brasileiro para financiar a aquisição de equipamentos brasileiros por pequenos agricultores (MDA, 2012)
Plataforma de Inovação Agrícola	Trilateral	Brasil: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Agência Brasileira de Cooperação (ABC) Moçambique: MINAG, Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) Terceira parte: USAID-Moçambique	Não se aplica	Reforço da capacidade institucional e de investigação do IIAM. O Brasil contribuirá com 4,2 milhões de dólares e os EUA com 8,8 milhões de dólares (Portal do Governo de Moçambique, 2010)
Pró-Alimentos	Trilateral	Brasil: Embrapa, ABC Moçambique: IIAM, MINAG Terceira parte: USAID-Brasil, Universidade do Estado de Michigan e Universidade da Flórida	Não se aplica	Aumento da produção de vegetais através da melhoria das técnicas de plantação e colheita na cintura verde de Maputo, para apoiar os programas de segurança alimentar e nutrição. O orçamento total é de 2,4 milhões de dólares (Conferência Proalimentar, 2011).
ProSavana	Trilateral	Brasil: Embrapa, ABC Moçambique: IIAM, MINAG Terceira parte: Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA)	Prodecer	Transformação do Corredor de Nacala através do mapeamento de modelos para promover a agricultura comercial e apoiar os pequenos proprietários. (1) Investigação e transferência técnica; (2) Plano director para o desenvolvimento agro-industrial e polivalente da região; e (3) Extensão do projecto (JICA & Oriental Consultants, 2011)

De facto, a cooperação técnica é, de certo modo, fruto do “sucesso” do Brasil em superar determinados desafios – tais como o da segurança alimentar – que resultou na criação de agências de topo com um importante conhecimento especializado nas diferentes áreas de intervenção e com competências para o transferir e partilhar com outros países em desenvolvimento. O melhor exemplo é a Embrapa na área do desenvolvimento agrícola. Tal como declarou um representante da JICA em Moçambique, “os brasileiros têm as tecnologias e o conhecimento apropriado para condições tropicais. Enquanto que no Japão temos dez doutorados peritos em agricultura tropical, a Embrapa tem 1000”. Estes recursos são, assim, instrumentalizados para projectar uma imagem positiva, de sucesso e de liderança, para os países receptores, assim como para outros países emergentes e desenvolvidos (Pimont Berndt, 2009). Por outras palavras, “os Presidentes Lula e Rousseff procuraram activamente converter os sucessos sociais e económicos do Brasil em poder no palco mundial [...] e promoveram o país como uma voz legítima e inovadora na área do desenvolvimento” (Dauvergne & Farias, 2012, p. 908).

No caso da agricultura, o sucesso do Brasil tem sido elogiado mundialmente. O gigante sul-americano tornou-se num dos celeiros do mundo (The Economist, 2010) através do incentivo à agricultura comercial e familiar e na ausência de subsídios governamentais significativos (ao contrário de países como os Estados Unidos). O Brasil é, por exemplo, o segundo maior exportador mundial de sementes de soja (primordialmente devido à transformação do Cerrado) e “a agricultura familiar produz 70% da alimentação consumida no Brasil” (Portal Brasil, 2012).

As representações da realidade, tais como a imagem de “sucesso” do Brasil, são, no entanto, construções sociais. Os diferentes actores envolvidos – tais como as elites e as autoridades brasileiras e moçambicanas, a comunidade internacional, o meio académico, etc. – desempenham um papel crucial na construção destas representações de “modelo”, “boas práticas” e “sucesso”. Depende, portanto, de como olhamos para os factos. Para alguns, por exemplo, o modelo de desenvolvimento brasileiro, baseado no agro-negócio é um fracasso dada a sua incapacidade para garantir a segurança alimentar e produzir essencialmente para a exportação, com benefícios limitados (JA4Change, 2013).

