



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

TESE

**DO CERRADO BRASILEIRO À SAVANA MOÇAMBICANA:
controvérsias da cooperação brasileira na promoção de
uma nova Revolução Verde na África**

MARIANA SANTARELLI

**RIO DE JANEIRO
2016**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

**DO CERRADO BRASILEIRO À SAVANA MOÇAMBICANA:
controvérsias da cooperação brasileira na promoção de
uma nova Revolução Verde na África**

MARIANA SANTARELLI

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de **Doutora em Ciências Sociais** ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Sob a orientação do Professor:
Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf

RIO DE JANEIRO
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

Mariana Menezes Santarelli Roversi

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para
obtenção do grau de doutor em Ciências.

Tese aprovada em 18/07/2016.



Prof. Dr. Renato Sergio Jamil Maluf (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)



Prof.ª Dr.ª Cláudia Job Schmitt (CPDA/UFRRJ)



Prof. Dr. Jonh Wilkinson (CPDA/UFRRJ)



Prof.ª Dr.ª Maria Macedo Barroso (UFRJ)



Prof.ª Dr.ª Leticia Maria Costa da Nóbrega Cesarino (UFSC)

327.17
S233d
T

Santarelli, Mariana.

Do Cerrado brasileiro à Savana moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova Revolução Verde na África / Mariana Santarelli, 2016. 206 f.

Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 196-204.

1. Cooperação internacional - Teses. 2. Segurança alimentar – Teses. 3. Agricultura – Teses. I. Maluf, Renato Sérgio Jamil.. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese é para mim a consequência de uma longa trajetória de participação no que considero como um amplo movimento de defesa da garantia do direito humano à alimentação no Brasil e de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por essa razão, gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a todas as pessoas que seguem comigo nesse caminho, seria impossível nominá-las. Algumas delas contribuíram mais diretamente, como é o caso do meu orientador Renato Maluf, que inicialmente acolheu o meu desejo de estudar a emergente cooperação brasileira e a quem eu gostaria de agradecer por todas as trocas e pela confiança. Depois, e não menos importantes, foram todas e todos os que abriram as portas para que eu pudesse adentrar Moçambique e que me acompanharam bem de perto todo o tempo, em especial Angela Collet, Andrade Guarda, Leopoldino Jeronimo, Manzi e Papa Machamba. Ainda em Moçambique, meus especiais agradecimentos às lideranças camponesas ligadas à União Provincial de Camponeses de Nampula – UPC Nampula, principalmente a Justina Weriano, a Alberto Locote e Costa Estevão, pessoas que me apoiaram e que muito me inspiram. Agradeço também à parceria com Leo Nabuco e Tim Wise, em diferentes momentos do trabalho de campo.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela Bolsa de Doutorado, que possibilitou a realização desta pesquisa e a obtenção do título; aos colegas, professores e funcionários do CPDA/UFRRJ, por todo o aprendizado e apoio. E, claro, um especial agradecimento à minha família, amigas e amigos que me apoiam em todas as aventuras da vida.

RESUMO

Entre 2003 e 2011, o Brasil viveu um momento de significativa expansão de sua Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID, influenciado pelo deslocamento do eixo da política externa brasileira para as relações Sul-Sul. O ProSavana, um projeto de cooperação trilateral entre os governos do Brasil, Moçambique e Japão, surgiu nesse contexto, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento rural da região do Corredor de Nacala, em Moçambique. O Programa é percebido nesta tese como uma tentativa de composição de mais uma aliança organizada para responder ao chamado internacional por uma nova etapa da Longa Revolução Verde na África. Uma rede de atores e interesses que encontra suas origens em uma antiga parceria nipo-brasileira voltada para a consolidação de cadeias de *commodities* agrícolas e minerais, na qual o Brasil assumiu originalmente o papel de transmissor de uma determinada visão e de tecnologias de desenvolvimento rural, com o objetivo de reproduzir na Savana moçambicana um modelo já testado no Cerrado brasileiro. A partir do rastreamento das associações existentes entre os diversos atores e interesses, este estudo mostra como são produzidas e sustentadas as principais narrativas sobre o ProSavana, e como despontam as principais controvérsias e disjunções. Observa-se nesta tese que o Programa passa por um processo de ressignificação, em que busca se dissociar da denúncia de usurpação de terras (*LandGrab*), ao mesmo tempo em que são redesenhadas as estratégias, de forma a alterar o foco do Programa para a integração dos pequenos produtores à agricultura comercial. Nesse processo, os atores brasileiros perdem relevância, o que suscita a questão central que a conclusão desta tese busca responder: por que a perspectiva de transferência de visões de desenvolvimento e políticas públicas, que caracteriza a emergente CSS brasileira, não se sustenta no desenho do ProSavana? Essa questão é trazida à tona como forma de iluminar a reflexão sobre os entraves e as possibilidades da difusão das políticas brasileiras para a agricultura e a segurança alimentar e nutricional enquanto referências de cooperação Sul-Sul para os países africanos, em um contexto local e global de disputa de paradigmas sobre perspectivas de desenvolvimento e formas de garantia do direito humano à alimentação.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Revolução Verde; ProSavana; Transferência de Políticas Públicas.

ABSTRACT

Between 2003 and 2011 Brazil experienced a time of significant expansion of its International Development Cooperation, influenced by changes of the foreign policy towards South-South relations. ProSavana, a trilateral cooperation project between the governments of Brazil, Mozambique and Japan, arises in this context, in order to support the rural development of the Nacala Corridor region in Mozambique. The program is perceived in the thesis as an attempt to assemble a new alliance to respond to an international call for a new phase of what is known as the *Long Green Revolution* in Africa. A network of actors and interests originated from a previous Japanese-Brazilian partnership focused on the consolidation of agricultural and mineral commodities chains, in which Brazil originally assumed a role in the transmission of rural development views and technologies, in order to reproduce in the Mozambican Savannah a model already tested in the Brazilian Cerrado. By tracing the associations between the various actors and interests, the study shows how narratives about ProSavana are produced and sustained, and how the main *controversies* and *disjunctions* emerge. The Program goes through a reframing process, it seeks to dissociate itself from denounces of *Land Grab*, at the same time that strategies are redefined in order to change the focus of the Program for the integration of small farmers to commercial agriculture. In this process Brazilian actors lose relevance, which raises the central question answer at the conclusion of this thesis: Why the proposal of transferring development visions and public policies, which featured the emergent Brazilian South South cooperation, did not sustain itself in ProSavana design? This issue is raised to the reflection upon the obstacles and possibilities of the diffusion of Brazilian public policies for agriculture and food and nutrition security as a reference of South-South cooperation with African countries, in a local and global context, of disputes over development paradigms and strategies to guarantee food rights.

Key-words: South-South Cooperation; Green Revolution; ProSavana; Policy Transfer.

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÔNIMOS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABRAPA	Associação Brasileira de Produtores de Algodão
ADECRU	Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais
AEC	Acordos de Estrutura de Cooperação
AGRA	Aliança por uma Revolução Verde na África
ALBRAS	Alumínio Brasileiro S.A.
ALUNORTE	Alumina do Norte do Brasil
AMPA	Associação dos Produtores de Algodão de Mato Grosso
ASA	Articulação Semiárido Brasileiro
ASBRAER	Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
BIA	Melhoria de Áreas para o Negócio
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento (Brasil)
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAADP	Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África
Campo	Companhia de Promoção Agrícola
CCIABM	Câmara de Comércio, Indústria e Agropecuária Brasil-Moçambique
CECAT	Centro de Estudos Estratégicos e de Capacitação em Agricultura Tropical
CE-CPLP	Confederação Empresarial da CPLP
CENIBRA	Celulose Nipo-Brasileira S.A.
CEPAGRI	Centro de Promoção da Agricultura
CGFOME	Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
CGIAR	<i>Consortium of International Agricultural Research Centers</i>
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CLN	Corredor Logístico Integrado de Nacala S.A.
CLUSA	<i>Cooperative League of the USA</i>
CNA	Confederação Nacional da Agricultura (Brasil)
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Brasil)
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Brasil)

CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSA	Comitê de Segurança Alimentar (Nações Unidas)
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTA	Confederação das Associações Econômicas de Moçambique
CTD	Cooperação Trilateral para o Desenvolvimento
DFID	<i>Department for International Development of the United Kingdom</i>
DNEA	Departamento Nacional de Extensão Agrária (Moçambique)
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMPRENDA	<i>Empowering Private Enterprises in the Development of Agriculture</i>
FAMATO	Federação de Agricultura e Pecuária do Mato Grosso
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FGV Agro	Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (Brasil)
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JBPP	Programa de Parceria Brasil-Japão
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LRV	Longa Revolução Verde

MADEP	<i>Mozambique Agro-dealer Development Project</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil)
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário (Brasil)
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Brasil)
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil)
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MINAG	Ministério da Agricultura (Moçambique)
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAPA	Plano de Ação para a Produção de Alimentos
PD	Plano Diretor
PDIF	Fundo para Iniciativas de Desenvolvimento do ProSavana
PEDSA	Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrícola
PEM	Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária
PI	Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência e Extensão Rural (Brasil)
PNISA	Plano Nacional para o Investimento do Sector Agrário (Moçambique)

PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAGRI	Programa Nacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Moçambique)
Prodecer	Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado
PT	Partido dos Trabalhadores
REAF	Rede Especializada sobre Agricultura Familiar
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
RV	Revolução Verde
SDAE	Serviço Distrital das Actividades Económicas
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Brasil)
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutrição
TAR	Teoria Ator Rede
TP	Transferência de Políticas
UNAC	União Nacional de Camponeses (Moçambique)
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UPC	União Provincial de Camponeses
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
Usiminas	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.
ZEE	Zona Econômica Especial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 A EMERGÊNCIA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR	18
1.1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA AGENDA INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO	20
1.2 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA ENQUANTO INSTRUMENTO DA DIPLOMACIA PARA O DESENVOLVIMENTO E DE ESTREITAMENTO DAS RELAÇÕES SUL-SUL	24
1.3 O DISCURSO DA SOLIDARIEDADE E AS IMBRICAÇÕES ENTRE COOPERAÇÃO TÉCNICA, INVESTIMENTOS E FINANCIAMENTO	28
1.4 OS ARRANJOS TRILATERAIS COM PAÍSES DO NORTE E ORGANISMOS INTERNACIONAIS	30
1.5 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA ENQUANTO PARTE DE UMA REDE COMPLEXA DE ATORES E INTERESSES	34
1.6 A FRAGILIDADE INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA.....	38
1.7 ASPECTOS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA A AGRICULTURA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	41
1.8 CAMINHOS PARA A ABERTURA DA CAIXA PRETA DA IMPLEMENTAÇÃO	46
2 POLÍTICA E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR EM MOÇAMBIQUE	57
2.1 DAS SOCIEDADES DOMÉSTICAS À OCUPAÇÃO COLONIAL.....	58
2.2 A INDEPENDÊNCIA E O PROJETO DE SOCIALIZAÇÃO DO CAMPO	61
2.3 AS REFORMAS LIBERAIS E A TRANSIÇÃO DO SOCIALISMO PARA O CAPITALISMO NO CAMPO.....	64
2.4 AS ESTRATÉGIAS E OS PLANOS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR.....	66
2.5 AJUDA HUMANITÁRIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A AGRICULTURA	69
2.6 AS NOVAS ALIANÇAS INTERNACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA REVOLUÇÃO VERDE E DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM MOÇAMBIQUE	73
2.7 CONTROVÉRSIAS DA NOVA ETAPA DA LONGA REVOLUÇÃO VERDE NA ÁFRICA.....	82
3 PRECEDENTES, ORIGENS E CONTESTAÇÕES À COOPERAÇÃO TRILATERAL ENTRE O BRASIL, O JAPÃO E MOÇAMBIQUE PARA A REPRODUÇÃO DA EXPERIÊNCIA DO CERRADO BRASILEIRO NA SAVANA MOÇAMBIQUANA	90

3.1	A COOPERAÇÃO NIPO-BRASILEIRA PARA A TRANSFORMAÇÃO DO CERRADO BRASILEIRO EM UM CELEIRO DE GRÃOS E A NOVA PERSPECTIVA DE PARCERIA PARA O ENFRENTAMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR GLOBAL ..	91
3.2	AS TECNOLOGIAS PARA A AGRICULTURA TROPICAL E O DISCURSO DAS SIMILARIDADES NA COMPOSIÇÃO DE UM MODELO A SER TRANSFERIDO PELA CSS.....	96
3.3	COOPERAÇÃO E INVESTIMENTOS NIPO-BRASILEIROS PARA A INTEGRAÇÃO DO CORREDOR DE NACALA ÀS CADEIAS GLOBAIS DA AGRICULTURA E MINERAÇÃO	108
3.4	O ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL-JAPÃO-MOÇAMBIQUE: UM CASAMENTO TRILATERAL DE INTERESSES	113
3.5	A PERSPECTIVA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO NOS PRIMEIROS EVENTOS E NOTÍCIAS	122
3.6	DA DESCONFIANÇA AO REPÚDIO: A CONSTRUÇÃO DE UM DISCURSO CRÍTICO PELO MOVIMENTO CAMPONÊS MOÇAMBICANO	125
3.7	O EMBATE DE VISÕES DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA O CORREDOR DE NACALA E O DESPONTAR DAS CONTROVÉRSIAS	134
4	MOBILIDADE E MUTAÇÕES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO: O DESPERTAR DAS CRÍTICAS E OS ESFORÇOS DE RECONCEITUALIZAÇÃO DO PROSAVANA	143
4.1	A PERSPECTIVA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS	144
4.2	MELHORIA DA CAPACIDADE DE PESQUISA: TRANSFERÊNCIA TECNOLÓGICA PARA QUEM?.....	150
4.3	PLANO DIRETOR: UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO RURAL EM CHEQUE	156
4.4	PLANO DE EXTENSÃO E MODELOS: A TÁBUA DE SALVAÇÃO?	164
4.5	AS CONTROVÉRSIAS EM NÍVEL LOCAL	171
4.6	A DANÇA DOS ATORES NO REDESENHAR DO PROGRAMA: ADAPTAÇÕES DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	179
	CONCLUSÃO.....	183
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	196
	DEMAIS OBRAS CONSULTADAS	203
	ANEXO.....	205

INTRODUÇÃO

Em 2011, quando buscava definir meu tema de tese, o Brasil passava por um importante momento de inflexão de sua trajetória na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CID. O país transitava da condição principal de receptor para a de doador de cooperação, um movimento influenciado pelo deslocamento do eixo da política externa brasileira para as relações Sul-Sul. Enquanto emergente ator da CID, o país se promovia internacionalmente como um difusor de visões de desenvolvimento e de boas práticas de políticas públicas para os demais países do Sul, o que resultou, especialmente entre os anos de 2003 e 2011, em uma significativa expansão da cooperação brasileira. No que se refere à agenda da agricultura e da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN¹ esse *boom* foi ainda mais expressivo, impulsionado por um cenário internacional que buscava respostas para a crise mundial de alimentos de 2007-2008. Isso fez com que visões de desenvolvimento e políticas públicas ligadas a essa agenda fossem movidas para países africanos através de acordos de cooperação.

Foi nesse contexto que os governos do Brasil, Japão e Moçambique dão início, em 2011, ao ProSavana, um Projeto com previsão de vinte anos, que visa a “criar novos modelos de desenvolvimento agrícola, tendo em conta os aspectos ambientais e socio-económicos, buscando o desenvolvimento agrícola rural e regional orientado para o mercado e com vantagens competitivas”², com a vistas a “melhorar as condições de vida da população no Corredor de Nacala”³, em Moçambique. No arranjo de cooperação do ProSavana, o Brasil é representado pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC; o Japão, pela Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA (do inglês, *Japan International Cooperation Agency*); e Moçambique por seu Ministério da Agricultura – MINAG. O Programa é formado por três componentes, que são, pelo

¹ No Brasil, adota-se como concepção abrangente e intersetorial que orienta as políticas públicas o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, que consiste na “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Art. 3º, da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006). São princípios interligados à noção de SAN, o direito humano à alimentação e a soberania alimentar, este último compreendido como o reconhecimento do direito dos povos em determinar livremente o que vai produzir e consumir de alimentos.

² PROSAVANA. *O que é o ProSAVANA*. Disponível em: <<http://www.prosavana.gov.mz/o-que-e-o-prosavana/?lang=pt-pt>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

³ Idem.

lado do Brasil, geridos por agentes executores com perfis políticos e institucionais bastante diferenciados. São eles: i) o Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia – PI, executado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa (ABC; EMPRABA, 2011); ii) o Plano Diretor – PD, instrumento de planejamento criado em parceria com o Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas – FGV Agro; e iii) o Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária – PEM, que tem como agentes executores a Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – ASBRAER e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, este último incorporado em uma fase mais avançada do ProSavana.

A área de atuação do ProSavana, que se estende ao longo do Corredor de Nacala (Figura 1), região situada no norte de Moçambique, abrange 19 distritos nas províncias de Nampula, Zambézia e Niassa. Para o governo moçambicano, essa é uma região prioritária de desenvolvimento, pois faz parte de uma ampla estratégia baseada na criação de corredores logísticos para o escoamento da produção. O Corredor Logístico de Nacala, formado por 912 quilômetros de ferrovias que ligam a mina de Moatize ao terminal portuário de Nacala-a-Velha (Figura 2), encontra-se em acelerado processo de modernização, com o objetivo principal de ampliar a capacidade de escoamento de carvão entre a província de Tete, onde a empresa brasileira Vale S.A. está presente desde 2004 explorando uma das maiores reservas de carvão siderúrgico de alta qualidade do mundo. A localização do porto, voltada para os mercados da Ásia, é uma importante vantagem não só para a exportação de carvão mineral, mas também, em médio prazo, para o mercado de *commodities* alimentares, uma vez que o Corredor conecta o mar à Savana africana, sendo uma das mais cobiçadas fronteiras agrícolas globais.



Figura 1 - Mapa do Corredor de Nacala conforme PI do ProSavana

Fonte: ABC; EMBRAPA, 2011.



Figura 2 - Trecho de 912 km de ferrovia no Corredor de Nacala

Fonte: página eletrônica da Vale S.A.⁴

Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (do inglês, *Food and Agriculture Organization*), cerca de 80% da população de Moçambique tem a agricultura como principal fonte de subsistência e aproximadamente 73% vive em áreas rurais (FAO, 2014). A atividade agrícola é fortemente bipolarizada. De um lado, estão 3,2 milhões de pequenos agricultores que produzem 95% da contribuição total da agricultura para o Produto Interno Bruto – PIB e, de outro, cerca de 400 agricultores comerciais

⁴ Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/PT/business/logistics/railways/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

que produzem os restantes 5% (FAO, 2014). De acordo com o PD, na região de abrangência do ProSavana, a maioria dos habitantes são produtores de pequena escala, dedicados ao que o MINAG classifica como Exploração Agropecuária Familiar, definida como "exploração em que pelo menos 75% da mão-de-obra agrícola é fornecida pelo agregado familiar do produtor, e que não recebem salário" (MINAG, 2015). São pequenos produtores e produtoras, camponeses e camponesas, como se autodenominam, que trabalham utilizando machada de cabo curto, em pequenos terrenos de cultivo chamados de machambas (Figura 3).



Figura 3 - Mulheres camponesas no distrito de Gurue

Fonte: imagem registrada pela autora

A região do ProSavana é onde vive um dos mais numerosos grupos étnicos de Moçambique, o povo Macua, que tem como língua oficial o Emakuwa e que em 1997 era formado por mais de três milhões e meio de pessoas (MARTÍNEZ, 2009). A agricultura macua é tradicionalmente seminômade, cultiva-se o terreno por um determinado tempo, depois busca-se um novo lugar, um sistema de produção que atualmente se reconhece como agricultura de pousio, que permite o repouso e o revezamento das terras cultiváveis, de forma a torna-las mais férteis. Apesar das diferenças entre os vários grupos Macua, há uma história comum sobre seu mito de origem. Todos os macuas se referem ao monte Namuli, uma montanha de 2.419 metros de altura, como o centro e lugar originário primordial, ocupando um lugar muito importante na cosmovisão desse povo (MARTÍNEZ, 2009). Segundo a tradição, os primeiros humanos, depois de terem

sido criados nas mais altas grutas dessa serra, desceram a planície, se multiplicando e dando origem aos diferentes povoados. O monte Namuli, que é para os macuas um lugar sagrado, encontra-se às margens do Corredor de Nacala, no distrito de Gurue, uma das regiões de atuação do ProSavana, que é hoje a mais importante região de produção de soja de Moçambique.

O ProSavana foi um programa que nasceu marcado por fortes desconfianças e contestações, que acabaram se consolidando como um amplo movimento de resistência global, liderado pela União Nacional de Camponeses – UNAC, a principal representação camponesa moçambicana, com o apoio de outras organizações e movimentos sociais moçambicanos, brasileiros, japoneses e globais. O movimento se organizou originalmente como reação às primeiras notícias sobre o Programa, que transpareciam a perspectiva de internacionalização do agronegócio brasileiro e de reprodução na Savana moçambicana do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado – Prodecer, um projeto iniciado em finais da década de 70, que tinha como objetivo ampliar a oferta mundial de alimentos, em especial a soja, e levou ao loteamento do Centro-Oeste brasileiro em latifúndios, o que transformou o Cerrado em um celeiro de grãos. A resistência local encontrou convergência com o movimento internacional de denúncia de compra, por investidores estrangeiros, de largas extensões de terras em países em desenvolvimento, um fenômeno denominado acaparamento de terras (do inglês *landgrabbing*) que se intensificou a partir da crise alimentar de 2007-2008. Essa convergência acabou por culminar, em meados de 2014, no lançamento da campanha Não ao ProSavana. O que será observado ao longo desta tese é a emergência, no Corredor de Nacala, de um amplo campo de controvérsias, uma vez que o ProSavana se tornou palco central dos embates sobre visões de desenvolvimento rural, não apenas para a região, mas para o país, e consequentemente para a CID. Transformou-se, assim, em uma das mais polêmicas experiências com a qual está envolvida a cooperação brasileira.

Meu interesse em estudar o ProSavana, como forma de observar as controvérsias da emergente cooperação brasileira para a agricultura e a segurança alimentar, vem de uma trajetória ativista, acadêmica e profissional de mais de quinze anos de atuação na consolidação do que é atualmente a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN brasileira. Ao longo desses anos, pude observar o crescente interesse dos países do Sul em relação a nossas políticas públicas, o que resultou em uma ampla, porém desordenada e pouco sistematizada, e por

vezes contraditória, agenda de Cooperação Sul-Sul – CSS. No período em que trabalhei na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, entre 2008 e 2011 – últimos anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva –, participei de uma série de iniciativas de intercâmbio e missões internacionais junto a países que vinham conhecer a estratégia Fome Zero⁵, amplamente divulgada e reconhecida internacionalmente como uma estratégia de sucesso no combate à fome. Participei, em 2010, da organização e dos desdobramentos políticos do encontro Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, no qual estavam presentes autoridades políticas de 45 países africanos e que tinha como objetivo mostrar aos líderes africanos as políticas brasileiras no campo da agricultura e da segurança alimentar e nutricional. Porém, meu interesse pela agenda da CID é ainda anterior a esse período, uma vez que realizei meu mestrado em um instituto de Estudos de Desenvolvimento (do inglês *Development Studies*), o *Institute of Social Studies* – ISS na Holanda, quando comecei a conhecer mais de perto e desenvolver um olhar crítico sobre a indústria do desenvolvimento dos países do Norte. Com essa trajetória acadêmica e profissional, me parecia interessante observar como o Brasil iria se estruturar enquanto um ator provedor da CID, em um importante momento de inflexão da política externa brasileira.

A escolha pelo ProSavana, enquanto objeto de estudo, se explica não só pela dimensão do Programa, mas sobretudo por se tratar de uma iniciativa de natureza controversa, sobre a qual, até então, pouco se conhecia. Nesse sentido, me pareceu interessante a perspectiva de abertura da caixa preta do processo de implementação e, em especial, a possibilidade de observação da ressignificação de diretrizes e estratégias pela qual o Programa passou no período de meus estudos. Acredito que a análise desse momento, em que os proponentes do ProSavana se reorganizaram em busca da superação das controvérsias – ainda que elas não tenham chegado a ser superadas até o fim dos meus estudos de campo –, faz emergir importantes questões que iluminam os desafios da cooperação brasileira para a agricultura e a segurança alimentar com a África. Cabe esclarecer que meu engajamento com essa agenda esteve sempre associado à

⁵ A estratégia Fome Zero foi lançada em 2003, como um programa de governo voltado para o combate à fome e para a garantia do direito humano à alimentação, que integrava iniciativas de 16 ministérios. Organizava-se em quatro eixos: i) acesso aos alimentos; ii) fortalecimento da agricultura familiar; iii) geração de renda; iv) articulação, mobilização e controle social. Mais tarde, em 2010, a partir do amadurecimento dos programas e estratégias, o que era uma prioridade de governo, uma ideia força, institucionalizou-se no que é atualmente a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN.

promoção de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e que sustento uma postura crítica em relação ao modelo do agronegócio brasileiro. Entretanto busquei, ao longo da tese, adotar um olhar que considera a complexa agência dos atores e que busca superar polarizações clássicas que tendem a simplificar o campo das relações.

Estudar o ProSavana, um programa cercado de polêmicas e disputas de narrativas, representou para mim, desde o momento em que o escolhi como objeto de estudo, uma oportunidade investigativa cercada de desafios, sobretudo porque exigia o mergulho em outras culturas, em um país que eu pouco conhecia. Se por um lado, esse era o grande desafio, por outro, foi também a minha principal motivação. Ao longo do doutorado, realizei duas viagens a Moçambique, cada uma delas de aproximadamente três meses. O primeiro estudo de campo aconteceu entre 5 de janeiro e 20 de fevereiro de 2014, e o segundo entre 15 de novembro de 2014 e 10 de fevereiro de 2015. A última viagem a Moçambique foi combinada com uma consultoria para a Organização Não Governamental – ONG Action Aid Brasil, quando dirigi e produzi um filme curta metragem sobre a presença da cooperação e os investimentos brasileiros no Corredor de Nacala⁶, além de um estudo de caso⁷ sobre a cooperação brasileira na formulação e implementação do programa nacional de alimentação escolar de Moçambique.

Quando dei início à minha pesquisa ainda eram muito poucas as informações públicas e estudos sobre o ProSavana, o que deixava muitas dúvidas quanto ao seu estágio de implementação. Além disso, o que vinha sendo divulgado na mídia e as cada vez mais acirradas críticas da sociedade civil criavam uma narrativa que já naquele momento me parecia extremamente marcada pelos posicionamentos ideológicos do movimento camponês internacional. Por essas razões, antes da minha primeira viagem para Moçambique, realizei em novembro de 2013, em Brasília, duas entrevistas que forneceram as primeiras pistas para meu trabalho investigativo. Entrevistei um representante da Embrapa e outro da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater, do Distrito Federal, ambos haviam participado do ProSavana desde seu momento inicial de proposição. Nessa primeira ida a Brasília, tentei, sem sucesso, entrevistar um representante da ABC. Muitas outras tentativas de contato com a Agência

⁶ O curta metragem *Daqui a Nada* está disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/videos/daqui-nada>>.

⁷ A publicação *Cooperação Sul-Sul Brasileira: a experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique* está disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/publications/cooperacao-sul-sul-brasileira-experiencia-do-programa-nacional-de-alimentacao-es>>.

em Brasília foram feitas mais tarde, sem que houvesse respostas. Logo depois, segui para o estudo de campo em Moçambique, de carácter exploratório. Nesse primeiro momento, busquei i) mapear e entrevistar os principais atores; ii) compreender o estágio e os desafios de implementação de cada um dos três componentes do programa – PI, PD e PEM –; e iii) mapear as controvérsias. Não fui a campo com perguntas muito prontas, nem tampouco estavam claros para mim os objetivos da pesquisa, que foram construídos apenas após essa primeira etapa. Se essas eram as motivações empíricas, no fundo o que me parecia mais essencial era tocar com meus pés o solo da região, conhecer a paisagem e o povo local, percorrer parte da antiga ferrovia que liga Nampula a Cuamba (Figura 4), espinha dorsal do Corredor de Nacala.



Figura 4 - Camponeses vendendo sua produção na estação de Ribaué

Fonte: imagem registrada pela autora

No primeiro campo o que fiz foi seguir o trajeto da ferrovia entre as cidades de Nampula e Cuamba. Em Nampula fica a sede do gabinete de coordenação local do ProSavana, onde trabalham os técnicos diretamente envolvidos na implementação do PEM e do PD, e do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique – IIAM, de onde se faz a coordenação do PI. É também nesse distrito que estão os representantes de movimentos sociais e organizações não governamentais que se organizaram enquanto as primeira vozes críticas locais ao ProSavana,

ligados à União Provincial de Camponeses – UPC de Nampula e à plataforma da Sociedade Civil de Nampula. As entrevistas realizadas em Nampula, com representantes oficiais do ProSavana e da sociedade civil, ajudaram a moldar o trajeto ao longo do Corredor de Nacala, que, em grande parte, foi feito por trem, ou comboio, como chamam os moçambicanos. Fazer esse percurso me fez perceber a relevância dessa antiga ferrovia para o escoamento da produção agrícola da população local e para o abastecimento alimentar da região, assim como os possíveis impactos nos modos de vida tradicionais e na dinâmica econômica local, a serem causados pela eminente transformação do trem de passageiros em trem de carga de minérios e grãos, e a perspectiva de chegada da agricultura de larga escala. Outras entrevistas aconteceram no distrito do Guruê, junto a representantes do governo local, de associações de pequenos produtores do distrito, e na visita à Agromoz – um empreendimento agrícola de produção de soja de 10.000 hectares, sociedade entre brasileiros, moçambicanos e portugueses, que se encontra às margens do monte Namuli (Figura 5). Em Maputo, capital de Moçambique, entrevistei representantes do MINAG, da UNAC e acadêmicos moçambicanos. O primeiro estudo de campo se encerrou com uma entrevista coletiva no Gabinete de Coordenação do ProSavana, que contou com a participação dos representantes oficiais do Programa, da JICA, da ABC e do MINAG.



Figura 5 - Fazenda da Agromoz às margens do monte Namuli

Fonte: imagem registrada pela autora

Esse primeiro contato me permitiu perceber que o ProSavana encontrava-se em uma fase muito inicial de implementação. Ainda eram poucos os sinais do Programa no território e a corrida de produtores brasileiros para o Corredor parecia mais uma ameaça do que uma realidade. Os atores brasileiros pareciam estar deixando de ser relevantes na implementação, juntamente com a perspectiva de transferência da experiência brasileira. Concluí também que as principais controvérsias do ProSavana se organizavam em torno da disputa de visões de desenvolvimento rural para o Corredor de Nacala, mais especificamente dois aspectos interligados: i) o uso e aproveitamento das terras; e ii) a integração dos pequenos produtores à agricultura comercial. Antes de embarcar para o meu segundo estudo de campo, fiz uma importante escolha, optei por focar meus estudos no segundo aspecto, uma opção que foi motivada, primeiramente pela percepção de que modelos de integração de pequenos, médios e grandes produtores estavam se transformando em um elemento central no desenho do ProSavana e, depois, por acreditar que o olhar sobre essa controvérsia poderia me oferecer melhores elementos para a reflexão sobre a cooperação brasileira no campo da agricultura e da segurança alimentar. Antes de voltar a Moçambique, em setembro de 2014, fiz mais uma viagem a Brasília, onde entrevistei dois representantes do MDA com o objetivo de compreender a entrada tardia desse ministério no ProSavana. Em novembro, voltei a Moçambique para continuar o rastreamento dos atores diretamente envolvidos na implementação da cooperação trilateral. Dessa vez, me interessava chegar à escala mais local possível, o que me levou aos distritos de Ribaué e Monapo, na Província de Nampula, onde entrevistei lideranças camponesas, produtores de médio porte e gestores públicos distritais, buscando compreender como as controvérsias se expressavam no território. Interessava-me também entrevistar outros atores da CID que tinham presença relevante nas áreas rurais do Corredor de Nacala, como aqueles associados à cooperação dos EUA e à Aliança por uma Revolução Verde na África – AGRA (do inglês, *The Alliance for a Green Revolution in Africa*). Mais uma vez encerrei o campo em Maputo, em uma entrevista com o representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana. A lista completa das 46 entrevistas realizadas por mim para este estudo consta no Anexo desta tese.

No campo das leituras, muitas são as possibilidades teórico-metodológicas para se estudar um programa de CID como o ProSavana. A literatura sobre a CSS e os chamados doadores emergentes, apesar de pouco desenvolvida teoricamente, apresenta múltiplas possibilidades disciplinares, que passam pelo campo das relações internacionais, da antropologia,

da ciência política, dos estudos de desenvolvimento, entre outras. Portanto, um de meus grandes desafios foi a definição sobre a orientação teórico-metodológica que iria orientar esta tese. Para Cesarino (2012), a CSS tende a ser vista através de lentes adaptadas, originalmente moldadas para o desenvolvimento internacional realizado pelos países do Norte, o que leva muitos pesquisadores a adotar uma perspectiva de olhar para ela em termos de suas diferenças em relação à cooperação tradicional Norte-Sul. No Brasil, a CSS tem sido objeto de estudo, principalmente, no campo das relações internacionais, o que se explica pela percepção amplamente difundida da cooperação enquanto um instrumento da política externa. Para Ayllón e Leite (2010), um empecilho aos estudos da CSS nesse campo de estudos é a tendência a ignorar as teorias sobre cooperação produzidas por outras áreas, tais como a sociologia e a antropologia, focando em um referencial teórico-analítico específico em que a cooperação internacional é entendida estritamente como coordenação de políticas. A autora considera que deve ser valorizado o diálogo com os estudos sociológicos, em que a cooperação internacional tende a ser entendida como um processo de troca, que envolve indivíduos ou grupos sociais, uma vez que busca analisar em que medida as partes envolvidas estão sendo beneficiadas e as iniciativas estão estimulando o desenvolvimento dos beneficiários e realizando os interesses dos doadores, sendo este último ponto amplamente ignorado pela literatura em Relações Internacionais especializada em CSS (AYLLÓN e LEITE, 2010).

Um campo que vem se abrindo entre os pesquisadores da cooperação brasileira, dada a forte característica de difusão e transferência de políticas públicas que caracteriza a nossa CSS, é o enfoque na **transferência de políticas (TP)**, que surge originalmente nas ciências políticas, mas que recentemente vem trilhando novos caminhos mais multidisciplinares. Além da ideia de transferência, que deu origem a todo um campo de estudos, outras terminologias que adicionam um caráter mais relacional e construtivista, como as noções de **composição, mobilidade e mutação de políticas**, propostas por McCann e Ward (2013), aparecem como alternativas analíticas que se apoiam em métodos etnográficos baseados no olhar sobre os atores envolvidos na transferência/mobilidade das políticas e dos processos vivenciados pelos que são diretamente afetados por elas. Outro caminho de entrada possível para os estudos sobre a cooperação brasileira são os que se abrem a partir das contribuições teóricas e metodológicas provenientes da **antropologia do desenvolvimento e da cooperação internacional**. Entre as muitas abordagens possíveis, me interessa em particular as centradas nos atores e nas noções de redes e mediadores,

como, por exemplo, as contribuições provenientes do trabalho de David Mosse (2005), que busca examinar os fazeres e refazeres da política, assim como as práticas que a política legitima como processo social, chamando a atenção para a importância de se olhar para as **relações que existem entre a *policy* e a prática**.

Como se vê, e se desenvolverá ao longo dos capítulos, as abordagens acima introduzidas valorizam o olhar analítico sobre as relações, os atores e as redes, o que revela um determinado viés, a escolha da perspectiva analítica no desenvolvimento do presente estudo. Essa escolha é altamente influenciada pelo que o sociólogo e antropólogo francês, Bruno Latour, denomina **sociologia das associações** (LATOURE, 2012). Em seu livro *Reagregando o Social*, Latour (2012) aponta a importância de questionar aquilo que se entende por social e por sociedade, termos comumente designados como um estado estabilizado de coisas. Para o autor, não está claro se existem relações que sejam suficientemente específicas para serem chamadas de sociais, nem que possam agrupar-se para conformar um domínio especial que funcione como uma sociedade. Para ele, é chegada a hora de modificar o que se busca expressar como social, e isso requer construir uma noção alternativa da própria sociologia; substituir o objeto a ser estudado por outra matéria feita de relações sociais; e, naturalmente, adotar novas metodologias de pesquisa. A partir dessa perspectiva, o social é visto como uma sucessão de associações entre elementos heterogêneos; a sociedade, como um dos muitos elementos de conexão; e, conseqüentemente, o exercício da sociologia, como um rastreamento de associações (LATOURE, 2012).

A sociologia das associações proposta por Latour se insere, juntamente com outras abordagens relacionais, em um conjunto de correntes de teorização social que valorizam o **rastreamento das associações e a formação de redes**, mas que não têm a pretensão de gerar grandes narrativas ou totalidades. O que se percebe ao ler alguns autores das abordagens relacionais, tais como Latour (2012) e Boltanski e Chiapello (2009), é que eles têm se proposto a desafiar alguns dos principais dilemas das ciências sociais no que se refere ao tradicional tratamento binário que posiciona em extremos opostos: micro e macro, agência e estrutura, indivíduo e contexto, entre outras assimetrias. E o fazem através da adoção do conceito de redes e da perspectiva de que são os próprios atores que dão sentido ao social. Ao fazê-lo, transitam, sem

necessidade nenhuma de rotulação, por todo o espectro existente entre os extremos, **acionando várias escalas.**

Enquanto cientista social, em constante trânsito entre a academia, o ativismo e a gestão de políticas públicas, uma das questões que ao mesmo tempo me motiva e inquieta é a consciência de que a pesquisa é sempre uma forma de fazer política, uma vez que trata-se de agregar ou compor politicamente aquilo de que é feito o mundo comum. O que me interessa nessa perspectiva mais relacional das ciências sociais, e conseqüentemente em meu objeto de pesquisa, é a possibilidade de seguir os atores, compreender as explicações por eles acionadas, seu permanente processo de articulação e rearticulação, o que se apresenta como uma possibilidade metodológica de rastreamento de processos de composições políticas em constante movimento.

A abordagem a ser adotada no âmbito deste estudo se alimenta dessas influências e pretende experimentar a combinação de perspectivas teóricas e metodológicas de mais de um campo disciplinar, que na minha visão são complementares, especialmente porque todas elas, independente da origem, adotam a abordagem relacional. A inspiração principal do percurso metodológico trilhado foi a **Teoria Ator Rede – TAR**, proposta que surge em meados da década de 1980, a partir dos trabalhos de Bruno Latour, Michel Callon e John Law. Na TAR, o que importa observar não é a sociedade, e sim as associações, as redes em formação; o que na terminologia de Latour (2012) se define como **agregados sociais** (do inglês, *social assemblages*). Cabe destacar que não tenho a pretensão de aplicar a TAR, mas de me apropriar de alguns de seus conceitos chave e pistas metodológicas, em combinação com conceitos e ideias presentes nas demais abordagens metodológicas e analíticas aqui empregadas. Esses conceitos serão melhor explorados no Capítulo 1 e incorporados nos Capítulos 3 e 4, quando busco mostrar como se conformam os principais agregados sociais e narrativas sobre o ProSavana e como surgem as **controvérsias.**

Uma segunda perspectiva a ser explorada é a que se desdobra dos estudos sobre transferência e mobilidade de políticas públicas, dado que o ProSavana traz em sua gênese a tentativa de transferência Sul-Sul de visões, políticas e tecnologias de desenvolvimento do Cerrado brasileiro para a Savana moçambicana. Pretendo olhar para essas práticas a partir da ótica de **composições, mobilidades e mutações de políticas**, tal qual proposta pelos geógrafos

McCann e Ward (2013). Na conclusão do Capítulo 1, exploro melhor esses conceitos, também amplamente utilizados no Capítulo 3, onde mostro como o governo brasileiro foi capaz de **compor** uma convincente história de “sucesso” em agricultura tropical a ser transferida para o outro lado do Atlântico. Já no Capítulo 4, descrevo a forma como essa composição inicial é adaptada, ou melhor, movida e transformada quando aponta em território moçambicano.

O enfoque adotado se complementa e se completa pela perspectiva da etnografia da cooperação para o desenvolvimento, tendo como referência a abordagem de David Mosse (2005), que aposta no mergulho na rede de atores e na análise sobre **a forma como as interpretações da política são produzidas e sustentadas socialmente**. Mosse (2005) sugere que as grandes agências de desenvolvimento do Norte empreendem enormes esforços na conceitualização e reconceitualização do desenvolvimento para buscar descartar sinais do colonialismo ou de interesses comerciais, em uma eterna ressignificação de paradigmas. Essa prática não se difere muito do que pude observar em relação ao ProSavana, um programa que, mesmo antes do início de sua implementação, já foi denunciado como uma iniciativa de usurpação de terras e de promoção dos interesses do agronegócio internacional e que desde então vem em um infundável processo de ressignificação. As visões de Mosse (2005) são exploradas no Capítulo 1 e influenciam principalmente o exercício de observação sobre o processo de ressignificação do Programa, abordado mais profundamente no Capítulo 4.

Importa observar que a combinação teórico-metodológica que orienta a tese foi se construindo ao longo do percurso, sendo este um dos grandes desafios por mim enfrentados, na medida em que não pretendia me inspirar em marcos analíticos adotados nos estudos da cooperação Norte–Sul, e tampouco havia significativas referências de estudos sobre a fase de implementação da cooperação Sul-Sul. A realização da tese foi, portanto, um campo de experimentação, uma bricolagem de conceitos e teorias, a partir da qual busquei uma forma de relatar e analisar a emergente cooperação brasileira no campo da agricultura e da segurança alimentar e nutricional, a partir daquilo que me parece como uma de suas mais relevantes especificidades: a perspectiva de transferência/mobilidade de visões de desenvolvimento e políticas públicas.

No âmbito desta tese, o ProSavana é por mim considerado como uma composição de múltiplos atores e interesses em movimento e mutação, que ganha vida real a partir de um acordo

de cooperação firmado e coordenado pelos governos dos três países proponentes, sendo que, nessa composição, o Brasil assume originalmente o papel de transmissor de visões e tecnologias de desenvolvimento rural. O que fiz neste estudo foi rastrear as associações existentes entre os diversos atores e interesses envolvidos no ProSavana, da escala global à local, para mostrar como são produzidas e sustentadas as principais narrativas sobre o Programa, como despontam as controvérsias, e como ele vai sendo constantemente ressignificado em busca de uma visão estabilizada entre os vários atores. Analiso como as diferentes visões de desenvolvimento e as políticas públicas que são desterritorializadas do Cerrado brasileiro para a Savana moçambicana, através da cooperação trilateral, são compostas enquanto experiências de “sucesso” e como se comportam e se transformam quando são movidas para o continente africano. Um de meus objetivos principais é a observação do que chamo de **disjunções** do processo de composição, mobilidade e mutação, conceito por mim adotado como forma de abordar tanto as distâncias entre a *policy* e a prática, ao longo do processo de implementação, quanto os desvios próprios da adaptação. No processo de mobilidade ou de transferência de visões e políticas, as disjunções referem-se às diferenças entre as condições de implementação em cada um dos contextos. São, portanto, os aspectos que mais adicionam complexidade ao processo de mobilidade, ou até mesmo que chegam a tornar inviável a adaptação de visões e políticas públicas que se pretende mover entre duas territorialidades ou realidades sociais, culturais, políticas e econômicas distintas.

O ProSavana, tal qual formulado originalmente, com base na transferência a um novo continente de uma história de “sucesso” da primeira Revolução Verde – RV, é por mim percebido nesta tese como a tentativa de composição de uma nova aliança organizada para responder ao chamado internacional por uma nova etapa da RV no continente africano. Uma articulação que encontra suas origens em uma antiga parceria nipo-brasileira voltada para a consolidação de cadeias de commodities agrícolas e minerais. Para sustentar essa ideia, adoto a noção de **Longa Revolução Verde – LRV**, proposta por Patel (2013). O autor argumenta que a RV, normalmente interpretada como um processo que começou em 1940 e perdurou até 1970, teria iniciado ainda antes e continuado até os dias atuais. Ele defende a ideia de que vivemos, entre os séculos XX e XXI, uma LRV e propõe a adoção de uma perspectiva analítica de longa duração, uma forma de olhar que permite uma melhor compreensão sobre as origens e as consequências da própria noção de RV e sobre as transformações ainda em curso (PATEL,

2013). Importa deixar claro que, nos vários momentos em que falo em “sucesso” da primeira RV ou do desenvolvimento do Cerrado brasileiro, não expresse uma opinião pessoal. Não realizo, no âmbito desta tese, nenhuma tentativa de avaliação quanto ao sucesso ou não dessas experiências. Quando falo em “sucesso” refiro-me às narrativas acionadas pelos diversos atores e alianças que baseiam sua atuação na defesa da ideia de que a RV original foi uma história inequivocamente efetiva e, portanto, passível de ser reproduzida na África, tema que será abordado no Capítulo 2.

No primeiro capítulo desta tese, realizo uma ampla revisão de literatura como forma de compreender a emergente CSS brasileira no contexto da CID e enquanto instrumento da diplomacia brasileira para o estreitamento das relações Sul-Sul. Exploro alguns dos que considero como principais aspectos da cooperação brasileira no período em análise deste estudo (2009-2016), tais como as imbricações entre cooperação técnica, investimentos e financiamento; os arranjos trilaterais com países do Norte e organismos internacionais; e a fragilidade institucional do aparato de cooperação. Mostro também como a projeção internacional da estratégia Fome Zero movimentou a cooperação no campo da agricultura e da segurança alimentar e nutricional e como despontou o debate sobre o papel da cooperação na exportação das contradições domésticas das estratégias brasileiras de desenvolvimento rural. Por fim, e para explorar as possibilidades teórico-metodológicas de observação da etapa de implementação do ProSavana, abordo algumas das principais referências que orientam esta tese. O segundo capítulo é dedicado às políticas nacionais e de cooperação para o desenvolvimento rural e a segurança alimentar em Moçambique. Ao longo do Capítulo 2, realizo uma revisão bibliográfica que busca identificar alguns dos mais continuados e persistentes traços no histórico de desenvolvimento rural moçambicano, além dos mais novos marcos da agenda de desenvolvimento rural do continente africano, entre os quais tem destaque o Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África – CAADP (do inglês, *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*), uma iniciativa comum da União Africana. Busco ainda mapear o debate sobre as novas alianças que estão promovendo uma nova etapa da LRV na África, como é o caso da Aliança por uma Revolução Verde na África – AGRA (do inglês, *The Alliance for a Green Revolution in Africa*) e da Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional (Nova Aliança).

Nos Capítulos 3 e 4 aparecem de forma mais destacada as entrevistas realizadas no trabalho de campo. O terceiro capítulo é dedicado aos precedentes e origens do ProSavana e ao surgimento do movimento de resistência ao Programa, o que realizo a partir do rastreamento dos atores e das associações que se constroem entre os agentes públicos proponentes da cooperação trilateral, por um lado, e os movimentos camponeses e globais, por outro. No Capítulo 3, meu olhar está voltado para a *policy* e não ainda para a prática de implementação. Pretendo nele mostrar como se construíram os principais agregados sociais e as narrativas sobre o ProSavana e como despontaram a controvérsias, bem como as tentativas de diálogo. Pretendo também mostrar alguns aspectos que caracterizaram as origens e os primeiros anos do ProSavana, tais como a formação da cooperação nipo-brasileira para o enfrentamento da segurança alimentar global, a composição de uma experiência de referência em agricultura tropical a ser transferida pela CSS; as estratégias combinadas de cooperação e investimentos para a integração do Corredor de Nacala às cadeias globais da agricultura e mineração; e a perspectiva de internacionalização do agronegócio brasileiro. Por fim, busco apresentar o embate de visões de desenvolvimento rural que se caracterizam como controvérsias no Corredor de Nacala. Já no Capítulo 4, volto meu olhar para o local, para o início do processo de implementação. Busco analisar como se territorializam as controvérsias e se reorganizam os discursos e as estratégias dos agentes da cooperação no processo de implementação dos três componentes oficiais do programa – PI, PD e PEM –, para responder tanto as críticas quanto as necessidades inerentes ao processo de adaptação.

Nas considerações finais, sintetizo as principais conclusões desta tese, entre as quais destacam-se as que buscam responder ao que considero como uma questão central: **por que a perspectiva de transferência de visões de desenvolvimento e políticas públicas, que caracteriza a CSS brasileira, não se sustentou no desenho do ProSavana?** Essa questão é trazida à tona como forma de iluminar a reflexão sobre os entraves e as possibilidades da difusão das políticas brasileiras para a agricultura e a segurança alimentar e nutricional enquanto referências da CSS junto aos países africanos, em um contexto local e global de disputa de paradigmas sobre perspectivas de desenvolvimento rural e formas de garantia do direito humano à alimentação.

1 A EMERGÊNCIA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR

Em um cenário de significativas alterações na geopolítica global relacionadas aos novos posicionamentos políticos e econômicos dos países que compõem o bloco conhecido como BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, o Brasil viveu, entre 2002 e 2010, uma importante virada no que se refere à CID. Um período em o país emergia enquanto um relevante ator internacional, transitando da condição de receptor para a de doador de cooperação para os demais países do Sul. A significativa expansão da cooperação brasileira nos últimos anos está fortemente relacionada ao deslocamento do eixo da política externa brasileira para as relações Sul-Sul. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA sugere que, a partir de 2003, passou a predominar na política externa brasileira uma visão de mundo impulsionada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva e seu ministro de relações exteriores Celso Amorim. Essa política partia do pressuposto de que os centros decisórios internacionais não representavam o mundo em desenvolvimento, nem mesmo as economias emergentes, o que abriu caminho para que potências emergentes, como o Brasil, se reunissem em novos arranjos capazes de possibilitar maior influência no tratamento de temas de interesses globais (IPEA, 2011). Alguns desses novos agrupamentos criados a partir de finais da década de 1990, e que faziam também parte de uma política de diversificação da inserção internacional brasileira, foram o G20⁸, o bloco dos BRICS – um acrônimo criado por um analista da Goldman Sachs que acabou por ganhar consistência política –, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS e a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. Nesse novo projeto da diplomacia brasileira, a CSS despontou como forte componente normativo associado à criação de uma nova ordem mundial, passando a ser vista como uma ferramenta essencial da política externa.

Ainda que as prioridades políticas do país sejam extremamente relevantes para se compreender o atual momento da cooperação brasileira, essa recente expansão não deve ser percebida como um fenômeno isolado. Observa-se internacionalmente uma emergência da

⁸ O Grupo dos 20 – G20 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) realizada em Cancun, México. Em 2015, era integrado pelos países membros dos seguintes continentes: África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

cooperação entre os países do Sul, apontada como a principal razão pela qual a CID, até então muito marcada pelas relações Norte-Sul, encontra-se em um histórico momento de transformação. O Brasil é apenas mais um ator na reconfiguração de uma nova geografia da CID, na qual diversificam-se as vozes, reconfiguram-se as relações, forjam-se novos arranjos, discursos e identidades, em um contexto global que também é cada vez mais multipolar em termos de distribuição de crescimento econômico e poder político. Nesse novo cenário, muito mais complexo e multifacetado, reaparece a noção de CSS – que encontra suas origens no **Movimento dos Países Não Alinhados**⁹. Surgem também novas identidades, como a de parceiros para o desenvolvimento, recorrentemente acionadas pelos países do Sul, em um esforço de substituição do rótulo de doador; e despontam ainda novas e mais complexas formas de parceria, como é o caso dos arranjos de cooperação trilaterais, triangulares, multilaterais, entre outras formas de cooperação em rede.

Há evidências, ainda que desordenadas e pouco sistematizadas, de que a cooperação internacional brasileira vem crescendo de forma significativa nos últimos anos, tanto do ponto de vista político, quanto em termos de investimentos técnicos e financeiros. Em 2010, o governo brasileiro realizou, pela primeira vez, um esforço de sistematização dessa experiência, o que deu origem ao relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, organizado pelo IPEA, com a colaboração da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da ABC. O estudo estima que, entre 2005 e 2009, foram investidos aproximadamente R\$ 2,9 bilhões em cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, da qual fazem parte iniciativas de ajuda humanitária; bolsas de estudo para estrangeiros; cooperação técnica, científica e tecnológica; e contribuições para organizações internacionais. A cooperação internacional brasileira foi definida no relatório como:

a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010).

⁹ Movimento que se forma em 1955, durante a Conferência Afro-Asiática de Bandung, que reuniu chefes de estado de 29 países dos continentes africano e asiático, com o objetivo de manter uma posição independente aos grandes blocos da Guerra Fria liderados pelos EUA e URSS. O principal compromisso era com o processo de descolonização. Em 2004 o grupo contava com a participação de 115 países.

A cooperação técnica, científica e tecnológica, categoria na qual se enquadra o ProSavana, objeto deste estudo, consiste, tal qual definição oficial, na “transferência e adaptação de expertises e tecnologias, o que ocorre por meio de capacitação técnica, consultorias, intercâmbios e eventualmente doação de equipamentos” (IPEA, 2010). Entre os anos de 2005 e 2009, foi investido um total de R\$ 252,6 milhões nessa categoria, sendo que em 2009 o investimento foi três vezes maior do que o registrado em 2005 (IPEA, 2010). A cooperação técnica brasileira nesse período teve como principais frentes a transferência de tecnologias para a pesquisa e inovação em agricultura, sob responsabilidade da Embrapa, e, no setor da saúde, o tratamento do HIV, através de projetos coordenados pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz. Moçambique, em terceiro lugar e com 4% do investimento total, é um dos principais destinos dos recursos da cooperação técnica brasileira, cuja prioridade tem sido conferida aos vizinhos da América Latina e aos países africanos de língua portuguesa (IPEA, 2010).

Este Capítulo se constrói a partir de uma ampla revisão de literatura sobre a emergência, ou (re)emergência (MAWDSLEY, 2012), da CSS na agenda da CID e mais detalhadamente sobre a cooperação brasileira. Em se tratando de um fenômeno ainda recente, a grande maioria dos estudos sobre a cooperação brasileira está focada no nível da *policy* – ou seja, na análise dos discursos acionados pelos vários atores –, enquanto são poucas as pesquisas sobre as práticas e o processo de implementação da CID. Na revisão dos documentos oficiais publicados pela ABC, têm destaque as *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral* (BRASIL, 2014) e o *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul* (BRASIL, 2013). No subtítulo 1.8 *Como abrir a caixa preta da implementação*, último deste Capítulo, pretendo explorar as principais referências teórico-metodológicas que orientaram a tese, buscando compreender os caminhos e levantar questões relevantes para a análise do ProSavana.

1.1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA AGENDA INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO

Apesar de presente no discurso de vários países do Sul, assim como na agenda de organismos internacionais e países do Norte, não há ainda uma definição comum sobre o que venha a ser a CSS. Vários autores parecem estar de acordo quanto ao fato de que a linguagem

acerca da CSS é altamente influenciada pelo *Movimento dos Países Não Alinhados* e que suas origens se encontram na Conferência de Bandung, ocorrida em 1955, na Indonésia (SÁ E SILVA, 2008; MAWDSLEY, 2012; LEITE et al., 2014; PINO, 2013). O Brasil, assim como a maior parte dos demais países da América Latina e Caribe, participou da Conferência e do *Movimento dos Países Não Alinhados* apenas como observador. Nesses espaços, surgiu a proposta de ampliação da cooperação horizontal entre os países do Sul, com o objetivo de formar um bloco que fosse capaz de ganhar peso nas negociações e nos organismos internacionais e de reduzir as assimetrias do sistema econômico mundial, de forma a criar um caminho independente e autônomo em relação às vias paralelas que se traçavam em um contexto de Guerra Fria (comunismo x capitalismo). A noção de cooperação aparecia ainda como uma ideia vaga, uma estratégia para articular interesses dos países em desenvolvimento a partir de princípios como soberania, não ingerência e estímulo a interesses mútuos, elementos que ainda hoje compõem a linguagem da CSS.

Bandung marcou o início da primeira fase da CSS, que contou ainda com outros dois importantes momentos: a formação do G77¹⁰ em 1967, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD e a Conferência da Organização das Nações Unidas – ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, ocorrida em 1978, em Buenos Aires (SÁ E SILVA, 2008; PINO, 2013). Nesta última, foi pactuado um conceito de cooperação técnica entre países em desenvolvimento baseado na horizontalidade e no intercâmbio de informações e perícia, em áreas como saúde, educação e agricultura. Essa abordagem sobre a CSS se aproxima da que prevalece nos dias atuais (PINO, 2013), como se verá mais adiante no caso da cooperação brasileira. Ainda na primeira fase da CSS, surgiu a expressão **Sul Global**, como forma de se fazer referência ao conjunto de países e às sociedades em desenvolvimento do hemisfério Sul que, na linguagem das teorias da dependência¹¹, estariam em uma posição estrutural de periferia ou semiperiferia no sistema mundo. Aliás, muitas das

¹⁰ O Grupo dos 77 – G77 é uma coalizão de nações em desenvolvimento que tem como objetivo promover os interesses coletivos e criar uma maior capacidade de negociação conjunta na Organização das Nações Unidas. Em 2015, a coalizão contava com 131 países membros.

¹¹ As teorias da dependência são formulações teóricas que versam sobre os processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial, desenvolvida por intelectuais como André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, entre outros. Ganha projeção internacional no final da década de 1960 e começo da década de 1970, ao propor que a caracterização dos países como "atrasados" decorre da relação do capitalismo mundial de dependência entre países "centrais" e países "periféricos", e que o desenvolvimento econômico não se dava por etapas, como propunham então as visões mais clássicas sobre esse processo.

noções que apareceram nessa época encontravam respaldo nas teorias da dependência, que percebiam a aproximação entre os países do Sul como uma forma de libertá-los das relações de exploração típicas do período colonial e do sistema capitalista. É interessante notar que essas novas alianças eram lideradas por carismáticas personalidades políticas da época, como Jawaharlal Nehru, Primeiro Ministro da Índia, e Julius de Nyerere, o primeiro presidente da Tanzânia. É interessante observar que, assim como na fase atual da CSS, já se destacava o protagonismo presidencial na formação das alianças entre os estados do Sul.

Vários autores parecem concordar que uma nova era da CSS surgiu a partir do ano 2000, quando volta a se aprofundar a cooperação entre países em desenvolvimento (SÁ E SILVA, 2008; MAWDSLEY, 2012; PINO, 2013). Mawdsley (2012) fala que nesse período há uma (re)emergência dos países do Sul na CID, sendo as primeiras articulações políticas as ocorridas com o advento do Movimento dos Países Não Alinhados. Sá e Silva (2008) e Pino (2013) consideram a nova era da CSS como uma terceira fase, antecedida por uma segunda, marcada por um longo período de desmobilização ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, quando crises econômicas, reformas neoliberais, ajustes estruturais e, em alguns casos, ditaduras militares, dominaram a agenda de grande parte dos países do Sul. Para Pino (2013), a terceira fase da CSS tem como relevantes etapas a I Cúpula do Sul, reunião presidencial do G77, ocorrida em Havana no ano de 2000, e a Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento, em 2002. A declaração final de Havana se refere à CSS como um instrumento eficaz para a promoção do desenvolvimento e a distribuição dos recursos e conhecimentos especializados dos países, enquanto que em Monterrey foi valorizada a cooperação triangular como uma modalidade que facilita o intercâmbio de estratégias exitosas na luta contra a pobreza (PINO, 2013). A partir de então, menções e recomendações a essas emergentes formas de cooperação passaram a figurar em uma série de declarações finais de eventos internacionais do campo do desenvolvimento e a fazer parte da agenda das diversas agências do sistema da ONU.

Um relatório da UNCTAD de 2010 refere-se à CSS como “o processo, as instituições e os arranjos designados para promover a cooperação técnica, econômica e política, entre países em desenvolvimento, na busca de seus objetivos comuns de desenvolvimento” (UNCTAD, 2010). Ainda de acordo com a UNCTAD, tal forma de cooperação apresenta objetivos multidimensionais, em áreas como comércio, finanças, investimentos, assim como troca de

conhecimentos e expertise técnica, e pode se dar de forma bilateral, em blocos regionais, ou na colaboração em espaços multilaterais de forma a fortalecer a participação e integração dos países em desenvolvimento na economia global. Em um encontro do G77, realizado em 2009, os ministros das relações internacionais presentes produziram uma declaração com princípios comuns para a CSS, dentre os quais destacam-se o uso recorrente da expressão solidariedade entre os países em desenvolvimento e a percepção da cooperação como uma estratégia para a independência econômica do Sul, sem que seja descartada a cooperação Norte-Sul. Entre os princípios estratégicos orientadores da CSS, estão também a valorização da ação colaborativa para um papel mais ativo dos países em desenvolvimento na política internacional e, do ponto de vista da cooperação técnica, a promoção da troca de “boas práticas” (UNCTAD, 2010).

Como se vê, nessa nova fase de aproximação entre os países do Sul, em que o Brasil emerge como provedor de cooperação para o desenvolvimento, começa a se consolidar uma noção de CSS que se respalda no intercâmbio de conhecimentos e expertises técnicas para objetivos comuns de desenvolvimento, a partir de noções de solidariedade e horizontalidade. Muitos países do Sul defendem veementemente a ideia de que não pretendem replicar a forma hierárquica que caracterizou o regime oficial de cooperação para o desenvolvimento dos doadores tradicionais pós 1945 e o fazem rejeitando o rótulo de doadores e afirmando a identidade de **parceiros para o desenvolvimento** (MAWDSLEY, 2012). Defendem que a expertise que transmitem aos países parceiros não está baseada em conhecimento e instituições culturalmente superiores, mas em seus próprios desafios e experiências domésticas, o que invoca discursos de horizontalidade e aprendizado mútuo (MAWDSLEY, 2012). Tal postura revela um sentido de continuidade em relação aos tempos do *Movimento dos Países Não Alinhados*, quando já se adotava, como prática e discurso, a noção de solidariedade pós-colonial, com base em uma perspectiva de desenvolvimento compartilhada pelos países que haviam experimentado um passado comum de colonialismo e, ainda, em um esforço de diferenciação em relação à cooperação Norte-Sul.

A partir de seus estudos sobre os discursos e identidades acionados pelos vários países do Sul mais recentemente engajados na oferta de cooperação, Mawdsley (2012) sugere alguns traços comuns, tais como: i) a afirmação de uma identidade compartilhada de nações em desenvolvimento e de uma experiência comum de exploração, desigualdade pós-colonial e

vulnerabilidade à globalização neoliberal; ii) com base nesses traços comuns e laços históricos – em alguns casos também regionais –, o reconhecimento da formação de um conhecimento específico de estratégias de desenvolvimento mais apropriadas à realidade desses países; iii) a rejeição das relações hierárquicas e uma importante articulação de princípios como respeito, soberania e não interferência; e iv) a insistência nas oportunidades e resultados de ganho mútuo (*win-win*) na relação Sul-Sul (MAWDSLEY, 2012).

1.2 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA ENQUANTO INSTRUMENTO DA DIPLOMACIA PARA O DESENVOLVIMENTO E DE ESTREITAMENTO DAS RELAÇÕES SUL-SUL

O recente engajamento do Brasil na CID está presente em recorrentes narrativas que classificam o país como uma potência emergente, um campeão entre as nações em desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012). Um país que tem como parte de sua política internacional de estreitamento das relações Sul-Sul, a promoção do que tem sido informalmente denominado de diplomacia para o desenvolvimento. O governo brasileiro não esconde o seu interesse histórico em “ser protagonista, na vertente multilateral das relações internacionais voltadas ao tema do desenvolvimento” (BRASIL, 2013). Isso se comprova através da ativa participação em iniciativas como a concepção da *Agenda para o Desenvolvimento das Nações Unidas*, da participação substantiva em Conferências mundiais do sistema da ONU; da assinatura de Convenções e compromissos multilaterais; e do estabelecimento de centros especializados internacionais no Brasil – o Centro de Excelência Contra a Fome e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo – IPC-IG (do inglês, *International Policy Centre for Inclusive Growth*), por exemplo. O Brasil autoperceber-se um país pertencente ao Sul Global ou um poder intermediário capaz de atuar como mediador nas relações internacionais é fator que vai influenciar os discursos da cooperação brasileira (LEITE et al., 2014; MAWDSLEY, 2012).

Para Leite et al. (2014), a recente trajetória das estratégias nacionais de desenvolvimento tem um importante papel na formação da identidade do país enquanto novo provedor de

cooperação, a partir da projeção da imagem de um **estado desenvolvimentista**¹² capaz de crescer economicamente, reduzir a pobreza e promover a inclusão social (LEITE et al., 2014). Nos discursos oficiais, transparecem visões como a do crescimento econômico inclusivo, marca dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores – PT desde 2013, que vêm sendo reconhecidas internacionalmente como fórmulas a serem replicadas pelos demais países em desenvolvimento.

A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional busca, portanto, contribuir com o movimento de renovação da agenda do desenvolvimento no século XXI, marcado pela busca por modelos de desenvolvimento que possam conjugar crescimento econômico com inclusão social e prosperidade nacional, com sustentabilidade e estabilidade global (IPEA, 2010)¹³.

Ao cumprir antes do tempo com metas internacionais, como a redução pela metade da proporção de pessoas com fome até 2015, proposta no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, ou a redução pela metade do número absoluto de pessoas com fome, objetivo estabelecido na Cúpula Mundial da Alimentação, as políticas brasileiras ganharam visibilidade e passaram a ser promovidas por organismos internacionais como soluções para os problemas de outros países em desenvolvimento (MILHORANCE, 2013). A popularidade e a legitimidade conquistadas por programas como o Bolsa Família, o Programa de Alimentação Escolar – PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA¹⁴, explicam-se tanto pelas diversas certificações por parte de organismos internacionais que classificam experiências brasileiras como referências de **boas práticas** (*best practice*), quanto pelos esforços do governo Lula em promovê-las como instrumento de sua diplomacia para o desenvolvimento.

¹² No pensamento econômico brasileiro, a ideia de um estado desenvolvimentista surge no pós-guerra, fruto de uma visão econômica politicamente engajada na defesa da industrialização, que tem como algumas de suas ideias-força a industrialização como via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento e a intervenção do estado na expansão dos setores econômicos (PEREIRA, 2011). Mais recentemente novas formas de desenvolvimentismo vêm sendo experimentadas no Brasil, com base na complementaridade entre a ação do estado e do mercado, e na defesa de estratégias de transformação produtiva com equidade social, que se propõem a compatibilizar crescimento econômico sustentável com a melhoria da distribuição de renda.

¹³ Citação direta de trecho do prefácio, assinado pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, do documento *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*.

¹⁴ O PAA é um programa do MDA, instituído em 2003, com a finalidade de assegurar o acesso aos alimentos a pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar, através da compra governamental e local de alimentos da agricultura familiar para o abastecimento de equipamentos públicos como escolas e restaurantes populares.

Em documentos oficiais, assim como no sítio da ABC, são alternadamente adotadas várias terminologias para se falar sobre a cooperação brasileira, tais como CSS, cooperação horizontal e cooperação técnica. Enquanto no manual da ABC publicado em 2013 aparece o conceito de **Cooperação Técnica Sul-Sul**, definido como “intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes” (BRASIL, 2013), no documento oficial de 2014 destaca-se o conceito de **Cooperação Técnica Internacional**:

uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento (BRASIL, 2014).

O Brasil costuma se apresentar como um “provedor de conhecimento sobre desenvolvimento para os países do hemisfério sul” (SHANKLAND; CABRAL, 2013). Em relação à cooperação Norte-Sul, o país teria a vantagem de dispor de expertise e tecnologias testadas nacionalmente e adaptáveis às necessidades dos países em desenvolvimento, dada a maior similaridade de condições institucionais, econômicas, culturais e, em alguns casos, agroclimáticas e de idioma, estas últimas, particularidades relevantes especialmente no campo da agricultura e da saúde (SHANKLAND; CABRAL, 2013). De fato, em seus documentos, a ABC apresenta o Brasil como “um país que possui um importante acervo de conhecimentos técnicos e soluções imaginativas que podem ser aplicados em países com carência de recursos e de know-how” sendo a cooperação brasileira oficialmente denominada **instrumento de desenvolvimento** (BRASIL, 2014).

A Agência declara, de uma lado, que sua atuação é orientada pela política externa do Ministério das Relações Exteriores – MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento definidas nos planos e programas setoriais de governo, tanto em relação à cooperação recebida, quanto à que oferece (BRASIL, 2013). Por outro lado, reforça, em vários de seus documentos oficiais, que os projetos apoiados estão vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países receptores (BRASIL, 2014; BRASIL, 2013). Ainda que não estejam claras as concepções que orientam a noção de desenvolvimento adotada, alguns dos objetivos associados ao termo, expressos em documentos oficiais, são a elevação de níveis de vida; a promoção do crescimento sustentável; a contribuição para o desenvolvimento social; a promoção

de mudanças estruturais em sistemas produtivos, em campos sociais e econômicos; a superação de restrições que dificultam o crescimento, entre outros (BRASIL, 2013; BRASIL, 2014). Segundo Cesarino (2014), a cooperação brasileira busca marcar uma diferença estratégica em relação ao Norte através da alegação de que as soluções de desenvolvimento produzidas pela experiência periférica, como a agricultura tropical e programas de transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família, seriam melhores do que aquelas oferecidas pelos países situados no topo da escala da modernização.

Desde 2005, está presente como diretriz da CSS brasileira o “apoio à disseminação de conhecimento e boas práticas”, tendo como perspectiva o compartilhamento de lições aprendidas e de práticas exitosas disponíveis no Brasil, geradas e testadas para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico nacional (BRASIL, 2014). A cooperação brasileira tende a justificar-se com discursos de similaridades, sendo os mais empregados aqueles relacionados ao caráter histórico, racial, sociocultural, econômico, agroclimático e, no caso dos países de língua portuguesa, idiomático (MILHORANCE, 2013; CESARINO, 2013). Em 2013 eram considerados como países de interesse prioritário os da América do Sul; da África – em especial os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – PALOP –; do Timor-Leste; do Haiti; e os demais países da América Latina e Caribe (BRASIL, 2013). As prioridades geográficas são claramente uma decorrência do deslocamento, durante o governo Lula, do eixo da política internacional brasileira para o hemisfério sul. No que diz respeito à CSS em agricultura, por exemplo, os discursos baseiam-se em argumentos de semelhanças e compartilhamentos, nos domínios da natureza e meio ambiente e da temporalidade do desenvolvimento. Como se verá mais adiante, a noção de tropicalidade da agricultura compartilhada entre Brasil e África é acionada como algo que conecta os continentes e gera um campo de cooperação específico, voltado à adaptação para a Savana africana das tecnologias desenvolvidas originalmente para o Cerrado brasileiro (CESARINO, 2013).

Segundo estudos de Shankland e Cabral (2013), são elementos comuns no discurso brasileiro: a) a ideia de uma diplomacia baseada na solidariedade; b) a definição de projetos a partir da demanda dos países receptores; c) o reconhecimento da experiência de políticas públicas brasileiras e a adaptação dessas tecnologias para as realidades locais; d) a não imposição de condicionalidades; e) a não associação com interesses comerciais e lucrativos; f) a não

interferência em assuntos domésticos; g) a horizontalidade e o aprendizado mútuo (SHANKLAND; CABRAL, 2013). No contexto das relações internacionais do MRE, a CSS é, de fato, valorizada pela capacidade de estreitar laços e intensificar as relações do Brasil com seus parceiros em ou para o desenvolvimento, sendo a “preferência por projetos que provoquem um adensamento de relações e abram perspectivas à cooperação política, comercial e econômica entre o Brasil e os países desenvolvidos ou em desenvolvimento” (BRASIL, 2014; BRASIL, 2013).

1.3 O DISCURSO DA SOLIDARIEDADE E AS IMBRICAÇÕES ENTRE COOPERAÇÃO TÉCNICA, INVESTIMENTOS E FINANCIAMENTO

Shankland e Cabral (2013) levantam a hipótese de que há, no contexto brasileiro, uma combinação entre motivações altruístas e de autointeresse que refletem perspectivas em competição nas relações internacionais brasileiras. A narrativa de solidariedade se enquadra no discurso político dos intelectuais de política externa ligados ao PT, o que motivou inclusive a determinação do presidente Lula de seguir rumo à África. Essa perspectiva incorpora outros objetivos, como a disputa de espaços de poder na política global, mais especificamente nas instituições internacionais de governança global, e um impulso pragmático relacionado às necessidades de uma economia em fase de crescimento: busca de matéria prima e de novos mercados para suas corporações (SHANKLAND; CABRAL, 2013).

Discursos oficiais de alto nível, como os presidenciais, enfatizam, como mais um elemento da cooperação, o estímulo ao potencial comercial nas novas alianças que se forjam com os países do Sul, sendo que, no caso específico da África, há também um componente de compromisso moral, baseado na ideia do pagamento do que seria uma dívida histórica decorrente da escravidão (SHANKLAND; CABRAL, 2013). De fato, ao olhar para a presença brasileira na África, alguns autores sugerem uma visão semelhante. A atuação brasileira nesse continente estaria se revelando em duas faces: uma cooperativa, baseada na transferência de conhecimento, e a outra dominadora, revelada pelo interesse brasileiro em expandir sua influência política e a ação de empresas brasileiras, como a mineradora Vale (HELENO; MARTINS, 2014). Esse interesse

pode ser percebido como parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento de promoção da competitividade e internacionalização de grandes empresas brasileiras. Para Milhorange (2013), o diálogo político, a cooperação técnica, os investimentos e o comércio exterior representam dimensões complementares das relações atuais entre o Brasil e a África, sendo a recente intensificação da presença brasileira no continente um reflexo do próprio modelo de crescimento nacional, baseado na dinamização do setor privado com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e combinado à atuação de outras instituições públicas (MILHORANCE, 2013). Garcia e Kato (2014) sugerem que as conexões Brasil-África de estabelecem a partir de estratégias políticas e econômicas de frações das classes dominantes brasileiras formadas por setores de governo e grandes empresas.

São muitos os debates no âmbito da sociedade civil brasileira que evidenciam e problematizam a imbricação entre investimentos, financiamento e cooperação técnica, mas ainda são poucos os estudos. Essas combinações, articuladas em projetos políticos e econômicos comuns em determinados países e territórios, se fazem cada vez mais visíveis no continente africano. Podem ser percebidas claramente no Corredor de Nacala, em Moçambique, onde se integram o empreendimento mineiro da empresa Vale, as construtoras Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS, o ProSavana e os financiamentos do BNDES. Em Angola, elas se expressam na atuação da Odebrecht no projeto PungoAdongo¹⁵, em parceria com a Sociedade de Desenvolvimento do Polo Agroindustrial de Capanda. Na visão de Garcia e Kato (2016), o Corredor de Nacala é a região mais privilegiada para se observar a sinergia entre as políticas de cooperação, os investimentos e as iniciativas implementadas pelas empresas brasileiras, em particular do setor de mineração e agropecuário.

Scoones et al. (2016), a partir de estudos sobre a cooperação chinesa e brasileira para a agricultura na África, identificam algumas dessas tendências como novidades do estilo e da política dos emergentes na cooperação para o desenvolvimento. Para os autores, a expansão dos interesses comerciais é central nos projetos, juntamente com a extensão da influência política e diplomática, o que faz com que sejam borradas as fronteiras entre negócios e objetivos da cooperação para o desenvolvimento. As novas lógicas de cooperação dos emergentes, uma

¹⁵ Pungo Andongo é um projeto agroindustrial de 36 mil hectares na província de Malanje, no qual a Odebrecht Angola tem sociedade com a empresa pública angolana Gestão de Terras S.A. (Gesterra), vinculada ao Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural de Angola.

complexa mistura de cooperação, investimentos, comércio e diplomacia, estariam criando uma nova dinâmica na agricultura africana e evidenciando aspectos como a forte presença do papel diretivo dos estados, o que será explorado ao longo da tese.

1.4 OS ARRANJOS TRILATERAIS COM PAÍSES DO NORTE E ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Ainda que a perspectiva Sul-Sul predomine nos discursos da cooperação brasileira, é interessante notar como esta tem, em grande medida, se estruturado a partir de parcerias com parceiros históricos do Norte e organismos internacionais, a partir de agendas comuns que muitas vezes são construídas em espaços de articulação global. Sá e Silva (2008) apresenta uma interessante visão sobre o que seria a terceira e mais recente fase da CSS. Segundo a autora, há uma espécie de captura da CSS, que teria deixado de ser enraizada na mobilização política entre os países do Sul, passado a ser cada vez mais apropriada por agências internacionais e utilizada de forma instrumental pelos países do Norte, através de arranjos trilaterais. O reconhecimento de que alguns países, como é o caso do Brasil, haviam desenvolvido eficientes políticas públicas para lidar com seus problemas sociais e atingir metas como as estabelecidas no âmbito dos ODM e de que essas políticas poderiam servir de exemplo para países mais pobres, teria levado agências internacionais a operarem como *brokers*, ou facilitadoras, do que passou, então, a ser reconhecido como boas práticas de políticas públicas (SÁ E SILVA, 2008). Nesse processo, o conceito de CSS teria se tornado equivalente à transferência de boas práticas de um país em desenvolvimento para outro (SÁ E SILVA, 2008). Documentos oficiais, como o *Relatório do Fórum de Cooperação ao Desenvolvimento* do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC, passaram, na última década, a recomendar que o sistema internacional aproveite as vantagens comparativas da CSS “ao prestar apoio adequado e custo eficiente e facilitar o aprendizado entre pares” e que as instituições multilaterais aumentem os fundos para a cooperação triangular (ECOSOC, 2010). Com isso, uma peculiaridade atual da CSS é a forma como as agências multilaterais passam a ser relacionar com seus membros emergentes, que assumem cada vez mais o lugar de intermediários na agenda da CID.

Leite et al. (2014) fazem algumas análises que são fundamentais para a compreensão das complexas relações que vêm se construindo e influenciam a atual agenda da CSS brasileira: i) os agentes implementadores das políticas de cooperação estão ligados a várias redes que promovem sua atuação internacionalmente, isso gera constantes demandas de cooperação relacionada a políticas e programas nacionais considerados como de sucesso; ii) o alinhamento das agências implementadoras com as prioridades governamentais é um fator central na expansão e sustentabilidade do compromisso internacional brasileiro; iii) as organizações e os doadores internacionais têm papel fundamental na promoção internacional de soluções para o desenvolvimento e no financiamento e operacionalização dos compromissos de cooperação brasileiros em outros países; iv) a mediação de doadores tradicionais regularmente influencia as demandas que chegam ao governo brasileiro, o que resulta em cooperações trilaterais.

Ainda que a forma mais comum de abordagem e dos estudos das iniciativas da cooperação brasileira tenha se dado no marco discursivo e conceitual da CSS, muitos dos projetos, assim como é o caso do ProSavana, se enquadram no que tem se denominado na literatura e nos fóruns globais como cooperação triangular ou trilateral – arranjos institucionais que se diferenciam da clássica cooperação bilateral por envolverem mais de uma contraparte e por reconfigurarem as relações entre os vários atores da CID. Esses novos arranjos trilaterais de cooperação se conformam a partir da parceria entre i) um doador tradicional ou país do Norte – através de suas agências, como a JICA ou a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID (do inglês, *United States Agency for International Development*) –, ou uma agência multilateral – como a FAO ou outras agências do sistema ONU –, que normalmente aporta recursos financeiros, seu aparato institucional e descentralizado e experiência no campo da cooperação para o desenvolvimento; ii) um país emergente ou intermediário – como o Brasil ou a África do Sul –, do qual se espera, dadas as similaridades, a provisão de uma assessoria para o desenvolvimento mais adequada ao país receptor e a custos inferiores aos praticados na cooperação Norte-Sul; e iii) um país receptor – como a maior parte dos países africanos, que, em teoria, deveria se apropriar mais facilmente da cooperação recebida, também com base na ideia de similaridade entre os países do Sul.

A Cooperação Trilateral para o Desenvolvimento – CTD estaria imersa na gestação de uma nova geografia internacional da CID, moldada principalmente pela (re)emergência dos

países do Sul, uma realidade à qual países industrializados, emergentes e de baixa renda estariam se ajustando (MAWDSLEY, 2012). Vários autores focam seus estudos sobre a CTD na análise sobre as motivações e discursos dos países emergentes. Uma visão comum é a de que isso seria uma tática específica de autopromoção nacional, uma estratégia mais ampla da política externa de países do Sul (LEITE et al., 2014; MAWDSLEY, 2012). No caso do Brasil, as relações estabelecidas nos arranjos trilaterais implicariam na ampliação de seu status no cenário global, não apenas entre os organismos multilaterais e o sistema ONU, mas também reafirmando sua posição nodal em blocos como o IBSA (Índia, Brasil e África do Sul), o BRICS e o G20 (MAWDSLEY, 2012).

Ao assumir o lugar de intermediário na cooperação trilateral, países como o Brasil potencializam sua capacidade de cooperar com as demais nações do Sul. Na parceria com organismos internacionais e países do Norte, o cofinanciamento viabiliza a realização e/ou ampliação dos projetos e a redução do investimento por parte dos países do Sul, ao mesmo tempo em que amplia a perspectiva de difusão de suas políticas nacionais (LEITE et al., 2014; PINO, 2013; SÁ E SILVA, 2008). Ao apostar na cooperação trilateral, o Brasil vai se acomodando à nova geografia da CID, em uma posição que encontra coerência em narrativas que o classificam como uma das **potências emergentes**, países considerados nos meios de comunicação como campeões da globalização no século XXI e que na visão de Pino (2013) sintetizam três fenômenos inter-relacionados: o deslocamento do eixo gravitacional do crescimento da economia mundial; a difusão estrutural do poder e a progressiva perda do monopólio do poder por parte das potências ocidentais. Nesse contexto de redistribuição de poder, a posição intermediária assumida na CSS parece complementar estratégias de política externa, em que as potências emergentes assumem um lugar de mediação entre os países do Norte e do Sul em espaços de articulação e negociação global e na promoção de determinadas perspectivas de desenvolvimento, como se verá no caso do ProSavana.

Para os doadores tradicionais – países do Norte e os organismos multilaterais –, a CTD é uma estratégia que permite, ao longo do tempo, transformar a relação de cooperação com países emergentes que já não são mais considerados como público alvo da cooperação Norte-Sul (SÁ E SILVA, 2008). Esses países vão aos poucos deixando de receber recursos e assumindo o lugar de transmissores de conhecimento sobre determinados setores de políticas públicas para outros

países do Sul (LEITE et al., 2014). Para os organismos multilaterais, na busca de um novo papel para países membros – como o Brasil – que já não se enquadram mais na categoria de países em situação de pobreza ou em definições similares, a cooperação trilateral aparece como uma solução que, por um lado, renova suas estratégias através de iniciativas de difusão e transferência de boas práticas e, por outro, permite a redefinição das relações com os países intermediários (SÁ E SILVA, 2008; LEITE et al., 2014). Os doadores tradicionais, para além de importantes financiadores da cooperação trilateral, têm também um importante papel na difusão das políticas brasileiras, seja pela sistematização e difusão de informações relacionadas às políticas públicas, como é o caso do Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos – PMA no que se refere à alimentação escolar e da FAO na difusão do Fome Zero e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, seja pela prática de replicar, em terceiros países, programas originalmente inspirados na experiência brasileira, como, veremos mais adiante, é o caso do ProSavana.

Os países do Norte e os organismos internacionais são também importantes atores na definição da agenda da CSS brasileira, especialmente aqueles que historicamente vêm cooperando com o Brasil. No caso dos doadores tradicionais, a influência se justifica por relações de cooperação bilateral que precedem aos atuais acordos e que contribuíram, por exemplo, para a consolidação do que são consideradas histórias de sucesso, ou ilhas nacionais de excelência, como é o caso da Fiocruz e da Embrapa, hoje importantes agentes de cooperação brasileira. Para a ABC, esses arranjos são uma consequência natural do envolvimento com os parceiros do Norte, são como desdobramentos de acordos bilaterais Norte-Sul em que o Brasil figurava como beneficiário. Os países do Norte são importantes financiadores dos acordos trilaterais, sendo os principais parceiros a Alemanha, o Japão, a França e a Espanha (Brasil, 2013).

Os organismos internacionais, por sua vez, também exercem um importante papel na certificação e na difusão das políticas brasileiras e são parceiros de acordos trilaterais, no que parece ser uma tendência da cooperação brasileira nesse campo. Para a ABC, a relação com os organismos internacionais que se estabelece nos acordos trilaterais é compreendida como “a composição entre o atendimento, por instituições especializadas brasileiras, de demandas por cooperação técnica originadas em países em desenvolvimento, com temas de interesse coletivo global apoiados por organismos internacionais” (BRASIL, 2014). Nesses arranjos, cabe ao

organismo internacional o papel de “facilitador do intercâmbio técnico”, através do apoio à transferência e adaptação à realidade socioeconômica e institucional do país parceiro das boas práticas brasileiras (BRASIL, 2014).

Os arranjos trilaterais são considerados pela ABC como uma possibilidade de mobilizar um volume maior de recursos técnicos e financeiros, de forma a ampliar o escopo e o potencial de impacto de programas e projetos de cooperação técnica internacional. Na visão da agência brasileira, a cooperação trilateral não é concebida como uma variação da modalidade Norte-Sul, mas como um “instrumento de cooperação horizontal”; em outras palavras: “uma estrutura nova, derivada da adaptação de mecanismos de execução tradicionais aplicados na cooperação bilateral e da complementação criada entre os aportes técnicos dos distintos cooperantes envolvidos” (BRASIL, 2014). A própria ABC apresenta como tendência a diversificação dessas parcerias, o que seria um resultado do maior entrelaçamento político brasileiro com os organismos regionais e multilaterais (BRASIL, 2013).

1.5 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA ENQUANTO PARTE DE UMA REDE COMPLEXA DE ATORES E INTERESSES

Mawdsley (2012) em artigo denominado *The changing geographies of foreign aid and development cooperation*, em que estuda a (re)emergência das ideologias, políticas e práticas dos doadores ou parceiros para o desenvolvimento, sugere que estas se formam a partir de motivações e contextos históricos, internacionais e domésticos, que são específicos de cada país. Além do que, cada um desses países não deve ser percebido como uma unidade, mas como uma composição de diferentes atores, instituições e interesses – que podem até mesmo ser contraditórios – e que estabelecem dinâmicas e relações diferenciadas com os vários parceiros de uma mesma nação.

Muito provavelmente pelo fato de que grande parte dos estudos sobre a cooperação brasileira acontece no campo das relações internacionais, é recorrente o debate sobre, em que medida, a cooperação brasileira pode ser percebida como um instrumento da política externa.

Porém, autores como Leite et al. (2014) e Cesarino (2014) agregam uma maior complexidade a essa visão que predomina no campo das relações internacionais e que tende a reduzir o debate aos domínios da política externa. Estudos realizados por Leite et al. (2014) não encontraram indícios que permitam afirmar que a ABC responde a uma única e coerente estratégia ou política pública nacional, ou ainda que o MRE exerça um papel decisivo central na definição da cooperação técnica brasileira, o que também não significa que a cooperação técnica não seja influenciada pela política externa, especialmente pelas estratégias que se desdobram a partir do estreitamento das relações Sul-Sul. Os autores expressam sua visão da seguinte forma:

A cooperação brasileira é resultado da interação entre varias ideias, instituições e interesses, em que estão envolvidos um numeroso conjunto de práticas e conceitos sobre a cooperação, que respondem a estratégias paralelas, e que são acionadas por diferentes atores que não exclusivamente os órgãos oficiais da política externa. Os vários ministérios e agências implementadoras, a Presidência da República, o setor privado, a sociedade civil, as organizações internacionais e os doadores tradicionais são importantes agentes da cooperação para o desenvolvimento, o que leva a cooperação brasileira a responder paralelamente, e de forma descoordenada, a uma multiplicidade de interesses (LEITE et al., 2014).

É importante reconhecer que, quando se fala da cooperação brasileira, há uma complexidade de interesses nacionais e internacionais em jogo que não necessariamente passam pela política externa, ou nem mesmo pela política comercial. Muitas vezes são agendas prioritárias presidenciais – como foi o caso da estratégia Fome Zero amplamente difundida internacionalmente durante o governo Lula –; ou fortemente motivadas por interesses do setor privado, como foi a participação do agronegócio brasileiro no movimento inicial do ProSavana; ou ainda relacionadas a diretrizes de organismos internacionais, como é o caso da FAO na difusão do PAA, e do PMA na ampla difusão do PNAE e seu componente de compra de alimentos provenientes da agricultura familiar local. Portanto, a cooperação não deve ser vista como instrumento de uma única política, no caso a política externa, mas como parte de uma complexa rede, que envolve não apenas atores e interesses brasileiros, mas que deve também considerar as relações e agências de todos os demais parceiros envolvidos em cada um dos projetos de cooperação.

Cesarino (2014) apresenta uma visão sobre a cooperação brasileira que se assemelha à sugerida por Leite et al. (2014). Para ela, a emergente CSS brasileira é formada por um conjunto

de interfaces emergentes, frouxamente agregadas em torno de alguns poucos nós, sob a égide da política externa e de uma série de instituições pré-existentes, discursos, indivíduos, práticas e políticas. A autora, que tende a analisar a CSS brasileira em comparação à Norte-Sul, conclui:

a cooperação Sul-Sul brasileira pode ser melhor entendida não em termos de um aparato estável, que articula discurso, estrutura organizacional e prática operacional num modelo alternativo ao da cooperação tradicional (como quer que se conceba esta última), mas enquanto uma composição de interfaces relacionais emergentes entre atores e processos preexistentes – inclusive os do norte global (CESARINO, 2014).