Um representante do MINAG afirma, por exemplo, que “o Brasil conta com uma experiência valiosa na agricultura. Graças à tecnologia brasileira, os nossos agricultores ficarão mais fortes. Isto será possível não apenas para o ProSavana, mas também para as ligações entre a Embrapa e o IIAM”. E acrescenta:

“o ProSavana é um programa muito ambicioso e os interesses políticos e económicos mútuos garantirão o seu êxito. José Graziano é hoje o director da FAO. O Brasil negociou o apoio

de Moçambique e dos PALOP. Os agricultores brasileiros virão cá a fim de expandir a sua produção e os seus mercados. Tudo se faz tendo em conta uma lógica comercial final mas todos iremos ganhar!”⁴

Há alguns pontos a salientar nesta afirmação: (1) a ideia de aprender com a experiência e a tecnologia brasileiras, e (2) a situação de ganhos mútuos (*win-win*): os agricultores brasileiros podem vir investir em Moçambique mas irão criar desenvolvimento.

Há ainda uma grande diversidade de projectos e objectivos e, consequentemente, de actores a participar na sua implementação, variando de acordo com a área de intervenção. Por exemplo, o Secretariado da Presidência promove a cooperação entre os movimentos sociais; a Embrapa desenvolve programas de capacitação ao nível da investigação e de reforço institucional junto do IIAM, promove ainda o desenvolvimento do agro-negócio através do ProSavana e a segurança alimentar através do Pró-Alimentos; o MDA disponibiliza empréstimos (ajuda ligada) para que os pequenos proprietários possam aceder a equipamentos; e o MDS desenvolve programas para reforçar os pequenos proprietários comprando a sua produção. Neste sentido, “a Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira na agricultura é, infelizmente, fragmentada entre estratégias abrangentes de erradicação da fome, intercâmbios técnicos sobre agricultura tropical e investimentos (Campolina, 2012, p. 31)”.

Não existe nenhuma estratégia para a oferta do Brasil em matéria de cooperação e a maior parte dos acordos de cooperação resultam de encontros de alto-nível, como visitas presidenciais, como reconhece um representante da Embaixada brasileira em Maputo:

“Não existe nenhuma estratégia brasileira para África ou para Moçambique. O Brasil está simplesmente a entrar em Moçambique. O que é o Brasil em Moçambique? São os peritos agrícolas da Embrapa ou o produtor do Mato Grosso? Ou é o diplomata da Embaixada? É importante entender os diferentes actores envolvidos e as suas perspectivas. O ProSavana é um programa de grande dimensão e há espaço suficiente para diferentes iniciativas. Há um grande interesse por parte do governo moçambicano em envolver os produtores de São Paulo e do Mato Grosso. Mas é necessário relembrar que a agricultura brasileira não é brasileira, e que há uma grande parte que é propriedade de multinacionais.”⁵

De facto, a diversificação dos actores, especialmente o sector privado, com perspectivas diferentes sobre o desenvolvimento agrícola, põe em dúvida a imagem do Brasil como puramente um “parceiro de desenvolvimento.

⁴ Entrevista com o Director de Serviços Agrários do MINAG, 9 de Fevereiro de 2012, Maputo.

⁵ Entrevista com um representante da Embaixada brasileira em Maputo, 6 de Dezembro de 2011, Maputo, Moçambique.

OS DESAFIOS PARA MOÇAMBIQUE: O PROSAVANA COMO FONTE DE USURPAÇÃO DE TERRAS?

O ProSavana é talvez a mais ambiciosa e cativante iniciativa brasileira da história recente da sua cooperação internacional para o desenvolvimento em África. Este programa será implementado numa área de 14 milhões de hectares no Corredor de Nacala (norte de Moçambique) e pretende reformular o panorama económico da região, transformando-a numa zona agrícola de alta produtividade que garanta a segurança alimentar. Esta iniciativa é inspirada na experiência de desenvolvimento da savana tropical brasileira (conhecida por Cerrado), levada a cabo através de um programa de cooperação de 30 anos entre o Japão e o Brasil, o Prodecer. O Prodecer é considerado responsável pela transformação do Cerrado numa das regiões mais produtivas do país e por ter tornado o Brasil num produtor global de sementes de soja (o segundo maior depois dos EUA). O ProSavana está a ser implementado através de uma parceria triangular entre o Japão, o Brasil e Moçambique. A parceria foi inicialmente estabelecida entre o Primeiro-Ministro japonês, Taro Aso, e o presidente brasileiro, Lula da Silva, na reunião do G8 em L'Aquila em 2009, e Moçambique foi posteriormente identificado como beneficiário, enquanto parte da Iniciativa Global de Segurança Alimentar de L'Aquila. Este programa trilateral tem sido justificado como exemplo de uma cooperação em que todos os países envolvidos sairão a ganhar (*win-win-win*) (JICA, 2011).