A autora identifica três níveis principais nessa composição: 1) o discurso oficial da cooperação, que tem como principal instituição o MRE, seara em que a diplomacia articula princípios e pressupostos; 2) a *policy*, que acontece no âmbito da ABC, lócus em que gestores e *experts* em cooperação realizam o trabalho burocrático de gestão e avaliação de projetos; e 3) a linha de frente da prática operacional, onde um grupo heterogêneo de agentes executa projetos, treinamentos e demais atividades de cooperação – no caso dos estudos dessa autora, quem assume esse lugar é a Embrapa (CESARINO, 2014). Uma das características salientes dessa composição, ainda de acordo com Cesarino (2014), é uma certa disjunção entre os três níveis. No caso brasileiro, o que caracteriza a distância entre a *policy* e a prática é o fato de que o nível burocrático da *policy*, no caso a ABC, tem muito pouco controle sobre o conjunto heterogêneo de iniciativas e, conseqüente, sobre a linha de frente da implementação da cooperação brasileira. O que une esses níveis acaba por ser os princípios discursivos da diplomacia brasileira.

Em relação à cooperação Norte-Sul, a autora nota que, na cooperação brasileira, a maior robustez organizacional relativa é encontrada nos níveis da execução e da diplomacia, uma diferença essencial em relação à cooperação tradicional, na qual uma sólida indústria do desenvolvimento, que compõe o nível burocrático ou da *policy*, tende a sobrepor e sobrecodificar os outros dois níveis (CESARINO, 2014). Por um lado, há a ênfase dada pela diplomacia brasileira às relações Sul-Sul; por outro, a fragilidade da ABC, uma instituição muito menos robusta do que algumas das agências implementadoras, como é o caso da Embrapa e da Fiocruz que, para além da capacidade de execução e orçamentária, contam com departamentos e relações internacionais em seus campos próprios que lhe permitem um protagonismo que, em muitos casos, chega até mesmo a atropelar a ABC. Como bem aponta Cesarino (2014), essas instituições

e seus funcionários realizam boa parte do trabalho de negociar, desenhar, gerir e avaliar projetos e demais atividades da cooperação brasileira. Uma síntese da visão da autora, decorrente de seus estudos sobre a cooperação da Embrapa no continente africano, pode ser observada no trecho abaixo:

numa composição onde há poucos canais relacionais consolidados, inclusive no plano organizacional, boa parte do trabalho dos cooperantes brasileiros – diplomatas, gestores e executores, mas especialmente estes últimos – tem se dado no sentido de fazer um contexto para as relações com seus novos parceiros ao longo dessas interfaces emergentes. Em outras palavras, na ausência do aparato sistêmico e sobrecodificador observado na cooperação tradicional, boa parte do trabalho de converter princípios em prática, produzir conhecimento sobre as realidades locais e engajar os parceiros africanos nos treinamentos e projetos tem sido realizada, a seu próprio modo, pelos operadores da linha de frente da cooperação brasileira (CESARINO, 2014).

Em seus estudos, Leite et al. (2014) buscaram compreender o papel dos vários atores nacionais na agenda da CSS brasileira. Assim como em outros estudos, a política presidencial destaca-se como um elemento chave na definição sobre os rumos da cooperação. Conforme a ABC, na definição das prioridades para a negociação de acordos, são valorizados os compromissos assumidos em viagens pelo Presidente da República e pelo Ministro das Relações Exteriores (BRASIL, 2013). É interessante notar a relação existente entre a agenda de cada um dos presidentes e as prioridades que foram se desenhando em termos de acordos de cooperação. Na era Fernando Henrique Cardoso, havia uma clara prioridade à diplomacia no campo da saúde, com ênfase na quebra de patentes e nas políticas de HIV, o que se desdobrou em toda uma agenda de cooperação nesse campo, que teve como agente principal a Fiocruz. O governo Lula priorizou o tema do combate à fome e à pobreza, através da promoção internacional da estratégia Fome Zero e das tecnologias para o agronegócio desenvolvidas pela Embrapa, enquanto Dilma Rousseff explicitava mais abertamente a promoção dos interesses comerciais brasileiros. Durante seus oito anos de governo, Lula esteve em 12 países africanos, e seu ministro das relações exteriores realizou 67 visitas a 37 países desse mesmo continente (IPEA, 2011). Não por acaso, foi durante o seu governo que se expandiram os investimentos da cooperação brasileira na África. Por representarem os campos específicos de conhecimento técnico, ou as boas práticas a serem transferidas, os ministros exercem também um papel relevante: representam o governo brasileiro, juntamente com suas equipes, em vários fóruns internacionais, articulações regionais e outros

espaços em que se dá o intercâmbio entre os países do Sul e de onde surgem demandas para a cooperação brasileira.

Outros atores que também influenciam a agenda de cooperação, são os diversos grupos de interesse, como é o caso do agronegócio. Leite et al. (2014) apontam a existência de uma potente bancada no Congresso Nacional como um possível fator de interferência na alocação de cooperação técnica no campo da agricultura. Porém, o estudo sugere que o principal mecanismo pelo qual um grupo de interesse pode adentrar a cooperação brasileira é através de protocolos de entendimento com a ABC como o que foi assinado entre a Agência e o FGV Agro, dirigido pelo ex-ministro da agricultura, Roberto Rodrigues, e que permitiu a essa instituição um papel protagonista no desenho original do ProSavana, como veremos mais adiante. Ainda que seja importante reconhecer a influência dos grupos de interesse, Leite et al. (2014) defendem que a internacionalização do agronegócio brasileiro – principalmente do etanol e da soja – para outros países em desenvolvimento tem sido impulsionada, mais do que pelo próprio setor privado, por iniciativas do estado como forma de promover o desenvolvimento nacional e fundamentar a CSS em alianças de negócios.

1.6 A FRAGILIDADE INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA

Quanto a seu aparato institucional, nota-se que a cooperação brasileira não apresenta as condições necessárias para dar conta dessa nova e crescente tarefa e dessa complexa rede de atores e interesses. A CSS brasileira apresenta uma arquitetura heterogênea, em que cada projeto parece feito sob medida, uma vez que seu conteúdo técnico e processo de implementação não são orientados por uma política de cooperação comum. São tarefas dos ministérios e de várias instituições implementadoras, cada uma delas com experiências próprias de desenvolvimento no plano doméstico e relações particulares de cooperação com organismos internacionais, o que resulta em um conjunto de projetos muito variados, até mesmo dentro de uma única instituição (CESARINO, 2014).

Em teoria, a ABC é responsável pela centralização das iniciativas de cooperação do governo federal, porém encontra dificuldade em fazê-lo, seja pela insuficiência de *expertise*, recursos humanos e financeiros, ou pela falta de institucionalidade legal adequada para essa nova fase de cooperação, em que o Brasil torna-se também doador. Os quadros da Agência são membros da diplomacia, que atuam, sobretudo, nas etapas de elaboração e acompanhamento dos projetos, mas nunca em sua implementação. Não chegam, portanto, a se formar como profissionais do desenvolvimento, como é o caso da cooperação Norte-Sul. Apesar do significativo aumento orçamentário – durante a gestão do presidente Lula, o orçamento da ABC aumentou de R\$ 19 milhões em 2006 para R\$ 52 milhões em 2010 – a Agência parece não ter se estruturado de forma a acompanhar a expansão da CSS, nem a enorme demanda criada pelas promessas de cooperação técnica que se expandiram significativamente a partir de meados do governo Lula.

A capacidade da ABC na determinação dos rumos da cooperação é reduzida também pela ausência de uma política de cooperação propriamente dita que oriente sua ação para além de responder a demandas. De fato, encontra-se em vários estudos e *policy papers* a constatação de que o país ainda não tem uma política nacional de CSS para o desenvolvimento e a recomendação para que esta seja feita, de forma que fiquem explícitas as diretrizes e prioridades, mediante a dispersão das iniciativas e as restrições orçamentárias. A ausência de uma política clara acaba também por trazer consequências no que se refere à transparência pública e à possibilidade de controle social. São poucas as informações disponíveis sobre as iniciativas de cooperação e inexistentes os espaços formais de participação. Cabe apontar, porém, que essa não é uma fragilidade exclusiva da cooperação, e sim da política externa como um todo.

Se a ABC atua exclusivamente, ainda que de forma precária, no nível da coordenação, no nível da prática ou da implementação dos programas, a cooperação está completamente por conta de uma série de instituições, em sua grande maioria públicas e nacionais, cada uma atuando a partir de lógicas próprias e com um baixíssimo grau de articulação. Os projetos de cooperação são, em sua grande maioria, experiências nas quais participam principalmente os quadros técnicos de ministérios e agências implementadoras diretamente envolvidos na implementação dos programas em nível nacional, que acabam por acumular as atribuições decorrentes das iniciativas de cooperação. Não há, como nos países do Norte, um aparato do desenvolvimento,

que costumeiramente se chama de indústria do desenvolvimento, da qual fazem parte consultores associados, organizações governamentais, *think tanks* e programas de formação especializados. Para além da frágil capacidade de implementação, há também uma incapacidade de acúmulo de aprendizado institucional. A memória da CSS brasileira encontra-se dispersa e fragmentada, o que dificulta a avaliação e o aperfeiçoamento das estratégias.

Diferente da indústria de desenvolvimento dos países do Norte, a grande maioria dos indivíduos que atuam na linha de frente dos projetos de cooperação brasileiros não se formaram em *expertises* próprias do desenvolvimento internacional e nem fazem suas carreiras na indústria da cooperação (CESARINO, 2014). No caso da Embrapa, por exemplo, a maior parte dos projetos de cooperação é executada por agrônomos, melhoristas e outros pesquisadores que fazem parte dos quadros da Empresa. Outra diferença é que os clientes da CSS são, também em sua maioria, gestores, pesquisadores e técnicos afiliados a instituições nacionais equivalentes às que prestam cooperação pelo lado do Brasil, o que provavelmente se explica pela característica de transferência de políticas públicas de grande parte das iniciativas brasileiras.

Os ministérios e agências implementadoras são importantes atores da cooperação brasileira, não só na definição de agendas e acordos de cooperação, mas também na fase de implementação. Em geral, são os técnicos dessas instituições, em alguns casos acompanhados de consultores contratados especialmente para essa finalidade, os que participam diretamente da fase de implementação. Algumas dessas agências, como é o caso da Fiocruz e da Embrapa, costumam tomar parte em redes internacionais de difusão de políticas públicas, o que acaba por gerar demandas de cooperação, que são mais ou menos acolhidas, dependendo de seu alinhamento com prioridades governamentais mais amplas. Os ministérios, por sua vez, ao representarem o governo brasileiro nas mais diversas agendas internacionais e em muitas articulações que se originam em blocos regionais, como o Mercado Comum do Sul – Mercosul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, acabam também por estimular a cooperação. Além disso, os ministérios têm, apesar de restrições legais e orçamentárias, mandato legal para assinar acordos internacionais de cooperação, o que lhes possibilita algum grau de autonomia em relação à ABC.

Cesarino (2014) sugere que a ausência de um portfólio de *expertises* predeterminado permite não apenas uma maior flexibilidade na tradução de princípios e políticas em prática, mas

também uma maior autonomia e possibilidade de experimentação na ponta. Um dos resultados apontados pela autora sobre o modo particular brasileiro de cooperar, a partir de uma configuração organizacional heterogênea e de limitados recursos, especialmente no caso de projetos bilaterais, é a apropriação (*ownership*) desses projetos por parte de países parceiros, uma vez que estes passam a compartilhar os custos – em termos financeiros, de tempo e de compromisso dos atores – e acabam levando adiante os projetos de CSS brasileiros. Isso, na visão de Cesarino (2014), é tanto uma questão de princípios da CSS, quanto dos limitados recursos e arquitetura organizacional da cooperação brasileira.

Milani, Suyama e Lopes (2013), em uma análise comparativa em que buscam apontar desafios da política de cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento, constatam que não existe no Brasil um regime institucionalizado no campo da cooperação, uma vez que as normas, regras e princípios são variados e não atingem um grau de formalização. Acreditam, porém, que o modo singular e diversificado brasileiro de cooperar, como o fato da cooperação ser executada por servidores públicos e técnicos com *expertise* setorial, a partir do compartilhamento de políticas públicas que são conquistas sociais e do engajamento da sociedade civil, gera também criatividade e flexibilidade, o que poderia resultar em um (re)desenho de uma agência de cooperação e uma política pública brasileira de cooperação fundamentada em nosso modo próprio de cooperar.

1.7 ASPECTOS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA A AGRICULTURA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Ainda que seja difícil quantificar o crescimento da cooperação técnica internacional no campo da agricultura e da segurança alimentar em número de projetos e volume de investimentos, dada a fragilidade das informações divulgadas, é possível observar que há uma importante onda crescente entre 2003 e 2010, período que corresponde ao governo Lula e que teve como forte influência a projeção internacional da estratégia Fome Zero. Nessa trajetória crescente, é importante também considerar a atuação internacional da Embrapa, que passou nos últimos anos por uma forte transição da condição de receptora para doadora de cooperação, como

também aquela movimentada pela assessoria internacional do MDA, principalmente com base em sua atuação em espaços de articulação dos blocos regionais, tais como o Mercosul e a CPLP.

A partir de 2003, as diretrizes do Fome Zero passaram a ser tema recorrente nos discursos presidenciais e da diplomacia brasileira em diversos foros internacionais, a compor a pauta de agendas bilaterais e multilaterais e a influenciar os acordos de cooperação do Brasil como os países em desenvolvimento (CUNHA, 2010). O reconhecimento do Brasil enquanto referência em políticas públicas de redução da fome e da pobreza pode ser constatado através dos vários prêmios internacionais recebidos pelo Presidente Lula, da valorização da experiência brasileira em documentos oficiais de organismos internacionais, como a FAO e o Banco Mundial, e da movimentação de organizações não governamentais internacionais como, por exemplo, a ActionAid em sua campanha mundial *Hunger FREE*. Cunha (2010) ainda chama atenção para o papel fundamental desempenhado pela FAO na internacionalização da estratégia Fome Zero, o que se deu inicialmente na América Latina e, posteriormente, no continente africano e no mundo.

Outro importante marco do engajamento do Presidente Lula na promoção de políticas públicas brasileiras como referência, especificamente para os países africanos, foi o encontro realizado em Brasília, em 2010, denominado *Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, do qual participaram representantes de 45 países africanos, dentre os quais 39 ministros de estado, bem como organismos multilaterais regionais e entidades da sociedade civil do Brasil e dos países africanos. Vários ministérios do governo brasileiro foram envolvidos na organização desse grande evento que tinha como objetivo mostrar as políticas públicas em desenvolvimento e promover o Brasil como referência em agricultura tropical para a África. O discurso presidencial durante o evento enfatizou o potencial de transferência tecnológica em agricultura tropical por parte da Embrapa, reforçando a ideia da experiência do Cerrado como referência para a Savana africana, bem como as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, em especial o PAA e o programa Mais Alimentos¹⁶. O encontro gerou um documento final em que o governo brasileiro se comprometia a ampliar a cooperação com os países africanos, através de iniciativas de intercâmbio com o Centro de

¹⁶ O Mais Alimentos é um programa do MDA que consiste na criação de linhas de crédito para investimentos em infraestrutura produtiva da agricultura familiar, via aquisição de máquinas, implementos e de novos equipamentos, para correção e recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, implantação de pomares e estufas, armazenagem, entre outros.

Estudos Estratégicos e de Capacitação em Agricultura Tropical – CECAT, da Embrapa, inaugurado durante o evento, e da implementação de Projetos-Piloto do PAA em 10 países daquele continente. Os países africanos presentes, por sua vez, se comprometeram a incentivar, juntamente com o Brasil, uma ação coordenada para a realização da reforma do Comitê de Segurança Alimentar – CSA das Nações Unidas, sediado na FAO, e a cooperação trilateral visando a desenvolver e intensificar a cooperação interafricana, o que explicita a relação entre os interesses da política externa e a CSS.

Objetivamente, foram poucos os desdobramentos de cooperação técnica que se deram a partir desse encontro, para além daqueles que já estavam em curso. Entre eles, cabe destacar a concretização de cinco dos dez projetos-piloto de PAA prometidos, que deram origem ao PAA África (*Purchase from Africans for Africa*), em implementação em cinco países – Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal –, em parceria com o PMA, a FAO e o *Department for International Development of the United Kingdom* – DFID. Porém, é possível que outros interesses indiretos, tais como o apoio da grande maioria dos países africanos à candidatura brasileira para a presidência da FAO, tenham sofrido também influência desse encontro.

Um tema bastante recorrente na literatura, especialmente no que se refere à cooperação no campo da segurança alimentar e da agricultura, é o papel que a cooperação desempenha na exportação das contradições internas de suas estratégias de desenvolvimento nacionais. Vários estudos apontam para a existência de duas vertentes praticamente antagônicas de cooperação para a agricultura e para a segurança alimentar. O Brasil, que promove internamente distintos e, até mesmo, contraditórios modelos de desenvolvimento, notadamente na agricultura e no meio rural, reproduz esses mesmos dilemas e disputas em suas estratégias de CSS (MALUF; SANTARELLI, 2015). Narrativas contrastantes são expressas através das diversas visões sobre desenvolvimento agrário, dos vários atores brasileiros envolvidos na cooperação (SHANKLAND; CABRAL, 2013). O contraste principal se dá entre os modelos de agricultura que priorizam sistemas de produção de base familiar e diversificados e o modelo da agricultura patronal de larga escala com uso intensivo de insumos e capital. A cooperação brasileira, por um lado, difunde o Fome Zero e as políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e, por outro, implementa projetos de cooperação voltados para a transferência de tecnologias para o agronegócio. De um lado está um conjunto de atores ligados ao campo da agricultura familiar e da SAN, tais como o

MDA, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar – FNDE, o MDS, a Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFOME e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, entre outros. Na outra vertente, voltada à promoção internacional do modelo do agronegócio, tem destaque a Embrapa. Para Beghin (2014), o peso político e econômico da agricultura patronal e do agronegócio na política interna e externa se reflete na cooperação internacional. Não por acaso, as iniciativas desenvolvidos pela Embrapa nas áreas de arroz, de algodão e do próprio ProSavana são considerados como **projetos estruturantes** e recebem grande parte dos investimentos, reproduzindo o desequilíbrio orçamentário das políticas nacionais que, historicamente, priorizam o modelo de monocultivo exportador em detrimento da agricultura familiar.

Segundo Shankland e Cabral (2013), à medida que novos atores se integram à cooperação internacional, as diferentes visões tendem a ficar mais visíveis. Isso pode se desdobrar em desafios de coordenação ou no desenvolvimento de estratégias híbridas de apoio combinado a ambos os modelos, dependendo, em certo grau, do resultado do encontro com as contrapartes. Shankland e Cabral (2013) concluem que, assim como não há em outros campos, também não há uma política explícita para a cooperação brasileira no campo da agricultura. A justificativa oficial, que argumenta que os acordos de cooperação não devem ser feitos a partir de agendas pré-estabelecidas, é o princípio da cooperação pela demanda e da política de não interferência. No caso da agricultura, a política da não política pode ser interpretada como estratégica, dadas as contradições em termos de modelo de agricultura que convivem no contexto doméstico brasileiro. A base institucional não estruturada da cooperação brasileira para o desenvolvimento acaba por permitir a emergência de uma diversidade de projetos com objetivos que podem chegar a ser contraditórios. Para o autor, nesse contexto, é importante avaliar em que medida criam-se condições para a emergência de um paradigma dominante, moldado por uma determinada política econômica e diplomática e uma visão estabelecida sobre agricultura (SHANKLAND; CABRAL, 2013).

O Consea, importante órgão de articulação política e social sobre segurança alimentar e nutricional junto à presidência da república, vem debatendo com frequência a exportação de contradições e também considera que o Brasil reproduz e exporta as mesmas incoerências que vive internamente (CONSEA, 2013). Por um lado, e a partir da difusão internacional do Fome

Zero, é projetado o Brasil que conseguiu, através de políticas públicas ativas, construir instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar e de proteção social voltados à população mais vulnerável. Por outro, aparece o Brasil do agronegócio, que se destaca pelo aspecto da produtividade e ganha novos terrenos em um processo acelerado de internacionalização. Os conflitos resultantes da predominância no Brasil de subsídios ao modelo de monocultivo exportador são condenados pelo Consea. De acordo com o Conselho, o ProSavana é o reflexo mais emblemático dessa problemática no plano internacional, pois o modelo brasileiro gera acentuada concentração fundiária e uso intensivo de agrotóxicos em detrimento da agricultura familiar e camponesa, considerada como a principal responsável pelo emprego no campo e produtora da maior parte dos alimentos consumidos no país. Sendo assim, para o Consea (2013), as estratégias de desenvolvimento devem estar no centro do debate sobre a política de cooperação, debate este que precisa ser pautado:

pela promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e indígena, a produção de base agroecológica e orgânica, reconhecendo as formas coletivas de produção, promovendo a igualdade de gênero e valorizando as práticas e saberes tradicionais, a cultura e os modos de vida locais (CONSEA, 2013).

Outro aspecto criticado pelo Conselho é a inexistência de mecanismos formais de participação social nas etapas de desenho, implantação, monitoramento ou avaliação das iniciativas de cooperação para a segurança alimentar e nutricional (CONSEA, 2013). Algumas instâncias nacionais estão tentando abrir brecha nessa área, como o próprio Consea, que, em seminários e documentos institucionais, endereçados à Presidência da República, arrola uma série de questões e sugestões referentes à CSS em SAN. Outro exemplo é o Comitê Permanente de Assuntos Internacionais, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, que tem buscado discutir com os movimentos do campo alguns projetos de cooperação – entre eles, o Mais Alimentos Internacional e o ProSavana. Entretanto, essas iniciativas trabalham isoladamente, o que não permite uma discussão mais sistêmica de prioridades e estratégias no campo da cooperação brasileira. Para Beghin (2014), essa ausência de diálogo, associada à falta de transparência no acesso a informações, contribui para gerar desconfianças e críticas à atuação do governo federal.

1.8 CAMINHOS PARA A ABERTURA DA CAIXA PRETA DA IMPLEMENTAÇÃO

Alguns autores (MAWDSLEY, 2012; MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013) indicam que ainda são poucos os estudos sobre as novas práticas da CSS, tanto por parte do Brasil, quanto dos demais países emergentes, em especial no que se refere à etapa de implementação. Como consequência, pouco se sabe sobre as conexões entre os discursos oficiais da cooperação e a sua prática, ou ainda sobre as contradições entre essas práticas e as motivações dos estados que as implementam. A emergência dos países do Sul na CID traz, portanto, novos desafios do ponto de vista dos marcos analíticos, dadas as especificidades dessa nova geração de iniciativas de cooperação.

Mosse (2005), em sua abordagem de etnografia da cooperação para o desenvolvimento, propõe, como forma de observar as relações entre a *policy* e a prática de um determinado projeto de cooperação, a observação sobre o processo de implementação. A análise sobre a distância existente entre o discurso político e as práticas de intervenção no campo do desenvolvimento não é uma novidade, tende a ser feita a partir de duas perspectivas diferenciadas (MOSSE, 2005). A primeira delas, a visão instrumental, baseia-se em uma racionalidade gerencial, preocupada em alinhar a realidade institucional às recomendações políticas, ou os objetivos políticos aos resultados. Ainda que venham sendo adotados modelos mais sofisticados, capazes de abarcar uma maior complexidade e de lidar com novas tendências de objetivos do desenvolvimento, essa forma de observação baseia-se ainda em uma racionalidade e engenharia social que levam a uma persistência na crença de que os problemas dos projetos de desenvolvimento podem ser resolvidos a partir do aperfeiçoamento de seus desenhos e que os técnicos do desenvolvimento têm sempre controle sobre a situação. A segunda perspectiva apresentada por Mosse (2005), a visão crítica, toma a falência dos projetos de desenvolvimento como uma autoevidência e os discursos políticos que a legitimam como uma estratégia para disfarçar os poderes burocráticos de dominação, o que seria o real objetivo do desenvolvimento. A partir dessa perspectiva, a cooperação para o desenvolvimento não é política a ser implementada, e sim dominação à qual é preciso resistir. São, portanto, objetos de estudo e documentação as experiências de resistência por parte de movimentos sociais que se posicionam contra os projetos de desenvolvimento.

Os estudos sobre a cooperação para o desenvolvimento acabam por se enquadrar em algum lugar entre esses extremos, havendo, portanto, um conjunto bibliográfico, perspectivas teóricas relacionadas, autores e disciplinas que dialogam mais ou menos com cada uma dessas tendências. Mosse (2005) acredita que nenhuma dessas formas de abordagem faz justiça à complexidade do fazer da política e da prática do desenvolvimento e da cooperação internacional, ou à criatividade e às habilidades envolvidas na negociação do desenvolvimento por parte dos atores. O olhar sobre a complexa agência dos atores em todos os níveis e a diversidade de interesses que moldam as definições políticas de um projeto em constante transmutação seriam formas de: i) transcender ambas as visões, instrumental e crítica; ii) não subjugar o poder e a agência de cada um dos atores envolvidos nos projetos; iii) não superestimar o poder dos agentes da indústria do desenvolvimento; e iv) superar polarizações que tendem a simplificar o campo das relações e a posicionar de um lado os dominadores e de outro as vítimas. O autor fala sobre uma nova etnografia do desenvolvimento que não se sente confortável com noções monolíticas de dominação, resistência e relações hegemônicas e que também não acredita que a governança proveniente de esquemas de desenvolvimento possa ser imposta. A partir dessa perspectiva, há sempre a necessidade de colaboração e compromisso por parte dos atores envolvidos, inclusive dos beneficiários. Mosse (2005) acredita que o poder está nas narrativas que mantêm a definição de um problema e que o desenvolvimento depende da estabilização de uma determinada interpretação, mas acredita também que, para além da análise de discurso, é preciso mergulhar na rede de atores e compreender de que forma as interpretações da política são produzidas e sustentadas socialmente.

As narrativas comuns e as interpretações dominantes que se criam em torno dos projetos de desenvolvimento exigem um constante trabalho de **tradução** (MOSSE, 2005), termo que é também adotado por Latour (2012) e a Teoria Ator-Rede – TAR e que designa a interpretação dada pelos construtores de fatos aos seus interesses. As cadeias de tradução referem-se ao trabalho pelo qual os atores modificam, deslocam e transladam os seus vários e contraditórios interesses. No caso da cooperação para o desenvolvimento, esse trabalho de tradução é exercido por consultores, lideranças locais, gerentes de programa, entre outros atores como beneficiários e suas representações, constantemente engajados na tradução de objetivos da política em interesses práticos e vice-versa. É, portanto, parte do trabalho etnográfico adotado e proposto por Mosse (2005) mostrar como, apesar da fragmentação e da disputa de interesses, os atores estão sempre

engajados na criação de uma certa ordem e unidade, através de atos políticos de **composição**, termo também amplamente acionado na TAR (LATOURE, 2012).

Outro aspecto que chama a atenção na abordagem de Mosse (2005) é a forma como o autor se utiliza de um determinado olhar que é etnográfico, mas capaz de observar as relações entre atores estabelecidos em realidades geográficas e socioculturais distantes. Nesse sentido, parece mais uma vez dialogar com Latour (2012), que caracteriza rede como uma entidade circular, entre outras coisas, capaz de transitar entre o micro e o macro, sem importar a distância, e sim o fato de estar conectado, mediado, relacionado (LATOURE, 2012). Entretanto, Mosse (2005) parece ser capaz de superar a desnecessária dicotomia entre micro e macro, justamente por voltar seu olhar para as interações, relações e negociações que se dão entre os diversos atores envolvidos no projeto, na mediação entre a *policy* e a prática.

O que me interessa enquanto referência metodológica na abordagem proposta por Mosse (2005) é a perspectiva de abertura da caixa preta do processo de implementação que tanto iluminaria a relação entre a *policy* e a prática. É perceber como são produzidas e sustentadas as narrativas sobre o ProSavana e, ainda, como estas, além das noções de desenvolvimento sobre as quais se respaldam, vão se conceitualizando e reconceitualizando. Como se verá no terceiro capítulo, no caso do ProSavana, existem dois agregados sociais, ou grupos de atores, que defendem narrativas em disputa: o dos agentes da cooperação, conduzido pelos governos de Moçambique, Brasil e Japão; e o dos movimentos camponeses e demais atores da sociedade civil organizada que se opõem ao Programa. A forte resistência ao projeto, por parte das representações dos que são oficialmente os beneficiários da cooperação complexifica ainda mais as relações entre a *policy* e a prática, na medida em que tanto os discursos quanto as estratégias oficiais do ProSavana precisarão se adaptar para incorporar as visões e demandas dos movimentos sociais.

A revisão de documentos oficiais do governo brasileiro feita neste primeiro capítulo permite observar os principais aspectos sobre o discurso oficial da cooperação brasileira que estão no nível da *policy*. Entre eles, os que mais me chamam a atenção e que pretendo problematizar no âmbito deste estudo são: i) a autopercepção do Brasil como pertencente ao Sul Global e como provedor de conhecimento e disseminação não apenas de boas práticas, mas de visões sobre desenvolvimento para os demais países desse hemisfério, o que sustenta o discurso

Sul-Sul; e ii) a percepção da cooperação técnica enquanto um instrumento de desenvolvimento, uma estratégia de transmissão de políticas públicas e de visões sobre as quais estas se respaldam. Voltarei a estas questões na conclusão desta tese.

Não tenho a pretensão, nem o desejo do exercício teórico, de problematização dos conceitos Norte-Sul, Sul-Sul, triangular ou trilateral, recorrentemente associados ao debate sobre a CID, nem tampouco de me prender à hipótese de captura e apropriação da CSS por parte das agências internacionais e dos países do Norte, ainda que o argumento me pareça válido (SÁ E SILVA, 2008). Mas, por considerar que o ProSavana, assim como grande parte dos acordos trilaterais que se formalizaram nos últimos anos, estão vinculados a agendas de desenvolvimento que se definem não exclusivamente entre os países do Sul, mas com a participação ativa dos países do Norte e organismos internacionais e, ainda, a partir de múltiplos atores e interesses (públicos e privados) pretendo olhar para esse arranjo de cooperação entre o Brasil, o Japão e Moçambique desde uma perspectiva relacional. Como uma composição de múltiplos atores e interesses, que ganha vida real a partir de um acordo de cooperação firmado e coordenado pelos governos dos três países proponentes. Sendo que nessa composição o Brasil assume, originalmente, o papel de transmissor da experiência do Cerrado brasileiro para a Savana moçambicana.

Como se pôde observar ao longo deste capítulo, a perspectiva de intercâmbio e/ou transferência de conhecimentos e *expertises* técnicas para objetivos comuns de desenvolvimento, a partir de noções de solidariedade, horizontalidade e ganhos mútuos, é uma diretriz da cooperação brasileira e uma característica geral da mais recente fase da CSS. Países como o Brasil adentram a cooperação internacional na condição de detentores de *expertises* geradas e testadas nacionalmente, que são colocadas à disposição para serem transferidas e adaptadas no enfrentamento de desafios similares de desenvolvimento em outros países. Por essas características, me parece um interessante marco analítico para a CSS brasileira, os **estudos sobre transferência, difusão ou mobilidade de políticas públicas**.

Há um crescente número de estudos e teorias que vêm se consolidando nos últimos anos e que, apesar dos diferentes paradigmas e terminologias, têm se dedicado a olhar para processos em que o conhecimento sobre políticas públicas em um determinado país, ou localidade, é adotado como referência para o desenvolvimento de políticas em outro contexto. O debate sobre

Transferência de Políticas – TP, que experimentou crescimento exponencial entre 1990 e 2000, tem como antecedente, no campo da ciência política, a análise de políticas que buscavam extrair lições (*lesson drawing*) a partir de experiências vividas em outras realidades. Tradicionalmente, o estudo sobre a TP e as perspectivas de circulação internacional de modelos e referências tem se dado na área das ciências políticas, das relações internacionais e dos estudos em desenvolvimento (*development studies*), sendo considerados como fundadores desse enfoque os acadêmicos e cientistas políticos ingleses David Dolowitz e David Marsh, que propuseram um modelo analítico para se olhar para a TP. Os primeiros estudos nesse campo estiveram mais focados nas consideradas **transferências duras** (*hard*) de instrumentos, instituições e programas entre governos. Mais recentemente, o olhar tem se voltado também para as transferências de ideias, ideologias e conceitos – consideradas **transferências suaves** (*soft*) –, elementos que circulam mais livremente também entre atores não estatais e internacionais frente à crescente globalização (BENSON; JORDAN, 2011).

Algumas propostas do enfoque originalmente proposto por Dolowitz e Marsh (2010) merecem ser observadas para adentrar esse campo de debates e a maneira como ele vem se transformando. Algumas das questões que vão orientar esse enfoque metodológico são: i) Porque os atores se engajam na TP?; ii) Quem são os atores envolvidos no processo de transferências?; iii) O que é transferido?; iv) De onde são tiradas as lições?; v) Quais são os graus de transferência?; vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência?; vii) Qual a relação do processo de transferência com o sucesso ou a falência da política pública?. Algumas considerações críticas ganham relevância quando se consideram as questões que se pretende observar no presente estudo, entre as quais o debate sobre os atores da transferência. Stone (2004) propõe a superação do que considera como “nacionalismo metodológico” da TP, que inicialmente estava muito focada nos estados. A autora enfatiza o papel desempenhado por atores internacionais em redes de transferência transnacionais, através de relações que extrapolam as trocas bilaterais entre estados nacionais. Os autores do enfoque, Dolowitz e Marsh (2012), reconhecem que os atores internacionais têm importante papel na difusão de ideias, programas e instituições e influenciam decisões políticas nacionais, enquanto que Benson e Jordan (2011) demonstram em seus estudos que o lócus da TP se moveu da centralidade em governos para múltiplos lugares e atores. Visões sobre políticas circulam em várias comunidades epistemológicas, tais como universidades, organizações não governamentais, *think tanks*, blocos

regionais, espaços de governança global, entre outros. Portanto, não há como seguir tratando a TP como um movimento direto e restrito aos estados diretamente envolvidos, uma vez que os agregados ou redes transnacionais que se organizam em torno de determinadas tipologias de políticas públicas se tornam cada vez mais complexos e multifacetados. Ainda em se tratando dos atores da TP, as categorias originalmente propostas por Dolowitz e Marsh (2012), deixam de fora os atores que se organizam a partir de um lugar de crítica e de denúncia das políticas transferidas. Em se tratando do ProSavana, e de todo o movimento internacional de resistência que em torno dele se organiza, é preciso extrapolar as categorias e considerar os atores que apontam as controvérsias e que exercem um papel determinante no constante processo de desenho e redesenho da política.

McCann e Ward (2012) apresentam uma abordagem em maior sintonia com a perspectiva relacional e que foi adotada no âmbito deste estudo. Os autores reconhecem que a transferência ou circulação de políticas é uma prática crescente, mas apontam a necessidade de se avançar para além de posições epistemológicas positivas e racionalista. Os autores, geógrafos por formação e mais dedicados às políticas urbanas, partem de argumentos que derivam principalmente do construtivismo social, mas que são também influenciados pela economia política neomarxista, pelo pós-estruturalismo e pelo pós-colonialismo, e sugerem um olhar multidisciplinar como forma de superar os limites da ciência política que tende a reduzir a relevância do caráter social, prático, interpessoal, fluido e processual do processo de elaboração de políticas (*policy-making*). Uma diferença primordial desse enfoque é que, de maneira semelhante a como se coloca Latour (2012) ao falar de seus agregados sociais, as políticas não são percebidas como coisas internamente coerentes e estáveis, mas como complexos processos sociais, relacionais e de múltiplas escalas. Verdadeiras composições políticas.

Os geógrafos propõem uma abordagem alternativa para enxergar, não a TP, mas sua **composição, mobilidade e mutação**, com análises em que o olhar se volta para a prática da circulação internacional, entendida como um importante aspecto da construção política e econômica da globalização neoliberal. As perguntas que se colocam a partir desse enfoque são como, por que, onde e com quais efeitos as políticas são mobilizadas, circuladas, apreendidas, reformuladas e reagregadas? Metodologicamente, a proposta se aproxima dos estudos qualitativos e etnográficos que buscam o detalhamento da prática de composições políticas, a

partir do estudo de um determinado local e processo social, sem deixar de considerar as relações entre locais e escalas. Uma abordagem que muito se assemelha à proposta no âmbito da Teoria Ator-Rede e da etnografia da cooperação para o desenvolvimento.

Uma das questões centrais do enfoque proposto é a adoção da noção de **composição** que se refere ao processo de organização, encaixe e formação de um agregado, que expressa algum tipo de identidade comum e que reivindica um determinado território. Uma noção que é tanto espacial, quanto de escala, uma vez que as políticas não são construções locais, nem tampouco imposições externas a uma localidade, mas agregados relacionais de elementos e recursos, de expertises, capacidades institucionais, regulações, entre outros fatores, e que se compõem em função de objetivos e interesses particulares. Um segundo conceito relevante dessa perspectiva de análise é a noção de **mobilidade** adotada como uma alternativa à perspectiva mais chapada da terminologia transferência (DOLOWITZ; MARSH, 2012), que denota uma ligação direta que transfere algo de um lugar A para um lugar B, ou, o deslocamento direto de uma política de um estado para outro. Haveria, na forma tradicional de se olhar a TP, um excesso de categorização das instituições e atores envolvidos, ao mesmo tempo que pouca atenção é dedicada ao processo de mobilidade da política, mediado por uma multiplicidade de atores. McCann e Ward (2012) propõem que as categorias de escala devem ser repensadas, sem descartar o olhar sobre os estados nacionais. Ao propor a substituição do termo, os autores pretendem enfatizar a natureza múltipla e complexa da formulação de políticas, por dentro e por fora dos estados nacionais, em contextos institucionais e ideológicos mais globais. A perspectiva de mobilidade valoriza a complexidade socioespacial dos movimentos, o que significa estar atento às diversas escalas, lugares, atores, interesses e relações que se dão por dentro e por fora do estado. Falar de mobilidade de políticas é olhar para a fluidez, a mobilização e a desterritorialização tanto quanto para as atrações, as estabilidades e as reterritorializações (McCANN; WARD, 2012).

Por fim, o olhar proposto por McCann e Ward (2012) introduz o conceito de **mutação** que enfatiza a importância de se observar a maneira como as políticas se transformam, seu processo de modificação quando viajam de um lugar para outro. As políticas não são modeladas apenas quando são adaptadas a outro lugar, elas são também modeladas no próprio processo de mobilidade, uma vez que a mobilidade envolve a interpretação e reinterpretação de vários atores ao longo do processo. A circulação global de políticas e *expertises* é moldada por conexões

sociais feitas pelos mais diversos atores políticos, através de contatos que acontecem também das mais diversas formas: encontros, seminários, visitas de intercâmbio, atividades de formação. Mas, troca de e-mails e negociações de documentos também são importantes momentos de tradução, interpretações e reinterpretações em que, por exemplo, certas instituições intermediárias, consultores ou agentes da cooperação desempenham um papel estratégico.

A observação de um estudo de caso baseado na transferência/mobilidade de uma política urbana, conhecida como Melhoria de Áreas para o Negócio – BIA (do inglês, *Business Improvemet Area*) entre a cidade de Nova Iorque e algumas cidades da Inglaterra (McCANN; WARD, 2012), permite identificar alguns momentos essenciais do processo de mutação que podem também iluminar as análises do ProSavana. Em primeiro lugar, houve a transformação da política em algo móvel e atraente por meio da associação da BIA ao crescimento econômico da cidade de Nova Iorque, *per se* um mito global, o que facilitou o trabalho dos atores – acadêmicos, planejadores urbanos, consultores em desenvolvimento, associações de comércio, entre outros – na construção de uma narrativa de sucesso, através de um processo de composição de informações relevantes a serem colocadas em circulação. Na sequência, foram promovidas uma série de práticas de mobilidade, como seminários, conferências, intercâmbios e visitas a campo. Por fim, McCann e Ward (2012) observaram diferenças fundamentais entre a BIA original e as que foram implementadas em cidades da Inglaterra. Lá, identificaram **disjunções** ou reflexos das diferentes condições institucionais existentes em cada uma das pontas.

Como se verá no terceiro capítulo, uma lógica semelhante pode também ser observada no caso do ProSavana, uma vez que se busca, no discurso sobre o Programa, associar o Prodecer ao desenvolvimento agrícola e econômico do Centro-Oeste brasileiro e ao milagre de transformação de uma terra considerada infértil em um celeiro de grãos. Será possível também observar o esforço, por parte da Embrapa, de sistematização e circulação internacional de todo um campo de conhecimento especializado nas tecnologias para a agricultura tropical brasileira, acompanhado da construção de um discurso sobre o sucesso e as possibilidades de sua adaptação para realidades similares e de capacitações e intercâmbios com as instituições de pesquisa dos países com o qual coopera.

O que fiz no âmbito desta tese foi analisar como as visões de desenvolvimento e as políticas públicas que são desterritorializadas do Cerrado brasileiro para a Savana moçambicana,

através de um projeto de cooperação trilateral, são compostas enquanto experiências de sucesso e como se comportam e se transformam quando são movidas para o continente africano. O ProSavana, objeto deste estudo, é então percebido como uma composição política em movimento e mutação. Nesse sentido, mais do que a perspectiva chapada do enfoque clássico da TP, me interessam as noções de composição, mobilidade e mutação, assim como a ideia de disjunções. Adotei esse último conceito como forma de falar tanto das distâncias entre a *policy* e a prática ao longo do processo de implementação, quanto dos desvios próprios do processo de adaptação, ou seja, daquilo que são as diferenças entre as condições de implementação em cada um dos contextos.

Nas análises sobre a CSS, a partir da perspectiva de composição, mobilidade e mutação de visões de desenvolvimento e de políticas públicas de uma realidade para outra, cabe considerar alguns aspectos já observados em outros estudos, tais como: i) a superestimação da perspectiva de transferibilidade de determinadas dinâmicas que caracterizam as políticas públicas brasileiras e que explicam sua eficácia e legitimidade (MILHORANCE, 2013); ii) a superestimação das similaridades que pressupõem a existência de condições que tornariam mais simples ou efetiva a adaptação das soluções tecnológicas e políticas entre os países do Sul; iii) a subestimação da complexidade do processo de adaptação à realidade local. Na visão de vários autores (MILHORANCE, 2013; SCOONES et al., 2016), a transferência de modelos de políticas e de tecnologias no âmbito da CSS não leva em consideração de forma suficiente a necessidade de adaptação ao contexto local. A ideia de que as políticas públicas brasileiras podem ser facilmente transferíveis ao contexto africano segue uma lógica técnica que não leva em conta a capacidade de absorção dos países africanos, nem tampouco a trajetória social doméstica dessas políticas (MILHORANCE, 2013). Outro aspecto relevante observado em estudos sobre as experiências agrícolas brasileiras e chinesas que aportam no continente africano é que estas chegam como modelos empacotados, construídos enquanto imaginários sociais e narrativas de sucesso, mas que muitas vezes é contestado, no próprio país de origem, o que vai ser exportado juntamente com o projeto de cooperação (SCOONES et al., 2016; SHANKLAND; GONÇALVES, 2016), já que com as tecnologias, seguem também as narrativas de desenvolvimento, imaginários de paisagens e as contestações sobre as soluções de desenvolvimento.

Dentre os escassos estudos sobre a implementação da CSS, há também ainda poucas análises sobre a forma como é percebida a chegada da cooperação e dos investimentos dos países emergentes nos demais países do Sul, ou ainda como os diversos atores nos países que vão receber a cooperação tomam parte nesses novos fluxos de cooperação. Evidências coletadas por Mawdsley (2012) sugerem que os governos desses países, as organizações da sociedade civil e os cidadãos frequentemente dão boas vindas às novas parcerias. Na África, principalmente, essa abertura está relacionada à fadiga e ao desencantamento em relação ao regime tradicional de cooperação por parte dos países do Norte, além de uma nova perspectiva que é apresentada por países como o Brasil que se mostram não apenas como doadores, mas como parceiros para o desenvolvimento, uma relação construída a partir de uma perspectiva de maior horizontalidade e de aproveitamento das oportunidades de ganho mútuo.

Porém, o que manifestações públicas de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil e alguns estudos já começam a demonstrar é que despontam sinais de apreensão quanto à chegada dos emergentes em solo africano, uma vez que, junto com as oportunidades, chegam também problemas e preocupações relacionados à competição econômica, alta de preços, usurpação de terras, impactos ambientais, condições laborais, violação de direitos das populações tradicionais, corrupção, entre outros. Mawdsley (2012) levanta uma relevante questão: se os discursos dos países (re)emergentes apontam para a igualdade e o benefício mútuo, baseado em identidades, afinidades e experiências compartilhadas, o que essas retóricas estariam obscurecendo? A autora sugere que a lógica *win-win*, ou de mútuo benefício, está calcada em uma construção simplista de interesse nacional entre os estados parceiros, que tende a ignorar o fato de que são as projeções das elites, assumidas como de interesse nacional, que movem a agenda da cooperação. Estão, aí, incluídas a escolha de parceiros e as lógicas de desenvolvimento subjacentes, que podem trazer benefícios, mas também prejuízos, como os impactos negativos de grandes projetos de infraestrutura ou de modernização da agricultura na vida de camponeses indígenas, povos e comunidades tradicionais (MAWDSLEY, 2012). Em sua visão, o resultado das parcerias para o desenvolvimento promovidas pelos países emergentes depende, em grande medida, do papel que as lideranças dos países que recebem a cooperação vão desempenhar na defesa dos interesses e do bem-estar de sua população, o que por sua vez vai depender de muitos fatores, dentre os quais a habilidade dos cidadãos e da sociedade civil, de ambos os lados, de fazer o controle social desses novos fluxos de cooperação (MAWDSLEY, 2012).