O ProSavana prevê o apoio a sistemas de produção comercial de larga escala, assim como à agricultura de subsistência de pequenos proprietários, através de tecnologia de ponta e das experiências e técnicas agrícolas de conservação brasileira e japonesa. Tem três componentes principais: (i) a pesquisa agrícola (incluindo o reforço da capacidade institucional), (ii) a extensão rural, e (iii) a definição de um Plano Director para o desenvolvimento do Corredor de Nacala, tendo em conta não apenas a produção e a produtividade agrícola, mas também questões mais abrangentes de desenvolvimento local (mercados, infra-estruturas, etc.). A implementação teve início em 2011 e o calendário previsto é de pelo menos 20 anos (Embrapa, n.d.).

Desde o lançamento do ProSavana, diferentes actividades de promoção tiveram lugar no Brasil, no Japão e em Moçambique, para apresentação do programa ao sector privado, a outras agências de cooperação e a outros interessados. O seminário “Agronegócio em Moçambique: a cooperação internacional Brasil-Japão e as oportunidades de investimento” teve lugar em Abril de 2011 no Brasil e apresentou

o ProSavana-JBM a diferentes interessados. Contou com a presença do Ministro Marco Farani (ex-presidente da ABC), do ex-Ministro da Agricultura Wagner Rossi, da USAID-Brasil, da JICA, do Ministro da Agricultura moçambicano, etc. Uma das palestras desse seminário intitulava-se “A internacionalização do agronegócio brasileiro” e foi presidida pela Senadora Kátia Abreu (Presidente da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária – CNA) e pelo Presidente do Conselho Superior do Agronegócio da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), além de contar com a presença de empresários brasileiros e japoneses (como por exemplo a Mitsubishi Co.) (Matutações, 2012). Um outro seminário sobre “Oportunidades de investimento no agronegócio moçambicano” teve lugar na Federação de Agricultura e Pecuária do Estado do Mato Grosso (FAMATO) em Cuiabá, organizado pela Associação Mato-grossense dos Produtores de Algodão (AMPA), a ABC e o Itamaraty (Ampa, 2011).

No seguimento destas actividades, mais de 100 agricultores brasileiros, especialmente do Mato Grosso, visitaram Moçambique. Segundo o coordenador do projecto da Fundação Getúlio Vargas (FGV), os agricultores brasileiros estão interessados em vir para Moçambique devido ao baixo preço da terra, comparado com o Brasil, aos incentivos propostos pelo governo brasileiro no âmbito do ProSavana e do Fundo Nacala e à excelente localização de Moçambique, dada a proximidade aos mercados asiáticos.⁶ O Fundo Nacala foi lançado em 2012, especificamente para o desenvolvimento do agro-negócio em Moçambique. Espera-se que o fundo atinja os dois mil milhões de dólares, oriundos do Brasil e do Japão, com o objectivo de (i) incentivar sistemas de produção de larga escala através da criação de associações lideradas por brasileiros, onde os agricultores brasileiros trabalharão com moçambicanos assegurando a transferência de competências; e (ii) integrar os pequenos proprietários em cadeias de valor (cujo mecanismo está ainda por definir).⁷

Após os seminários de promoção no Brasil, diferentes meios de comunicação moçambicanos e brasileiros começaram a referir-se ao ProSavana como um exemplo do “neocolonialismo brasileiro”, salientando que a cooperação técnica pode ser o “Cavalo de Tróia” dos interesses económicos brasileiros em África (Folha de São Paulo, 2011; Rafael, 2011; Matutações; 2012). O jornalista moçambicano Lázaro Mabunda escreve, denunciando como o ProSavana é o resultado de interesses privados dos membros do partido no poder: “tenho a máxima certeza de que neste

⁶ Entrevista com o coordenador Projeto-FGV, 20 de Novembro de 2012, Maputo.

⁷ Entrevista com o coordenador Projeto-FGV, 20 de Novembro de 2012, Maputo.

negócio está envolvido um dos nossos governantes, participando na estrutura accionista com a terra que está a ser usurpada aos pobrezinhos habitantes e os brasileiros com capital financeiro e com o *know-how* (Mabunda, 2012).

O ProSavana tem também sido fortemente criticado por organizações da sociedade civil moçambicana nomeadamente a União Nacional dos Camponeses (UNAC) e a Justiça Ambiental. Para a UNAC, o ProSavana “foi inspirado num projecto de desenvolvimento agrícola anterior, implementado pelos governos brasileiro e japonês no Cerrado brasileiro (savana), onde a monocultura industrial de larga escala (primordialmente de sementes de soja) é agora praticada. Este projecto brasileiro levou à degradação do ambiente e à quase extinção de comunidades indígenas que habitavam nas áreas afectadas. O Corredor de Nacala foi escolhido porque a sua savana tem características similares ao Cerrado brasileiro, em termos de clima e agroecologia, e também devido à facilidade com que os produtos podem ser exportados [...] Nós, agricultores campesinos, condenamos a forma como o programa ProSavana foi desenhado e a forma como pretende ser implementado em Moçambique, cujo processo tem sido caracterizado por uma reduzida transparência e pela exclusão de organizações da sociedade civil, especialmente organizações camponesas” (UNAC, 2012).

A UNAC juntou forças com movimentos sociais brasileiros como os *Sem Terra* e ONG japonesas como o *No! To Land Grab* (Não! À Usurpação de Terra). A percepção da equipa de advocacia da UNAC em Maputo é de que “a cooperação brasileira em matéria de agricultura tem duas faces: a primeira é muito agressiva e centrada na agricultura comercial, onde os agricultores moçambicanos acabarão como empregados de projectos brasileiros de larga escala e não haverá reforço da agricultura familiar – este é o ProSavana; a segunda é a dimensão mais conciliadora, caracterizada por projectos como o PAA e o projecto de resgate das sementes nativas com o MCP, onde o reforço dos agricultores moçambicanos tem primazia. Qual das duas faces é a prioridade para o Brasil e para o governo moçambicano? Parece ser o ProSavana.”⁸

Por seu turno, a Justiça Ambiental descreve o modelo brasileiro como um fracasso em que “mais de 65 milhões de brasileiros estão numa situação de insegurança alimentar e milhões de pessoas lutam pelo acesso à terra para produção alimentar como forma de assegurar a subsistência” (JA4Change, 2013).

⁸ Entrevista com o conselheiro para a área de advocacia da UNAC, 2 de Agosto de 2012, Maputo, Moçambique.

Estas críticas levaram à reacção brasileira através do director-geral da ABC, Fernando Abreu. Para Abreu, o problema com o Prosavana reside na falta de informação sobre o programa. Abreu declarou na altura: “eu entendo que nós necessitamos de dar mais informação. Precisamos de explicar o que é o programa ProSavana e, principalmente, a questão da expansão rural. O ProSavana inclui os pequenos agricultores e não pretende aliená-los do processo (...) Não existe nenhum elemento do projecto em que se proponha, se pense e se considere a ideia de reassentar pequenos agricultores para ceder espaço à agricultura comercial ou à grande agricultura” (O País, 2013).

No entanto, o discurso dos actores brasileiros no terreno permanece extremamente centrado na “ideia de sucesso” brasileira, assim como na “reprodução” da experiência de desenvolvimento do Cerrado. O ProSavana é descrito como um programa abrangente que tem por objectivo reforçar a agricultura familiar e comercial. Entretanto, a experiência do Cerrado no Brasil e a expansão de monoculturas mostram-nos o contrário. Com efeito, o Prodecer – cuja ocupação do Cerrado partia da premissa segundo a qual se tratava de terras ociosas, à semelhança do discurso actual sobre o Prosavana –, é acusado de diferentes males, nomeadamente o da concentração de terra nas mãos do agro-negócio em prejuízo dos pequenos produtores e das comunidades indígenas, desmatamento, erosão do solo, contaminação dos recursos hídricos locais, devido à utilização intensiva de pesticidas e fertilizantes químicos.

A experiência doméstica do Brasil revela os perigos em torno do modelo brasileiro do Cerrado e os impactos sociais, agrícolas e ecológicos que este poderá vir a ter em Moçambique. Seria injusto não considerar o grande potencial de desenvolvimento que se abre para Moçambique através da transferência de tecnologia e do investimento. Contudo, a dificuldade está em como transformar o agro-negócio num sistema de produção e de desenvolvimento sustentável, que cria emprego, garante a segurança alimentar e respeita o meio ambiente. Como evitar a criação de um novo Mato Grosso em Moçambique quando esta é a experiência de “sucesso” em que o ProSavana se baseia?