Na visão de Scoones et al. (2016), é preciso ir além da narrativa simplista que trata as novas dinâmicas de cooperação para a agricultura do Brasil e da China como colaboração Sul-Sul ou expansão neoimperial e olhar para as reais políticas de compromisso (*politics of engagement*) que se formam. Não há dúvidas quanto às motivações políticas e econômicas que estão no coração das escolhas que moldam as iniciativas de cooperação, mas elas não acontecem de modo uniforme, nem sem contestação. Os autores consideram como essenciais para se compreender as novas dinâmicas da cooperação emergente os “encontros de conhecimento sobre visões e trajetórias de desenvolvimento” (SCOONES et al., 2016) que caracterizam as novas dinâmicas de cooperação para a agricultura do Brasil e da China. São compromissos de longo prazo que estão apenas começando – o ProSavana é um projeto com previsão de 20 anos –, e isso traz uma característica fundamental no contraste com as rotinas das agências de cooperação do Norte e seus projetos de curta duração com limitados critérios de monitoramento e avaliação. Por fim, os autores apresentam uma visão mais otimista, acreditam que uma nova forma “mais flexível, de longo-prazo e experimental” de cooperação para o desenvolvimento pode estar emergindo (SCOONES et al., 2016).

2 POLÍTICA E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR EM MOÇAMBIQUE

O entendimento do mundo rural contemporâneo em Moçambique e das estratégias de desenvolvimento rural e de cooperação promovidas no Corredor de Nacala se faz mais compreensível a partir do olhar sobre os processos históricos, econômicos, sociais e políticos a que esteve submetida a população local desde o período colonial até os dias atuais. Moçambique, antiga colônia de Portugal, é um dos últimos países africanos a se tornar independente, isso ocorreu apenas em 1976. O país já vinha de um processo de 10 anos de guerra pela independência que culminou com a vitória da Frente de Libertação de Moçambique – Frelimo. Essa Frente formou o primeiro governo, a República Popular de Moçambique, sob a liderança de Samora Machel, com um projeto de nação socialista. Em 1977, o país voltou a entrar em guerra, que ficou conhecida como a Guerra Civil Moçambicana, um conflito armado entre a Frelimo e a principal força organizada de oposição, a Resistência Nacional Moçambicana – Renamo, e que só terminou em 1992 com a assinatura de um Acordo Geral de Paz entre as partes. A Frelimo está no poder até os dias atuais, primeiro à frente de um ambicioso projeto de socialização do campo e depois, a partir de meados da década de 1980, no comando de reformas estruturantes que marcaram o abandono do projeto comunista e o início da inserção do país na economia capitalista.

Ao longo deste Capítulo, pretendo realizar um breve mergulho sobre essa história, buscando identificar alguns dos mais continuados e persistentes traços das políticas nacionais e da cooperação internacional para o desenvolvimento rural em Moçambique, desde a ocupação colonial até os tempos atuais, passando pelo projeto de socialização do campo e pelas reformas liberais. Considero um marco recente no histórico processo de formulação de políticas públicas para o meio rural africano o lançamento, em 2003, do Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura em África – CAADP (do inglês, *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*), no âmbito da *New Partnership for Africa's Development* – NEPAD¹⁷, uma iniciativa comum da União Africana voltada para a melhoria das políticas agrícolas e a promoção da segurança alimentar e nutricional no continente. E como tal o

¹⁷ O NEPAD é o programa de desenvolvimento econômico da União Africana, adotado em 2001 com o objetivo de estabelecimento de uma visão comum para acelerar a cooperação e a integração econômica entre os países africanos.

considero não apenas porque é a partir das diretrizes do CAADP que se elaboram as políticas nacionais, mas também por se tratar de uma plataforma de orientações comum para os atores da CID no continente africano. Mais adiante, ainda neste Capítulo, busco identificar algumas das principais alianças internacionais que têm influenciado a agenda de desenvolvimento rural no continente africano, entre as quais destacam-se a AGRA e a Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional (Nova Aliança).

2.1 DAS SOCIEDADES DOMÉSTICAS À OCUPAÇÃO COLONIAL

Ao analisar as políticas agrárias do governo moçambicano no período que se estende entre 1976 e 2009, Mosca (2011) apresenta algumas análises que apontam para os efeitos de uma continuada perspectiva modernizadora da agricultura e por uma histórica marginalização do campesinato. Bellucci (2007) sustenta a tese de que a sociedade contemporânea moçambicana se encontra em uma profunda crise diretamente relacionada à desestabilização do que o autor chama de sociedade doméstica¹⁸, uma crise que é essencialmente agrícola e que parcialmente se explica pelas políticas de estado adotadas tanto no período colonial, quanto no pós-independência, quando a Frelimo assumiu o poder e deu início a um ambicioso processo de socialização e modernização do campo. As visões de Bellucci (2007) e Mosca (2011) coincidem na medida em que apontam para uma histórica atitude modernizadora, tanto por parte dos colonizadores, quanto dos formuladores das políticas estatais pós-independência, que se contrapõe aos modos de vida e de produção tradicionais do povo moçambicano e denota uma agenda de desenvolvimento rural marcada pela ausência de políticas públicas capazes de responder ao perfil e aos anseios dos pequenos produtores, grande maioria da população rural do país.

Bellucci (2007) caracteriza as aldeias moçambicanas como um espaço estruturado, definido e organizado culturalmente, cercado de floresta e mato selvagem, tendo na zona intermediária campos cultivados, fontes de água, lenha e terrenos de caça. A relação com o meio

¹⁸ Ao falar de sociedade doméstica, Bellucci (2007) se refere ao que Meillassoux (1990) define como “a célula de base de um modo de produção constituído por um conjunto dessas sociedades organizadas entre si para a produção econômica e social e para a reprodução da relação de produção especificamente doméstica”.

é baseada em uma racionalidade que busca garantir o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis na natureza e a adaptação à sua instabilidade. O conceito de autossustentabilidade se associa fortemente a essas comunidades, já que se dedicam a produzir o necessário à sua manutenção e à sua perpetuação a partir da exploração direta de recursos que estão a seu alcance. A agricultura é a principal atividade produtiva da economia doméstica e é feita em áreas de cultura situadas em volta das aldeias, que se expandem centrifugamente à medida que as terras se cansam, ampliando o domínio da aldeia e permitindo o repouso das terras agrícolas de tempos em tempos – uma forma de produção referida em Moçambique como **agricultura de pousio**. Os bens de produção – instrumentos simples e pouco eficazes, entre os quais se destaca a machada de cabo curto – são poucos, a força de trabalho humano é o elemento dominante para a reprodução dos grupos. Essa dinâmica se fez possível por serem as terras abundantes, o que permitiu a reprodução desse modelo por muitos séculos. Tradicionalmente, os grupos familiares moçambicanos se organizam em **famílias linhageiras**, assentadas no parentesco e caracterizadas por relações hierarquizadas dos homens mais velhos sobre os mais novos e sobre as mulheres. Constituem sociedades classificadas como gerontocráticas: a gestão dos bens e da reprodução do grupo é responsabilidade dos anciões. São geralmente organizadas em aldeias interligadas por laços de parentesco, solidariedade e comércio, que formam unidades políticas, sociais, econômicas e religiosas mais vastas, integrando vários clãs com um único chefe (BELLUCCI, 2007). Para o autor, desde o período colonial, a capacidade de reprodução e manutenção dessa forma de organização vem sendo ameaçada, o que pode ser explicado, de um lado, por fatores intrínsecos relacionados aos limites da reprodução da força de trabalho e da natureza e, de outro, por fatores relacionados às políticas de estado que vêm alterando de forma significativa as dinâmicas de vida dessas sociedades.

Assim, como em grande parte dos demais países africanos, a colonização africana, em sua fase inicial, interessava aos europeus sobretudo por seu papel de fornecedora de escravos e riquezas minerais. É a partir do início do século XX que os países europeus dão início à produção agrícola destinada à exportação em suas colônias, empreitadas que foram, em grande medida, geridas por companhias concessionárias, com forte intervenção das metrópoles. Nessa mesma época, se instala, de fato, uma administração portuguesa em Moçambique que dá início à exploração da terra, baseada em fundamentos econômicos característicos do colonialismo português na África, como o trabalho forçado, o cultivo obrigatório de determinadas culturas

voltadas à exportação (BELLUCCI, 2007). Essas políticas – como a institucionalização do cultivo obrigatório de algodão entre 1926 e 1986 no norte de Moçambique, área de implementação do ProSavana, e a obrigatoriedade do trabalho ligada à política de assimilação e voltada ao projeto de “civilização” do moçambicano – contribuíram fortemente para a degradação dos modos de vida tradicionais e milenares das sociedades domésticas.

No período colonial, a produção predominante no Norte de Moçambique, área de implementação do ProSavana, era a do algodão, a partir de um sistema em que a agricultura doméstica estava sujeita ao trabalho e à cultura forçada. Para Macagno (2001), a regulamentação do trabalho forçado provocou um processo de desagregação das populações rurais, pois dela participaram colaboradores moçambicanos, como régulos, que recolhiam impostos e recrutavam mão de obra. De acordo com o Estatuto do Trabalho, de 1899, todos os habitantes de raça negra da província de Moçambique estavam sujeitos à obrigação social de procurar adquirir pelo trabalho os recursos para viverem como homens civilizados. Contratados ou forçados, todos deveriam trabalhar (MACAGNO, 2001).

Os moçambicanos tornaram-se, pouco a pouco, vítimas desse sistema que buscava incluí-los no mundo civilizado, fazendo deles cada vez mais dependentes do trabalho e da renda. O trabalho migratório passou a ser importante fonte de renda e de status nas comunidades tradicionais. Trocava-se liberdade por civilização, ou, em outras palavras, a emancipação dos usos e costumes locais pela adequação ao modo de produção capitalista (MACAGNO, 2001). O uso da mão de obra local, sob as normas da economia colonial, provocou grandes movimentos migratórios temporários, endividamento, monetarização, dependência de instrumentos de trabalho, entre outros fatores que agrediram profundamente as bases da sociedade tradicional, seus valores socioeconômicos, suas condições de reprodução. Ainda assim, grande parte da população rural moçambicana mantém, até os dias atuais, suas formas de produção tradicional, com base na agricultura de pousio e na machada de cabo curto, e o trabalho voltado para a subsistência.

2.2 A INDEPENDÊNCIA E O PROJETO DE SOCIALIZAÇÃO DO CAMPO

Criada em 1962, em contraposição ao estado colonial português, a Frelimo surgiu com o objetivo de expulsar os colonizadores de Moçambique. Desde seus primórdios, denunciava as formas de exploração de Portugal, entre elas, o cultivo obrigatório do algodão e o trabalho forçado. Em discursos feitos às vésperas da revolução, o primeiro presidente, Samora Machel, defendeu a abolição dessas imposições, da exploração das companhias concessionárias e das *plantations*. Pretendia acabar com a dependência em relação ao imperialismo, representado pelo colonialismo português, pelas empresas europeias, pela indústria mineira sul-africana e pela indústria agrícola da antiga Rodésia, atual Zimbábue (MACHEL, 1976). A independência de Moçambique e a chegada da Frelimo ao poder, em 1975, dão início a uma experiência socialista que teve como impulso a modernização e o desenvolvimento das forças produtivas, pela nacionalização e estatização dos meios de produção e pelo papel central do estado, processo este que perdurou até 1985, quando se iniciou a transição para o neoliberalismo (BELUCE, 2007). Com a independência a terra passou a ser propriedade do Estado, e é até hoje pública. Atualmente a forma de acesso à terra é através de título de usufruto, o denominado Direito de Uso e Aproveitamento da Terra – DUAT, concessões de até 50 anos renováveis por mais 50 anos, regulamentadas pela Lei 19/1997, conhecida como Lei de Terras.

O projeto de **socialização do campo** tinha na nacionalização da propriedade privada da terra seu motor inicial e se sustentou em duas bases principais: as **aldeias comunais**, consideradas como “a coluna vertebral do desenvolvimento no campo” (BELLUCCI, 2007), e as **empresas estatais agrárias**, criadas a partir da nacionalização de unidades agrícolas privadas, até então propriedades dos colonialistas (BELLUCCI, 2007). As aldeias comunais foram uma proposta de reorganização e aglutinação da sociedade doméstica, parte de um projeto maior de organização política e administrativa do estado nacional. Para além da intenção de transformar a população rural em proletários do estado com o objetivo de assegurar a soberania alimentar, a socialização do campo tinha, sobretudo, o objetivo político estratégico de atingir um rápido crescimento da consciência revolucionária (BELUCE, 2007). As aldeias comunais se organizavam em torno de cooperativas de consumo e produção, que serviam como estímulo à reorganização territorial da população rural. As cooperativas de consumo permitiam a aquisição

de bens manufaturados, tais como capulanas¹⁹, roupas, óleo, machados e panelas a preços acessíveis, produtos estes que muitas vezes não estavam disponíveis no mercado, dado o desmantelamento da rede comercial no campo. Apesar do esforço empreendido pelo estado central para as produções coletivas, as cooperativas de produção praticamente não produziam, uma vez que a população rural nunca abandonou completamente suas aldeias de origem e a tradicional produção familiar (GEFFRAY, 1991). Com o tempo, as aldeias comunais da Frelimo foram revelando sua verdadeira natureza. Pouco relacionadas à produção de alimentos, eram estratégicas para a consolidação no campo do aparato administrativo estatal e para o enquadramento e recenseamento da população rural do país ao novo aparelho de estado moçambicano (GEFFRAY, 1991). Na visão de Vunjanhe e Adriano (2015), as aldeias comunais foram implementadas de forma abrupta e compulsiva, promovendo a utilização de novas tecnologias e um sistema nacional de extensão rural que ignorava as características únicas dos sistemas produtivos locais e seus saberes, incluindo o caráter pluriativo²⁰ das famílias camponesas.

As empresas estatais agrárias foram formadas e aglutinadas em grandes conglomerados a partir de propriedades estatizadas dos colonialistas, muitas delas abandonadas nos primeiros anos que se seguiram à independência. Sua concepção se apoiava nas teorias marxistas para o desenvolvimento agrícola, como a de Kautsky (1972, apud BELLUCCI, 2007), que tem como ideia central a tese de que a grande propriedade agrícola é tecnicamente superior e mais eficaz do que a pequena propriedade, por introduzir meios técnicos avançados e permitir a redução dos custos por hectare. Para Kautsky, a pequena propriedade era um fenômeno econômico do passado – assim como o campesinato, para ele uma categoria residual de formação não capitalista – e portanto transitória e condenada a desaparecer (NUNES, 2000). Seguindo essas bases ideológicas, empresas agrícolas de grande porte chegavam a englobar até 50 fazendas coloniais. Essa perspectiva abriu as portas para uma produção que se pretendia altamente mecanizada e consumidora de insumos químicos e sementes melhoradas (BELLUCCI, 2007).

¹⁹ Em Moçambique chamam de capulana os tecidos tradicionais africanos utilizados pelas mulheres para cobrir o corpo, carregar seus filhos, entre outras finalidades.

²⁰ A Pluriatividade, em abordagens de desenvolvimento rural, é considerada como elemento fundamental para a diversificação da renda familiar, descrita como uma unidade produtiva multidimensional, em que se empreendem atividades agrícolas e não agrícolas dentro e fora dos agregados familiares e pelas quais diferentes tipos de remuneração são recebidos (Schneider, 2003).

Em ambos os casos – das aldeias comunais às empresas estatais agrícolas –, o projeto modernizador da Frelimo deslocou a população de suas propriedades originais, com o objetivo de transformar a população do campo em trabalhadores coletivos, pré-assalariados, sob o controle estatal, negando seus hábitos e costumes e formas tradicionais de produção, o que agravou ainda mais a crise da sociedade doméstica. O marxismo, enquanto referência universalista, conceitual e ideológica, operou, segundo Geffray (1991), a negação das diversas realidades do país, como se o novo projeto de socialização do campo partisse de uma página em branco, rumo a princípios morais e políticos que animavam o socialismo, tais como progresso, igualdade, solidariedade, democracia, comunidade e fraternidade, educação, bem-estar, entre outros. O autor oferece um ponto de vista crítico quanto às bases do projeto aldeão. Para ele, os agentes e especialistas de desenvolvimento do estado concebem as populações rurais “apenas como uma série aritmética de indivíduos assocializados” (GEFFRAY, 1991), como se as comunidades dependessem da chegada da Frelimo para estabelecer uma organização social. O estado, ao adotar tal postura, ignora a existência histórica e social dessas comunidades tradicionais.

O discurso de Samora Machel buscava articular uma nova noção de nação. A via do desenvolvimento seria possível apenas a partir de uma unidade nacional, o que requeria braço forte para a construção do estado-nação. Nesse sentido, tanto a sociedade doméstica, quanto a capitalista, que na conjuntura da independência se sobrepunham, apareciam como entraves. Em nome de uma identidade nacional, segundo Cabaço (2008), a tradição deveria ser reinterpretada pela incorporação crescente de elementos da modernidade. Para Nunes (2000), a Frelimo não ignorava a visão de mundo da população rural, Machel sabia que a substituição pela ordem socialista passaria necessariamente por cima da sociedade tradicional. A autora defende a seguinte tese:

A Frelimo classificava os ‘camponeses’ como ‘desorganizados’, que esperavam ser organizados pelo Estado e pelo partido, como foi expresso em seus documentos e discursos oficiais. Essa posição encerra uma falsa ambiguidade. Efetivamente o ‘campesinato’ era tão organizado que a Frelimo, sabendo disso, pretendeu destruir suas normas de funcionamento para implantar seu próprio projeto. (...) Longe de ser solução, o ‘campesinato’ seria um problema suplementar para a revolução (NUNES, 2000).

Um aspecto observado por Mosca (2011) ao olhar para as políticas de socialização do campo é o de que as opções de investimento no meio rural não consideravam o estado de

desenvolvimento das sociedades, nem a capacidade de absorção das inovações tecnológicas que eram ofertadas. O investimento do estado em equipamentos nas cooperativas e empresas estatais agrícolas pressupunha uma fácil absorção de técnicas e tecnologias, dado o “espírito revolucionário e voluntarioso” (MOSCA, 2011) da população em um período pós-independência, o que levaria, naturalmente na visão dos gestores públicos, a um rompimento com práticas inerentes aos sistemas de produção de pequena escala, mas acabou resultando em cemitérios de máquinas e na continuidade do uso da machada de cabo curto (MOSCA, 2011).

2.3 AS REFORMAS LIBERAIS E A TRANSIÇÃO DO SOCIALISMO PARA O CAPITALISMO NO CAMPO

Do ponto de vista da agricultura e da segurança alimentar, Vunjanhe e Adriano (2015) argumentam que o período pós-independência pode ser descrito em duas fases distintas. A primeira, que corresponde ao período de socialização do campo (1976-1982) calcada na edificação de uma economia centralmente planejada, cujas prioridades na agricultura passavam pela garantia da autossuficiência alimentar, baseada em alimentos que visavam a atender as necessidades alimentares nacionais²¹. A segunda fase, também identificada por Mosca (2011) como a fase das reformas (1983-1987), foi, na visão dos autores, marcada por programas de ajuste estrutural que levaram à secundarização da agricultura e ao retorno da lógica da economia colonial voltada para produção de *commodities* para exportação (MOSCA, 2011; VUNJANHE; ADRIANO, 2015). O fracasso do projeto socialista e os 16 anos de guerra levaram Moçambique a um estado de falência, que encerrou a etapa de construção de um estado de orientação marxista leninista e do projeto de socialização do campo e deu início a uma nova etapa marcada pela adesão às instituições de Bretton Woods²² e à abertura do país para o capital externo.

²¹ Cabe notar que o incentivo à produção das principais culturas alimentares nacionais era acompanhado do fomento à produção de culturas tradicionais de alto valor comercial, tendo em conta as oportunidades para o desenvolvimento de uma indústria transformadora nacional – por exemplo, as empresas algodoeiras nas regiões Centro e Norte de Moçambique.

²² O sistema de Bretton Woods foi estabelecido em julho de 1944 com a finalidade de gerenciamento econômico internacional, a partir da criação de regras e instituições para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo, entre as quais tem destaque o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI.

Em 1987, a situação do país era de fato muito grave, a guerra civil havia deixado mais de um milhão de mortos e mais de cinco milhões de refugiados internos, havia uma situação grave de fome e dependência da ajuda alimentar internacional (MOSCA, 2011; VUNJANHE; ADRIANO, 2015). Nesse contexto, a Frelimo se vê obrigada a realizar mudanças políticas e econômicas, adentrando um período de reformas liberais e de ajustamento estrutural sob a égide das instituições de Bretton Woods, que tem como principal instrumento o Programa de Reabilitação Econômica, lançado em 1987. De acordo com Mosca (2011), algumas das mudanças que vieram com a reforma e que afetaram a realidade do campo são a liberalização dos mercados e da formação de preços de produtos alimentares, as privatizações das empresas agrícolas e o surgimento do mercado não oficial de terras ou da concessão informal de parcelas de terras para fins agrícolas. Para o autor, o que importava era i) a privatização acelerada e a redução ou eliminação dos subsídios ao setor estatal agrário; ii) a liberalização crescente do mercado e dos preços internos; iii) a diminuição das tarifas alfandegárias; iv) a promoção do setor privado e das culturas de exportação; e v) a comercialização dos excedentes produtivos dos pequenos produtores (MOSCA, 2011).

Vunjanhe e Adriano (2015) somam alguns elementos a essas análises, como a priorização de *commodities* alimentares para a exportação e a terceirização dos serviços de extensão com o objetivo de redução de despesas públicas. Segundo Hanlon e Smart (2014), as instituições financeiras internacionais obrigaram a quase total retirada do estado na agricultura, tanto na área de investigação, o que teve como resultado o desmantelamento do IIAM e a privatização da produção de sementes, quanto no esvaziamento dos serviços nacionais de extensão rural, que na visão do Banco Mundial deveria ser feito exclusivamente por companhias privadas. Outro aspecto interessante das análises de Vunjanhe e Adriano (2015) é o de que, nessa etapa da história, a segurança alimentar e nutricional passou a ser vista desde uma perspectiva emergencialista e humanitarista, sendo a ajuda humanitária internacional, encabeçada pela USAID, percebida como a salvação, cabendo ao estado nacional o papel de coordenação e mobilização da assistência. Como se vê, prevaleceu, por imposição dos ajustes estruturais, uma visão minimalista sobre o papel do estado, em um contexto em que o orçamento nacional era majoritariamente composto por financiamentos e ajuda externa.

Foi nesse segundo período que começou a se reconstituir em Moçambique o setor privado. Durante as reformas, as privatizações beneficiaram principalmente empresas estrangeiras que se mantiveram em Moçambique, produtores agrários que eram funcionários do estado e membros do partido que detinham informação privilegiada e iniciaram atividades empresariais a partir do patrimônio do estado. Desse caldo começou a ser formar um empresariado nacional fortemente associado às elites políticas. Ainda assim, as privatizações das empresas estatais agrícolas não aconteceram de forma significativa logo após as reformas, uma vez que a agricultura não era atrativa para investidores externos e nacionais por vários motivos, mais especificamente a instabilidade causada pela guerra, as incertezas quanto ao próprio processo de privatização e ao grau de protecionismo que se desejava, além da falta de capacidade de investimento por parte do empresariado local. Por isso, em meados da década de 1980, o governo moçambicano começou a introduzir reformas também na Lei de Terras como um modo de facilitar sua privatização, gerando um mercado imobiliário no meio rural de forma a criar as condições para investimentos fundiários e agrários privados (MOSCA, 2011).

2.4 AS ESTRATÉGIAS E OS PLANOS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A SEGURANÇA ALIMENTAR

No campo das políticas de desenvolvimento agrícola, assim como em relação às iniciativas de cooperação como um todo, o período das reformas liberais em Moçambique foi marcado pela falta de coordenação e ausência de uma direção política clara. Em 1989, com o início das falas sobre transformação estrutural do setor produtivo, foram definidas as *Linhas Gerais do Desenvolvimento Agrário* pelo Ministério da Agricultura e, a partir do final dos anos 1990, surgiram, em sequência, um conjunto de instrumentos nacionais de políticas para a agricultura, entre os quais se destacam o Programa Nacional para o Desenvolvimento da Agricultura – PROAGRI (1998-2005), a Estratégia para a Revolução Verde (2007), o Plano de Ação para a Produção de Alimentos – PAPA (2008-2011) e, mais recentemente, o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrícola – PEDSA (2011-2020).

O PEDSA, o mais importante e atual instrumento de planejamento, sistematiza um amplo leque de orientações estratégicas para a agricultura que buscam harmonizar o conjunto de programas do setor agrícola, a partir de diretrizes que baseiam-se nas prioridades do quadro orientador comum dos países da União Africana, para melhorar o desempenho do setor agrário, o CAADP, assim como com os ODMs. A visão do PEDSA é a de “um sector agrário, próspero, competitivo e sustentável, capaz de oferecer respostas sustentáveis aos desafios da segurança alimentar e nutricional e atingir mercados agrários a nível global” (MOÇAMBIQUE, 2011).

É interessante notar que o CAADP se tornou parte do discurso oficial sobre a agricultura não só em Moçambique, mas em todo o continente africano, tanto por parte dos líderes políticos da União Africana, quanto entre os atores internacionais. Praticamente todas as estratégias de desenvolvimento agrícola nacionais, como é o caso do PEDSA em Moçambique, tal qual a grande maioria das alianças internacionais pela segurança alimentar atuantes no continente, como a Nova Aliança e a AGRA, fazem referência a esse instrumento regional. Os países doadores encontraram no CAADP uma plataforma de orientações comum para a atuação no continente, o que, em teoria, deu maior harmonização e legitimidade às iniciativas.

O CAADP, parte integral do NEPAD, foi lançado em 2003 como um programa comum da União Africana para melhoria das políticas agrícolas e promoção da segurança alimentar e nutricional no continente. Um dos principais princípios do CAADP é a liderança dos países africanos sobre as decisões no campo da agricultura, em um contexto de grande peso de recursos externos nos orçamentos nacionais. Outro importante princípio é a noção de um desenvolvimento centrado nas pessoas (*people-centredness*) e orientado pelo setor privado. O programa está baseado em quatro pilares: i) extensão da área sobre gestão fundiária e sistemas de irrigação; ii) melhoria da infraestrutura rural e do comércio para o acesso a mercados; iii) aumento da oferta de alimentos, para a redução da fome e aperfeiçoamento de respostas às crises alimentares emergenciais; e iv) melhoria da pesquisa agrícola e da disseminação tecnológica. A adesão dos países ao CAADP resultou em um acordo em que os países se comprometem a aumentar a produtividade da agricultura a taxas médias anuais de 6%, com foco nos pequenos agricultores e nas mulheres, e a alocar 10% de seus orçamentos em agricultura. É a partir dessas bases que foram elaborados tanto o PEDSA quanto o Plano Nacional para o Investimento do Sector Agrário – PNISA, considerado como o seu instrumento operacionalizador.

Vunjanhe e Adriano (2015) identificam algumas contradições quando se confronta o PEDSA com o PNISA. Reconhecem o mérito do PEDSA por seu foco em sistemas agrários que priorizam o campesinato, ao admitir que, do 81% da população economicamente ativa que está na agricultura, mais de 90% está no setor familiar, mas avaliam que esse foco se perde na medida em que o PNISA concentra esforços na promoção do agronegócio de larga escala, em um cenário de atração de grandes investimentos e de um turbilhão de interesses corporativos nacionais e globais. A perspectiva de atração de investimentos externos para o setor da agricultura que se expressa no PNISA vem sendo promovida pelo MINAG, através de uma institucionalidade criada em 2006, denominada Centro de Promoção da Agricultura – CEPAGRI. Oficialmente, o papel do CEPAGRI é o de “promoção do setor comercial agrário e agro-industrial, de forma a maximizar a sua contribuição no desenvolvimento económico-social do país” (CEPAGRI, 2012). No entanto, entrevistas realizadas para esta tese com funcionários da instituição revelam que, na prática, a instituição funciona para atrair e auxiliar os investidores externos:

O CEPAGRI promove a imagem de Moçambique e busca atrair investimentos externos. É um time de facilitação de investimentos em agricultura. Apoia os investidores desde o início na busca de terras e na identificação de culturas adequadas, facilita o processo de obtenção de terras, apoia na elaboração de projetos que depois são enviados ao Centro de Promoção de Investimentos do Ministério da Planificação (Representante do CEPAGRI 2, Maputo, dez. 2014).

Para além das atividades acima citadas, cabem ao órgão atividades como estabelecimento de ligações entre os agricultores comerciais e o sistema financeiro; apoio a iniciativas que buscam conectar os agricultores moçambicanos ao mercado de insumos agrícolas, o que tem acontecido em parceria com a AGRA; e, ainda, apresentação ao MINAG de propostas para a melhoria das políticas voltadas para a criação de um ambiente favorável de investimentos em agricultura. Em seus discursos e em apresentações oficiais, o CEPAGRI apresenta o desenvolvimento agrário como uma prioridade nacional do governo moçambicano, em uma conjuntura de forte crescimento econômico, a taxas de 8% de crescimento anual do PIB (MOÇAMBIQUE, 2012). Algumas das vantagens apontadas ao investidor externo nas apresentações feitas por representantes do CEPAGRI em diferentes espaços são a disponibilidade de 36 milhões de hectares de terra para investimento, a possibilidade de substituição de diversas importações agrícolas; o fácil acesso aos mercados internacionais pela longa costa e seus portos; e as melhorias nos corredores de desenvolvimento de Nacala e Beira. Como forma de atrair

investidores, são apresentadas possibilidades de isenção de tarifas e impostos voltados para importação de equipamentos e do imposto de renda para empresas agrícolas, além da cessão de uso da terra pelo prazo de 50 anos, renováveis por mais 50.

A criação do CEPAGRI e seu papel de articulação com iniciativas mais amplas para a promoção de uma nova Revolução Verde – RV na África, como se verá mais adiante no caso da AGRA e da Nova Aliança, revelam a ênfase crescente no papel do setor privado e em estratégias de atração de investimentos estrangeiros, uma tendência já identificada por Chinchava et al. (2013) em estudos acerca das novas dinâmicas e em discursos políticos sobre a agricultura em Moçambique. Na implementação do PEDSA, por exemplo, o agronegócio e as parcerias público-privadas têm lugar estratégico. Outra tendência é a ênfase renovada na modernização tecnológica e no desenvolvimento de pesquisa orientada para o setor comercial. Ainda que essas tendências não sejam de todo novas, algumas especificidades que vão despontar mais recentemente são o explícito redirecionamento do foco para o setor comercial e o papel central atribuído ao setor privado na operacionalização direta das políticas públicas (CHINCHAVA et al., 2013).

2.5 AJUDA HUMANITÁRIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E A AGRICULTURA

Imediatamente após a independência, Moçambique começou a receber ajuda externa, sendo os cooperantes, inicialmente, os países do bloco socialista. Desde então, a cooperação como um todo, inclusive no campo da agricultura, é constituída por uma multiplicidade de atores e por uma trajetória crescente em termos de volume de recursos. Ao final da guerra, o país era o principal receptor de ajuda humanitária internacional na África (MOSCA, 2011) e, ainda hoje, é um dos principais países receptores de cooperação no continente. Assim como as políticas públicas de desenvolvimento rural, a cooperação para o desenvolvimento foi também se transformando a partir dos mais diversos cenários sociopolíticos, sendo um dos fenômenos mais recentes as alianças internacionais que têm impulsionado uma nova RV na África e a chegada dos países emergentes que compõem os BRICS, em especial o Brasil e a China.

No imediato período pós-independência, para além dos acordos de alto nível firmados entre as lideranças políticas de governos comunistas, ocorreu também a vinda de quadros técnicos voluntários que se solidarizavam com a causa socialista, provenientes dos mais variados países – inclusive brasileiros. A partir de meados da década de 1980, os países socialistas começaram a reduzir a cooperação e, paralelamente, foram aportando em Moçambique ONGs internacionais das mais diferentes frentes, que atuavam de forma autônoma em relação ao governo nacional. É também, nesse período inicial de reformas, que se iniciou em Moçambique um acelerado processo de integração à economia capitalista, o que abriu precedente para um significativo aumento de ajuda externa. Entre meados de 1980 e o Acordo Geral de Paz, em 1992, a cooperação concentrou-se na ajuda humanitária e no financiamento dos desequilíbrios macroeconômicos.

Alguns dados sobre a ajuda humanitária merecem ser destacados, até mesmo para que se compreenda o grau de dependência e degradação da capacidade de garantir a segurança alimentar a que chegou Moçambique. Entre os anos de 1987 e 1989, 70% da oferta no mercado nacional de grãos era proveniente de ajuda externa e a maior parte desses grãos era vendida a preços baixos ou doada aos deslocados de guerra, um número que em seu ápice chegou a seis milhões de pessoas (MOSCA, 2011). No que diz respeito à agricultura, o período das reformas e da entrada dos organismos internacionais e agências de cooperação do Norte, marcou a transição do projeto de socialização do campo para a cooperação destinada à revitalização do setor privado. Foi nesse período que chegou a cooperação norte-americana, através da USAID, e os Estados Unidos são, até hoje, o mais significativo ator internacional em termos de volume de investimentos e influência política no setor da agricultura. Inicialmente, a USAID atuava através do fornecimento de equipamentos agrícolas e transportes destinados exclusivamente ao setor privado e no fomento à formação de associações (MOSCA, 2011). Nessa fase, organismos da ONU, especialmente a FAO e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, apoiaram iniciativas voltadas principalmente para o fortalecimento das instituições e da assistência técnica, juntamente com países nórdicos, e desenvolveram um programa de 12 anos que envolvia investimentos em recursos humanos, capacitação, infraestruturas e o fornecimento de maquinarias para as empresas públicas (MOSCA, 2011).

No final da década de 1980, sob a influência do Banco Mundial, começa a existir um esforço de planejamento integrado dos investimentos externos dos diversos setores, que, no campo da agricultura, deu origem ao PROAGRI, gerido pelo Ministério da Agricultura, sob a coordenação do Banco Mundial, e com participação dos vários países cooperantes (MOSCA, 2011). Essa mesma lógica segue funcionando até os dias atuais, porém, as análises de Mosca sugerem que a cooperação no setor da agricultura passou a ser muito mais multifacetada no que diz respeito ao perfil dos doadores e a seus objetivos.

Em meu trabalho de campo pude observar que a cooperação norte-americana segue como uma das mais presentes nas áreas rurais do Corredor de Nacala. Mosca (2011) cita dois grandes projetos da USAID desenvolvidos nessa região. O *Empowering Private Enterprises in the Development of Agriculture* – EMPRENDA, executado entre 2004 e 2008, tinha como principais executores as ONGs americanas Technoserve e *Cooperative League of the USA* – CLUSA, organizações até hoje muito presentes na região, como pude observar durante o trabalho de campo desta tese. O projeto pretendia, através de assistência técnica, fornecimento de sementes e crédito, entre outros serviços, formar empresários moçambicanos no campo da agricultura. O projeto *Agribusiness Competitiveness*, conhecido como Agrifuturo, concluído em 2015, mantém objetivos similares ao anterior, somados componentes que visam a facilitar os negócios e as reformas públicas para uma maior competitividade do setor agrícola. Segundo Mosca (2011), algumas das características da cooperação norte-americana em Moçambique são: a preferência por intervenções diretas junto aos atores econômicos e a criação de competitividade, a influência sobre a administração pública para criação de melhores ambientes de negócios, o fomento da emergência do setor privado e a priorização de produtos exportáveis, como é o caso do milho e da soja.

Em 2008, os principais países doadores em Moçambique eram, nessa ordem, os Estados Unidos, a Inglaterra e a Suécia (ODAMOZ, 2008). Do volume total de recursos doados, 72% estava concentrado no governo federal, uma vez que a estrutura da administração pública moçambicana é altamente centralizada. Ainda segundo esse mesmo estudo, um esforço do conjunto dos países doadores, denominado *Mozambique Donor Atlas 2008*, o setor da agricultura recebeu aproximadamente 9% do total de recursos da cooperação (ODAMOZ, 2008). Dados apresentados no portal do governo de Moçambique mostram o percentual de recursos externos do

Ministério da Agricultura em relação a seu orçamento total. Em 2005, 92,2% do orçamento do MINAG era externo; em 2009, esse percentual se reduziu a 57,7%. Em relação ao IIAM, o que se vê é um ligeiro aumento. Em 2005, os recursos externos representavam 75,9%, enquanto que, em 2009, chegaram a 80,2% (MOSCA, 2011). Isso demonstra que a investigação agrária segue como uma área de investimento estratégica da CID.

De maneira geral, no período mais recente do continente africano, é possível observar uma progressiva redução da ajuda alimentar emergencial acompanhada de significativas mudanças nos paradigmas da cooperação para a segurança alimentar e nutricional (MALUF; SANTARELLI, 2015). Na visão de Vunjanhe e Adriano (2015), está em curso em Moçambique a transição de uma abordagem **humanitarista e emergencialista** para uma abordagem **estruturalista**. Até meados da década de 1990, a segurança alimentar era vista exclusivamente pela perspectiva da indisponibilidade física de alimentos, tratada como uma questão emergencial, sendo a ajuda humanitária a salvação. Praticamente não havia iniciativas governamentais ou da cooperação direcionadas ao estímulo da produção ou ao abastecimento, cabia exclusivamente ao estado o papel de coordenação e mobilização da assistência alimentar, fundamentalmente internacional. Em 1995, conforme Vunjanhe e Adriano (2015), com a instituição de uma política agrária e, mais tarde, da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foram lançados os alicerces para uma visão mais estruturada e holística, em que a resposta à insegurança alimentar passa a ser vista desde uma perspectiva de busca progressiva da autossuficiência alimentar (VUNJANHE; ADRIANO, 2015). Essa transição de visões sobre como enfrentar a fome e a insegurança alimentar permeia não apenas as políticas nacionais, mas também as estratégias das agências humanitárias e de cooperação, que têm investido cada vez mais na estruturação de programas nacionais, como é o caso dos programas de alimentação escolar e demais políticas que apostam na compra institucional de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Na visão de Maluf e Santarelli (2015), essa tendência se aproxima cada vez mais do paradigma de SAN adotado como referência nas políticas públicas brasileiras, como o PAA e o PNAE transferidos também para o continente africano, inclusive para Moçambique, através da CSS.

2.6 AS NOVAS ALIANÇAS INTERNACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA REVOLUÇÃO VERDE E DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM MOÇAMBIQUE

Hanlon e Smart (2014) sugerem que há em Moçambique duas perspectivas distintas de desenvolvimento rural, ambas lançadas como resposta à crise mundial de alimentos de 2007-2008 e respaldadas pela União Africana e pelo CAADP, em pleno processo de enraizamento, não só em Moçambique, mas por todo o continente africano. A primeira, preconizada por Kofi Annan, apela para uma mudança fundamental nas políticas de doadores e governos, no sentido de elevar a produtividade dos pequenos produtores posicionando-os no centro de uma RV na África; a principal expressão dessa proposta foi, na visão dos autores, a criação da AGRA. A segunda ganhou forma na Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional, um acordo entre os países do G8, firmado em Washington, a partir de proposta feita por Barack Obama e pela USAID, com o objetivo de se utilizar das gigantes do agronegócio para solucionar o problema da fome na África. Em muitas das entrevistas por mim realizadas em Moçambique com atores direta e indiretamente envolvidos com o ProSavana, a Nova Aliança e a AGRA foram mencionadas como estratégias impulsionadas por atores internacionais que estariam também abrindo as portas para a entrada do agronegócio internacional. Assim como o ProSavana, elas têm sido foco de denúncia por parte dos movimentos camponeses nacionais e internacionais e de monitoramento crítico por parte de organizações não governamentais internacionais como a FIAN International, a ActionAid, a Oxfam e a GRAIN. Ademais, são projetos que dialogam com programas nacionais tais como o PEDSA e o PNISA e penetram estratégias dos órgãos do MINAG, como o CEPAGRI, que é responsável pela atração de investimentos externos para a agricultura. É possível também perceber a presença dessas iniciativas no Corredor de Nacala. A AGRA conta com um escritório nacional de representação em Maputo e tem uma série de projetos operados por empresas e ONGs locais ao longo do Corredor, especialmente na província de Nampula. Além dela, os principais interlocutores da Nova Aliança em Moçambique são os Estados Unidos e o Japão, países com uma forte presença atual e histórica de cooperação e investimentos na região. Nas próximas páginas, pretendo, a partir da combinação de informações oficiais, estudos, *policy papers*, observações e entrevistas de campo, compreender como essas iniciativas se territorializam, buscando identificar os atores e as perspectivas de desenvolvimento rural que

estão sendo impulsionadas pelos demais atores da CID em Moçambique e no Corredor de Nacala, área de atuação do ProSavana.

Oficialmente, a Nova Aliança, lançada em 2012, se apresenta como um compromisso compartilhado dos países membros do G8 para atingir, na África, um crescimento sustentável e inclusivo, movido pela agricultura. A transformação da agricultura africana é apresentada como um interesse comum dos setores público e privado e uma oportunidade única para um novo modelo de parceria. Entre os compromissos assumidos pelo lado dos parceiros internacionais, está a continuação das doações para a redução da fome e da pobreza e a parceria para acelerar a implementação de componentes chaves do CAADP. Seu Conselho de Líderes (*Leadership Council*) tem três coconvocadores (*co-conveners*): a Comissão da União Africana, o Fórum Econômico Mundial e o governo dos Estados Unidos. Até 2015, quinze países africanos já haviam aderido à Nova Aliança, entre eles Moçambique.

O compromisso entre o G8 e o governo de Moçambique se oficializou em 2012, através do documento intitulado *Quadro de Cooperação do G8 para apoiar a Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique* (G8, 2012). Os Acordos de Estrutura de Cooperação – AEC são os instrumentos formais de parceria entre o G8 e os países africanos em que se delineiam os compromissos entre as partes. No acordo com Moçambique, o G8 se compromete a apoiar o PEDSA e o PNISA, de forma a acelerar a sua implementação através do aumento do investimento privado, em particular, sobre o desenvolvimento das áreas prioritárias do governo de Moçambique, situadas nos corredores de desenvolvimento agrícola da Beira e de Nacala e no Vale do Zambeze, consideradas como regiões que apresentam vantagens em termos de infraestruturas e potencial agrícola. Os dois principais interlocutores dessa parceria, os Estados Unidos e o Japão, se comprometeram com o financiamento do setor da agricultura em Moçambique com, respectivamente, US\$ 107 milhões e US\$ 118 milhões (G8, 2012). O documento lista 13 corporações do G8, em sua maioria multinacionais americanas e japonesas, que já haviam se comprometido, através de cartas de intenções, a investir em Moçambique.

Por sua vez, o governo de Moçambique se comprometeu, nesse mesmo documento, a aumentar a estabilidade e transparência da política comercial e melhorar os incentivos ao setor privado, através do estabelecimento de políticas e regulamentos capazes de promover o mercado de insumos agrícolas, liderado por um setor privado competitivo. A maior parte dos

compromissos assumidos pelo governo moçambicano gira em torno do mercado de sementes e fertilizantes. Uma das metas acordadas é a revisão e a implementação da legislação que regulamenta a produção, o comércio, o controle de qualidade e a certificação de sementes, por meio dos seguintes compromissos: interrupção da distribuição gratuita de variedades não melhoradas, permissão de acreditação do setor privado para a inspeção da utilização dos insumos, implementação de normas que regulam as leis de propriedade intelectual no registro de sementes. Outro conjunto de metas está relacionado à regulamentação nacional de fertilizantes, com o intuito de facilitar a entrada de insumos importados, e à reforma do sistema dos direitos de uso e aproveitamento da terra com foco na redução do tempo de processamento e custo da aquisição do DUAT. Essas demandas são justificadas, tanto em nome dos investidores externos, quanto pelo aumento da produtividade dos pequenos produtores moçambicanos.

Monitorar os compromissos assumidos pelo governo de Moçambique no âmbito da Nova Aliança é uma das atribuições do já mencionado CEPAGRI. Entrevistas realizadas com representantes desse órgão em novembro de 2014, revelam que o compromisso de Moçambique e dos demais países africanos no âmbito dessa aliança é criar um ambiente favorável para os investimentos, através da “remoção de barreiras”²³, como, no caso desse país: a redução do tempo de emissão de DUAT, com prioridade para as empresas da Nova Aliança; a redução da taxa de insumos para a agricultura, especialmente os fertilizantes; a simplificação do processo de autorização para a importação de novas variedades; e o incentivo fiscal para o consumo de diesel e energia elétrica para as empresas agrícolas.

Organizações não governamentais internacionais têm apresentado visões críticas no que se refere aos AEC firmados entre a Nova Aliança e o governo dos países africanos. A FIAN (2014) avalia que esses instrumentos servem para que as corporações privadas ditem as políticas agrícolas nacionais em interesse próprio, sem que sejam protegidos os direitos humanos dos agricultores moçambicanos, enquanto que a Oxfam (2013) sugere que a Aliança encontra dificuldades em identificar e apoiar investimentos privados responsáveis que beneficiem as comunidades locais e promovam a segurança alimentar. A FIAN analisa os acordos de cooperação desde uma perspectiva de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e a Oxfam se propõe a fazer uma análise com base nas atividades em curso e nas preocupações

²³ Termo utilizado pelo representante do CEPAGRI 2 entrevistado em Maputo no mês de dezembro de 2014.

identificadas por vários intervenientes. Ambas as posturas apontam para dois fatores críticos principais: i) a falta de participação dos diretamente afetados por essas iniciativas, no caso, os pequenos produtores; e ii) a ausência do debate sobre responsabilidade, normas e salvaguardas, tanto por parte dos governos nacionais, quanto das empresa privadas.

Até a data de publicação do estudo da Oxfam (2013) a participação dos potenciais beneficiários e organizações da sociedade civil havia sido ad hoc e inadequada, uma vez que esses atores não haviam sido envolvidos na elaboração dos AEC. No caso específico de Moçambique, as organizações da sociedade civil declararam terem sido apanhadas de surpresa quanto às mudanças propostas para a política relativa a sementes que foram anunciadas no evento de lançamento da Nova Aliança no país (OXFAM, 2013). Os estados nacionais, por sua vez, figuram nos AEC exclusivamente como provedores de serviços que têm como obrigação principal reduzir riscos e inseguranças dos investidores externos, em detrimento da proteção de direitos de seus cidadãos (FIAN, 2014). Na visão da Oxfam (2013), os governos, tanto nos países doadores como nos em desenvolvimento, têm a responsabilidade de garantir que a Nova Aliança concretize os objetivos de redução da pobreza e de proteção e promoção dos direitos e interesses dos pequenos produtores e das comunidades locais afetadas pelos investimentos das empresas, o que inclui a adoção de normas e salvaguardas que possam orientar de forma eficaz os investimentos empresariais e as reformas de políticas, com base em normas gerais dos direitos humanos e em instrumentos internacionais como as *Diretrizes Voluntárias sobre a Gestão Responsável da Propriedade Fundiária, das Pescas e das Florestas* e os *Princípios do Investimento Agrícola Responsável*, ambos propostos pela FAO.

A Oxfam avalia que os governos anfitriões devem voltar a examinar o conjunto existente de reformas de políticas propostas para melhor compreender os impactos sobre os pequenos produtores, especialmente no que diz respeito ao acesso à terra e às sementes. De forma geral, os governos africanos se comprometeram a cessar a distribuição gratuita de sementes e a criar e aprovar leis que facilitam o papel do setor privado no desenvolvimento de tecnologias, multiplicação e comercialização de novas variedades (FIAN, 2014). Não se mencionam formas de proteção dos sistemas tradicionais de sementes; pelo contrário, a legislação proposta é claramente adequada à consolidação de sistemas controlados por grandes corporações. A mesma lógica se aplica à terra, na medida em que muitos dos governos se comprometeram a facilitar o

acesso à terra por parte dos investidores, enquanto não se fala de mecanismos de proteção dos direitos da população local.

Visões ainda mais críticas têm sido apresentadas por acadêmicos e ativistas moçambicanos ligados à UNAC. Em 2013, a Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais – ADECRU, uma organização da sociedade civil moçambicana formada por jovens acadêmicos e ativistas engajados no desenvolvimento das comunidades rurais, apresentou uma posição oficial em relação à proposta da Nova Aliança para Moçambique. Sob seu ponto de vista, trata-se de uma captura do CAADP e do PNISA por parte do G8, com o objetivo de beneficiar bancos e grandes produtores de commodities alimentares, interessados em transformar os corredores de desenvolvimento em regiões de fluxo de capitais e exportação de produtos primários para os mercados globais (ADECRU, 2013). Essa estratégia estaria associada ao modelo de desenvolvimento adotado pelo governo moçambicano, que, conforme a ADECRU, prioriza a atração de investimento direto estrangeiro e de grandes projetos em detrimento do investimento interno e dos interesses de camponeses e comunidades rurais. A ADECRU denuncia a tentativa de flexibilização do quadro legal sobre o uso da terra, que em Moçambique é pública, como uma ameaça de privatização, e como forma de legitimação do processo de usurpação em curso. A imposição de alterações nas políticas nacionais de fertilizantes e sementes, na visão expressa pela ADECRU, tem como objetivo possibilitar a entrada de Organismos Geneticamente Modificados – OGMs e a certificação destes por multinacionais como a Monsanto (ADECRU, 2013).

Membros da ADECRU denunciam os esforços que vem sendo empreendidos pelo governo moçambicano, a partir dos compromissos firmados no âmbito da Nova Aliança, no sentido da revisão das legislações de sementes e fertilizantes (VUNJANHE; ADRIANO, 2015). Vários decretos e demais instrumentos infralegais que regulam a produção, comercialização, controle de qualidade e certificação de sementes e de fertilizantes estão, segundo Vunjanhe e Adriano (2015), sendo alterados sem nenhuma transparência e consulta à sociedade civil. Em 10 de abril de 2013, foram instituídos dois novos decretos, o de n.º 11/2013, que regulamenta a gestão de fertilizantes, e o de n.º 12/2013, relativo às sementes. Nenhum desses decretos se encontra disponível para consulta pública. De acordo com os autores, um dos impactos da alteração dessa legislação é a retirada do subsídio estatal às sementes e a regulamentação do

direito de importação e produção de sementes geneticamente modificadas, o que na prática cria as condições para que Moçambique se torne um dos primeiros estados africanos a adotar os transgênicos (VUNJANHE; ADRIANO, 2015).

A AGRA foi criada em 2006 em resposta, como já mencionado, a um chamado do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, que anunciou ser chegada a hora de uma RV na África. O continente africano teria perdido a primeira RV, que disseminara na América Latina e na Ásia variedades melhoradas de grãos como arroz, milho e trigo. Esses grãos, combinados com pacotes tecnológicos que incluíam fertilizantes químicos e pesticidas, teriam aumentado a produção de alimentos e difundido modelos de desenvolvimento agrícola altamente tecnificados e baseados na agricultura de larga escala. A primeira RV, que expandiu as fronteiras do modelo de agricultura norte-americano e globalizou suas grandes corporações, foi impulsionada na década de 1950, através de uma estratégia combinada de CID e promoção de investimentos, amplamente financiada pelas fundações americanas Ford e Rockefeller. A nova RV, dessa vez focada no continente africano, tem na Fundação Bill e Melinda Gates sua principal fonte de financiamento. O lançamento da AGRA é uma parceria entre essa fundação, onipresente no financiamento da agenda da agricultura e da segurança alimentar no continente africano, com a Fundação Rockefeller, que carrega a experiência de cooperação da primeira RV.

A AGRA, no entanto, se apresenta como uma organização independente baseada na África e liderada por africanos, formada para dar resposta às reivindicações de líderes da União Africana por maiores investimentos voltados para os pequenos produtores. Assim como a Nova Aliança, é uma estratégia endossada pelo CAADP, que, entre outras coisas, propõe um aumento de 6% ao ano na produtividade de alimentos e um investimento mínimo de 10% dos orçamentos nacionais no desenvolvimento da agricultura (GRAIN, 2007). A missão oficial expressa é a de que a AGRA existe para atender a visão de que a África é capaz de se alimentar e alimentar o mundo, transformando a agricultura de uma luta solitária pela sobrevivência em um negócio que prospera²⁴.

É interessante notar que o discurso do apoio aos pequenos produtores, ou agricultores familiares, categorizados como aqueles que cultivam áreas inferiores a dois hectares, aparece como algo central na estratégia da AGRA. A Aliança se propõe a facilitar a criação de um

²⁴ AGRA. *Who We Are*. Disponível em: <<http://agra.org/who-we-are/>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

sistema alimentar eficiente, através do apoio financeiro e da capacitação de instituições que trabalham pela melhoria da produtividade dos pequenos produtores, o que se conforma a partir de uma lógica combinada de formação de um mercado do agronegócio com iniciativas que se enquadram nas dinâmicas da CID. A AGRA está presente em 18 países, com especial ênfase em Gana, Mali, Moçambique e Tanzânia, e atua nas seguintes frentes: i) provisão de sementes de alto rendimento para agricultores familiares, de forma a criar sistemas de sementes africanos; ii) promoção de manejos integrados de fertilidade dos solos entre os pequenos produtores; e iii) desenvolvimento de mercados funcionais para a distribuição de insumos agrícolas. Conta também com uma iniciativa que atua sobre as políticas públicas e regulamentações nacionais, focada em seis áreas: sementes, fertilização de solos, mercado e comércio, terra e direitos de propriedade, meio ambiente e mudanças climáticas²⁵.

Com o objetivo de compreender a atuação da AGRA no Corredor de Nacala, realizei, em novembro de 2015, entrevistas com o representante da AGRA em Moçambique e com membros de uma empresa privada moçambicana de assistência técnica e extensão rural selecionada para implementar um projeto no âmbito do *Mozambique Agro-dealer Development Project* – MADEP, com apoio da Fundação Bill e Melinda Gates, ao longo do Corredor de Nacala. A AGRA começou a atuar em Moçambique em 2004, em parceria com empresas e ONGs locais que participaram de processos de seleção para implementação de projetos. Na visão do representante nacional: “o que a AGRA faz é dar incentivos para que o setor privado se crie”²⁶. O foco do trabalho, em parceria com as empresas e organizações locais, é a criação de mercados locais, o que pressupõe a formação de demanda e a criação de uma rede de *agro-dealers* e de multiplicadores de sementes.

No que diz respeito às sementes, a estratégia da AGRA em Moçambique responde a um pressuposto assumido pela Aliança de que a produtividade dos pequenos produtores é prejudicada pelo baixo acesso destes às sementes melhoradas, o que é considerado como um fator crítico para a virada da agricultura africana²⁷. Através da AGRA, são canalizados recursos ao IIAM, voltados para o patrocínio de pesquisadores melhoristas de variedades, assim como para pequenas e médias empresas multiplicadoras de sementes. Em seus estudos, a GRAIN, outra

²⁵ AGRA. *What We Do*. Disponível em: <<http://archive.agra.org/what-we-do/>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

²⁶ Representante da AGRA em Moçambique entrevistado em Maputo no mês de dezembro de 2014.

²⁷ AGRA. *What We Do*. Disponível em: <<http://archive.agra.org/what-we-do/>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

organização crítica à AGRA, sugere que uma novidade na forma de atuação da AGRA é como pretendem fazer com que as novas sementes melhoradas cheguem aos produtores: através da construção de condições que facilitam o desenvolvimento de empresas privadas de sementes (GRAIN, 2007). Na visão do representante nacional da AGRA, o país estaria vivendo um momento de transição de uma política de subsídios de estado, o que seria uma herança do período socialista, para a lógica de mercado.

Nós estamos dando dinheiro aos produtores de sementes, enquanto que o governo vende sementes a preços subsidiados. Estamos com o mesmo objetivo de reduzir o preço das sementes para os pequenos produtores, mas com estratégias opostas. Nós queremos que o setor privado assuma o mercado. Há um compromisso do governo moçambicano com a Nova Aliança, com essa transição, que implica acabar com a distribuição de sementes subsidiadas e adaptar a legislação. Estamos vivendo uma transição, aos poucos vai se formando a rede de *agro-dealers* até que o estado reduza os subsídios e o mercado tome conta (Representante da AGRA em Moçambique, Maputo, dez. 2014).

Precisamos de mais melhoristas. O IIAM não tem capacidade de atender à demanda. O setor privado deve assumir esse papel, por isso providenciamos capital inicial (Representante da AGRA em Moçambique, Maputo, dez. 2014).

Uma lógica similar dá sustentação aos projetos que visam a fortalecer o mercado de fertilizantes. De um lado, são apoiados pesquisadores nacionais especialistas em fertilidade de solos; de outro, por meio do MADEP, pequenos e médios comerciantes recebem, através de uma combinação de doações e financiamentos facilitados, apoio para a modernização de lojas e aquisição de equipamentos. Os parceiros da AGRA, tal qual a empresa cujos representantes foram por mim entrevistados, são também responsáveis por viabilizar campos demonstrativos e feiras, de modo a promover os novos insumos entre os pequenos produtores. Na visão desses entrevistados, o acesso aos fertilizantes é dificultado não apenas por uma questão de baixa oferta, mas também pelos altos preços praticados no mercado moçambicano. Nesse sentido, a AGRA apoia a incubação de uma plataforma formada pelos *agro-dealers* e outros atores que se organizam para negociar com o poder público a redução de constrangimentos, a partir de demandas como a redução dos impostos que incidem sobre a importação de fertilizantes.

A organização não governamental internacional ActionAid, em um estudo que analisa os primeiros anos de atuação da AGRA, sugere que, entre os atores que estão observando e se

posicionando em relação ao processo de chegada da Aliança em território africano, há duas perspectivas. Por um lado, uma crença cega no potencial da AGRA em aumentar a produtividade dos pequenos produtores e, por outro, o ceticismo latente e/ou medo de que as estratégias adotadas desestremem os sistemas alimentares tradicionais dos pequenos produtores (ACTIONAID, 2009). O principal receio inclui a perda de soberania alimentar, a crescente dependência em relação às multinacionais, o alto custo dos pacotes tecnológicos, a erosão da biodiversidade e dos sistemas de conhecimento agrícola locais, além dos danos ambientais decorrentes, principalmente, do uso intensivo de fertilizantes. Em síntese:

A iniciativa é percebida como dependente de pacotes tecnológicos das multinacionais, e de negligenciar o diverso conhecimento dos pequenos produtores. Alguns têm receio do “roubo” das tecnologias de sementes dos pequenos produtores. A preocupação silenciosa é a de que organismos geneticamente modificados (OGMs) sejam infiltrados na agricultura familiar pela AGRA (ACTIONAID, 2009).

As análises apresentadas no documento da ActionAid (2009), assim como no documento político da GRAIN, lançado em 2007, revelam uma preocupação expressada por movimentos sociais, a de que a AGRA estaria pavimentando o caminho de entrada para as multinacionais do agronegócio. Ainda que os investimentos em pesquisa estejam direcionados a instituições públicas, há o receio de que os resultados sejam posteriormente privatizados pelas multinacionais, como já ocorreu na Zâmbia e no Zimbábue, uma vez que há, na maior parte dos países africanos, um ambiente legal inseguro para os direitos de propriedade intelectual (ACTIONAID, 2009). Na visão da GRAIN, “a AGRA tem se utilizado de seu poder político para convencer os governos africanos a instituir marcos legais, políticas e sistemas que assegurem o pleno funcionamento do agronegócio” (GRAIN, 2007). O documento da GRAIN sugere ainda que os pequenos produtores africanos, em nome dos quais se justifica a formação da Aliança, são os grandes perdedores, uma vez que suas sementes tradicionais são substituídas por variedades desenvolvidas para as produções industriais, abrindo caminho para a monocultura e o monopólio das grandes empresas do agronegócio.

Em 2007, a AGRA anunciou que a introdução de OGMs não era parte de sua estratégia e que sua atuação estava focada no melhoramento (*breeding*) convencional. Ainda assim, predomina um ambiente de desconfiança, já que a Fundação Bill e Melinda Gates, assim como

outras fundações norte-americanas que fazem parte da AGRA, apoia no Quênia e em Uganda a pesquisa de OGMs de alguns produtos que estão na base da alimentação africana, como a mandioca, o sorgo e a banana (ACTIONAID, 2009). O representante da AGRA em Moçambique expressa sua visão quanto a essa questão e levanta ainda uma hipótese quanto à possível participação da cooperação brasileira nesse processo de transição tecnológica que vem sendo impulsionado por atores internacionais na África.

Não há uma posição ou uma política oficial moçambicana sobre os organismos geneticamente modificados. Ninguém quer discutir isso. O ministro da ciência e tecnologia é quem provavelmente está conduzindo essa agenda. A decisão sobre a entrada das biotecnologias é do conselho de ministros. Há capacidade no IIAM para isso? Talvez a Embrapa estivesse tentando fazer isso. Mas provavelmente alguém disse que o trabalho básico precisava ser feito. O IIAM faz a supervisão para a entrada de qualquer *foundation seed*, talvez seja esse o mesmo procedimento para os OGMs (Representante da AGRA em Moçambique, Maputo, dez. 2014).

Na visão da GRAIN, ainda é cedo para a chegada de financiamento destinado à pesquisa de OGMs, pois a maior parte dos países africanos ainda não tem legislação de biossegurança em funcionamento, nem condições tecnológicas para a sustentação da produção transgênica. Na análise da GRAIN, é nesse meio tempo, enquanto ainda não é chegada a hora para a entrada dos OGMs, que a aliança estaria mais voltada para a criação de condições que no futuro permitirão a sua rápida introdução, como o trabalho de lobby voltado para a harmonização das políticas, que permitem, por exemplo, acelerar a aprovação para a importação de novas variedades (GRAIN, 2007).

2.7 CONTROVÉRSIAS DA NOVA ETAPA DA LONGA REVOLUÇÃO VERDE NA ÁFRICA

As repercussões dessa longa e recente história de guerras e transformações políticas e ideológicas marcaram a realidade rural moçambicana de forma profunda. Porém, apesar das diferentes matizes ideológicas, do contexto geopolítico, dos interesses econômicos e das perspectivas teóricas e conceituais, que deram base a cada um dos períodos da história, é possível

perceber no histórico de desenvolvimento rural moçambicano alguns relevantes traços de continuidade, entre os quais: i) o forte e centralizador papel de intervenção do estado nacional; ii) a perspectiva modernizante; iii) a tendência à promoção de empreendimentos agrícolas de grande porte; iv) a forte influência externa no orçamento e nas políticas nacionais; v) a desvalorização das formas tradicionais de produção e meios de vida; vi) a ausência de políticas públicas capazes de responder ao perfil e às demandas dos movimentos camponeses.

Com o lançamento do CAADP pela União Africana, em 2003, a agricultura, que estava em uma posição secundarizada desde as reformas liberais, ganhou uma nova centralidade, passando a ser percebida como um motor para o crescimento econômico do continente e uma prioridade na agenda de desenvolvimento das nações africanas. Moçambique, em acelerado processo de inserção no capitalismo pela exploração de seus ricos recursos naturais, embarca nesse projeto. O CAADP passa a ser o norte para a elaboração dos vários planos nacionais, um instrumento pactuado entre as lideranças políticas africanas e globais que legitima toda e qualquer ação em nome da nova RV. Nesse contexto, e mediante os desafios de uma nova crise mundial de alimentos, são formadas novas alianças que associam estratégias de cooperação (ou filantropia) e de negócios, interesses públicos e privados, verdadeiras redes ou ainda teias do capital global que vislumbram na África a última grande fronteira agrícola (SCOONES et al., 2016). O ProSavana, conforme pretendo defender nesta tese, é mais uma dessas redes que vem responder ao chamado por uma nova RV na África. Dentre os vários financiadores dessa nova empreitada, é notória a Fundação Bill e Melinda Gates, que, entre os anos de 2007 e 2012, investiu USD 2 bilhões em uma variedade de iniciativas de combate à fome em todo o mundo (BLANKINSHIP, 2012 apud PATEL, 2013).

Patel (2013) defende a ideia de que vivemos um Longa Revolução Verde – LRV. O autor nos oferece uma perspectiva analítica de longa duração que toma por base os ciclos de acumulação de capital de Arrighi (2010) para iluminar suas análises sobre a RV, percebida como um processo continuado, ainda que seja possível observar diferenças ou descontinuidades entre o que seria a sua etapa original e a que vemos se desdobrar na atualidade, a nova RV, que tem no continente africano seu principal destino. O termo RV foi primeiramente utilizado por Willian Gaud, em 1968, em referência aos resultados de uma estratégia de financiamento da filantropia norte-americana voltada para o melhoramento de irrigação, de sementes híbridas e de fertilizantes

e para o apoio a estados para o fornecimento de crédito, com o objetivo de aumento da produção e da produtividade de commodities alimentares (PATEL, 2013). Uma estratégia focada na transferência de conhecimentos tecnológicos em agricultura para países em desenvolvimento, especialmente América Latina, América Central e Ásia, em um contexto de guerra fria, em que os Estados Unidos e a União Soviética disputavam aliados. O chamado para uma segunda RV apareceu logo no início do século XXI, como uma das principais respostas aos altos índices de desnutrição, ao aumento do preço dos alimentos, às ameaças de mudanças climáticas e ao crescimento populacional mundial, conjunto de fatores que ficou conhecido como a crise mundial de alimentos de 2007-2008 (PATEL, 2013). O continente africano é apresentado pelos proponentes dessa nova etapa da RV como o território do Sul Global que havia sido deixado de fora da Revolução original, assim como haviam sido os pequenos produtores, o que levou o foco dessa nova etapa para o combate à pobreza rural na África, para agendas que se combinaram com as da segurança alimentar global. No discurso dos principais interlocutores da nova RV, como a Aliança por uma Revolução Verde na África – AGRA (do inglês, *The Alliance for a Green Revolution in Africa*), o grande desafio passa a ser, portanto a integração dos pequenos produtores nas cadeias de valor agrícolas.

Patel (2013) argumenta que os que promovem a nova RV baseiam-se na defesa da ideia de que a Revolução original foi uma história de sucesso, o que requer que esta seja considerada como completa e inequivocamente efetiva. Nas narrativas dos que promovem a Longa Revolução Verde – LRV, a primeira etapa chega a ser apresentada como “a maior história de sucesso tecnológico da segunda metade do século XX” (TOENNIESSEN; ADESINA; DECRIES, 2008). Ou seja, uma estratégia que teria permitido recordes de colheita nos países que adotaram as novas tecnologias e dobrado a produção de alimentos no mundo em desenvolvimento entre 1960 e 1985, com o decorrente aumento da produtividade da terra e do trabalho, o que se reverteu em ganhos para os pobres rurais (TOENNIESSEN; ADESINA; DECRIES, 2008). Porém, ainda que tenha ocorrido significativo aumento na produção de alimentos, a vasta disponibilidade de grãos e calorias não necessariamente representou uma resposta ao problema da fome, o que despontou novamente como uma questão global em 2007 e 2008, quando o mundo voltou a viver uma crise mundial de alimentos. Ao argumentar que a RV está ainda em desdobramento e que seus resultados são ambíguos, Patel (2013) percebe a necessidade de um trabalho continuado de defesa e legitimação das ações realizadas em seu nome. Em torno da ideia da RV, estaria em jogo

um regime de verdade, um verdadeiro campo de batalha de conhecimento que envolve agências de cooperação, empresas de sementes, ONGs e departamentos de agricultura em países receptores da cooperação.

Como justificativa para o foco na segunda RV na África, é recorrente a narrativa de que a primeira etapa teria deixado de fora esse continente (TOENNIESSEN; ADESINA; DECRIES, 2008; EJETA, 2010). Na visão dos que defendem a nova RV, algumas das razões pelas quais a África teria sido deixada de fora nas décadas de 1970 e 1980, foram a inexistência das capacidades humanas e institucionais dos estados recém-criados após a independência, além de que as novas variedades de grãos lançadas eram o trigo e o arroz, duas importantes *commodities* que não eram parte da cultura alimentar africana. Essas condições teriam sido superadas nas últimas décadas a partir de um relevante investimento da comunidade internacional, de tal forma que os proponentes da nova RV acreditam que estão dadas as condições para um renovado esforço de transferência tecnológica para o continente. Porém, o que alguns autores (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006) sugerem é que a África não foi ignorada; lá, a RV original teria falhado. Um dos indícios dessa longa presença é o fato de que o CGIAR, o instituto que articula as principais instituições de pesquisa da RV, teria investido, nos últimos 25 anos, entre 40 e 45% de seus recursos anuais na África, sem a obtenção de grandes resultados (BANCO MUNDIAL, 2004 apud HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006).

Na visão de Holt-Gimenez, Altieri e Rosset (2006), a explicação sobre a falência da LRV na África é simples: os agricultores mais pobres não têm recursos para acessar os pacotes tecnológicos que incluem modernas variedades, fertilizantes, pesticidas e irrigação. Aspectos como concentração de terras e de água, perda da agrobiodiversidade, redução da diversidade das dietas, associados à monocultura tecnificada e de larga escala promovida pela RV, vulnerabilizam ainda mais os pequenos produtores que dependem da diversidade e desses recursos naturais para a sua sobrevivência. Mais do que a redução da fome, na visão dos autores o que se observa é o aumento da pobreza e da desnutrição, a diminuição da diversidade das dietas da população rural e o aumento das desigualdades entre os agricultores pobres e os ricos, para além dos impactos ambientais (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006).

Alguns dos segredos do dito sucesso da RV original na América Latina e na Ásia não aparecem nas narrativas dos interlocutores da nova etapa. Costumeiramente, são deixados de fora

aspectos relevantes, como o fato de que foram necessários investimentos massivos não apenas no desenvolvimento de tecnologias para a agricultura e na incorporação dessas novas tecnologias nos hábitos de governos e agricultores, mas principalmente na sustentação dos enormes e continuados subsídios requeridos para a manutenção do projeto. Não há como não reconhecer o papel desempenhado pelo forte apoio dos estados nacionais na promoção da RV original, muitas vezes viabilizado com recursos internacionais e em contextos de governos autoritários. A primeira RV foi introduzida através de sistemas de suporte institucional expressivo em estados que adotavam estratégias desenvolvimentistas, como é o caso do Brasil, do México e da Índia. Os ministérios de agricultura desses países forneciam pesquisa, assistência técnica e extensão, sistemas de distribuição, crédito, entre outros serviços aos produtores que adotavam os pacotes tecnológicos. No caso do desenvolvimento da agricultura no Cerrado brasileiro, nas décadas de 1970 e 1980, as políticas de crédito subsidiado e de preços mínimos, juntamente com o Prodecer, foram a base de sustentação para a estruturação de um competitivo setor de produção de grãos, uma atividade agrícola que era mantida artificialmente rentável e que possibilitou a expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste do país em um contexto de ditadura militar (ALHO; MATINS; WWF, 1995). Se a história de sucesso é vendida com base na revolução tecnológica, o que se esquece de contar nas narrativas oficiais é que os pesados subsídios estatais é que possibilitaram a criação de mercados para a adoção dos insumos e maquinarias da RV. Esse é sem dúvidas um importante elemento a ser considerado nas análises sobre as controvérsias e disjunções da perspectiva de transferência da experiência de desenvolvimento rural do Cerrado brasileiro para Moçambique através da CSS.

De acordo com as análises de Patel (2013), a segunda etapa da LRV corresponde a novo ciclo do capitalismo, em que o neoliberalismo se sobrepôs ao keynesianismo: quando as estruturas políticas desenvolveram novas capacidades organizacionais para gerenciar a acumulação de capital global, marcado pela expansão financeira em lugar da expansão material que se viu no século XX (ARRIGHI, 2010). Na atual fase do capitalismo global e da LRV, estaria em curso uma reconfiguração das relações entre o estado e o setor privado, em que este último passa a ser muito mais relevante. Patel (2013) observa também um crescente interesse do setor financeiro privado por investimentos agrícolas, de tal forma que a financeirização da agricultura já estaria bastante bem calçada quando começaram os chamados por uma segunda RV na África. Sendo assim, um dos principais argumentos do autor para a adoção da expressão LRV

é a possibilidade de um olhar continuado, em que a ação do estado e da filantropia na provisão de subsídios para o aumento da produtividade e a expansão de novas fronteiras agrícolas ocorrida na primeira etapa da RV é percebida como precursora da fase atual, marcada pela financeirização da agricultura e por um lugar de destaque do setor privado, sem que o estado deixe de ser um ator central.

Recentes estudos de Scoones et al. sobre a presença de potências emergentes, como o Brasil e a China, na agricultura africana, oferecem alguns elementos que complexificam esse debate. Na visão dos autores, novas lógicas estão emergindo, para além da perspectiva neoliberal, em que os estados têm um reduzido papel frente ao mercado. Nessas novas dinâmicas, o estado desenvolvimentista se faz presente, em forte aliança com os negócios, “moldando, facilitando e dirigindo o desenvolvimento” de forma muito ativa (SCOONES et al., 2016). Essa complexa mistura de cooperação, investimentos, comércio e diplomacia, que observaremos mais adiante no estudo sobre o ProSavana, estaria criando uma nova dinâmica na agricultura africana. Dinâmicas estas, que em minha visão, são moldadas por novas redes de atores, relações e interesses, que se diferenciam das que são mais recorrentemente analisadas: as que tendem a focar na manutenção da hegemonia norte-americana e de suas corporações e no lugar central que os EUA têm nos sistemas alimentares globais.

Se há algum tipo de autocrítica por parte dos promotores da RV quanto a efetividade de sua primeira etapa, ela está no fato de que os pobres rurais teriam sido subconsiderados (TOENNIESSEN; ADESINA; DECRIES, 2008; PINGALI, 2012). O que vai ser apresentado como uma justificativa para que o grande desafio dessa nova etapa na África seja a integração dos pequenos produtores nas cadeias de valor, de forma a torná-los competitivos (PINGALI, 2012). Nessas narrativas recorrentemente acionadas pelos porta-vozes oficiais da AGRA e da Bill e Melinda Gates, os pequenos produtores são recorrentemente categorizados como pobres rurais que dependem da agricultura para a sua subsistência e que estariam enfrentando desafios tais como a insegurança alimentar, a crescente pobreza e a degradação dos recursos naturais. A superação dessas condições estaria no aumento da produtividade, da lucratividade e da sustentabilidade de suas fazendas, a ser promovido através da facilitação do acesso a insumos, sementes adaptadas e novos métodos de fertilização de solos (TOENNIESSEN; ADESINA; DECRIES, 2008; PINGALI, 2012). Políticas públicas voltadas para a criação de um ambiente

favorável ao aumento da produção e dos negócios são consideradas como importantes para que as inovações possam chegar aos pequenos produtores. Algumas das recomendações incluem a proteção da propriedade intelectual, a redução de barreiras de comércio e a definição de procedimentos transparentes de biossegurança (PINGALI, 2012).

É em nome dos pobres rurais, pequenos produtores, ou agricultores familiares, em suas mais diversas categorias acionadas nos discursos dos vários atores e estratégias, que se justifica a nova RV na África. A narrativa do combate à pobreza rural, através da inclusão dos pequenos produtores na agricultura comercial, é uma agenda de desenvolvimento não apenas da AGRA, mas de praticamente todos os atores presentes no continente africano, do setor público ao privado, dos governos locais às agências de cooperação, tanto do Sul quanto do Norte, ainda que sob estratégias diferentes. A AGRA se apresenta como resposta a reivindicações de líderes da União Africana por maiores investimentos voltados para os pequenos produtores e o faz à sua maneira, a partir da tentativa de consolidação de um setor privado para a agricultura, através do qual os pequenos produtores passariam a ter acesso a insumos, especialmente sementes melhoradas e fertilizantes. A partir dessa visão, o papel do estado é reduzido, muito mais voltado para a regulação e a criação de marcos legais capazes de assegurar um ambiente favorável para os investimentos privados do que para a assistência ou o subsídio aos pequenos produtores. Na visão de Holt-Gimenez, Altieri e Rosset (2006), as estratégias da AGRA que partem do pressuposto de que são os *agro-dealers* e multiplicadores privados de sementes que vão prover alguns desses serviços de apoio aos pequenos não passam de uma ilusão, uma vez que o setor privado jamais substituirá o papel que foi desempenhado pelo estado na primeira RV.

Visões críticas de vários autores sugerem que estratégias como estas, mais do que responder aos interesses dos pequenos produtores, estão voltadas para a pavimentação de um caminho de entrada para as multinacionais do agronegócio e, com elas, os OGMs (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006; OXFAM, 2013; GRAIN, 2007; ADECRU, 2013). De fato, toda essa grande movimentação tende a ignorar as demandas e a resistência coletiva e organizada dos camponeses, que globalmente se articulam em movimentos como a Via Campesina. Iniciativas como a AGRA formulam suas diretrizes a partir de orientações de organismos internacionais, da filantropia e das grandes multinacionais, mas não escutam as representações camponesas (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006). Na visão de Patel

(2013), o tipo de política pela qual a Via Campesina advoga não está em consonância com as premissas e estratégias da segunda RV. O que os movimentos camponeses demandam é o aumento do apoio aos agricultores familiares, a melhoria do acesso à terra, à água e às sementes, o apoio para a agroecologia, todas essas reivindicações que se associam à agenda da soberania alimentar (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006). No Capítulo 3 observaremos como essas narrativas são acionadas pelo movimento de contestação ao ProSavana.

Como se verá mais adiante, o ProSavana, em seu constante processo de resignificação, cada vez mais se aproxima das narrativas dos demais atores da nova RV em prol dos pequenos produtores. Cabe observar, no âmbito dessa aliança de atores que se organiza em torno do ProSavana, os discursos e as estratégias que vão ser desenhados para enfrentar o desafio de inclusão dos pequenos produtores africanos na agricultura comercial e, ainda, as características, controvérsias e renovadas questões que, a partir dessas novas dinâmicas, já começam a despontar no processo inicial de implementação. Essas importantes questões serão tratadas no Capítulo 4.

3 PRECEDENTES, ORIGENS E CONTESTAÇÕES À COOPERAÇÃO TRILATERAL ENTRE O BRASIL, O JAPÃO E MOÇAMBIQUE PARA A REPRODUÇÃO DA EXPERIÊNCIA DO CERRADO BRASILEIRO NA SAVANA MOÇAMBICANA

Para a devida compreensão sobre o que de fato venha a ser o ProSavana, importa conhecer um pouco da história que o precede e de suas origens, o que pretendo fazer a partir do rastreamento dos atores e das associações entre os agentes públicos proponentes da cooperação trilateral. Algumas perguntas orientam esse percurso: Quem são os atores proponentes? Como se conforma inicialmente essa cooperação e o desenho inicial do ProSavana? Quais são os precedentes dessa parceria? Que interesses comuns levam os governos do Brasil, Japão e Moçambique ao Corredor de Nacala? Além da análise sobre as relações nipo-brasileiras e sobre a consolidação da Embrapa como ator emergente da cooperação brasileira na transferência de tecnologias para a agricultura tropical, ambos importantes fatores precedentes do ProSavana, observaremos neste capítulo o período que se estende de 2009 a 2015.

Em 2009 começaram as negociações de alto nível que culminaram com a assinatura, em 2011, do primeiro acordo de cooperação do ProSavana. Nesse período teve lugar uma série de missões políticas e técnicas, além de seminários e eventos, amplamente noticiados pela mídia brasileira. Através dessas notícias, os titulares de direito oficialmente designados nos objetivos do Programa – os pequenos e médios agricultores do Corredor de Nacala – tomaram conhecimento do Programa, o que gerou um movimento de desconfiança que culminou com o lançamento da campanha *Não ao ProSavana*, em junho de 2014.

Ainda que a implementação do ProSavana tenha iniciado em 2011 por meio do componente PI, neste capítulo meu olhar está voltado menos para a prática do que para a construção da *policy* e das narrativas em disputa sobre o ProSavana. Foram observados os movimentos associativos dos vários atores, que culminaram com a formação de agregados sociais, ou seja, de redes de atores que compartilharam, por determinado período de tempo, de uma visão estabilizada e comum, que reivindica um determinado território. No período em análise, ao rastrear os atores e associações, foi possível observar, além do agregado formado pelos proponentes oficiais do ProSavana, a formação de uma segunda rede de atores, que se organizou em apoio à UNAC.

Ambos os agregados sociais passaram, nesse período, por um momento de estabilização. Quando ganharam consistência e força interna, entraram em acordo quanto a uma narrativa comum, crítica ou a favor do ProSavana, e tiveram, cada um a seu lado, uma visão compartilhada sobre a perspectiva de desenvolvimento rural para o Corredor de Nacala. No embate dessas visões surgiram controvérsias quando os diversos atores e interesses, de ambas as redes, perceberam que estavam emaranhados em uma mesma trama e que não poderiam ignorar os pontos de vista uns dos outros. Tal contexto normalmente exige o início de um processo de diálogo em que se busca a construção de um compromisso quanto ao tema controverso. Neste capítulo, pretendo mostrar como se construíram as associações e narrativas que sustentavam cada um desses agregados, o despontar das controvérsias e as tentativas de diálogo.

Ainda que o rastreamento das associações esteja voltado para o amplo conjunto de atores e interesses que moldaram o ProSavana, importa enfatizar que o foco da análise é a emergente cooperação brasileira. Nesse sentido, cabe lembrar que, na fase mais recente da CSS, países emergentes como o Brasil adentraram a cooperação internacional na condição de detentores de experiências de “sucesso” testadas nacionalmente e colocadas à disposição para serem transferidas e adaptadas ao enfrentamento de desafios similares de desenvolvimento em outros países. Com base numa perspectiva teórico-metodológica influenciada pelo debate das transferências ou da **composição, mobilidade e mutação** de políticas públicas, outras questões também orientam este capítulo: O que se pretende mover (visões, programas, instrumentos, tecnologias, empreendedores)? Como e por quê? Qual é a narrativa de sucesso que se pretende transferir para o outro lado do Atlântico?

3.1 A COOPERAÇÃO NIPO-BRASILEIRA PARA A TRANSFORMAÇÃO DO CERRADO BRASILEIRO EM UM CELEIRO DE GRÃOS E A NOVA PERSPECTIVA DE PARCERIA PARA O ENFRENTAMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR GLOBAL

Várias das entrevistas que realizei, na busca de compreender as origens do ProSavana, assim como os primeiros estudos sobre o Programa (CLASSEN, 2013; SCHLESINGER, 2013), revelaram que a cooperação trilateral foi concebida a partir de relações históricas e parcerias

preexistentes entre o Brasil e o Japão. Originalmente, a parceria entre os dois países no campo da agricultura respondia ao interesse do Japão em investir na ampliação da oferta mundial de grãos, especialmente da soja, com o objetivo de contribuir para a estabilidade de preços no mercado internacional e de garantir o abastecimento de seu mercado interno. Esse interesse se concretizou em projeto no território brasileiro, numa cooperação bilateral iniciada em 1979: o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado – Prodecer (CLASSEN, 2013; SCHLESINGER, 2013). Classen (2013) considera que o ProSavana foi concebido originalmente em negociações diplomáticas entre o Brasil e o Japão, que perseguiram o objetivo comum e continuado de promover, em parceria, estratégias de expansão da produção de *commodities* alimentares, dessa vez em novos territórios.

O Prodecer tem sua origem em um comunicado conjunto – assinado pelo primeiro-ministro japonês, Kakuei Tanaka, e pelo então Presidente do Brasil Ernesto Geisel, em setembro de 1974 –, que estabelecia a relação entre os dois países sobre o desenvolvimento agrícola. Os objetivos oficiais do Programa – que contava com um orçamento total de US\$ 684 milhões – eram, por um lado, o estímulo à produção de alimentos, de forma a ampliar a oferta mundial, e, por outro, a promoção do desenvolvimento agrícola da região do Cerrado brasileiro. É importante notar que toda a negociação do projeto foi feita num período marcado pelo autoritarismo da ditadura militar, no bojo de um processo acelerado de industrialização, desenvolvimentismo e colonização do Norte e Nordeste do país.

O Prodecer enquadrava-se em um conjunto de iniciativas promovidas pelo estado brasileiro, a partir da década de 1970, voltadas para o desenvolvimento das regiões mais remotas do país. Nesse contexto, o Cerrado é percebido como um potencial celeiro de grãos. Projetos como o Prodecer, inicialmente implementados no Oeste de Minas Gerais, e posteriormente expandidos para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, passaram a promover nesses territórios – considerados até então como inférteis e improdutivos – o uso intensivo de tecnologia e capital em terras que podiam ser adquiridas a baixo preço, num processo de abertura de novas fronteiras agrícolas. Segundo Schlesinger (2013) o Prodecer é considerado o programa que mais contribuiu para a institucionalização de um modelo de produção agrícola altamente tecnificado, predominantemente adotado no Cerrado brasileiro. Interessava também ao governo brasileiro,

nesse período desenvolvimentista da história, a entrada de investimentos estrangeiros para proporcionar maior equilíbrio à balança de pagamentos.

Alguns estudos (SCHELSINGER, 2013; CLASSEN, 2013) mostram que, pelo lado do Japão, o que interessava nessa cooperação era reforçar a oferta internacional de soja, uma vez que o país é altamente dependente desse grão, para a alimentação humana e de animais criados em regime de confinamento. No início da década de 1970, o Japão importava 90% da soja que consumia e era fortemente dependente de exportações americanas, quando ocorreu uma seca prolongada nos Estados Unidos, e o governo americano impôs um embargo, privilegiando o abastecimento doméstico. Isso gerou escassez do produto no mercado internacional e a consequente disparada do preço dessa *commodity* alimentar, o que colocou em risco a soberania alimentar japonesa. Para assegurar o abastecimento alimentar de seu país, a estratégia adotada pelo governo japonês foi, portanto, investir na ampliação e diversificação da oferta mundial de soja. Assim, a cooperação agrícola entre Brasil e Japão teve início com uma estratégia combinada de disponibilização de créditos, de apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento de uma base tecnológica para a agricultura e para investimentos em infraestrutura.

Houve, portanto, um encontro de interesses das duas nações: o Brasil encontrou um parceiro investidor para desenvolver ampla região do país, até então considerada imprópria para a agricultura, enquanto o Japão encontrou no Brasil um potencial fornecedor de grãos, numa parceria em que ambas as nações ganham. No âmbito da agricultura, o Cerrado foi o cenário desse encontro histórico. O Prodecer – o amplo projeto de cooperação técnica – teve dois principais braços implementadores brasileiros: a Embrapa, que estruturou a pesquisa e uma base tecnológica; e a Companhia de Promoção Agrícola – Campo²⁸, empresa criada no âmbito do Prodecer com o objetivo de gerenciar a cooperação, por meio de atividades como planejamento, assistência técnica na implementação dos projetos, articulação com os órgãos públicos, agentes financeiros e instituições de pesquisa. Ambos os agentes implementadores se fortaleceram como empresas agropecuárias e passaram a atuar internacionalmente, apresentando como referência de seu trabalho o desenvolvimento do agronegócio no Cerrado brasileiro e a agricultura tropical.

²⁸ A Campo é fundada a partir da parceria de duas outras empresas, também criadas no âmbito do ProSavana, a Brasil Agricultural Development Cooperation – Jadeco, sediada no Japão, e a *holding* brasileira, denominada Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial – Brasagro, sediada no Brasil.

No decorrer da cooperação, a Embrapa assumiu papel estratégico no desenvolvimento de pesquisas e tecnologias adequadas ao Cerrado, o que se consolidou com a criação, em 1975, da Embrapa Soja e a da Embrapa Cerrados, que passaram a se dedicar à pesquisa e, principalmente, à adaptação ao clima tropical de sementes de *commodities* alimentares, como a soja. Isso viabilizou a expansão da produção e transformou a empresa pública em referência internacional em agricultura tropical. Sob a supervisão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e da coordenação da Campo, foram implantados, entre 1979 e 1999, nos estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão e Tocantins, 21 dos então chamados projetos de colonização, entre projetos piloto e de expansão, num total de 334.000 ha de Cerrado. Os projetos contavam com etapas como seleção de áreas; seleção de colonos – em sua maioria provenientes do Sul e Sudeste do Brasil; concessão de créditos; organização da produção, com definição de culturas e tecnologias; incentivo à criação de cooperativas; assessoramento aos governos federais e estaduais para instalação da infraestrutura requerida. A cooperação da Embrapa com o Japão continuou de forma intensiva ainda por muitos anos, principalmente junto ao Centro de Pesquisa Agropecuária do Cerrado e na execução do Prodecer. Em 1992 os recursos anuais médios, destinados à vinda de peritos, doação de equipamentos e treinamentos no Japão era da ordem de US\$ 40 milhões anuais. O país recebia anualmente cerca de 260 bolsistas brasileiros para treinamentos, enquanto, no Brasil, estavam instalados cerca de 100 peritos japoneses. A cada ano, 150 japoneses, em média, vinham em missões de curta duração (BIJOS, 1994).

Documento oficial produzido pela JICA em 2009, em comemoração aos 50 anos de cooperação entre os dois países, refletia o quanto o Japão considerava estratégica a parceria com o Brasil, especialmente em relação à garantia da soberania alimentar e energética. Tal parceria já se consolidara na década de 1970, após um período de forte crise de que o Japão saía. Por sua vez, o Brasil se beneficiou de transferências tecnológicas em uma fase da história em que buscava modernizar-se.

Em 1972 houve uma redução na produção de cereais em escala global, ocasionada por condições climáticas anormais. A aquisição de grande volume de grãos pelas grandes potências e a tendência mundial de aumento populacional trouxeram ao planeta uma grande insegurança alimentar. Consequentemente, muitos países agrícolas passaram a criar restrições para a exportação, e o Japão, que dependia da importação de 60% de grãos consumido, sofreu um grande

choque. Diante dessas crises, garantir a provisão estável de recursos e alimentos passou a ser uma questão de suma importância para o Japão. O Brasil, abençoado com recursos naturais em abundância, é um parceiro importante para o Japão, e a cooperação com o Japão, detentor de capital e técnicas, foi de valor inestimável também para o Brasil, que passava por uma fase de modernização industrial. A partir desse histórico, foram desenvolvidos nesse período muitos projetos estratégicos – os chamados ‘Projetos Nacionais’ – do tipo ‘desenvolvimento de recursos’, com base em acordo entre os dois governos (JICA, 2009).