CONCLUSÃO

Este artigo pretendeu analisar o envolvimento brasileiro na agricultura moçambicana no preciso momento em que este país da África Austral se torna no destino privilegiado para o investimento e a cooperação brasileira no continente. Como ficou

demonstrado, a cooperação técnica é um instrumento de política externa importante para a inserção do país no palco mundial, especialmente através do reforço das relações com África.

A cooperação técnica é frequentemente descrita como um processo apolítico baseado na pura transferência de conhecimento. Neste sentido, o Brasil, enquanto fornecedor de cooperação técnica para o desenvolvimento agrícola de Moçambique, apresenta-se a si próprio como um “parceiro de desenvolvimento legítimo”, que se baseia na experiência de “sucesso” do desenvolvimento da sua agricultura, no seu conhecimento técnico e em competências relevantes em matéria de sistemas de produção agrícola tropical e no facto de enfrentar ainda os mesmos problemas (ainda que a uma escala diferente). De facto, o Brasil “tem uma longa tradição de atracção de aliados e apoio através da sua abordagem de *soft power*, enfatizando a cooperação, as iniciativas multilaterais e a diplomacia. E mesmo à medida que a sua economia cresce, continua a centrar-se nos seus recursos de *soft power* – tais como a legitimidade, os valores políticos e o conhecimento – para atingir os seus objectivos de política externa” (Dauvergne & Farias, 2012, p. 913). O discurso oficial do Brasil enfatiza o conceito de desenvolvimento em África e na cena internacional enquanto “parceiro de desenvolvimento” e um “defensor” do direito ao desenvolvimento, participando, por exemplo, no G77 durante as negociações das alterações climáticas.

O esquema da cooperação brasileira é descentralizado, assistimos, por isso, ao envolvimento de actores distintos na cooperação agrícola, desde diferentes ministérios, designadamente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a movimentos sociais e ao sector privado. Neste sentido, a auto-representação oficial do Brasil, e a percepção oficial de Moçambique enquanto “parceiro de desenvolvimento legítimo”, é questionada pelo envolvimento de mais actores na arena da cooperação, com interesses e percepções mistos acerca do desenvolvimento rural. Em conclusão, a cooperação técnica e a transferência de conhecimento não é um processo apolítico e não faz da CSS um sistema neutro. Apesar do discurso proferido pelo Brasil, a cooperação internacional para o desenvolvimento é um sistema complexo integrado por diferentes actores com diferentes interesses.

O ProSavana é o exemplo perfeito desta complexidade e do modelo holístico em oferta. É baseado na experiência de desenvolvimento do Cerrado e promove sistemas de produção comercial de larga escala e uma agricultura com base em pequenos

proprietários. Os esquemas para incluir os pequenos proprietários no sistema de larga escala não estão ainda definidos ou claros, mas a experiência do Cerrado não é promissora. Na verdade, o sucesso do Cerrado é baseado na agricultura mecanizada em larga escala, em que os pioneiros brasileiros do sul e o investimento directo estrangeiro (IDE), combinados com a investigação de ponta, desempenharam um papel crucial.

A liderança moçambicana vê no IDE o caminho para promover o desenvolvimento rural e ter acesso à tecnologia. E a forma de atrair investidores estrangeiros é através das grandes transacções de terra (OI, 2011). Há divisões relevantes dentro da liderança moçambicana quanto às prioridades do desenvolvimento rural: agricultura de pequena escala e promoção do desenvolvimento doméstico versus investimentos externos de larga escala. O modelo holístico brasileiro parece alimentar este debate. Como criar então a estrutura institucional, as políticas e as competências humanas adequadas para garantir um melhor uso das tecnologias transferidas, tendo em consideração o contexto socioeconómico de Moçambique e o desenvolvimento simultâneo da agricultura familiar e da agricultura comercial de larga escala?