Nessa mesma publicação, são citadas, além do Prodecet, outras iniciativas de cooperação consideradas como estratégicas, projetos que “ao mesmo tempo, em que colaboram para o desenvolvimento econômico do Brasil, contribuem para a economia japonesa, garantindo o abastecimento estável de importantes insumos, tais como a celulose, o aço e o alumínio” (JICA, 2009). Alguns desses megaprojetos, realizados ao longo das décadas de 1960 e 1970, que previam também contratos de longo prazo através dos quais o Japão adquiriria parte da produção, deram origem a *joint-ventures* nipo-brasileiras como a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. – Usiminas, a Celulose Nipo-Brasileira S.A. – CENIBRA, a Alumínio Brasileiro S.A. – ALBRAS e a Alumina do Norte do Brasil – ALUNORTE. Ou seja, além da parceria estratégica na expansão do agronegócio, a cooperação com o Japão foi também fundamental para o desenvolvimento do setor de mineração no Brasil. A cooperação técnica apresentou-se como mais uma das várias e eficientes estratégias do Japão na dinâmica do capitalismo global. Tal estratégia é ainda utilizada em países em que a imigração japonesa foi, como no Brasil, expressiva.

Logo no início do século 21, houve uma virada nos termos dessa parceria. A relação de cooperação entre os dois países alterou-se de forma relevante, pois passaram a se perceber como parceiros globais. Nesse movimento, o Brasil deixou de ser apenas um receptor da cooperação japonesa, passando a integrar novos arranjos trilaterais em que os países ofertam juntos projetos de cooperação a países em desenvolvimento.

O Brasil, que hoje exerce liderança no cenário internacional em virtude de suas relações diplomáticas multifacetadas, é tido pelo Japão como um importante parceiro global. A JICA visa não só uma cooperação que tenha o Brasil como alvo, mas uma parceria com o Brasil no engajamento contra os problemas de escala global, de modo a contribuir para a sociedade internacional (JICA, 2009).

Em uma reflexão sobre os rumos da cooperação, o representante chefe da JICA no Brasil afirmou: “Estamos certos de que os próximos 50 anos serão os 50 anos em que os dois países, atuando como parceiros globais oferecerão uma grande contribuição para a comunidade internacional” (JICA, 2009). O Brasil passou, portanto, a ser considerado pelo Japão como uma liderança no cenário internacional e um parceiro no engajamento contra os problemas de escala global, como, por exemplo, a garantia da segurança alimentar, o que abria toda uma perspectiva de cooperação trilateral, entre as quais se destaca o ProSavana.

Na visão de Bijos (1994), o Brasil vinha, desde o início dos anos 2000, se posicionando como mediador nas relações do Japão com alguns países do terceiro mundo, assumindo gradativamente uma posição de intermediação nas relações de cooperação recebidas e prestadas, em seu novo lugar de ator da CSS. Formalmente, esses novos arranjos têm início com a celebração do Programa de Parceria Brasil-Japão – JBPP (do inglês, *Japan-Brazil Partnership Programme*), em 2000, base diplomática para acordos de cooperação trilateral, cujo objetivo é reproduzir os bons resultados das ações de cooperação bilateral Brasil-Japão em áreas como saúde e agricultura, com prioridade para a América Latina e países africanos de língua portuguesa. É no âmbito desse Programa que surge um conjunto de iniciativas de assistência nipo-brasileira na África, bem como a oferta de cooperação à Moçambique para a modernização da agricultura no Corredor de Nacala.

3.2 AS TECNOLOGIAS PARA A AGRICULTURA TROPICAL E O DISCURSO DAS SIMILARIDADES NA COMPOSIÇÃO DE UM MODELO A SER TRANSFERIDO PELA CSS

Um dos legados para a agricultura da cooperação japonesa, bem como de outras iniciativas de cooperação Norte-Sul, foi a estruturação da Embrapa como instituição de excelência em agricultura tropical, com destaque para a criação da Embrapa Soja e da Embrapa Cerrado. Esse é também o caso de outros importantes agentes da cooperação brasileira, como a Fundação Osvaldo Cruz, que também se tornou internacionalmente reconhecida como referência em saúde tropical. Não por acaso, ambas as instituições consolidaram-se, nos últimos anos, como

agentes estratégicos da CSS brasileira, em muitos casos, a partir de arranjos trilaterais, com países e agências, que, no passado, foram importantes parceiros doadores.

A Embrapa é a principal e mais antiga agência executora da cooperação brasileira no campo da agricultura e da segurança alimentar, com atuação voltada para o fortalecimento da capacidade de pesquisa e para a transferência de tecnologias agrícolas brasileiras e sua adaptação à realidade de outros países. A empresa é altamente articulada internacionalmente, considerada ilha de excelência nacional, que se reflete em sua atuação internacional, como braço executor da política externa brasileira. Como atora da CSS, a Embrapa baseia seus discursos em argumentos de similaridades agroecológicas, na temporalidade do desenvolvimento, e na transferência de conhecimentos e tecnologias para a agricultura tropical. Se em um primeiro momento a inserção internacional da Embrapa se dava exclusivamente a partir de contatos científicos com centros de excelência do Norte, com a virada do século XXI, passaram a se intensificar as interações Sul-Sul. A expansão da atuação internacional da empresa nos últimos anos, num contexto de estreitamento das relações Sul-Sul vivido durante os oito anos do governo Lula, tem como importantes marcos a criação, em 2010, do CECAT, em Brasília, com o objetivo de capacitar técnicos agrícolas de países em desenvolvimento e de realizar projetos de cooperação mais ambiciosos, considerados estruturantes pela empresa, como é o caso do ProSavana. Segundo Cesarino (2013), foi nas instalações do CECAT que o governo brasileiro apresentou aos africanos uma visão, ou um modelo de desenvolvimento rural a ser exportado. E foi por meio de projetos como o ProSavana que a Embrapa, juntamente com outros atores da cooperação, atravessou o Atlântico como portadora dessa visão.

A Embrapa está presente em todos os continentes através de projetos tanto pontuais quanto estruturantes, em especial na América Latina e na África, além de manter um escritório para as Américas sediado no Panamá, e outro para a África, sediado em Gana. A empresa apresenta oficialmente sua cooperação técnica como importante instrumento do governo brasileiro para apoiar ações de capacitação e transferência de tecnologia em países em desenvolvimento, com ênfase em “ações que contribuam para diminuir a pobreza e a fome em países da África, América Latina e Caribe, e que levem em consideração o processo de

desenvolvimento social, econômico e ambiental de cada país”. A Embrapa é também considerada “parte da política externa do governo brasileiro”²⁹.

A cooperação técnica da Embrapa se dá em três frentes: i) projetos estruturantes, de mais longo prazo e com recursos superiores a US\$ 1 milhão, executados em parceria com a ABC e outras agências internacionais de cooperação; ii) projetos pontuais, de menor porte e curta duração; iii) capacitação em cursos de agricultura tropical, o que acontece, principalmente, nas instalações do CECAT, em Brasília³⁰. São três os projetos categorizados como estruturantes, todos eles voltados para o fortalecimento das bases tecnológicas, institucionais e de recursos humanos considerados necessários ao desenvolvimento agrícola – incluindo componentes de validação e transferência de tecnologias, fortalecimento de instituições de pesquisa e capacitação de profissionais – todos os três implementados no continente africano: O Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade, Mali e Togo), o ProSavana (Moçambique) e um terceiro, iniciado em 2014, voltado para o fortalecimento da atuação de instituições públicas de pesquisa agrícola em Angola. A Embrapa considera como projetos estruturantes aqueles que apresentam maior complexidade, em termos de duração, orçamento e objetivos mais ambiciosos. Em 2011, a Embrapa contava com 78 acordos de cooperação técnica com 56 países e instituições estrangeiras e 20 acordos multilaterais com organizações internacionais (IPEA, 2011).

Os projetos pontuais de apoio técnico ou de curta duração são voltados principalmente para a capacitação em agricultura tropical, remessa de material genético e validação de variedades e metodologias de pesquisas. A grande maioria acontece na América Latina e Caribe, mas há também muitos projetos na África e alguns poucos nos países da Ásia. Esse tipo de cooperação técnica já vinha ocorrendo mesmo antes da recente onda de CSS brasileira. Segundo Cesarino (2013), há indícios de uma migração dos investimentos desses projetos de menor porte, para os projetos estruturantes, a partir de uma lógica que visa maior eficiência. A cooperação técnica em capacitação acontece principalmente nas instalações do já referido CECAT, construídas na sede da Embrapa em Brasília. As ações são normalmente articuladas em conjunto com a ABC, e um dos módulos dos cursos oferecidos para técnicos estrangeiros é ministrado pelo próprio MRE.

²⁹ EMBRAPA. *Cooperação Técnica*. In: Atuação Internacional. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

³⁰ Idem.

A Embrapa é uma empresa altamente internacionalizada, seja pela histórica relação com os parceiros internacionais de cooperação, seja pela participação em redes de pesquisa de tecnologias voltadas para a agricultura tropical, seja ainda pelas estratégias e articulações globais relacionadas ao campo da segurança alimentar. A Empresa é membro do comitê de direção³¹ da plataforma *Agricultural Innovation MKT Place*, iniciativa internacional que tem como objetivo conectar especialistas e instituições brasileiras, africanas, latino-americanas e caribenhas para realizar conjuntamente projetos de pesquisa voltados para o desenvolvimento em agricultura. De acordo com a Embrapa, no âmbito dessa plataforma, a troca de conhecimentos e de tecnologias é facilitada por semelhanças na cultura, no clima, nos ecossistemas e nas práticas agrícolas, sendo que a principal referência do projeto é a experiência de desenvolvimento da agricultura brasileira³². Outra importante iniciativa internacional em que a Embrapa tem papel de protagonismo é o Projeto Biofort, iniciado em 2003, através de uma parceria com a Harvest Plus e Agro Salud, consórcios de pesquisa que atuam na América Latina, África e Ásia, financiados pela Fundação Bill e Melinda Gates, pelo Banco Mundial e agências internacionais de desenvolvimento, com o objetivo de diminuir a desnutrição e garantir, por meio da biofortificação de sementes, maior segurança alimentar, aumentando os teores de ferro, zinco e vitamina A na dieta da população mais carente. A Embrapa é hoje a mais estratégica parceira do Harvest Plus, que é também parte do *Consortium of International Agricultural Research Centers* – CGIAR, coordenado pelo *International Food Policy Research Institute* – IFPRI.

É interessante também notar a relação existente entre a atuação internacional da Embrapa e as negociações da política externa, o que se mostra claramente no caso do projeto Cotton-4, iniciativa de cooperação estruturante junto ao Benin, Burkina Faso, Chade, Mali e Togo, com o objetivo de transferência tecnológica para o aumento da produtividade do algodão. O projeto tem suas origens em antiga disputa entre o Brasil e os Estados Unidos, na Organização Mundial do Comércio – OMC. Trata-se de uma história complexa, mas, para fins deste estudo, o

³¹ O comitê de direção é formado por uma ampla rede constituída por agências de cooperação dos países do Norte e organizações internacionais de grande peso na definição da agenda internacional da segurança alimentar. Integram o comitê de direção da plataforma *Agricultural Innovation MKT Place*: Embrapa, ABC, Ministério da Ciência e Tecnologia, *Forum for Agricultural Research in Africa* – FARA, Instituto Interamericano para Cooperação em Agricultura – IICA, Fundação Bill e Melinda Gates, *International Center for Tropical Agriculture* – CIAT, *Department for International Development of the United Kingdom* – DFID, FAO, Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola – FIDA e o Banco Mundial.

³² EMBRAPA. *Cooperação Técnica*. In: *Atuação Internacional*. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

que importa é enfatizar a relação entre os projetos estruturantes da Embrapa – como é o caso do Cotton-4 e do ProSavana – com as negociações da política externa brasileira.

A partir de seus estudos sobre a cooperação da Embrapa com países africanos, Cesarino (2013) sugere que o discurso oficial brasileiro, por detrás da CSS em agricultura, baseia-se em argumentos de similaridades e compartilhamentos, nos domínios da natureza e meio ambiente e na temporalidade do desenvolvimento. No caso específico das relações entre Brasil e África, o foco tem sido uma experiência de desenvolvimento específica: a agricultura adaptável à savana tropical, a versão africana do Cerrado brasileiro. São presentes no discurso de cooperação brasileira similaridades geológicas, climáticas, de solo e vegetação, e, ainda, a noção de tropicalidade da agricultura, como algo que conecta o Brasil aos parceiros da CSS (CESARINO, 2013). Em relação à cooperação Norte-Sul, ou ainda a outros doadores emergentes, tais semelhanças ambientais são recorrentemente apresentadas como vantagens comparativas, ou fatores facilitadores da transferência de tecnologias entre os dois continentes (CESARINO, 2014).

Os discursos das similaridades, como as de condições geológicas e climáticas, decorrem da idéia de uma história ambiental e de um passado geológico compartilhados, uma espécie de mito de origem comum, em que Brasil e África faziam parte de uma única massa territorial (CESARINO, 2013). Com base nessas noções e na crença no potencial da transferência tecnológica de uma experiência de sucesso entre biomas tão semelhantes quanto o Cerrado brasileiro e a Savana moçambicana, é que se estrutura a CSS da Embrapa no continente africano. As savanas africanas são os biomas focais de atuação da empresa na África, especialmente no que se refere a seus projetos estruturantes, como é o caso do ProSavana e do Cotton-4, onde se aplica mais fortemente o conceito de similaridades e as possibilidades de reprodução da experiência brasileira.

Uma das mais expressivas representações do discurso das similaridades dos domínios da natureza é a publicação “Paralelos: Corredor de Nacala” (BATISTELLA; BOLFE, 2010), que, precedendo o acordo de cooperação que dá origem ao ProSavana, já apresentava o que seriam os alicerces para uma cooperação de longo prazo entre Brasil e Moçambique no campo da agricultura. É ao longo do corredor entre os paralelos 13S e 17S, que a Embrapa declara a

intenção de realização de pesquisas, o que se justifica pelas “potenciais similaridades com zonas do Cerrado brasileiro” (BATISTELLA; BOLFE, 2010).

O ProSavana abrange a região do Corredor de Nacala, sendo que o trabalho tem sua base na similaridade entre a savana encontrada no país e o Cerrado brasileiro, o que possibilita a implementação de melhorias na exploração de terras com aptidão agrícola também em Moçambique. Deve-se, contudo, lembrar que esse trabalho não é de mera transferência de experiência do Cerrado brasileiro, uma vez que há diferenças socioeconômicas significativas. Assim, o projeto a ser implementado será de aproveitamento do aprendizado e das técnicas desenvolvidas pela Embrapa, respeitando as peculiaridades de Moçambique (BATISTELLA; BOLFE, 2010).

As similaridades em termos de estágio de desenvolvimento são também amplamente acionadas no discurso da CSS brasileira. No caso da agricultura, elas se expressam numa perspectiva de modernização. Países emergentes, como o Brasil, teriam, em suas trajetórias nacionais de desenvolvimento, acumulado experiências, estratégias e políticas públicas para a promoção do desenvolvimento, com grande potencial de compartilhamento entre países considerados como menos desenvolvidos que estariam diante de desafios similares. O potencial de cooperação entre os países do Sul se baliza em uma “abstrata escala universal” (CESARINO, 2013), a da modernização, que em determinado momento da história categorizava os países em desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Ainda que essa terminologia não seja mais amplamente utilizada, o paradigma da modernização continua como referência que aproxima e nivela os países. Com base na transferência dessa *expertise* subalterna (MAWDSLEY, 2012), os países emergentes seriam melhores parceiros de cooperação do que os desenvolvidos estados do Norte (CESARINO, 2013).

No âmbito da agricultura, a Embrapa é o *locus* que concentra essa *expertise*: uma ilha de excelência nacional, criada em 1973 pelo governo militar a partir da fusão de institutos de pesquisa já existentes. Seu objetivo era resolver o que era considerado como um grande nó do desenvolvimento nacional: a expansão da agricultura em áreas consideradas improdutivas. A empresa foi criada pelos que defendiam que a solução do problema agrário brasileiro deveria se dar por meio da modernização da agricultura, com um modelo que fosse também capaz de potencializar a indústria de insumos agrícolas e de fertilizantes (MENGEL, 2015). A estruturação da pesquisa agropecuária nacional aparece como estratégia em meio a um acelerado processo de industrialização iniciado na década de 1950, num momento também decisivo para a definição do

modelo de agricultura que viria a se tornar predominante no país. Mengel (2015) considera a formação da Embrapa parte constituinte do projeto de modernização da agricultura brasileira. Quarenta anos após a sua criação, é a maior produtora brasileira de tecnologia e inovação agropecuária e o principal *thinktank* da agropecuária nacional. Desde suas origens, a empresa tem servido aos projetos modernizantes nacionais, o que lhe confere prestígio e grandes investimentos públicos nacionais. Lula, ao receber ministros e autoridades africanas, durante a cerimônia de inauguração do CECAT, em 2010, apresentou a empresa como o “coração do desenvolvimento agrícola do país”³³. Na visão de Roberto Rodrigues, diretor do Centro de Agronegócio da FGV Agro e ministro da agricultura do governo Lula, a Embrapa é a “mais importante instituição de pesquisa agropecuária dos trópicos”, uma empresa que permite ao país “fazer da agricultura e do espaço rural uma poderosa turbina de expansão econômica do século XXI” (RODRIGUES, 2003 apud CABRAL, 2005).

Na visão de Cesarino (2013), a tropicalidade é o principal trunfo da cooperação Brasil-África no campo da agricultura. Nesse debate, o clima figura como elemento de classificação. O território agrícola sobre o qual se fala abrange a ampla área compreendida entre os trópicos de Câncer e de Capricórnio, onde se encontram o Cerrado brasileiro e a Savana moçambicana, uma região de grande diversidade genética. Até meados do século XX, havia dúvidas quanto à possibilidade de abertura de novas fronteiras agrícolas nos trópicos capazes de atingir os níveis de produtividade das regiões temperadas. A experiência de transformação do Cerrado brasileiro em um celeiro de grãos, feita com o apoio da Embrapa, veio para quebrar esse paradigma; não sem razão, a empresa brasileira ganhou *status* de referência internacional em inovações tecnológicas para agricultura tropical.

Segundo documentos institucionais da Embrapa, a partir da experiência acumulada nas últimas quatro décadas, o Brasil lidera um processo de inovação tecnológica e institucional cujo legado é uma agricultura com identidade própria, tropical legítima, entendida como agricultura que se desenvolve a partir da experiência de senso comum e da adaptação de conhecimentos técnico-científicos elaborados em outras áreas do globo (ALBUQUERQUE; SILVA, 2008). Tal

³³ Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva durante cerimônia de inauguração do CECAT, Brasília-DF, 10 de maio de 2010. Não mais disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0&c3=2010-05-10&c3=2010-05-14> (última modificação: 14/05/2016 10h44). Acesso em: 8 set. 2014.

trajetória de desenvolvimento institucional teria permitido um grau razoável de autonomia científica e de intercâmbios que posicionam o país de forma relevante na construção da nova história da agricultura mundial (ALBUQUERQUE; SILVA, 2008). Uma trajetória similar é também trilhada pela CSS brasileira na medicina, que tem também na tropicalidade a sua marca, e na Fundação Oswaldo Cruz, a agência executora de cooperação de referência³⁴.

Na visão expressa em documentos oficiais da Embrapa, o avanço na estruturação da pesquisa agropecuária, somado a ações de assistência técnica e extensão rural, a ampliação do sistema de crédito rural e da participação dos produtores rurais e da agroindústria produziram um fenômeno conhecido como “primeiro ciclo da revolução da agricultura tropical no Brasil” (ALBUQUERQUE; SILVA, 2008). A ocupação do Cerrado é considerada uma das principais conquistas desse ciclo (ALBUQUERQUE; SILVA, 2008). Na visão expressa em documento oficial da Embrapa, estaríamos atualmente vivendo um segundo ciclo, que teria como uma de suas características marcantes a expansão dos contatos científicos, por meio da criação de centros de excelência em países de outros continentes. Se, no primeiro ciclo, o intercâmbio científico acontecia a partir de interações Norte-Sul, especialmente com os Estados Unidos e a França, no segundo ciclo, despontam as experiências de intercâmbio Sul-Sul, como é o caso da criação da Embrapa África, em Acra, capital da República de Gana. Esse movimento em direção ao sul é considerado pela empresa importante passo da agricultura tropical brasileira no apoio aos países situados na ampla faixa tropical do planeta (ALBUQUERQUE; SILVA, 2008).

Importa reconhecer que a intenção de cooperar técnica e economicamente com países africanos já existia na Embrapa desde 1992, por meio da iniciativa denominada **Projeto África**, pensada com o objetivo de canalizar esforços de identificação, no cenário internacional, de mercados demandantes para as tecnologias já desenvolvidas pelo complexo de pesquisa agropecuária brasileira (BIJOS, 1994). Atividades de consultorias em desenvolvimento organizacional, capacitação e gerência de ciência e tecnologia, difusão e transferência, eram também consideradas como atividades bem desenvolvidas pelo Brasil, que poderiam também ser objeto de cooperação. Já nesse momento se falava sobre a perspectiva de transferência e

³⁴ Em 2011, a Fiocruz já tinha em seu portfólio 53 acordos bilaterais sobre saúde celebrados com 22 países africanos, voltados especialmente para o tratamento de HIV/AIDS e outras doenças como a malária e a anemia falciforme, sendo o mais ambicioso projeto a criação de um laboratório farmacêutico voltado para a produção de retrovirais para o tratamento de HIV/AIDS, em Moçambique (IPEA, 2011).

adaptação das tecnologias desenvolvidas para o Cerrado, com base em argumentos de semelhanças quanto às condições de solo e clima (BIJOS, 1994). Nesse movimento eram estratégicas as novas relações que se estabeleciam com históricos parceiros do Norte e suas agências de cooperação, como é o caso da JICA e da USAID, também interessadas na expansão de novas fronteiras agrícolas.

Em seu discurso oficial, durante a cerimônia de inauguração do CECAT, em maio de 2010, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, já dava o tom do que seriam as linhas narrativas dos cursos de capacitação que viriam a acontecer no centro, bem como as diretrizes da cooperação da Embrapa no âmbito do ProSavana.

Com poucas adaptações, o patrimônio de 37 anos de conhecimentos da Embrapa pode gerar saltos de produtividade, suficientes para promover uma revolução agrícola em países africanos, com os quais temos uma dívida histórica pelo muito que nos deram e pelo tanto que sofreram na construção deste país. A Savana africana cobre 25 países e guarda profundas semelhanças com o nosso Cerrado. Estamos falando de 400 milhões de hectares, um vasto campo que vai do Senegal à África do Sul, cujo aproveitamento, hoje, limita-se a 10% do total. Nossa tecnologia pode semear nessa fronteira um polo agrícola de potencial superior ao do próprio Cerrado brasileiro.(...) Eu estou convencido de que a Embrapa, descobrindo os países africanos, e os países africanos descobrindo a Embrapa, a gente pode fazer uma revolução. Pois se o mundo vai precisar de mais alimentos, com o crescimento africano, com o crescimento da China, com o crescimento da Índia, com o crescimento da América Latina, urge que nós produzamos mais alimentos. E produzir mais alimentos não significa apenas ter quantidade enorme de terra. Significa ter qualidade de pesquisa, e isso a Embrapa tem e quer repartir com todo o continente africano.³⁵

Ao olhar para atividades de capacitação no CECAT, ocorridas entre 2010 e 2011, na sede da Embrapa em Brasília, Cesarino (2013) relata que o que se propõe por meio dessa estratégia de CSS aos técnicos africanos que vêm a nosso país é uma imersão na realidade da agricultura brasileira. A experiência de desenvolvimento agrícola brasileira é apresentada pelos cooperantes da Embrapa como uma experiência de sucesso, especialmente pelo significativo *boom* de produtividade nacional, o que teria, na década de 1960, retirado o país da condição de receptor de ajuda alimentar, para a de líder em exportação de *commodities* alimentares. A

³⁵ Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva durante cerimônia de inauguração do CECAT, Brasília-DF, 10 de maio de 2010. Não mais disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0&c3=2010-05-10&c3=2010-05-14> (última modificação: 14/05/2016 10h44). Acesso em: 8 set. 2014.

expansão da fronteira agrícola no bioma Cerrado e o papel desempenhado pela Embrapa nesse processo são a base das demonstrações.

O sucesso da experiência brasileira é apresentado a partir de três focos principais: i) a imigração e o empreendedorismo de produtores do Sul do Brasil (gaúchos) e seu assentamento nessa região; ii) o forte papel desempenhado pelo estado, através de políticas públicas; e iii) as tecnologias desenvolvidas pela Embrapa. Todos esses fatores, somados, teriam permitido a expansão da agricultura de larga escala no Cerrado brasileiro (CESARINO, 2013). O idioma privilegiado era o das afinidades e paralelismos, num esforço de aproximar os contextos agrícolas, africano e brasileiro, através de analogias seletivas (CESARINO, 2013).

O fator populacional era apresentado para os africanos como determinante para se compreender a estratégia de desenvolvimento do Cerrado. Eram projetadas imagens do gaúcho empreendedor e de suas modernas fazendas nas novas fronteiras agrícolas. O gaúcho era apresentado como um agente fundamental, sem o qual não teria sido possível o projeto de expansão da agricultura tecnificada e em larga escala, nem a transformação do Cerrado em terra produtiva (CESARINO, 2013). Ganha aqui relevância o papel do setor privado, sem o qual nada teria adiantado a tecnologia desenvolvida pela Embrapa, o aporte estatal e o apoio de países como o Japão. Conforme observado por Cesarino (2013), nessas narrativas, o outro lado da moeda populacional permanecia completamente ausente, uma vez que nunca se chegava a falar, durante o processo de capacitação, sobre o que havia sido feito da população que, antes da colonização agrícola, ocupava a região do Cerrado brasileiro. E é sabido que houve todo um deslocamento de populações autóctones e de outras para fora das faixas de colonização agrícola no Cerrado, cujo evento paradigmático foi a criação do Parque do Xingu em 1961.

Outro fator explicativo, na visão apresentada pela Embrapa durante os cursos, foi o forte braço do estado brasileiro no apoio ao desenvolvimento agrícola, através de um sistema público-privado que provê crédito e seguros agrícolas parcialmente financiados com recursos públicos, investimentos em infraestrutura para o escoamento da produção, entre outros investimentos em prol do desenvolvimento nacional. Esses discursos eram sempre apresentados sem deixar de considerar o binarismo doméstico, que posiciona, em um extremo, o agronegócio e, no outro, a agricultura familiar. Mas o que chama atenção nas observações de campo de Cesarino (2013) é que essa polaridade nunca aparecia em termos de oposição ou conflito, mas de uma

complementaridade harmônica, em que a agricultura familiar e camponesa era apresentada como parte da agricultura comercial e a questão agrária minimizada, como se a pressão pela terra já tivesse resolvida no país. Na visão expressa pela Embrapa, o círculo virtuoso da experiência brasileira se completa com as tecnologias desenvolvidas pela empresa, tais como a criação de novas variedades, de sementes “tropicalizadas” como a soja, e a adaptação das técnicas de manejo do solo. As tecnologias adequadas às condições tropicais do Cerrado são apresentadas não apenas como conquistas brasileiras, mas como um dos principais logros da ciência agrônoma do século XX (CESARINO, 2013).

Segundo Cesarino (2013), nessas capacitações, duas escalas – uma temporal, ligada à noção de desenvolvimento nacional, e outra espacial, ligada à região do Cerrado – eram fundidas na ideia-chave do setor agrícola como "motor do desenvolvimento nacional". A autora observa que essa ideia-chave, somada aos três eixos principais conduzidos ao longo das capacitações – o empreendedorismo do setor privado, o forte papel do estado e as tecnologias para a agricultura tropical – representam determinada visão sobre a agricultura brasileira. Parecem-me ainda relevantes dois outros aspectos, também observados por Cesarino (2013) em seu trabalho de campo: a suposta convivência harmônica entre o agronegócio e a agricultura familiar, e a ausência de pressão pela terra, como se o país contasse com um amplo estoque de terras produtivas livres para serem ocupada pelo agronegócio. A autora chama atenção para o fato de que a visão expressa nos cursos do CECAT encontra afinidades com o discurso dos chamados ruralistas, grupos de interesse domésticos, dominantes junto ao Ministério da Agricultura, que vão também despontar como atores no processo de composição do ProSavana (CESARINO, 2013).

A autora observa que, no estabelecimento das relações Brasil-África promovido no CECAT, há uma seletividade na produção de contexto sobre a realidade agrícola brasileira, que muitas vezes produzia disjunções significativas quando dirigida aos parceiros africanos. A ênfase na agricultura como motor do desenvolvimento nacional e a ideia de um estado forte e comprometido com o setor agrícola não encontrava ressonância diante de um contexto africano em que o frágil sistema de promoção de atividades agrícolas que existia foi varrido na onda neoliberal nas décadas de 1980 e 1990. Mas a principal disjunção identificada por Cesarino (2013), diz respeito à questão fundiária-populacional, às enormes diferenças de contexto entre o

Brasil da década de 1970, quando se deu a ocupação do Cerrado, e à realidade fundiária atual da maior parte dos países africanos. A autora considera que, praticamente em nenhum lugar da África é possível, hoje, realizar um deslocamento populacional planejado na escala ocorrida no Cerrado brasileiro ao longo do século XX. Durante as apresentações do CECAT, essas questões não chegavam a se configurar como controvérsias; Cesarino (2013) relata que o propósito principal dessas iniciativas era relacional: ou seja, apresentar-se aos parceiros africanos, e assim buscar engajá-los, construindo gradualmente um contexto para relações que tinham, até então, poucos precedentes. Como se verá mais adiante, ao olhar para o processo de implementação do ProSavana, algumas dessas disjunções sobre as quais pouco se falava durante os processos de capacitação, vão ser apontadas pelos movimentos camponeses moçambicanos e ganhar outra dimensão quando a cooperação atravessa o Atlântico.

Shankland e Gonçalves (2016) destacam que um dos aspectos que diferencia a forma como a experiência brasileira é apresentada enquanto modelo adaptável à realidade africana é uma narrativa focada não apenas na ideia de inovação e aumento da produtividade, mas também em poderosas representações de paisagens brasileiras. O Cerrado, o modelo e a paisagem em questão, enfatizam as similaridades biofísicas com a Savana e evocam narrativas de sua transformação por fazendeiros empreendedores que desbravaram as matas de uma região pouco povoada e a transformaram em uma das regiões exportadoras de grãos mais importantes do mundo. Elites nacionais e internacionais, com eco na mídia, chegam a usar a expressão “o milagre do Cerrado” (SHANKLAND; GONÇALVES, 2016). Os autores defendem a ideia de que as representações visuais do Cerrado e da Savana, bem como o poder produtivo dos argumentos de similaridade baseados em paisagens (*landscapes*) foram acionados, tanto pelos que o promovem, quanto pelos que o contestam, para mobilizar a favor ou contra o ProSavana, (SHANKLAND; GONÇALVES, 2016).

3.3 COOPERAÇÃO E INVESTIMENTOS NIPO-BRASILEIROS PARA A INTEGRAÇÃO DO CORREDOR DE NACALA ÀS CADEIAS GLOBAIS DA AGRICULTURA E MINERAÇÃO

A primeira publicação do governo brasileiro que faz menção ao ProSavana, é o livro *Paralelos: Corredor de Nacala*, publicado em 2010 pela Embrapa (BATISTELLA; BOLFE, 2010). O livro é apresentado como contribuição inicial ao estabelecimento de alicerces para uma cooperação de longo prazo entre Brasil e Moçambique, um projeto baseado no “paralelismo de situações geográficas e de perspectivas de desenvolvimento” (BATISTELLA; BOLFE, 2010). O Corredor de Nacala é apresentado na publicação como um importante instrumento de política do governo moçambicano na facilitação do desenvolvimento regional, parte de sistemas logísticos que conectam polos industriais a portos para o escoamento de produtos de empreendimentos de grande envergadura, como o carvão, o cobre, o titânio e a areia (BATISTELLA; BOLFE, 2010).

Existe atualmente um esforço conjunto entre o Governo de Moçambique, organizações internacionais de desenvolvimento e a iniciativa privada para transformar o Corredor de Nacala em um polo de desenvolvimento não somente para a região norte de Moçambique, mas para toda a África Austral. Espera-se que a agricultura seja um dos grandes motores de desenvolvimento daquela região, devido às características de seus recursos. A região do corredor se prepara para ser um eixo de referência no processo de integração econômica dos países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (BATISTELLA; BOLFE, 2010).

Na visão expressa pela Embrapa, Moçambique estaria diante do desafio de transformar essa região e aumentar a produtividade agropecuária para atender a crescente demanda por alimentos da sua população, além de gerar divisas, num desafio que já havia sido enfrentado pelo Brasil na década de 70, por meio de importantes investimentos em pesquisa e desenvolvimento do bioma Cerrado. A abertura de novas fronteiras agrícolas, mais especificamente de 10 milhões de hectares no Planalto de Lichinga, é apresentada como um caminho, uma vez que “algumas destas zonas poderiam ser utilizadas para exploração com tecnologia disponível, uma vez resolvidos os problemas fundiários” (BATISTELLA; BOLFE, 2010).

Na visão de entrevistados do MINAG, mais do que uma iniciativa da cooperação internacional, o ProSavana é considerado um desdobramento do PEDSA, a estratégia oficial do

governo moçambicano para o desenvolvimento rural no Corredor de Nacala. Nessa perspectiva, o Programa se integra a uma ampla estratégia do governo moçambicano que prevê a criação de seis corredores de desenvolvimento, entre os quais o Corredor de Nacala no Norte de Moçambique. Os corredores, que visam ao desenvolvimento regional, baseiam-se na criação de infraestrutura destinada a potencializar a produção – sistemas de transporte, portos, centros de beneficiamento e processamento industrial –, e em outras estratégias para viabilizar o escoamento de mercadorias. Entre os corredores destacam-se os de Maputo (Sul), Beira (Centro) e Nacala (Norte). Portanto, além das similaridades com o Cerrado brasileiro, a definição de Nacala como área de abrangência do ProSavana vai também ao encontro de prioridades regionais de desenvolvimento por parte do governo moçambicano, para onde já se pretendia direcionar recursos da cooperação internacional e investimentos estrangeiros.

O Corredor de Nacala já era uma prioridade de desenvolvimento, assim como a agricultura. O que se expressa no PEDSA, que foi escrito concomitantemente com o ProSavana. O Novo ministro aparece com uma nova abordagem para a agricultura, olha para o Corredor de Nacala e vê que faltam condições logísticas, esta abordagem vai pro PEDSA, para o desenvolvimento de cadeias de valor (Representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana, Maputo, fev. 2014).

O ProSavana não pode ser devidamente compreendido senão em sua territorialização nesse corredor logístico que, além de cruzar uma região de terras férteis para a agricultura, integra também áreas de extração mineral, conectando-as aos portos de águas profundas voltados para os mercados asiáticos. Na visão de Garcia e Kato, o estabelecimento e a recuperação do corredor logístico no Norte do país são peças-chave para a atração de investimentos para a região e ativadores de uma reconfiguração do território na lógica das grandes cadeias agropecuárias e da mineração (GARCIA; KATO, 2016). Shankland e Gonçalves (2016) destacam a relevância política dessa região. O fato de ser atravessada por um corredor, que, além de ser importante veio de transporte, liga regiões ricas em recursos minerais ao porto, faz com que a região seja um foco histórico de disputa entre a Frelimo e a Renamo, desde o período pós-colonial até os dias atuais. A intensão de transformar a região em potência agrícola é também uma estratégia de conquista e manutenção de controle de um território, assim como foi o desenvolvimento agrícola do Cerrado para a ocupação do Centro-Oeste brasileiro e o estabelecimento da capital em Brasília, durante o governo militar (SHANKLAND; GONÇALVES, 2016).

Durante as duas temporadas que estive na região realizando trabalho de campo, o Corredor de Nacala encontrava-se em acelerado processo de transformação, principalmente para ampliar a capacidade de escoamento de carvão entre a província de Tete, onde há grande concentração de minérios, e o porto de Nacala. A localização, voltada para os mercados da Ásia, é uma importante vantagem não só para a exportação de carvão mineral, mas também, a médio prazo, para o mercado de *commodities* alimentares, uma vez que o Corredor conecta ao mar a Savana africana. Trata-se de um projeto estratégico de desenvolvimento para todos os países da região austral da África³⁶, assim como para outras nações e corporações já conscientes de que é por essas vias que escorrerá grande parte dos recursos naturais da África para o mercado internacional.

As linhas originais da ferrovia e as operações de transporte de passageiros e cargas tiveram início em 1912, com um projeto inglês que visava a ligar o Protetorado Britânico da África Central, atual Malawi, ao oceano Índico. Desde então, é nos entornos da ferrovia que vive grande parte dos camponeses do Norte de Moçambique. Cidades de médio porte, pequenas vilas e conglomerados urbanos se formaram e se mantiveram ao longo da ferrovia, nessa que é uma das regiões mais populosas do país. O Corredor de Nacala exerce, desde o período colonial, importante papel não só no escoamento de recursos naturais para o mercado externo, como também no abastecimento alimentar doméstico na região Norte de Moçambique: é através da ferrovia que os camponeses transportam o excedente de sua produção a ser comercializado nos principais centros urbanos da região. O projeto de modernização do Corredor – que consiste na construção e reabilitação de 912 quilômetros de ferrovia ligando Moatize a Nacala-a-Velha, passando pelo Malawi, e na construção de um terminal portuário exclusivo para o carvão –, está em consonância com a perspectiva de duplicação da capacidade de produção da mina da Vale em Moatize. A ferrovia se prepara ainda para a diversificação do transporte de outros minérios e grãos. O início das operações desse complexo logístico estava previsto para os últimos meses de 2014, mas, em janeiro de 2015, a linha férrea estava ainda em obras, apesar de já se avistarem novos vagões dispersos em trechos ao longo da ferrovia.

No processo de modernização do corredor logístico de Nacala, o Brasil e o Japão têm papel central. Garcia e Kato (2016) consideram que a política de cooperação triangular Brasil-

³⁶ O Corredor de Nacala está interligado também ao Malawi e à Zâmbia.

Japão-Moçambique é idealizada e estruturada em estreita sintonia com os planos logísticos de atuação da Vale no Norte de Moçambique. A companhia brasileira Vale está presente em Moçambique desde 2004, explorando uma das maiores reservas de carvão de alta qualidade do mundo, a mina de Moatize, uma área de concessão de 23.780 hectares localizada na província de Tete, com capacidade de produção 11 milhões de toneladas de carvão metalúrgico e térmico ao ano. Além de explorar a mina, a Vale era, até 2014, sócia majoritária do governo moçambicano, com 80% do capital no consórcio Corredor Logístico Integrado de Nacala S.A. – CLN, criado em 2012, com a atribuição de reformar e gerir as operações dos trens e do terminal portuário, previstas para ter início em 2016. Essa estratégia segue uma lógica, adotada pela Vale por muitas décadas, que tem nas operações logísticas uma atividade central, parte excencial de seu negócio, baseado em um ciclo que integra mina-ferrovia-porto. Quando de sua instalação em Moçambique, a Vale teria buscado a reprodução do mesmo modelo adotado no Brasil, mas, em função de mudanças em sua estratégia empresarial, optou por reduzir sua participação nas operações logísticas. Foi então que a empresa japonesa Mitsui tornou-se também sócia da Vale na exploração das minas de Moatize e do corredor logístico, com o objetivo de duplicar a capacidade de produção e escoamento para 22 milhões de toneladas de carvão mineral até o fim de 2016 (MITSUI & CO, 2014).

Além da modernização da antiga ferrovia, com prioridade para o trecho que liga a mina de Moatize ao porto de Nacala-a-Velha, terminal de uso exclusivo para a exportação de carvão, está prevista a construção de novos trechos, como a ligação entre as cidades de Cuamba e Lichinga, província que aparece no Plano Diretor do ProSavana como área a ser destinada à produção de grãos em larga escala. Paralelamente à ferrovia, está em andamento a construção de rodovias, financiadas pela JICA. Quando da realização de meu segundo trabalho de campo, acabava de ser inaugurado o aeroporto de Nacala, construído pela Odebrecht, com financiamento do BNDES. Cabe destacar ainda a participação das empreiteiras brasileiras Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS em várias etapas da ampliação da mina, construção do porto e modernização da ferrovia. A concentração de investimentos em Nacala está articulada à implementação da Zona Econômica Especial – ZEE de Nacala, que visa, entre outras medidas, ao fomento de atividades agroprocessadoras mediante a concessão de isenções fiscais. Essa ZEE é considerada pelo Banco Mundial um polo de desenvolvimento estratégico, para o qual se previa, em 2010, um

investimento de 1,2 bilhões de dólares em cerca de 53 projetos de agroprocessamento (BANCO MUNDIAL, 2010).

Scoones et al. (2016) observam que, entre as novas dinâmicas dos emergentes na África, despontam padrões de investimento entrelaçados que permitem associações entre empresas de infraestrutura, logísticas, mineração e agronegócio, especialmente em corredores e em zonas de investimento. Nesses processos, o agronegócio tende a ser precedido pelos demais setores. A ideia de corredores como instrumentos para planejar os investimentos empresariais no continente africano não é uma exclusividade de Moçambique, mas sim uma diretriz do NEPAD (GARCIA; KATO, 2016), portanto, uma visão compartilhada entre lideranças políticas da União Africana.

Garcia e Kato (2016) consideram o Corredor de Nacala área privilegiada para identificar e analisar a sinergia entre os investimentos e iniciativas implementadas pelas empresas brasileiras – em particular dos setores agropecuário e de mineração – e as políticas de cooperação, na medida em que os investimentos e a cooperação brasileira convergem, nesse território, para ampliar e favorecer a consolidação de cadeias globais de valor, minerais e agropecuárias, interligadas aos mercados internacionais. Em seus estudos, as autoras sugerem a sobreposição de interesses dos principais grupos econômicos brasileiros, japoneses e das principais instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial, em uma convergência de atores e iniciativas ligados à cadeia produtiva de *commodities* minerais e agrícolas (GARCIA; KATO, 2016). Estudos realizados por Shankland e Gonçalves (2016) levantam indícios de que a FGV Agro, contratada para a elaboração do Plano Diretor do ProSavana, já havia, antes mesmo do lançamento do Programa, levantado a maior parte das informações necessárias para a elaboração do PD, como parte de um trabalho previamente realizado para a Vale. Para os autores, mesmo antes do lançamento do ProSavana, já havia uma rede de interesses do agronegócio e do capital global mapeando o Corredor. Uma rede na qual o ex-ministro da agricultura e diretor da FGV Agro, Roberto Rodrigues, teria papel central. Revelam ainda, a partir de entrevistas realizadas junto a consultores da FGV Agro diretamente envolvidos na elaboração do PD, que a Vale estaria reproduzindo no Corredor de Nacala, a mesma lógica de otimização de sua operação logística utilizada no corredor logístico de Carajás, baseada no estímulo a investimentos no agronegócio voltados para a exportação, como forma de otimizar suas operações (SHANKLAND; GONÇALVES, 2016).

Garcia e Kato (2016) consideram a infraestrutura e logística no Corredor de Nacala um eixo de conexão entre investimento e cooperação, que revela a complexa relação estabelecida entre estado, políticas públicas e empresas na atuação internacional do Brasil. Uma atuação que estaria ainda entrelaçada com a atuação de instituições financeiras internacionais, como é caso do Banco Mundial, em um quadro maior de acumulação capitalista e de disputa por recursos naturais e acesso a mercados. Na visão das autoras, no cenário que se apresenta no Corredor de Nacala, a cooperação brasileira, no caso o ProSavana, não pode ser compreendida sem que seja considerada sua relação com interesses e investimentos empresariais, o jogo de poder com outros países, como é o caso do Japão, e as políticas de instituições multilaterais como o Banco Mundial (GARCIA; KATO, 2016).

3.4 O ACORDO DE COOPERAÇÃO BRASIL-JAPÃO-MOÇAMBIQUE: UM CASAMENTO TRILATERAL DE INTERESSES

Ao estudar as origens do programa, Classen (2013) conclui que a escolha de Moçambique como país receptor da cooperação trilateral nipo-brasileira surge apenas em um segundo momento, sob a justificativa de tratar-se de uma região adequada para a reprodução do modelo brasileiro, dada a similaridade das condições climáticas e geográficas entre o Cerrado brasileiro e a Savana moçambicana, ambos localizados entre os paralelos 13 e 17 Sul. A parceria com Moçambique surge, portanto, como desdobramento das experiências bilaterais nipo-brasileiras, segundo Classen (2013), também influenciadas por articulações multilaterais das quais faziam parte Brasil e Japão. Nas entrevistas – especialmente nas realizadas no gabinete de coordenação do ProSavana com representantes do MINAG, ABC e JICA – afirma-se enfaticamente que a decisão de cooperar com Moçambique, bem como a proposta inicial do Programa, tem origem em interlocuções de alto nível, inicialmente entre Brasil e Japão, que depois vão incorporar as autoridades moçambicanas.

O Brasil e o Japão já tinham uma experiência muito positiva de cooperação no Cerrado brasileiro, que era infértil e para o qual foram desenvolvidas tecnologias

adequadas, então os dois governos decidem levar esta experiência do Prodecer para outros países, o que se dá através de um acordo político e de instrumentos de cooperação. O encontro com Moçambique é muito oportuno, porque a oportunidade aparece justamente quando passamos a dar uma grande importância para a agricultura em nossas estratégias de desenvolvimento. Há um casamento de interesses (Representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana, Maputo, fev. de 2014).

O desenho do ProSavana, ou a decisão política do Japão de cooperar com o Brasil na África, vem de uma interlocução de alto nível. Há acordos para a cooperação trilateral firmados entre Japão e Brasil, que acabaram casando com interesses de Moçambique, que reunia características para a adaptação, como a proximidade cultural, a estabilidade política, e já havia uma decisão mais ampla da cooperação internacional de que Moçambique deveria ser um país prioritário. Além disso Moçambique já era o principal país de cooperação do Brasil com a África. Inclusive no campo da Agricultura já existiam cooperações com a Embrapa, e também com o Japão. Enfim já existiam relações estabelecidas entre estes países, o ProSavana não surge do nada (Representante JICA no gabinete de coordenação do ProSavana, Maputo, fev. de 2014).

Muitas das entrevistas realizadas confirmam que o Programa surge da intenção dos governos do Brasil e do Japão de transferir a experiência brasileira, considerada de sucesso, para a Savana moçambicana, com base na percepção de que o país reunia características geográficas e climáticas para a adaptação da experiência do Cerrado; da proximidade cultural com o Brasil; da estabilidade política. Além disso, o Programa era visto como prioridade pelo conjunto dos países cooperantes. Acrescente-se que Moçambique já era o principal foco da CSS brasileira no continente africano, inclusive no campo da agricultura. Entrevistas com técnicos do IIAM mostram que JICA e Embrapa eram parceiras antigas do instituto em projetos com o objetivo de fortalecer a capacidade do sistema de inovações tecnológicas. A cooperação da Embrapa com Moçambique não tem início no ProSavana e nem a ele se restringe: é parte do projeto Embrapa-Moçambique, cujo objetivo mais amplo é o fortalecimento da capacidade do sistema de inovação tecnológica em áreas vitais para o desenvolvimento agrícola de Moçambique, em matéria de segurança alimentar e de geração de excedentes exportáveis. Paralelamente ao ProSavana, dois grandes projetos de cooperação trilateral, com a USAID, estão em implementação. O projeto Apoio Técnico à Plataforma de Investigação Agrária e Inovação (Projeto Plataforma), voltado para o fortalecimento institucional do IIAM, foi uma cooperação de quatro anos, iniciada em 2010. A iniciativa Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar (ProAlimentos), por sua vez, em parceria com o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutrição – SETSAN, do MINAG, iniciou-se em 2011, com previsão de término em dezembro de

2015 e com o objetivo de apoiar a formação de um cinturão verde em Maputo. Há também um longo histórico de intercâmbios e treinamento de técnicos do IIAM, em várias áreas de conhecimento e de apoio da Embrapa em processo de planejamento estratégico do IIAM. Ou seja, a perspectiva de transferência tecnológica que conforma o primeiro componente do ProSavana, o PI, não é uma experiência completamente nova, apresenta um traço de continuidade com as parcerias que já existiam entre Brasil e Moçambique, ainda que incorpore outras estratégias específicas que vão responder aos objetivos do Programa, como se verá mais adiante. Do ponto de vista da cooperação brasileira para o ProSavana, as novas práticas de CSS ocorreram no âmbito da cooperação para a elaboração do PD – tarefa para a qual contratou-se a consultoria da FGV Agro – e do componente de extensão em modelos, de cujas negociações chegaram a participar a ASBRAER e o MDA.

A proposta de cooperação trilateral, ainda que inicialmente amadurecida entre autoridades brasileiras e japonesas, ia ao encontro do que vinha sendo priorizado na agenda de desenvolvimento agrícola, não apenas de Moçambique, mas de parte da União Africana, como amplamente declarado. Na visão de um dos representantes do governo moçambicano entrevistado³⁷, a aliança com o governo de Moçambique foi muito oportuna, uma vez que a oportunidade de recepção dessa cooperação apareceu justamente quando o país passou a dar maior importância à agricultura em suas estratégias de desenvolvimento. Haveria, portanto, um casamento de interesses dos três governos, tanto no que se refere aos objetivos mais amplos de desenvolvimento logístico do Corredor de Nacala, quanto ao que é específico do setor da agricultura e dos discursos de garantia da segurança alimentar moçambicana e global.

Um breve olhar sobre o histórico de cooperação e políticas de desenvolvimento agrário em Moçambique ajuda a compreender os sentidos do ProSavana para o governo moçambicano. Logo após a sua independência, entre os anos 1976 e 1992, Moçambique viveu uma guerra civil, conhecida como a *Guerra dos 16 anos*, que tornou o país altamente dependente, o maior receptor de ajuda humanitária internacional na África (MOSCA, 2011). Ao final da guerra, no campo da agricultura, assim como em relação às iniciativas de cooperação como um todo, o cenário era de falta de coordenação e de uma direção política clara (CHINCHAVA et al., 2013). A partir do final dos anos 1990 começou a surgir, em sequência, uma série de instrumentos nacionais de

³⁷ Representante moçambicano no gabinete do ProSavana em Nampula 1 entrevistado em Nampula no mês de janeiro de 2014.

políticas para a agricultura, sendo o mais recente o PEDSA, vigente para o período de 2010 a 2019, plano que sistematiza um amplo leque de orientações estratégicas para a agricultura, com enfoque em um paradigma de desenvolvimento comumente denominado como Revolução Verde – RV. Suas diretrizes baseiam-se nas prioridades do quadro orientador para a melhora de desempenho do setor agrário, comum dos países africanos, o CAADP. Tais instrumentos acabaram funcionando como referência para as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento.

Em relação ao ProSavana, o que oficiais do governo esperavam em 2012 era mesmo a replicação da experiência do Cerrado brasileiro. Os discursos ressaltavam também aspectos como a modernização da nossa agricultura, em especial a tropicalização da soja – que transformou o Cerrado em uma das regiões mais produtivas do país; o reconhecimento do *know-how* e da tecnologia da Embrapa; e as afinidades culturais e linguísticas que tendem a facilitar a transferência de tecnologia (CHINCHAVA et al., 2013).

Brasil tem experiência em agricultura tropical. Queremos aprender desta experiência. Reduzir o tempo de aprendizado (Representante moçambicano no gabinete do ProSavana de Nampula 1, Nampula, jan. 2014).

Tanto entrevistas realizadas com dirigentes moçambicanos do ProSavana, quanto entrevistas dadas aos jornais por autoridades tendem a adotar a expressão *win-win*, quando se referem aos ganhos dos três países. Esse aspecto é também observado por Chinchava et al. (2013), que conclui ainda que os moçambicanos parecem menos inclinados a minimizar os interesses políticos e comerciais envolvidos do que as autoridades brasileiras. Nas entrevistas aparece de forma destacada, quando se fala da cooperação entre os três países, a ideia de “casamento de interesses”. Para entrevistados brasileiros e japoneses, os interesses dos japoneses estariam relacionados principalmente à produção de *commodities* alimentares para o seu abastecimento interno e segurança alimentar e para a exportação, interesses esses oriundos de multinacionais japonesas dos setores de agroindústrias e *traders*. Algumas entrevistas sugerem ainda uma disputa entre japoneses e chineses sobre o território moçambicano. Tais interesses estariam encobertos por um discurso oficial japonês sobre o ProSavana, que se caracterizava inicialmente pela perspectiva de reprodução da experiência de sucesso do Cerrado brasileiro para a África, como forma de promoção da segurança alimentar local e global, e de superação da

estagnação agrícola em Moçambique. Os interesses brasileiros percebidos pelos entrevistados nessa fase inicial do projeto estariam, sobretudo, relacionados à internacionalização do setor do agronegócio brasileiro em uma operação casada com o negócio brasileiro da mineração no Corredor de Nacala. A soja aparece nas entrevistas como algo que une os interesses do Brasil e do Japão, numa possível associação comercial entre produtores brasileiros que viriam a se instalar na Savana moçambicana e os *traders* japoneses, tal qual ocorreu com a formação de empresas nipo-brasileiras na época do Prodecer.

Tem um lado altruísta, que era a visão do presidente Lula, do resgate da dívida histórica do Brasil com África. O outro lado é o interesse comercial, abrir oportunidades pra empresas brasileiras, que se desenvolveram na agricultura tropical, o Brasil é que tem os melhor equipamentos para fornecer, para plantio direito, e coisas do tipo, são maquinário produzidos no Brasil (Representante da Embrapa em Nampula, Nampula, nov. 2014).

O Brasil quer expandir suas bases de produção, a expansão do capitalismo brasileiro. O Japão quer garantir a soja, base da alimentação de sua população. Moçambique quer ser palco de batalha, entra com a terra (Representante UNAC 2, Maputo, fev. 2014).

Na visão de brasileiros e japoneses entrevistados, o que interessa a Moçambique é a promoção da agricultura comercial e da RV e a atração de investimentos privados, o que encontra também respaldo nos estudos de Chinchava et al. (2013), que apontam uma avaliação positiva das autoridades moçambicanas em relação ao ProSavana, especialmente pela perspectiva de ampliação do fluxo de investimentos privados e de assistência para a modernização da agricultura. Tanto nas entrevistas por mim realizadas, como nos estudos de Chinchava et al. (2013), pesaram também as oportunidades de empreendimentos individuais e de benefícios a serem gerados para as elites políticas locais. Entre esses, se destacavam os interesses privados e institucionais de membros da Frelimo – partido que, desde a independência, se mantém no poder –, uma vez que havia a suspeita de que os grandes empreendimentos rurais no Corredor de Nacala se formariam a partir de sociedades entre empresários moçambicanos e estrangeiros, tal qual os arranjos que têm ocorrido em outros setores da economia.

Do ponto de vista institucional, o ProSavana foi sendo negociado e pactuado em uma instância decisória maior, denominada *High Level Meeting*, cuja periodicidade de encontro é anual e da qual participam, pelo lado de Moçambique, o Ministro da Agricultura, e pelos lados de

Brasil e Japão, autoridades da JICA e da ABC. Entre 2009 e 2012, ocorreram três dessas reuniões, em que foram tomadas decisões mais amplas sobre as diretrizes globais e realizados os pactos de alto nível. Paralelamente, ocorreu uma série de missões preparatórias que, assim como os encontros de alto nível e os acordos de cooperação referentes a cada um dos componentes do Programa, foram financiadas como projetos e com recursos da ABC, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Acordos de cooperação da ABC

ACORDOS		ANO	Descrição Oficial
BRA/04/043-A280	Missão Brasil-Japão de levantamento de demandas para cooperação agrícola em benefício da Savana Tropical Africana	2009	N.D.
BRA/04/043-A364	Missão de Alto Nível para Formalização de Cooperação Trilateral Brasil-Japão-Moçambique na Área de Agricultura	2009	A Missão de alto nível deverá tratar do programa de cooperação trilateral para o desenvolvimento agrícola das savanas tropicais; além do Diretor da ABC, deverá ser integrada pelo Presidente da EMBRAPA, Dr. Pedro Antonio Arraes Pereira, pelo Secretário de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal, Engenheiro Wilmar Luís da Silva e pela Presidente da Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Senadora Kátia Abreu.
BRA/04/044-A323	Estudo preparatório para a formulação de Projeto de Cooperação Trilateral em Benefício da Savana Tropical Africana.	2010	N.D.
BRA/04/044-A460	Missões técnicas para a Formulação de Projetos de Cooperação Técnica em Benefício da Savana Tropical de Moçambique - ProSavana JBM - Fase I	2010	N.D.
BRA/04/044-A750	Missões técnicas para a Formulação de Projetos de Cooperação Técnica em Benefício da Savana Tropical de Moçambique - ProSavana JBM - Fase II	2011	N.D.
BRA/04/044-A782	Seminário Internacional Agronegócio em Moçambique: Cooperação Internacional Brasil-Japão e Oportunidades de Investimento - ProSavana	2011	Realização de seminário internacional em São Paulo, no dia 25/04/2011, com o intuito de atender o componente de atração de investimentos em agricultura comercial em Moçambique, através das ações do Programa de Cooperação para

			o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais de Moçambique - ProSavana.
BRA/04/044-S362	Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique - ProSavana PI	2011 a 2016	Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a república de Moçambique para implementação do projeto "Incremento da capacidade de pesquisa e de difusão tecnológica para o desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala, Moçambique"
BRA/04/043-A477	Missões para a Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Agricultura do Corredor de Nacala - Moçambique - ProSavana PD	2012	O <i>Master Plan</i> é um estudo que proverá informações para facilitar o desenvolvimento da agricultura em paralelo com as demais ações do ProSavana, que visam a garantir uma base tecnológica para toda a região.
BRA/04/043-A575	Atividade Isolada - Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique - ProSavana PI	2012	Essa atividade isolada tem como objetivo dar início às atividades do supracitado projeto, que está em fase de assinatura pelas autoridades moçambicanas. Iniciaremos com as atividades programadas para os primeiros meses.
BRA/04/044-S361	Plano Diretor de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala - Moçambique	2012 a 2014	Elaboração de um plano diretor para o desenvolvimento da agricultura que contribua para o desenvolvimento econômico e social através da promoção de investimentos em sistemas produtivos sustentáveis e da redução da pobreza no Corredor de Nacala - Moçambique.

N.D. - Não disponível.

Fonte: tabela sistematizada a partir de informações disponibilizadas no banco de dados da ABC³⁸.

Em um primeiro memorando de entendimento entre as partes, referente ao primeiro *High Level Meeting*, realizado em setembro de 2009, foram estabelecidos os significados e

³⁸ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

desafios da cooperação triangular (ABC, 2009). Esse documento deixa claras algumas perspectivas que vão orientar as diretrizes gerais do Programa: i) o Cerrado e o Prodecer como referência para o desenvolvimento da Savana moçambicana; ii) a contribuição para a segurança alimentar não apenas local, mas também global; iii) a introdução de técnicas modernas e a ampliação de investimento financeiro como estratégias para o aumento da produtividade; iv) a ideia de novos modelos de agricultura, sustentáveis e voltados para o mercado (ABC, 2009).

Do ponto de vista do desenho inicial do Programa, já havia a previsão de três etapas consecutivas. Uma primeira, em que se pretendia melhorar a capacidade de investigação e pesquisa; a segunda, a elaboração de um plano para o desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala, que, por sua vez, viria seguido de um plano de financiamento; a terceira, o estabelecimento de novos modelos de desenvolvimento em comunidades rurais, através de projetos demonstrativos. Nesse encontro, como se pode confirmar em informação pública disponibilizada pela ABC, estava prevista a participação de Kátia Abreu, então senadora e presidente da Confederação Nacional de Agricultura – CNA, a principal representação brasileira do agronegócio.

Em julho de 2011, houve mais uma reunião de alto nível com o objetivo principal de definir diretrizes para o desenho do Plano Diretor. A nota conceitual que deriva do encontro deixou clara a perspectiva de criação de um grande plano, com base em modelos de desenvolvimento agrícola sustentáveis e orientados para o mercado; o planejamento de projetos de rápido impacto em áreas selecionadas do Corredor de Nacala; e a necessidade de estimular o engajamento de *stakeholders*, com foco na promoção de investimentos, e de reduzir a percepção de riscos associados aos investimentos privados (ABC, 2011).

Em dezembro de 2012, teve lugar mais um desses encontros, do qual, pelo lado do Brasil, além da ABC, participaram um representante da Embrapa e três consultores do FGV Agro (ABC, 2012). Nessa reunião, tomaram-se decisões quanto à estrutura de coordenação e gestão do Programa, avaliou-se o andamento de seus componentes e foi definida uma agenda para o planejamento do último componente, o programa de extensão e modelos – PEM. Alguns dos temas tratados foram i) a perspectiva de instalação de uma instituição implementadora do ProSavana, considerando um modelo de gestão público-privado; ii) a criação de um guia para o investimento responsável em agricultura; e iii) a apresentação por parte do Brasil de um

cronograma para a construção de um laboratório em Lichinga, região considerada a mais adequada para a monocultura de grãos. O Brasil informou ainda sobre a preparação de um mecanismo de financiamento e investimento privados, no âmbito do ProSavana, com a participação do governo brasileiro, a ser apresentado o mais breve possível ao Japão e Moçambique. Mais tarde seria lançado com o nome de Fundo Nacala.

O ProSavana foi formalmente instituído em 2011, através de um acordo de cooperação trilateral entre a ABC, o MINAG e a JICA. Oficialmente, o Programa foi apresentado como um projeto de cooperação técnica que visava à melhoria da capacidade de pesquisa e a transferência de tecnologia para o desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala, em Moçambique. Um projeto de desenvolvimento regional, com o objetivo oficial de melhorar a competitividade do setor agrícola moçambicano, tanto em matéria de segurança alimentar quanto na geração de excedentes exportáveis. Iniciado em 2011 e idealizado para um horizonte de 20 anos, o projeto daria apoio direto a 400 mil pequenos e médios agricultores e indireto a cerca de 3,6 milhões de produtores. Na visão expressa pelo governo brasileiro, o desafio que justificava essa ação era a superação de problemas estruturais da agricultura em Moçambique, tais como a dependência de importações, as ocasionais crises de abastecimento e a baixa eficiência dos sistemas produtivos, decorrentes de fatores tais como o uso restrito de tecnologias, o baixo desenvolvimento de inovações para a agricultura, o difícil acesso a insumos agrícolas e a crédito.

Em 2012 foi formalizado um termo de cooperação com a FGV Agro, cujo objetivo era o apoio à elaboração de um Plano Diretor para o desenvolvimento da agricultura, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social, através da promoção de investimentos em sistemas produtivos sustentáveis e da redução da pobreza no Corredor de Nacala, em Moçambique. A contratação da FGV Agro pela ABC foi mais um dos elementos que apontavam para os interesses do agronegócio brasileiro, tanto pelo perfil de pesquisa e consultoria da Fundação, quanto pelo fato de ela ser presidida pelo ex-ministro da agricultura e pecuária, Roberto Rodrigues, um dos principais atores brasileiros na promoção do agronegócio brasileiro em âmbito global. Os investimentos totais previstos em um primeiro termo de cooperação do ProSavana foram da ordem de US\$ 24.7 milhões, dos quais US\$ 6.5 milhões eram recursos da ABC e US\$ 6,2 da Embrapa. Os demais recursos eram investimentos da cooperação japonesa.

3.5 A PERSPECTIVA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO NOS PRIMEIROS EVENTOS E NOTÍCIAS

Antes mesmo da assinatura do primeiro termo de cooperação, em 2011, começaram a ser promovidos pela JICA e pela ABC, tanto no Brasil, quanto em Moçambique e no Japão, eventos em que se divulgava a cooperação entre os três países para o desenvolvimento rural da Savana moçambicana (Tabela 2). Eram eventos claramente voltados para a atração de investidores e produtores para o Corredor de Nacala. Na sequência dessas atividades, o ProSavana ganhou espaço nos meios de comunicação brasileiros, em matérias focadas na perspectiva de abertura de novas fronteiras agrícolas em Moçambique, por parte dos produtores do agronegócio brasileiro. Várias entrevistas relataram missões de empresários do agronegócio brasileiro em Moçambique, das quais participaram também representantes da bancada ruralista no congresso brasileiro.

Tabela 2 - Eventos relacionados à cooperação tripartite

Evento	Data e local
Simpósio Internacional e Tripartite do ProSavana	Março de 2010, Tóquio
Seminário Internacional do Agronegócio em Moçambique: cooperação internacional Brasil-Japão e as oportunidades de investimento	Abril de 2011, São Paulo (realizado com apoio financeiro da ABC)
Lançamento do Fundo Nacala	Julho de 2012, Maputo
Lançamento do Fundo Nacala	Julho de 2012, São Paulo

Em março de 2010 teve lugar, na Universidade das Nações Unidas em Tóquio, o *Simpósio Internacional e Tripartite do PROSAVANA*, com a participação de autoridades brasileiras, moçambicanas e japonesas. Participaram da mesa brasileiros que atuaram no âmbito do Prodecer: o presidente do Grupo Campo, o presidente da Embrapa e o pesquisador da Embrapa Edson Lobato, vencedor do prêmio *World FoodPrize*³⁹ de 2006, por seu trabalho na transformação do Cerrado em terra produtiva (LOPES, 2010; SAKAGUCHI, 2010). Agências de notícias brasileiras e japonesas noticiaram o evento enfatizando os discursos centrados na transferência da experiência brasileira de desenvolvimento agrícola do Cerrado para as savanas

³⁹ World FoodPrize é uma premiação internacional que reconhece as descobertas científicas feitas por indivíduos que fazem avançar o desenvolvimento humano através de melhoras na qualidade, quantidade ou disponibilidade de alimentos no mundo. O prêmio é notoriamente patrocinado pelas companhias de biotecnologia.

tropicais africanas e na perspectiva de aumento da produção de alimentos para alimentar a população global.

Em 2011, JICA e ABC promoveram em São Paulo, o seminário internacional “*Agronegócio em Moçambique: cooperação internacional Brasil-Japão e as oportunidades de investimento*”. Durante o evento, Katia Abreu, presidente da CNA, e Roberto Rodrigues, então presidente do Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP e Coordenador do FGV Agro, discorreram sobre a internacionalização do agronegócio brasileiro. Em seguida a esse evento, Katia Abreu ofereceu em Brasília, na sede da CNA, um jantar ao Ministro da Agricultura de Moçambique (CNA, 2011). Outro evento de destaque que ocorreu na sequência foi o denominado Oportunidades de Investimentos no Agronegócio Moçambicano, promovido pela ABC, pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, pela AMPA e pela FAMATO. De acordo com Chinchava et al. (2013), na esteira desses seminários, mais de 100 agricultores, especialmente do Mato Grosso, estiveram visitando terras moçambicanas. Matéria sobre o evento, publicada na página da JICA, relata que “os palestrantes do Brasil e de Moçambique falaram da necessidade de ampliar a zona de produção alimentar para atender ao rápido crescimento da população mundial e, do grande potencial que os dois países têm de se tornarem uma base alimentar mundial” e ainda que “na cerimônia de encerramento foi ressaltada a importância de o Brasil, Moçambique e Japão promoverem o presente projeto em parceria com o setor privado, com vistas a evitar a crise alimentar mundial” (KOBAYASHI, 2011).

Todas as matérias sobre o ProSavana publicadas em 2011 trataram da reprodução da experiência de desenvolvimento do Cerrado, como referência para a Savana moçambicana. É o que se vê nesta manchete da revista Presença Internacional do Brasil: *A Savana vai virar Cerrado* (PIRES, 2011). Muitas das matérias tinham foco na disponibilidade de terra. Segundo um representante da Embrapa, “Um agricultor que quiser uma área em concessão não terá problema, há muita terra para produzir” (PIRES, 2011). A revista Dinheiro Rural informou: “Moçambique doa seis milhões de hectares a agricultores brasileiros interessados em investir na agropecuária do país”. Noticiou ainda que a terra seria concedida à iniciativa privada por 50 anos, renováveis por mais 50, mediante o pagamento anual de R\$ 21,00 de imposto por hectare ao governo moçambicano (COSTA, 2011). A Folha de São Paulo (2011a), na matéria *Moçambique oferece*

terra à soja brasileira, anunciou uma viagem de reconhecimento de 40 agricultores do Mato Grosso a Moçambique. O presidente da AMPA expôs a seguinte visão: “Moçambique é um Mato Grosso no meio da África, com terra de graça, sem tanto impedimento ambiental e frete muito mais barato para a China (...) Hoje, além de a terra ser caríssima em Mato Grosso, é impossível obter licença de desmate e limpeza de área” (MELLO, 2011a). Um representante da Embrapa afirmou que metade da região de implementação do ProSavana era despovoada, como o Oeste da Bahia e o Mato Grosso nos anos 1980 (MELLO, 2011a).

Outra matéria da Folha de São Paulo, *Consultoria vai fazer turnê pró-África*, discorreu sobre a estratégia do FGV Agro de atração de agricultores brasileiros para a abertura de novas fronteiras agrícolas na África e cita a atuação do FGV Agro como consultor do ProSavana. Segundo representante da Fundação, as vantagens estariam nos regimes de concessão de terras, que eliminariam o investimento inicial de compra de terras, e ainda na possibilidade de expansão das vendas do pacote tecnológico brasileiro (MELLO, 2011b). Nessa mesma matéria, Marco Farani, então diretor da ABC, reforçou a perspectiva do Cerrado como referência – “Moçambique pretende ser uma réplica do Prodecer” (MELLO, 2011b) – e da internacionalização do agronegócio brasileiro: “Queremos estimular os produtores brasileiros a ir para lá e aproveitar a tecnologia que estamos desenvolvendo” (MELLO, 2011b). Roberto Rodrigues, por sua vez, enfatizou a dimensão geoestratégica da expansão do agronegócio brasileiro na África: “A China está lá, mas para extrair riquezas; nós podemos transferir tecnologia agrícola, dentro de uma estratégia para sermos líderes em economia verde” (MELLO, 2011b). Ainda, uma notícia com fonte atribuída à Embrapa enfatizou a importância da atração de investimentos. Segundo o chefe da Secretaria de Relações Internacionais dessa Empresa: “um componente importante dos projetos de cooperação técnica com viés estruturante é a atração de investimentos, como fator indutor do desenvolvimento dos países receptores, como Moçambique, que tem se mostrado, cada vez mais, um destino confiável” (SABOIA, 2011). Salientou ainda o empenho por parte do governo de Moçambique na promoção da segurança jurídica e institucional necessárias para a tomada de decisão dos investidores (SABOIA, 2011).

Em agosto de 2012, foi noticiado o lançamento do Fundo Nacala pela FGV, anunciado como iniciativa que visava a promover o desenvolvimento não só do agronegócio na região, mas de toda sua cadeia produtiva (AGROANALYSIS, 2012). De acordo com informações publicadas

pela Revista de Agronegócios da FGV, a AgroAnalysis, aconteceram eventos de lançamento simultâneos em Moçambique e no Brasil, dos quais participaram, pelo lado do Brasil, representantes do FGV, ABC, Embrapa, Câmara de Comércio, Indústria e Agropecuária Brasil-Moçambique – CCIABM, e também da FAO. O Fundo Nacala era apresentado como iniciativa alinhada com as estratégias de atração de investimentos privados do ProSavana, seguindo as diretrizes do Plano Diretor para o Desenvolvimento da Agricultura do Corredor de Nacala (AGROANALYSIS, 2012).

3.6 DA DESCONFIANÇA AO REPÚDIO: A CONSTRUÇÃO DE UM DISCURSO CRÍTICO PELO MOVIMENTO CAMPONÊS MOÇAMBICANO

O ProSavana é um segredo dos deuses⁴⁰.

Em meados de 2010, foram surgindo os primeiros sinais do ProSavana em terra moçambicana. Camponeses e lideranças comunitárias que vivem ao longo do Corredor de Nacala começaram a perceber um movimento diferente na região. Organizações camponesas começaram a recolher relatos de visitas de “empresários brancos”, que chegavam quase sempre acompanhados de empresários moçambicanos, por alguns identificados como associados à Confederação das Associações Econômicas de Moçambique – CTA⁴¹, e representantes do poder público, interessados em conhecer as terras e em abrir conversas com as lideranças comunitárias das localidades. Em um primeiro momento, a inquietação por parte dos camponeses levou algumas ONGs locais e a UPC de Nampula, ligada à UNAC, a principal representação camponesa nacional moçambicana, a investigar o que havia por trás dessa movimentação. Pouco se descobriu até que, de acordo com relatos de membros da UPC, da plataforma de ONGs de Nampula e da UNAC, no início de 2011, através de um jornal brasileiro, chegou a notícia de que

⁴⁰ Representante da UNAC 2 entrevistado em Maputo no mês de fevereiro de 2014.

⁴¹ A CTA, fundada em 1996, é uma organização econômica não governamental, apartidária, cuja missão é contribuir para o desenvolvimento econômico e social de Moçambique, baseado no crescimento do setor privado, de forma a promover e proteger as oportunidades de negócios e iniciativas privadas, cultura e o associativismo empresariais. Em 2015 congregava 140 membros entre federações setoriais, câmaras de comércios e associações econômicas. É responsável pela interlocução desta classe com o poder público.

havia um megaprojeto no campo da agricultura sendo desenvolvido para o Corredor de Nacala, denominado ProSavana, em uma cooperação com o Brasil e o Japão.

O diálogo das organizações camponesas com o poder público teve início em nível provincial, numa relação que começava a ser estabelecida entre a plataforma de ONGs de Nampula e a Direção Provincial de Agricultura. Em âmbito nacional, a UNAC protagonizou o início de um amplo processo de mobilização de suas bases e de diálogo com organizações internacionais. A primeira imagem que a UNAC construiu sobre o ProSavana foi a de uma iniciativa de cooperação entre o IIAM e a Embrapa, apoiada financeiramente pelo Japão, com o objetivo de reproduzir o Prodecer na Savana moçambicana. Naquele momento ainda pouco se sabia sobre o que vinha a ser o Prodecer: o que mais gerava desconfiças era o interesse de grandes produtores brasileiros pelas terras moçambicanas, que transparecia pelas notícias de jornal, como revela a fala de um representante da UNAC.

Soubemos [do ProSavana] através de um jornal de São Paulo. Falava de brasileiros que vinham investir no Corredor de Nacala, o ministro da agricultura de Moçambique estava no Brasil. Fomos investigar e vimos que Embrapa já estava a cooperar com base no que foi o Prodecer (Representante da UNAC 1, Maputo, fev. 2014).

A partir dessa informação teve início uma articulação entre a UNAC e movimentos camponeses brasileiros, dando origem a um intercâmbio mediado pela ONG brasileira Fase. Um de seus momentos decisivos foi a visita de um grupo de lideranças moçambicanas ao Cerrado brasileiro, com o objetivo de compreender os impactos do Prodecer. As origens da articulação com organizações e movimentos brasileiros se orientavam pela pergunta: o que é o Prodecer, essa experiência que serve de exemplo? Representantes da UNAC não encontravam respostas junto ao governo moçambicano. No Brasil, os moçambicanos foram levados a conhecer regiões do Mato Grosso, antigas áreas de atuação do Prodecer, onde a terra é predominantemente destinada ao agronegócio. Lá, conversaram com lideranças camponesas da região, com o objetivo de compreender os impactos do Prodecer na vida da população que, na época de sua implementação, vivia na região. Entrevistas com representantes da sociedade civil revelaram que foi durante essa visita que os moçambicanos tiveram ciência dos impactos socioambientais negativos do Programa que estava em processo de transferência para Moçambique, através da cooperação com o Brasil e o Japão. Um dos resultados da visita foi a produção de um documentário denominado a

Face Oculta do Prodecer. No documentário, construído a partir de imagens e entrevistas coletadas durante a viagem, ouve-se a opinião de representações camponesas e ONGs locais sobre os impactos do Prodecer e mostra-se a paisagem do modelo brasileiro de desenvolvimento rural, através de longos planos das vastas plantações de cana de açúcar e soja. Esse instrumento audiovisual transformou-se em um dos principais instrumentos utilizados pela UNAC na mobilização de suas bases ao longo do Corredor de Nacala.

Desde então, a UNAC é a principal porta-voz de uma visão crítica ao ProSavana. A partir de 2012, a União, juntamente com outras organizações não governamentais, vem realizando um amplo debate nas comunidades dos distritos abrangidos pelo Programa, com diversos setores da sociedade moçambicana, com autoridades governamentais, representações diplomáticas do Brasil e do Japão e suas respectivas agências de cooperação internacional. A crítica ao ProSavana acontecia também num contexto em que ganhava força o movimento internacional de resistência a um fenômeno denominado como *Landgrabbing*, que se intensifica também em decorrência da crise de alimentos de 2007-2008. O Programa foi denunciado internacionalmente como mais um caso de *landgrab*, ou acaparamento de terras⁴².

Esse amplo processo nacional, ao qual se soma uma importante articulação internacional, deu origem a três cartas abertas. A primeira delas foi divulgada pela UNAC em outubro de 2012. A segunda, com conteúdo similar, foi encaminhada aos presidentes de Moçambique, Japão e Brasil, em maio de 2013, com a assinatura de 23 organizações moçambicanas e 42 organizações e movimentos internacionais, especialmente do Brasil e do Japão (UNAC, 2013). A terceira carta, assinada por 23 organizações, foi escrita, quando, em meados de 2013, uma versão piloto do Plano Diretor do ProSavana vazou (JUSTIÇA AMBIENTAL et al., 2013). Outros importantes marcos do movimento de resistência ao ProSavana foram a Conferência Triangular dos Povos frente ao ProSavana, que aconteceu em Maputo, em agosto de 2013, e o lançamento da campanha *Não ao ProSavana*, em junho de 2014. Entrevistas com representantes da UNAC revelaram que a partir do lançamento da primeira carta

⁴² As principais interpretações sobre este fenômeno focam nos impactos de investimentos dos países ricos em capital e pobres em recursos naturais, que, mediante um contexto de crescente incerteza em relação à disponibilidade de alimentos no mercado global, voltam-se para a compra de terras em outros países, normalmente onde a atuação estatal na regularização fundiária é frágil, o que leva a situações de manipulação das comunidades locais e o desrespeito de seu direito à terra. Outros dois fatores por detrás desse fenômeno são (1) o fato de que alguns fundos de investimento de *commodities* são também identificados como fonte de investimentos em terra e (2) ainda a crescente demanda por agrocombustíveis (WILKINSON, 2014).

teve início a formação de uma ampla rede internacional de solidariedade internacional, principalmente por parte de organizações associadas ao movimento global de denúncia às práticas consideradas de **acaparamento de terras** ou, em inglês *Land Grabbing*.

As críticas expressas nas cartas e através de entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil moçambicana – mais especificamente da plataforma de ONGs de Nampula e da UNAC – demarcam um amplo campo de controvérsias em torno do Programa, num movimento político, que somado a outros fatores, dá início a um período de forte desestabilização e ressignificação dessa cooperação trilateral. As análises a seguir são feitas principalmente a partir das três cartas escritas e assinadas por um grande número de organizações moçambicanas, brasileiras, japonesas e internacionais, em uma leitura complementada por entrevistas com representantes da UNAC, da plataforma de ONGs de Nampula, e de representantes do governo moçambicano, realizadas em dois momentos distintos: em janeiro de 2014, quando ainda não havia sido lançada a campanha Não ao ProSavana e em novembro desse mesmo ano, em um momento pré-eleições presidenciais em que havia, por parte do poder público um grande silêncio sobre os rumos do Programa. O que se percebe é que assim como os proponentes da cooperação trilateral, aqui também se forma um agregado social com determinada visão estabilizada sobre o que vem a ser o ProSavana.

A primeira grande crítica da sociedade civil ao ProSavana tem origem na falta de diálogo, com os que seriam, pelos objetivos expressos, os titulares de direito do Programa. Em documentos oficiais, o público beneficiário do ProSavana seriam 400 mil pequenos e médios agricultores e, indiretamente, cerca de 3,6 milhões de produtores residentes no Corredor de Nacala. Essa visão se expressa na fala de um dos representantes da plataforma de ONGs de Nampula.

ProSavana foi uma bomba que caiu, principalmente porque nenhum dos três governos quis ouvir o povo de Moçambique, quando se está implementando um programa de grande dimensão no Corredor de Nacala, que é uma das áreas mais habitadas do Norte de Moçambique e justamente em torno da linha férrea, onde há movimento e se concentra a população (Representante da plataforma de ONGs de Nampula 1, Nampula, jan. 2014).

O ProSavana é percebido como resultado de uma política que vem do topo para a base, marcada por muitas desconfianças, o que se revela em expressões como “uma bomba que caiu

nas nossas cabeças”⁴³, ou ainda “um segredo dos deuses”⁴⁴. Nas cartas o Programa é criticado por ter sido concebido sem levar em consideração as demandas da base, particularmente dos camponeses do Corredor de Nacala. É denunciado pelos entrevistados em função da reduzida transparência e da exclusão das organizações da sociedade civil e da população diretamente afetada, numa dinâmica típica do governo moçambicano: a implementação dos recorrentemente denominados **megaprojetos**, que teriam na Frelimo, e em suas principais lideranças, seus grandes sócios. Na visão da sociedade civil expressa nas cartas, a amplitude do ProSavana contrasta com o não cumprimento da lei e a total ausência de um debate público profundo, amplo, transparente e democrático, o que implica a violação do direito constitucional das populações locais ao acesso à informação, consulta, participação e consentimento informado sobre assuntos de grande relevância social, econômica e ambiental, com efeitos diretos nos meios de vida da população moçambicana. As cartas denunciam ainda a manipulação de informações, bem como a intimidação das comunidades e organizações da sociedade civil que se opõem ao ProSavana. Exigem a instauração, por parte do governo de Moçambique, de um mecanismo oficial, inclusivo e democrático, de construção de um diálogo oficial amplo com todos os setores da sociedade moçambicana, especialmente os camponeses do Corredor de Nacala. As críticas quanto à falta de transparência e as desconfianças quanto aos objetivos não expressos do Programa se fortalecem quando é vazada, em meados de 2013, uma minuta do Plano Diretor, primeiro documento detalhado sobre os planos que vinham sendo traçados para o Corredor de Nacala que chega ao conhecimento da sociedade civil, tema a ser abordado mais adiante.

As três cartas produzidas pela sociedade civil expressam, ou defendem explicitamente, um determinado modelo de desenvolvimento, baseado em conceitos como agricultura e economia camponesa, modelo de produção agroecológica, economia local e soberania alimentar (UNAC, 2012; 2013; JUSTIÇA AMBIENTAL et al., 2013). A UNAC se identifica nessas cartas como um movimento de camponeses do setor familiar e propõe modelos de produção baseados nos fundamentos camponeses, entre os quais respeito e conservação dos solos, uso de tecnologias adaptadas e apropriadas, extensão rural participativa e interativa, prioridade da produção de alimentos pela agricultura familiar, para o consumo interno. As cartas recomendam que os investimentos do ProSavana sejam feitos prioritariamente para “desenvolver a agricultura e a

⁴³ Representante da plataforma de ONGs de Nampula 1 entrevistado em Nampula no mês de janeiro de 2014.

⁴⁴ Representante da UNAC 2 entrevistado em Maputo no mês de fevereiro de 2014.

economia camponesas, considerada como a única capaz de criar empregos dignos e duradouros, conter o êxodo rural e produzir alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para os moçambicanos” (UNAC, 2102). A partir dessa perspectiva, os camponeses são considerados como os “guardiões da vida, da natureza e do planeta”, ou ainda, “aqueles que asseguram a segurança alimentar nacional” (UNAC, 2102). De acordo com indicadores presentes na carta, mais de 80% da população moçambicana tem na agricultura familiar o seu meio de vida, sendo responsáveis por mais de 90% dos alimentos consumidos no país.

Até que ponto é devidamente considerado no ProSavana o fato de que é a produção local de alimentos nos locais em que se pretendem construir celeiros de grão, o que garante o abastecimento e a segurança alimentar local? Se o Plano é a monocultura como que esta estratégia se compatibiliza com a produção para o abastecimento alimentar, através do mercado local? (Representante da plataforma de ONGs de Nampula 2, Nampula, jan. 2014).

Na visão expressa nas cartas da UNAC e demais organizações e movimentos signatários, essa perspectiva de desenvolvimento se contrapõe ao que vem sendo proposto no âmbito do ProSavana, ou seja, um modelo fundamentado no “aumento da produção e produtividade baseada em monoculturas de exportação (milho, soja, mandioca, algodão, cana de açúcar, etc), que pretende integrar camponeses e camponesas nesse processo produtivo exclusivamente controlado por grandes corporações transnacionais e instituições financeiras multilaterais, destruindo os sistemas de produção da agricultura familiar” (UNAC, 2013). Além dos impactos possíveis sobre os modos de vida tradicionais, são ainda apontados riscos ambientais, tais como poluição dos recursos hídricos como resultado do uso excessivo de pesticidas e fertilizantes químicos, bem como o empobrecimento dos solos e desequilíbrio ecológico como resultado de desmatamentos de extensas áreas florestais para dar lugar aos projetos de agronegócio.

Outro importante campo de denúncias está relacionado ao acesso e uso da terra no Corredor de Nacala. Nas cartas, o ProSavana é percebido como iniciativa que preconiza o reassentamento de comunidades e a expropriação de terra dos camponeses, para dar lugar a um megaprojeto agrícola de produção de monoculturas, que demanda milhões de hectares de terra. É nessa terra que os camponeses vivem, produzindo através de sistemas de pousio. Os signatários condenam também o que previam quando da elaboração das cartas: a vinda em massa do agronegócio brasileiro e a conseqüente perspectiva de transformação dos camponeses

moçambicanos em seus empregados. Alertam ainda para um possível surgimento de comunidades sem terra como resultado das expropriações e reassentamentos, além do empobrecimento e da redução de alternativas de sobrevivência para as comunidades rurais.

Visões expressas em entrevistas com representantes da sociedade civil questionam a capacidade do estado de oferecer resposta às históricas demandas do movimento camponês moçambicano. Para um dos entrevistados, nem o PEDSA, o plano nacional de desenvolvimento agrícola, nem o ProSavana respondem a essas demandas.

Como pode o governo nacional e os governos locais operacionalizarem o ProSavana, uma vez que nem mesmo tem sido capazes de criar políticas claras voltadas para a agricultura familiar, como por exemplo o crédito rural e uma assistência técnica de qualidade? (Representante da plataforma de ONGs de Nampula 1, Nampula, jan. 2014).

Finalmente, em junho de 2014, foi lançada a campanha nacional Não ao ProSavana, assinada pela UNAC e mais seis organizações e movimentos moçambicanos. Em informe oficial, a campanha foi apresentada como parte de um processo mais amplo de endurecimento da luta dessas organizações e movimentos para travar e impedir situações de neocolonialismo expressas através do avanço do ProSavana e das multinacionais sobre os territórios camponeses, contribuindo, desse modo, para o aprofundamento e ampliação do processo de formação e organização política dos camponeses e das comunidades e do debate público e democrático sobre os grandes desafios que o país e o mundo enfrentam (ADECURU, 2014). O lançamento da campanha demarcou uma posição definitiva de **não diálogo** por parte de determinado segmento da sociedade civil moçambicana liderado pela UNAC. Tal posição não foi consensual, e importantes atores se afastaram da campanha por acreditarem que o diálogo com o setor público sobre as estratégias de desenvolvimento para o Corredor de Nacala não deveria ser encerrado, dada a gravidade da situação de insegurança alimentar e a fragilidade das estratégias públicas de desenvolvimento agrário na região. Isso se expressou na visão de um dos entrevistados da sociedade civil, que preferiu não revelar sua identidade.

O historial do agronegócio aqui não é novo, não é recente. Desde o tempo colonial, as terras foram destinadas ao agronegócio, o sisal, o algodão, porém ficou tudo desestruturado, e a pergunta que se faz hoje é como estruturar isso. Hoje as três províncias que estão no Corredor tem um problema muito sério, enfrentam os piores índices de má nutrição. Então tem que se dar uma resposta,

tem que trazer todos os atores para o debate. Não é uma coisa simples, é complexa. O ProSavana acabou comprometendo toda possibilidade de debate sobre desenvolvimento agrícola aqui na região (Representante da plataforma de ONGs de Nampula 3, Nampula, nov. 2014).

No Brasil, em apoio à campanha, formou-se uma articulação de organizações e movimentos entre os quais têm destaque atores como o MST, a CONTAG, o MPA, o FBSAN e a FASE. Conselhos que estabelecem diálogo entre a sociedade civil e o governo se manifestaram publicamente. O CONSEA assim como o CONDRAF pronunciaram-se criticamente através de cartas direcionadas à Presidência da República, à ABC e a demais agentes implementadores, sem que tenha havido respostas oficiais nesse momento. O CONSEA enviou, em dezembro de 2012, carta de Exposição de Motivos à presidente da república do Brasil, em que discute propostas para uma política nacional de cooperação internacional, no campo da SAN. Nessa carta são reforçadas as preocupações expressas pelas organizações moçambicanas, especialmente no que se refere à transparência e ao direito a serem consultados. O CONSEA recomenda que a cooperação brasileira no campo da SAN seja pautada pela “promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e indígena, na produção de base agroecológica e orgânica, e no reconhecimento das formas coletivas de produção, das práticas e saberes tradicionais, a cultura e os modos de vida locais” (CONSEA, 2013). Outra importante articulação internacional foi feita entre representações da sociedade civil moçambicana e organizações e membros de universidades japonesas, o que também culminou com a visita de uma delegação moçambicana ao Japão. Foram realizadas visitas a autoridades políticas, à JICA e a universidades, com o objetivo de apresentar a visão das representações camponesas à sociedade japonesa.