REFERÊNCIAS

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação) (2010) *Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*. Brasília, Agência Brasileira de Cooperação.
- ABC (2009) *Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África*. Disponível em: http://www.abc.gov.br/abc_eng/webforms/interna.aspx?secao_id=130 [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2012].
- Ayllón Pino, B. & Costa Leite, I. (2010) *La cooperación Sur-Sur de Brasil: Instrumento de Política Exterior y/o manifestación de solidaridad internacional*. Mural Internacional, 1 (1), 20-32.
- Bach, D. (2013) "Africa in international relations: The frontier as concept and metaphor." *South African Journal of International Affairs*, 20 (1), 1-22.
- Bilal, S. (2012) "Thematic focus: Africa at a turning point? The case of Mozambique". *GREAT Insights*, 1 (10).
- Borras *et al.* (2012) "Land Grabbing in Latin America and the Caribbean". *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 845-872.
- Cabral, L. (2011) *Cooperação Brasil-Africa para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafio*. Rio de Janeiro, Textos Cindes, (26) 1-39.

- Campolina, A. (2012) *Cooperação Sul-Sul Brasileira na Agricultura: a Perspectiva da Sociedade Civil, CIPCI. O Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola Inclusivo e Sustentável*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.
- Carrillo, S. (2012) “Africa: In search of the Brazilian Economic Miracle”. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/africa-in-search-of-the-brazilian-economic-miracle> [Acedido a: 10 de Abril de 2013].
- Macauhub (2013) “Comércio entre Moçambique e o Brasil ascendeu a 146 milhões em 2012”. Disponível em: <http://www.macaub.com.mo/pt/2013/01/29/comercio-entre-mocambique-e-o-brasil-ascendeu-a-146-milhoes-de-dolares-em-2012/> [Acedido a: 7 de Julho de 2013].
- Clements, E. & Fernandes, B. (2012) “Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique”. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II, 17-19 October 2012, Land Deal Politics Initiative.
- Dauvergne, P. & Farias, D. (2012) “The Rise of Brazil as a Global Development Power”. *Third World Quarterly*, 33 (5), 903-917.
- MRE (2010) *Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/en-us/> [Acedido a: 10 de Abril de 2013].
- Embrapa (s/d) “Moçambique: Apoio no sistema de inovação no sector agropecuário”. Disponível em: <http://ebookbrowse.com/cartilha-mocambique-pdf-d372845871> [Acedido a: 11 de Abril de 2012].
- Economitor (2010) “The miracle of the Cerrado: Brazil has revolutionised its own farms. Can it do the same for others?”. Disponível em: <http://ecomonitor.wordpress.com/2010/09/24/investigacion-y-politica-agricola-el-cerrado-brasilen/> [Acedido a: 11 de Abril de 2012].
- Folha de São Paulo (2011) “Moçambique oferece terra para os agricultores brasileiros”. Disponível em: <http://www.agora.uol.com.br/brasil/ult10102u959442.shtml> [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2012].
- GRAIN (2010) “Land Grabbing in Latin America”. Disponível em: <http://www.grain.org/article/entries/3995-land-grabbing-in-latin-america> [Acedido a: 19 de Abril de 2013].
- HDR (2013) *Human Development Report, the Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York, UNDP.

- Hirst, M. *et al.* (2010) *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Nueva Sociedad (v. espec.), 22-41.
- Inocêncio, M.E. & Calaça, M. (2010) “Estado e Território no Brasil: Reflexões a partir da agricultura no Cerrado”. *Revista IdeAS*, 4 (2), 271-306.
- JA4change (2013) “Justiça Ambiental/FOE Mozambique’s Position on the Prosavana Program”. Disponível em: <http://ja4change.wordpress.com/tag/prosavana/> [Acedido a: 19 de Abril de 2013].
- JICA (2011) *Overview of the JICA’s Development Plan of Northern Mozambique*. Maputo, Dezembro 14.
- JICA & Oriental Consultants (2011) “Preparatory Study on Triangular Cooperation Program for Agricultural Development of the African Tropical Savannah among Japan, Brazil and Mozambique (Prosavana JBM)”. Final Report.
- Mabunda, L. (2012) “O governo vendeu 24 distritos a brasileiros”, *O País*, 19 de Agosto. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/opiniao/86-lazaromabunda/16037-governo-vendeu-24-distritos-a-brasileiros.html> [Acedido a: 29 de Novembro de 2012].
- Matutações (2012) “Projeto Prosavana: cooperação sul-sul ou cavalo de Troia? A ambigüidade da presença brasileira em Africa”. Disponível em: <http://matutacoes.org/2012/07/06/projeto-prosavana-cooperacao-ou-cavalo-de-troia-a-ambigüidade-da-presenca-brasileira-em-africa/> [Acedido a: 29 de Maio de 2013].
- MDA (2011) *Mais um país africano adere ao programa Mais Alimentos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/radio/sounds-view?sound_id=8925446 [Acedido a: 10 de Dezembro de 2012].
- (2012) *Camex aprova crédito do Mais Alimentos para Moçambique e Cuba*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=9220490 [Acedido a: 19 de Novembro de 2012].
- MDS (2011) *Programa de Aquisição de Alimentos chama a atenção do governo de Moçambique*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/abril/programa-de-aquisicao-de-alimentos-chama-a-atencao-do-governo-de-mocambique> [Acedido a: 10 de Dezembro de 2012].
- MINAG (2010) *Prosavana – Project-I Project for improving research and technology transfer capacity for Nacala corridor agriculture development, Mozambique*. Maputo, Ministério de Agricultura.

- Morais, M. (2005) "South South Cooperation, Policy Transfer and Best-Practice Reasoning: The Transfer of the Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique". *The Hague: Working Papers Series*. (406), 1-51.
- MRE (2007) *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores.
- (2011) *Resumo Executivo: política externa 2003-2010*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/view> [Acedido a: 19 de Abril de 2013].
- O País (2013) Há falta de clareza sobre a essência do Prosavana. *O País*. 10 de Abril, Maputo. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/economia/38-economia/24892-ha-falta-de-clareza-sobre-a-essencia-do-prosavana.html> [Acedido a: 20 de Abril de 2013].
- OI (2011) *Understanding Land Deals in Africa, Country Report: Mozambique*. Oakland, The Oakland Institute, 1-63.
- Pimont Berndt, P. (2009) *A Cooperação Técnica Internacional como Instrumento da Política Externa Brasileira: O Brasil como Doador junto aos Países Africanos*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1-62.
- Portal Brasil (2012) "Brazilian Experiences with Family Farming Provides a Reference for Developing Countries". Disponível em: http://www.brasil.gov.br/news/history/2012/03/07/brazilian-experiences-with-family-farming-provides-a-reference-for-developing-countries/newsitem_view?set_language=en [Acedido a: 19 de Novembro de 2012].
- Portal do Governo de Moçambique (2010) "Moçambique, Brasil e EUA, acordam cooperação técnica na saúde e agricultura". Disponível em: http://www.portal-dogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_politica/janeiro-2012/mocambique-brasil-e-eua-acordam-cooperacao-tecnica-na-saude-e-agricultura [Acedido a: 1 de Fevereiro de 2012].
- Proalimentar (2011) *Planning of the 2012 agenda for Proalimentar, with the participation of: Embrapa, USAID, ILAM, University of Florida and University of the State of Michigan*. December 12 e 16, Maputo, Mozambique.
- Rafael, A. (2011) "O neocolonialismo brasileiro em Moçambique". *O País*. Disponível em: <http://www.opais.co.mz/index.php/analise/92-adelson-rafael/16099-o-neocolonialismo-brasileiro-em-mocambique.html> [Acedido a: 11 de Fevereiro de 2012].

- Soares de Lima, M. & Hirst, M. (2006) "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities". *International Affairs*, 82 (1), 21-40.
- Stolte, C. (2012) "Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?". Briefing Paper2012/01, Londres, Chatham House, 1-19.
- The Spectator (2010) "Brazil, worried about food security, seeks to limit foreign land ownership". Disponível em: <http://farmlandgrab.org/post/view/14098>
- UNAC 2012. "Land grabbing for agribusiness in Mozambique: UNAC statement on the Prosavana programme". Nampula. Disponível em: <http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/agrarian-reform-mainmenu-36/1321-land-grabbing-for-agribusiness-on-mozambique-unac-statement-on-the-prosavana-programme> [Acedido a: 3 de Fevereiro de 2013].
- Vigevani & Cepaluni. "2007 Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification". *Third World Quarterly*, 28 (7), 1309-1326.