Os governos do Brasil e do Japão nunca chegaram a se pronunciar individualmente, ainda que tenham também recebido forte pressão em âmbito nacional. A resposta oficial dos três países envolvidos na cooperação trilateral foi centralizada pelo Comitê de Coordenação do ProSavana, em Maputo, e delegada ao governo moçambicano. Entrevistas realizadas com representantes do governo moçambicano diretamente envolvidos na gestão do ProSavana revelam uma visão que desqualifica as estratégias adotadas pela sociedade civil moçambicana e questiona sua representatividade. É recorrente a visão de que as vozes críticas a megaprojetos governamentais, que se apresentam como “estratégias para o desenvolvimento nacional”, como é

o caso do ProSavana, expressam uma visão contrária ao “desenvolvimento”, que nega aos pequenos produtores os benefícios da modernização.

O diretor da agricultura [da província de Nampula] foi pra televisão, dizer que as organizações da sociedade civil eram contra o desenvolvimento, que não queríamos que as comunidades mudassem sua forma de produção. O governo então fechou o diálogo. Hoje já não há dialogo, não sabemos nada do que está acontecendo (Representante da plataforma de ONGs de Nampula 3, Nampula, nov. 2014).

Há uma combinação de desconhecimento sobre o que é o programa e má-fé, querem cooptar e prejudicar os pequenos produtores, que devem também ter acesso às tecnologias que os grandes usam (Chefe do Setor de Geografia e Cadastro em Nampula, Nampula, jan. 2014).

Entrevistas junto a representantes do poder público moçambicano sugerem que o que a UNAC está promovendo ao longo do Corredor de Nacala é uma campanha de desinformação, movida por uma agenda de oposição política. É recorrente nos discursos a visão de que há um processo de abertura para o diálogo e de maior transparência por parte do governo, uma movimentação que não encontra ressonância junto à sociedade civil, que, apesar dos esforços empreendidos por parte do poder público, insiste em uma postura de oposição, respaldada por organizações internacionais. Representante do gabinete de coordenação do ProSavana em Nampula atribui à campanha de desinformação feita junto aos camponeses da região o ritmo lento de implementação, uma vez que os pequenos produtores, em algumas localidades de atuação do Programa, têm se negado a participar dos projetos demonstrativos propostos no âmbito do Plano de Extensão e Modelos. Os esforços de diálogo chegam a ser interpretados por um dos entrevistados como um atraso para o processo de desenvolvimento da região.

O ProSavana é interpretado como o Prodecer de ontem, mas não é. Como um projeto de usurpação de terras, mas não é. Há uma campanha de desinformação. Dizem que já venderam 19 distritos. Isso é também movimento político de oposição ao governo (Representante moçambicano no gabinete do ProSavana de Nampula 2, Nampula, nov. 2014).

Quando a sociedade civil diz que não tem informação, é como música para convencer a sociedade civil internacional (Representante moçambicano no gabinete do ProSavana de Nampula 2, Nampula, nov. 2014).

O custo do diálogo vai trazer uma velocidade de desenvolvimento muito baixa. (...) Estas ONGs deveriam pensar em participar do ProSavana, com uma participação positiva (Representante da JICA no gabinete do ProSavana de Nampula, Nampula, nov. 2014).

3.7 O EMBATE DE VISÕES DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA O CORREDOR DE NACALA E O DESPONTAR DAS CONTROVÉRSIAS

No âmbito da Teoria Ator Rede, controvérsias são um termo geral para descrever incertezas compartilhadas ou situações em que há discordância entre os atores, ou ainda quando há acordo quanto aos desacordos (VENTURINI, 2010). As controvérsias emergem quando o que parecia não ser importante começa a ser questionado e debatido, quando se abrem as caixas pretas, e cada vez um número maior de questões passa a ser discutido por um número cada vez maior de atores. Em seu desenrolar, surgem e desfazem-se alianças, que podem se transformar em uma pluralidade de peças em conflito. Na controvérsia há discordâncias e disputas em relação a quase tudo, antigas simplificações deixam de ser aceitas, enquanto novas se formam, podendo ser aceitas ou impostas. As controvérsias são decididas em dinâmicas de distribuição de poder, podendo ser negociadas através de processos democráticos ou não, violentos ou não, podem ser percebidas como batalhas que podem conservar ou reverter desigualdades sociais (VENTURINI, 2010).

No rastreamento dos atores e na observação das associações que se formam nas origens e composição da proposta inicial do ProSavana, assim como no movimento de reação a essa iniciativa, é possível perceber a formação de duas redes de atores coesas, ou, nos termos de Latour (2012), dois agregados sociais e o despontar de uma série de controvérsias. Na observação sistemática das relações e das narrativas que se constroem entre os atores, em função de objetivos e interesses comuns, emergem duas visões conflitantes de desenvolvimento rural para o Corredor de Nacala. O acordo de cooperação entre o Brasil, o Japão e Moçambique para a reprodução do que foi considerada como uma experiência de sucesso da cooperação bilateral nipo-brasileira no passado, ou, em outros termos, o pacto que se construiu entre os três governos em torno de uma proposta e de um desenho inicial de programa, pode ser percebido como um momento de

estabilização, quando se chega a uma definição compartilhada, pelos próprios atores, de algo comum; quando se tem uma determinada interpretação, bem como acordos que dela se desdobram, que satisfazem temporariamente os interesses de todos os atores de um mesmo agregado social.

Na fase inicial de planejamento do ProSavana, em que não havia ainda o encontro com a sociedade, de que participavam apenas agentes diplomáticos e as agências de cooperação, autoridades políticas e os primeiros agentes executores, é possível perceber a formação de uma rede coesa, que apresenta coerência em seu discurso. Por outro lado, a forma como o programa foi primeiramente traduzido publicamente, as narrativas que ganham espaço na mídia e que chegam ao conhecimento dos camponeses moçambicanos, têm como reação a composição de um novo agregado social, uma rede ampla, internacional, com muita coesão e força interna, que, através de cartas públicas, articula e compõe um olhar crítico ao Programa, expressando uma visão alternativa de desenvolvimento rural para esse mesmo território. É nos embates entre essas visões, que se dão a nível da *policy* e dos discursos, que despontam as primeiras controvérsias, às quais se somarão as observadas no início do processo de implementação, objeto de análise no próximo capítulo.

O primeiro agregado social, formado pelos representantes dos governos dos três países, consolidou uma primeira narrativa oficial, uma *policy* original sobre o ProSavana, que pôde ser observada nas negociações de alto nível – em que se definiram as diretrizes do Programa –, nos acordos de cooperação e nos primeiros eventos oficiais. O ProSavana foi, de início, apresentado publicamente como uma cooperação trilateral voltada para a transferência da experiência de “sucesso” de desenvolvimento do Cerrado brasileiro para a Savana moçambicana, como uma solução para a superação da “estagnação agrícola” em Moçambique. Essa foi, sem dúvida, a marca inicial do ProSavana, fortemente influenciada pela visão de brasileiros e japoneses, que começavam a se perceber como parceiros de “desenvolvimento” no enfrentamento de problemas globais, como é o caso da segurança alimentar.

A ABC, a JICA e o MINAG foram os principais atores na formação desse agregado. No papel de proponentes e coordenadores estavam no centro da rede, acumulavam poder e influencia. De parte do Brasil, cabe destacar ainda a participação da Embrapa e da FGV Agro, que operavam naquele momento como detentoras da *expertise* a ser transferida e, portanto, como

tradutoras de visões e estratégias determinantes no desenho original do ProSavana. Foram visões de desenvolvimento rural para o Corredor de Nacala estabilizadas nos discursos desse primeiro agregado social: i) a perspectiva de parceria para a o enfrentamento da crise alimentar global; ii) a modernização da agricultura, que pressupõe a transição da subsistência para a agricultura comercial, através de novos modelos sustentáveis e voltados para o mercado; iii) a ampliação da zona de produção alimentar e da produtividade; iv) o desenvolvimento de uma base tecnológica agrária adequada às condições da região; v) e a criação de um ambiente atrativo para investidores externos. Todos esses elementos correspondem à perspectiva de modernização e RV presente nos principais instrumentos de planejamento moçambicanos e da União Africana, tais como o PEDSA e o CADDP, e nas mais diversas agendas de enfrentamento da crise mundial de alimentos e respectivas alianças formadas a partir de relações imbricadas de filantropia, cooperação e negócios, que respondem ao chamado por uma nova RV na África.

O ProSavana, tal qual formulado originalmente – com base na transferência, para um novo continente, de uma história de sucesso e inovação em agricultura tropical desenvolvida a partir dos adventos da importante revolução tecnológica agrícola das décadas de 60 e 70 – pode ser percebido como uma nova estratégia, ou melhor, como um agregado social, que dá sustentação ao que Patel considera um continuado processo de promoção da Longa Revolução Verde – LRV (PATEL, 2013). Mais do que um acordo de cooperação entre países do Sul, ou um arranjo trilateral entre governos, trata-se de uma composição de múltiplos atores e de interesses, públicos e privados, que encontra suas origens em uma sólida parceira nipo-brasileira voltada para a consolidação de cadeias produtivas de *commodities* agrícolas, a partir de bases tecnológicas desenvolvidas nos tempos da primeira RV, e que vislumbra no Corredor de Nacala uma nova fronteira agrícola. Nessa rede, numa perspectiva de CSS, espera-se, nas origens do Programa, que o Brasil desempenhe o papel de transmissor não apenas de tecnologias agrícolas, mas de determinadas visões e estratégias nacionais de desenvolvimento, geradas e testadas nacionalmente e colocadas à disposição para serem adaptadas a uma realidade similar.

Na visão de Scoones et al. (2016), a forma como as alianças entre o estado e os negócios se forjam domesticamente no Brasil e na China estrutura a maneira como essas alianças são exportadas para a África. A expansão dos interesses brasileiros e chineses e, na sua carona, os projetos de cooperação que transferem visões de desenvolvimento, levam ao continente africano

os modelos de **capitalismo de estado**⁴⁵ próprios a cada um desses países. Esses modelos se baseiam em um forte papel diretivo por parte dos estados nacionais e podem tomar diferentes formas, mas normalmente incluem o importante papel dos bancos nacionais de desenvolvimento, das empresas estatais, e o foco da cooperação na facilitação dos negócios (SCOONES et al., 2016).

Esse é um pano de fundo de extrema relevância para a compreensão do ProSavana. A partir dele pode-se interpretar o Programa como parte de uma ampla estratégia articulada entre os governos do Brasil, Japão e Moçambique, voltada para a inserção do Corredor de Nacala no capitalismo global, a partir de determinados modelos de desenvolvimento e parcerias já testadas em território brasileiro. Mais uma vez se revela a perspectiva do Brasil como referência para o desenvolvimento dos demais países do Sul. Dessa vez, sob a lógica dos corredores logísticos de desenvolvimento, uma tendência que continua em expansão no Brasil e que se apresenta também como proposta da União Africana expressa no NEPAD e como recomendação de organismos internacionais como o Banco Mundial.

No âmbito dessa tese não pretendo mais me aprofundar nessa questão. A partir do olhar teórico-metodológico adotado, que percebe a CSS numa perspectiva de transferência de visões e modelos, pretendo observar em que medida as alianças entre estado e negócios, típicas de modelos desenvolvimentistas, se expressam no ProSavana, especialmente na relações estabelecidas pelos atores brasileiros engajados na elaboração do desenho original do Programa. Entre as principais evidências está a contratação pela ABC do FGV Agro como agente executor de um dos três componentes do ProSavana, o Plano Diretor para o desenvolvimento rural do Corredor de Nacala e a parceria com a FGV Projetos para a elaboração de um instrumento financeiro privado internacional – o Fundo Nacala – com o objetivo de viabilizar projetos agrícolas. A proposta de criação do Fundo surgiu no âmbito das negociações trilaterais que deram origem ao ProSavana. Trata-se de um instrumento privado e supostamente independente do projeto de cooperação, criado para estar em alinhamento com as diretrizes estabelecidas no PD. Partia do pressuposto de que o PD delinear as demandas e oportunidades existentes na região para a promoção do desenvolvimento econômico e de que uma das premissas do ProSavana era o alinhamento entre investimentos públicos e privados (FASE, 2015). Através do Fundo pretendia-

⁴⁵ Conceito adotado em referência a países capitalistas que adotam estratégias desenvolvimentistas com forte intervenção do estado na economia.

se mobilizar investimentos brasileiros e japoneses, porém, as entrevistas deixaram claro que se tratava de uma iniciativa com o protagonismo da contraparte brasileira, com o possível envolvimento de empresas nacionais, como a Vale, fundos de pensão das estatais e o BNDES.

Uma relevadora evidência da estreita relação entre estado e negócio, cooperação e investimentos, no desenho do ProSavana é a perspectiva de internacionalização do agronegócio brasileiro, parte de uma diretriz estratégica nacional, da política externa e comercial dos governos Lula e Dilma que atribui relevância à expansão global das grandes empresas brasileiras. O forte engajamento do diretor geral da ABC, Marcos Farani, nesse projeto, bem como a participação de influentes políticos ligados ao agronegócio, como é o caso da senadora Katia Abreu – então líder da bancada ruralista no Senado e atual ministra da agricultura – e do vice-presidente, Michel Temer, em missões oficiais, no lançamento do Fundo Nacala e em eventos que tinham como objetivo principal atrair produtores e investidores brasileiros e japoneses para o Corredor de Nacala, revelam que, mais do que um projeto de solidariedade internacional, estavam aí envolvidos importantes interesses econômicos nacionais.

A observação do desenho original e das primeiras estratégias oficiais do ProSavana deixa claro que o foco inicial da cooperação brasileira estava na facilitação e na criação de alianças de negócios. Os esforços iniciais dos atores brasileiros estavam voltados para a atração do agronegócio nacional e a criação de instrumentos financeiros capazes de viabilizar novas parcerias comerciais entre as elites políticas e econômicas dos três países. Trata-se de uma estratégia à qual foi dedicada tanta atenção, ou até mais, num primeiro momento, do que ao próprio componente de transferência tecnológica, que já vinha sendo conduzido pela Embrapa em Moçambique, mesmo antes do lançamento do ProSavana.

Independentemente das motivações dos vários atores da cooperação brasileira, o fato é, que o Brasil, como ator emergente da CSS, numa perspectiva de composição, mobilidade e mutação de políticas e visões de desenvolvimento, foi capaz de compor uma convincente história de sucesso. Uma visão, um modelo, uma narrativa, ou uma prescrição de desenvolvimento rural, que tem o Cerrado como paisagem e que se move para o outro lado do Atlântico, com base em argumentos de similaridades de estágio de desenvolvimento e condições agroclimáticas. A composição dessa narrativa de sucesso a ser transferida e transformada em seu processo de mobilidade, através da cooperação trilateral, baseia-se em três fatores: (i) as inovações

tecnológicas; (ii) o empreendedorismo do setor privado; e (iii) o papel forte do estado (CESARINO, 2013). No desenho do ProSavana, considerado como uma iniciativa de cooperação estruturante, a Embrapa assume papel central na transferência de tecnologia para a agricultura tropical, um papel que já vinha sendo desempenhado pela empresa junto a institutos de investigação agrícola no continente africano através de projetos de cooperação bilateral, inclusive em Moçambique. A novidade é a forma como a perspectiva de empreendedorismo do gaúcho, tão valorizada no desbravamento do Cerrado, é adaptada no desenho original do ProSavana. Na ausência de um setor agrícola privado estruturado em Moçambique, a alternativa que se constrói – em harmonia com as estratégias nacionais moçambicanas de atração de investidores externos e com a perspectiva brasileira de internacionalização das empresas campeãs de desenvolvimento nacional – é a atração do agronegócio brasileiro para o Corredor de Nacala. O orgulho brasileiro pelas conquistas técnicas e comerciais é inter-relacionado a uma narrativa que evoca os agricultores comerciais como pioneiros no desbravamento do Centro-Oeste selvagem, um imaginário que teria encorajado as elites brasileiras a buscar novas paisagens selvagens a serem exploradas do outro lado do Atlântico, com a utilização das mesmas técnicas do Cerrado (SHANKLAND; GONÇALVES, 2016).

Tal estratégia vai se deparar com a resistência de um bem articulado movimento global que já vinha denunciando ameaças de acaparamento de terras, bem como com outros fatores que serão explorados no próximo capítulo e que fizeram com que, ao menos até o último campo realizado nos últimos meses de 2014, não houvesse ainda, como resultado do ProSavana, grandes produtores brasileiros instalados no Corredor de Nacala. Como se verá no próximo capítulo, na visão de entrevistados da Embrapa, se convencidos a desembarcar no Corredor de Nacala, os produtores brasileiros poderiam desempenhar o papel de transmissores das tecnologias agrícolas desenvolvidas e adaptadas pela empresa, facilitando a sua transferência aos pequenos e médios produtores moçambicanos. No desdobrar do ProSavana cabe observar em que medida a atração de grandes produtores estrangeiros, experientes e capazes de se apropriar das novas tecnologias para a agricultura tropical e de transferi-las aos produtores locais se desenhará como estratégia do Programa. E ainda, em que medida, essa estratégia pode vir a ser considerada como uma especificidade da dinâmica dessa aliança em formação, enquanto solução para a integração de pequenos, médios e grandes produtores agrícolas.

Em contraste com as demais alianças que se formam para a promoção de uma nova etapa da RV, a partir da hegemonia norte-americana, como é o caso da AGRA, a narrativa de sucesso com base na experiência do Cerrado – construída e empacotada pelos agentes da cooperação brasileira e japonesa – fica imune à autocritica que considera que os pequenos produtores teriam sido deixados de fora da primeira RV e que deveriam ser, portanto, foco principal da etapa atual. No discurso oficial e nas primeiras estratégias desenhadas no projeto original do ProSavana, a perspectiva de inclusão dos pequenos produtores na agricultura comercial estava completamente ausente. E como se verá adiante, é como forma de reação às críticas que o ProSavana entra em um processo de ressignificação, voltando cada vez mais seu foco ao apoio aos pequenos e médios produtores rurais. A observação dessas mutações no desenho do Programa e as controvérsias que emergem na tentativa de colocá-las em prática são objeto de análise do próximo capítulo.

Como bem identificam alguns autores e organizações não governamentais críticos à nova etapa da RV na África, as novas alianças atuantes no continente tendem a ignorar a demanda de representação dos pequenos produtores a quem pretendem beneficiar (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006; FIAN, 2014; PATEL, 2013). O que tem levado à formação de novos agregados sociais, ou movimentos de resistência camponesa global, como é o caso da campanha Não ao ProSavana. A UNAC é a principal articuladora e porta voz desse movimento, tradutora de uma visão crítica sobre o Programa e de uma perspectiva alternativa de desenvolvimento rural para o Corredor de Nacala. Acumula representatividade, uma vez que, na tradução de um discurso comum, integra uma ampla base de atores, do plano mais local, como é o caso dos fóruns e uniões distritais, ao mais global, como é o caso da Via Campesina e da *Friends of the Earth*. Na busca de estabilização de uma visão compartilhada, os vários atores, que vêm de realidades geográficas e socioculturais tão distantes – como é o caso de organizações e movimentos, brasileiros, japoneses, moçambicanos e internacionais – acionam múltiplas escalas e transitam por diversas agendas de disputa global. No rastreamento dos atores e das associações, o que se percebe é que esse agregado dá visibilidade e voz aos titulares de direito em desacordo, e com isso abre o campo das controvérsias. Ao assumir esse lugar, ganha poder, gera constrangimentos, influencia o jogo e o redesenhar do ProSavana, independentemente dos rumos que se delineiam, se vão ou não ao encontro de suas demandas e agenda.

Essa rede de atores percebe o ProSavana como mais um dos muitos megaprojetos de exploração dos recursos naturais e usurpação de terra em curso no país, que tem como resultado a destruição dos sistemas de produção de base familiar e modos de vida tradicional, além dos graves impactos ambientais. As críticas expressas nas cartas se organizam em três focos principais: i) a falta de diálogo, com os que seriam, pelos objetivos expressos do Programa, os titulares de direito; ii) o modelo de desenvolvimento rural proposto; e iii) a ameaça de expropriação de terra dos camponeses. Em contraposição propõem um **modelo de desenvolvimento camponês**. A narrativa construída por esse amplo agregado de atores encontra amparo político e conceitual no campo da **soberania alimentar**, termo que tem suas origens no movimento transnacional agrário Via Campesina e que se baseia na defesa do direito dos pequenos agricultores de decidir sobre as políticas alimentares que impactam suas vidas.

O conceito soberania alimentar foi definido, pelo Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em 2001, em Havana, Cuba, como “o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção” (ALTIERI, 2010). A Via Campesina, principal tradutora dessa noção, articula camponeses, agricultores familiares, trabalhadores rurais e comunidades indígenas de todo o mundo, em uma coalizão que, em 2010, já representava 148 organizações de 69 países e que acabou por se transformar na principal voz de resistência à globalização do que consideram um modelo de agricultura corporativo, neoliberal e industrial. O movimento argumenta que a crise alimentar global iniciada em 2007, interligada a crises que também são econômicas e ambientais, tem suas raízes em décadas de políticas econômicas que vem favorecendo a expansão de um modelo dominante de desenvolvimento agrícola, que não obteve sucesso na erradicação da pobreza e da fome.

A partir dessa visão não haveria espaço para soluções alinhadas com a visão neoliberal, que tende a perceber a crise alimentar como resultado da baixa produtividade e de falhas no mercado. A Via Campesina contrapõem-se a todas as redes e alianças que defendem que as formas de garantir o acesso global à alimentação devem ser orientadas pelo livre mercado, através de estratégias que seguem na linha do mais do mesmo, com a manutenção do tratamento

dos alimentos como *commodities* alimentares, a não intervenção dos governos nacionais na formação de estoques alimentares, o foco nos avanços tecnológicos, no aumento da produtividade e na adoção de OGMs, entre outras estratégias de expansão da agricultura comercial.

Como alternativa, a Via Campesina demanda o aumento do apoio aos agricultores familiares, a melhoria do acesso a terra, água e sementes, o apoio para a agroecologia, entre outras reivindicações associadas à agenda da soberania alimentar (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006). Assim como no discurso dos atores da campanha Não ao ProSavana, a resposta para o problema da fome e da garantia de uma alimentação adequada, estaria, mais do que na expansão das grandes corporações do agronegócio, em um desenvolvimento endógeno, a partir do modo de produção camponês. Há nesse movimento global pela soberania alimentar a tradução de uma visão, que é acionada em várias escalas de resistência e que busca a alteração das relações de poder no campo das narrativas dominantes sobre as formas possíveis de enfrentamento da crise alimentar global. Não à toa esse vai ser o discurso acionado pela rede de atores em questão, que vai desencadear o controverso debate sobre o ProSavana e as estratégias de desenvolvimento rural no Corredor de Nacala.

No Corredor de Nacala se vê a emergência de uma grande controvérsia que é ao mesmo tempo local, nacional e global, uma vez que o ProSavana se tornou palco central dos embates sobre visões de desenvolvimento rural, não apenas para a região, mas para o país e também para a cooperação internacional. Nas origens do ProSavana, ou até aonde observamos neste capítulo, as controvérsias se expressam principalmente no âmbito da *policy*, nas narrativas e discursos estabilizados por dois agregados sociais que articulam várias escalas. De um lado, atores emergentes portadores de uma experiência de “sucesso” da LRV, experimentando novas dinâmicas de cooperação; de outro, uma rede organizada em torno da principal representação camponesa nacional, que diz não ao modelo que se pretende transferir. De um lado do Atlântico, o Cerrado, uma paisagem transformada pela monocultura de larga escala; do outro, a Savana, uma paisagem em transformação, um território em disputa.

4 MOBILIDADE E MUTAÇÕES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO: O DESPERTAR DAS CRÍTICAS E OS ESFORÇOS DE RECONCEITUALIZAÇÃO DO PROSAVANA

A observação do ProSavana da sua origem até o último trabalho de campo por mim realizado nos últimos meses de 2015 não deixa dúvidas quanto ao fato de que, desde o início do movimento de contestação, a cooperação trilateral vem passando por um continuado processo de ressignificação e de reestruturação da rede de atores que a compõe. Brasil e Japão, através de suas agências de cooperação e consultores, juntamente com os agentes públicos moçambicanos, estão engajados na reconceitualização do Programa e na definição de novas estratégias, em um esforço que busca dissociá-lo de interesses comerciais e de negócios e alterar o foco para os pequenos e médios produtores. Na trilha metodológica da TAR e da etnografia da cooperação para o desenvolvimento, o que se deve fazer, no seguimento do desdobrar das controvérsias, é observar o modo como os próprios atores superam as resistências e estabilizam as incertezas. Nesse processo de busca de uma nova estabilidade, alguns atores podem aderir à rede e outros deixá-la, em função das visões que se fazem dominantes.

Os primeiros anos de implementação do ProSavana, sobre os quais pretendo me debruçar neste capítulo, foram altamente influenciados pelas controvérsias que despontam nas origens do Programa e que se expressam primeiramente no nível da *policy*, a partir do confronto de visões de desenvolvimento rural, entre a rede de agentes da cooperação e a de representações camponesas. O que analiso nas próximas páginas, a partir do trabalho de campo, é a forma como se territorializam essas controvérsias e se reorganizam os discursos e estratégias dos agentes da cooperação, no processo de implementação dos três componentes oficiais do Programa – PI, PD e PEM –, para responder tanto às críticas quanto às necessidades inerentes ao processo de adaptação. O olhar, que no capítulo anterior estava voltado para a *policy* original do ProSavana, a análise das narrativas contra e a favor e as alianças globais, volta-se para o território, para os primeiros momentos da implementação, para o rastreamento dos atores e das novas associações que se estabelecem no plano local.

No capítulo anterior mostrei como o governo brasileiro foi capaz de **compor** uma convincente história de sucesso. Uma prescrição de desenvolvimento rural que tinha o Cerrado

como paisagem, o Prodecer como política de referência, a *expertise* em agricultura tropical como inovação tecnológica a ser transferida e os grandes agricultores brasileiros como agentes do projeto de expansão da agricultura moderna. Neste capítulo, apresento o processo observado de mutação dessa **composição política**, com a atenção voltada para o que são indícios de **continuidades** e **disjunções**. É preciso considerar que, para além das disjunções próprias do processo de mobilidade e adaptação de uma determinada experiência de sucesso a uma nova territorialidade, os agentes de cooperação se deparam também com a necessidade de superação das controvérsias apontadas pelo movimento camponês. Nesse sentido, cabe observar que estratégias vão ser desenhadas com o objetivo de inclusão dos pequenos produtores ao modelo de desenvolvimento rural que vai se consolidando no âmbito do ProSavana. Cabe lembrar que há aqui uma escolha feita por mim e já expressada na introdução da tese: a de focar, na continuidade do segundo trabalho de campo e nas análises que seguiriam, nas formas de integração dos pequenos produtores à agricultura comercial. Em detrimento ao que identifiquei como um segundo grande campo de controvérsias, associado às formas de uso e aproveitamento da terra. Essa opção foi motivada tanto pela percepção de que modelos de integração de pequenos, médios e grandes produtores estavam se transformando em um elemento central no desenho do ProSavana, quanto pelo fato de que parecia que o olhar sobre essa controvérsia poderia me oferecer melhores elementos para a reflexão sobre a cooperação brasileira no campo da agricultura e da segurança alimentar e nutricional.

4.1 A PERSPECTIVA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

Em meados de 2013, quando comecei a montar meu projeto de pesquisa, o ProSavana era alvo de pesadas críticas. As informações públicas e os estudos sobre o Programa eram ainda escassos, muito pouco se sabia sobre o seu estágio de implementação e predominava a visão de que se tratava de um projeto voltado para a internacionalização do agronegócio brasileiro. Havia uma grande dúvida no ar: estariam, de fato, as empresas do agronegócio brasileiro aportando em território moçambicano? Essa foi uma das questões que motivou a minha primeira ida a campo. Em todas as entrevistas que realizei, em algum momento, chegava a hora em que essa questão era

abordada. Descobri que, a princípio, os agricultores brasileiros pareciam mais interessados no extremo norte do Corredor de Nacala, na província de Niassa – uma região menos habitada e indicada pelo governo Moçambicano como a mais adequada para empreendimentos de mais de 10.000 hectares. Vários relatos indicaram a visita de delegações de empresários brasileiros interessados em conhecer a região. Porém, a única presença real do agronegócio brasileiro no Corredor de Nacala era, até fevereiro de 2014, a do empreendimento agrícola Agromoz, na localidade de Lioma, distrito de Guruê, na província da Zambézia. Essa província é considerada hoje como a mais importante região de produção de soja de Moçambique (HANLON; SMART, 2014).

Em janeiro de 2014, realizei uma visita à Agromoz, onde fui recepcionada pelo gerente brasileiro, que acumulava também o cargo de diretor do grupo Pinesso em Moçambique e que me levou a conhecer a fazenda e me cedeu uma longa entrevista. A Agromoz recebeu do governo moçambicano, em 2012, o DUAT para exploração de uma área de 10.000 hectares. A empresa é uma sociedade entre os grupos Pinesso, pelo lado do Brasil; Américo Amorim, um dos principais conglomerados econômicos portugueses em Moçambique; e Intelec Holding, companhia moçambicana. Segundo o entrevistado: “dizem que Guebusa (ex-presidente de Moçambique) é o presidente, mas nunca esteve aqui, não apita em nada, quem esteve aqui foi o Salimo Abdula, que é presidente do grupo”. Abdula acumulava, na época dessa primeira ida a campo, o cargo de presidente da assembleia geral da CTA e o de presidente da Confederação Empresarial da CPLP – CE-CPLP. O grupo Pinesso tem como presidente Gilson Pinesso, que por muitos anos foi também presidente da Associação Brasileira de Produtores de Algodão – ABRAPA. A empresa brasileira cultiva soja, algodão, milho e sorgo nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e tem no Sudão a maior empreitada brasileira em solo africano: Segundo o entrevistado, trata-se de uma concessão para utilização de 100 mil hectares de terras, onde já eram cultivados algodão, milho, sorgo, feijão e girassol.

Em Lioma, 3.000 ha de soja já estavam sendo cultivados, mas a intenção era a de expansão da área de produção dessa cultura para depois dar início ao cultivo do algodão. Na Agromoz, os brasileiros são responsáveis pela produção, o que fazem a partir da experiência de trabalho no Cerrado brasileiro. Além do gerente do empreendimento, havia na fazenda um total de oito funcionários brasileiros, todos eles com histórias de muitos anos de trabalho junto ao

Grupo Pinesso e alguns com passagem pela fazenda do Sudão. As sementes de soja utilizadas são a Serenadi, produzida no Zimbábwe, e a Sambaiba, uma variedade da Embrapa, a mesma utilizada na fazenda de propriedade do grupo, em Rondonópolis (MT), que está no mesmo paralelo geográfico de Lioma. Grande parte dos maquinários e implementos estava ainda em processo de importação, vindos do Brasil. Na visão do diretor da Pinesso em Moçambique, que foi também responsável pela abertura da fazenda no Sudão, a *expertise* dos agricultores brasileiros “na produção em larga escala e com o uso intensivo de tecnologias faz muita diferença no continente africano, temos muito o que fazer na transferência de nossa experiência”⁴⁶. O entrevistado avaliou que a transferência tecnológica à Moçambique, a partir da experiência brasileira, já está acontecendo na Agromoz, uma vez que há uma importante absorção de conhecimento por parte dos agrônomos e funcionários moçambicanos contratados. Relatou também a parceria com a ONG americana Technoserve, através da qual pequenos e médios produtores de soja da região visitam a fazenda como parte de projetos que promovem *outgrower schemes*, ou esquemas de produção por contrato, financiados pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA, agência da ONU, e pela Fundação Bill e Melinda Gates.

O entrevistado não associou a chegada da Agromoz em Moçambique ao ProSavana e pouco sabia sobre o andamento do Programa. Relatou que o empreendimento nunca se beneficiou das iniciativas da Embrapa em Moçambique. As sementes da Embrapa que utilizam são importadas diretamente pela empresa. Nada sabia sobre o Plano Diretor do ProSavana, mas tinha conhecimento do Fundo Nacala e contato com os consultores responsáveis da FGV Agro, que, segundo ele, “trabalham direto com o Roberto Rodrigues e a ABRAPA, que parece que é também parceira do Fundo”. As últimas notícias a que tinha conhecimento eram sobre a previsão de que o Fundo Nacala começaria a ser operacionalizado a partir da safra de 2015/2016, apoiando a produção em 35.000 ha de terra, e que o governo brasileiro já havia disponibilizado recursos, mas que haviam entraves burocráticos. O que acabou por nunca acontecer. Segundo ele, os beneficiários brasileiros desses financiamentos já estavam inclusive selecionados. Em sua visão a grande vantagem da vinda para Moçambique é “não ter que pagar pela terra”. Ainda assim, para ele, “falta coragem aos produtores brasileiros, até porque ainda está se ganhando muito dinheiro no Brasil”.

⁴⁶ Diretor do Grupo Pinesso na Agromoz entrevistado no Gurue no mês de janeiro de 2014.

Outras visões sobre a perspectiva de ida de empresários brasileiros à Moçambique foram expressas em entrevistas por mim realizadas. De maneira geral, os relatos sugerem que as condições desejadas para a produção de larga escala, nos moldes da realizada no cerrado brasileiro, ainda não estão dadas. Não há disponibilidade de terras de grande extensão, tal qual se esperava, nem tampouco oferta de infraestrutura, logística e recursos humanos capacitados.

O Brasileiro pensou: deixa eu correr primeiro. Mas quando viu que não havia disponível para ele 40.000 hectares voltou para casa. Talvez a FGV tenha vindo com essa intenção. Politicamente criou essa situação. Mas essa não é a intenção de todos (Representante moçambicano no Gabinete do ProSavana, Nampula, nov. 2014).

A concepção generalizada de trazer agricultores brasileiros para cá não é exatamente assim, porque ninguém vai sair de lá pra vir pra cá onde não há a mínima infraestrutura. Eventualmente investidores brasileiros vêm falar comigo, eu digo que tem terra, mas tem gente em cima, é do governo, mas não é livre. Segundo, não há pessoas capacitadas para desenvolver agricultura tropical, não há mão de obra qualificada, aqui a agricultura é de cabo curto. Vai trazer um trator de 1 milhão de dólares e vai botar na mão de quem? Não há mecânicos. (...) É um investimento altíssimo, que não compensa. E não há garantia da terra, as pessoas deixam as terras, recebem algum dinheiro de indenização, mas depois, na próxima safra, voltam (Representante da Embrapa em Nampula, Nampula, nov. 2014).

Acho que os produtores brasileiros não vieram porque não há condições logísticas no Corredor para se fazer a produção de larga escala que eles pretendiam. Sem condições logísticas não é possível operações daquele tamanho. Teriam que fazer investimentos, se calhar, duas ou três vezes maiores do que pensavam que haviam de fazer. E duvido que mesmo as agências dos governos do Japão e do Brasil estavam preparadas para investimentos dessa ordem. Penso que eventualmente podem vir, mas vai ser aos bocadinhos (Empresário da Matharia Empreendimentos, Maputo, fevereiro de 2015).

Em fevereiro de 2014, realizei minha primeira entrevista coletiva com representantes da ABC, da JICA e do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana em Maputo. Ainda que meu foco principal de interesse fosse entender o estágio de implementação do Programa, em relação a seus três componentes, não pude deixar de levantar o debate sobre as críticas da sociedade civil e a perspectiva de internacionalização do agronegócio brasileiro. Foi possível perceber, por parte dos representantes dos três países, um discurso comum que buscava dissociar o ProSavana, de qualquer iniciativa de atração de investidores e produtores estrangeiros para o Corredor de Nacala. Na visão expressa pelos representantes oficiais do Programa: i) a contratação

da FGV Agro para a elaboração do PD não está associada aos interesses do agronegócio brasileiro; ii) o Fundo Nacala nunca foi parte do Programa; e iii) o ProSavana não facilita a aquisição de terras para investidores estrangeiros.

Não há empresários brasileiros vindo para Moçambique, isso é um equívoco, uma falácia. Houveram missões de agricultores brasileiros, que foram liderados por parlamentares, mas não há investimentos da ABC nesse sentido. Houve apenas uma iniciativa da ABC com o MAPA, uma apresentação do Corredor de Nacala. A contratação da FGV não reflete essa perspectiva de vinda do empresariado brasileiro, é apenas uma empresa de consultoria. Não incentivamos em nada a vinda do setor privado brasileiro (Representante da ABC no gabinete de coordenação do ProSavana, Maputo, fevereiro de 2014).

Essa chegada dos empresários, eu gostaria que não se associasse isso ao ProSavana, porque nunca trouxemos nenhum empresário para desenvolver agricultura. Como disse, qualquer empresário estrangeiro segue os canais normais de aquisição de terras, não tem que passar pelo ProSavana (Representante do MINAG no gabinete do ProSavana, Maputo, fevereiro de 2014).

Os representantes dos três países foram enfáticos em afirmar que o Fundo Nacala não é, nem nunca havia sido, uma iniciativa que fazia parte do ProSavana. As indagações levantadas por mim sobre o Fundo geraram os momentos mais tensos dessa entrevista coletiva. A representante da JICA insistiu em afirmar que o Fundo nunca havia sido parte de nenhum tipo de acordo trilateral e que todo o esforço público no âmbito do ProSavana era direcionado aos produtores familiares. O representante do MINAG defendeu o direito do governo moçambicano de negociar diretamente com os investidores privados interessados em colaborar com o objetivo nacional de aumentar a produção agrícola e considerou como oportuna a parceria com a Fundação Getúlio Vargas – FGV no sentido de buscar formas de financiamento da produção agrícola nacional, contanto que as iniciativas do setor privado encontrassem respaldo no Plano Diretor. A representante da ABC se absteve de opinar sobre o Fundo.

A relação existente entre o Fundo Nacala e o ProSavana nunca foi suficientemente clara para o público em geral. Alguns dos fatores que borraram essas fronteiras foram a justaposição de papéis desempenhados pelo FGV Agro na elaboração do Plano Diretor e na concepção do Fundo, o evento de lançamento do Fundo e as notícias de jornais, bem como a falta de clareza nas declarações oficiais prestadas por membros dos governos brasileiro e moçambicano (FASE, 2015). Mesmo entre os três países, parece nunca ter existido um entendimento comum quanto à

sua operacionalização, o que teria levado o governo japonês a retirar seu apoio à iniciativa (FASE, 2015). Segundo um dos entrevistados da JICA, a proposta do Fundo Nacala não foi aceita pelo Japão, que recomendou sua retirada do desenho do Programa, pois, entre outras questões, havia a exigência, para a criação do Fundo, de que fossem cedidos 60.000 ha de terra aos produtores brasileiros. Em síntese, o Fundo Nacala foi uma proposta dos atores da cooperação brasileira, sobre a qual não houve consenso trilateral. Previsto para ser constituído em 2012 e administrado pela FGV, o Fundo nunca chegou a iniciar suas operações. Tal qual previsto originalmente não mais existirá, o que não significa que não esteja em andamento a criação de um arranjo financeiro com a mesma finalidade (FASE, 2015). Após as críticas e os esforços de dissociação do ProSavana, o Fundo teve seu nome e regime jurídico e operacional modificados em relação ao que se planejava originalmente. Mas segue a parceria entre o governo moçambicano e a FGV nesse arranjo financeiro. Está em curso a estruturação de uma empresa em Moçambique, que deverá levar a cabo as ideias que se originaram no âmbito da cooperação trilateral, com o envolvimento da mesma equipe da FGV que esteve engajada na concepção do Fundo Nacala (FASE, 2015).

Apesar dos esforços dos representantes oficiais dos três países na construção de um discurso que tenta descartar os sinais de interesses comerciais, é possível observar na fala de representantes do governo moçambicano que a perspectiva de atração de investimentos externos para o Corredor de Nacala não está abandonada. Essa posição, por vezes, passa a impressão de que ainda não foram realizadas as etapas para se chegar ao estágio de atração de investimentos, ou, ainda, que este deixa de ser um objetivo direto do Programa, mas não do governo moçambicano.

Em primeiro lugar queria dizer que temos como princípio que os principais protagonistas de desenvolvimento para o Corredor de Nacala são os pequenos e médios produtores que lá existem. Entendemos que não pode haver desenvolvimento feito por forças externas, o que não significa que outros atores de fora não possam dar sua contribuição. No âmbito do ProSavana, pelo menos até agora, ainda não estamos a promover nenhum tipo de investimento externo. Primeiro porque não temos ainda o nosso Plano Diretor concluído. Mas o fato do ProSavana não estar a promover investimento não significa que o governo não possa estar fazendo isso (Representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana, Maputo, fev. de 2014).

Existe a etapa da cooperação técnica, com o PI, o PD que vai desenhar as linhas orientadoras, como deve ser o investimento externo em Nacala, e o PEM, que vai definir qual é a melhor forma de incorporar o produtor moçambicano. Só depois é que vem a fase da atração de investimentos, aberta para qualquer nação (Representante moçambicano no gabinete do ProSavana em Nampula 2, Nampula, nov. 2014).

4.2 MELHORIA DA CAPACIDADE DE PESQUISA: TRANSFERÊNCIA TECNOLÓGICA PARA QUEM?

A fase de implementação do ProSavana teve início em 2011 através do oficialmente denominado Projeto de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique – PI, o primeiro componente do Programa. Seu objetivo formal é “o desenvolvimento e transferência de uma base tecnológica agrícola adequada à região do Corredor de Nacala, através do fortalecimento da capacidade operacional das zonas de pesquisa do IIAM nessa região, e o desenvolvimento de unidades demonstrativas”⁴⁷. No entanto, a atuação da Embrapa em Moçambique não tem início e nem se restringe ao PI. Durante as entrevistas, muitas vezes, borraram-se as fronteiras entre o que são as ações especificamente relacionadas ao ProSavana e as que já vinham acontecendo, especialmente no âmbito do projeto Apoio Técnico à Plataforma de Investigação Agrária e Inovação (Projeto Plataforma) – uma cooperação de quatro anos, iniciada em 2010 –, já que ambos os projetos encontram antecedentes em um acordo de cooperação guarda-chuva, denominado Embrapa-Moçambique. Além da JICA, a USAID é parceira estratégica da Embrapa na cooperação trilateral e financia o Projeto Plataforma, como também a iniciativa *Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar* (ProAlimentos), uma parceria com o MINAG, iniciada em 2011, que tem como objetivo apoiar a formação de um cinturão verde ao redor da capital Maputo. Há também um longo histórico de intercâmbios e treinamento de técnicos do IIAM, em várias áreas de conhecimento e de apoio da Embrapa a processos de planejamento estratégico do Instituto moçambicano.

⁴⁷ PROSAVANA. *ProSAVANA – PI*. In.: Projectos. Disponível em: <<http://www.prosavana.gov.mz/prosavana-pi-1/?lang=pt-pt>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

Apesar do aspecto continuado, para os entrevistados da Embrapa, a cooperação no âmbito do ProSavana se diferencia das demais prestadas pela empresa por se tratar de um projeto mais ambicioso e de longo prazo, uma **cooperação estruturante**, que apresenta maior complexidade, na medida em que outros dois componentes, o PI e o PD, são associados à dimensão de transferência tecnológica. Ainda assim, é no PI que se identifica de forma mais clara a ótica da transferência Sul-Sul. A partir da perspectiva de composição, mobilidade e mutação de visões sobre desenvolvimento rural, os técnicos da Embrapa têm um papel de tradução central, uma vez que são eles que detêm o conhecimento tecnológico em agricultura tropical a ser transferido e adaptado do Cerrado brasileiro para a Savana moçambicana. As entrevistas revelam que técnicos da instituição estiveram engajados desde o início do processo de formulação do Programa. Em 2010, antes mesmo do lançamento oficial do Programa, a Embrapa já havia produzido a publicação *Paralelos: Corredor de Nacala*, em que expressa algumas de suas visões e prioridades para o desenvolvimento rural do Corredor. Nessa publicação, a região de Lichinga, na província do Niassa, a localidade mais isolada e menos habitada do Corredor, foi identificada como uma região prioritária para a atuação da cooperação brasileira. Na visão dos técnicos da Embrapa, ela apresentava as melhores condições para o desenvolvimento da agricultura comercial a partir da introdução de tecnologias modernas, principalmente, para o milho e a soja. A empresa brasileira mostrava também intenções expressas de potencializar, na região de Namialo, a capacidade de produção de algodão, através da reabilitação de uma antiga estação de pesquisa (BATISTELLA; BOLFE, 2010).

Entrevistas realizadas com técnicos da Embrapa no Brasil e em Moçambique revelam que a atuação brasileira, desde o início do PI, estava voltada para a promoção de modelos de monocultivo de larga escala das principais *commodities* alimentares internacionais em áreas do Corredor de Nacala, que, assim como o cerrado na década de 70, eram consideradas como improdutivas e pouco exploradas. Na visão de um entrevistado do IIAM, houve, na definição das culturas a serem trabalhadas no âmbito do ProSavana, uma tendência de priorização daquelas com as quais a Embrapa já acumulava conhecimento tecnológico, como é o caso do milho e da soja, em detrimento das culturas locais.

No início do projeto, houve uma consulta pública junto a vários órgãos e representações governamentais ligadas ao setor da agricultura quanto às culturas que deveriam ser trabalhadas, e decidimos por aquelas que já eram

tradicionalmente produzidas no Corredor de Nacala. Era uma grande diversidade. Mas várias culturas foram sendo abandonadas ao longo do tempo e ficaram basicamente o milho e a soja. O acordo era o de que começaríamos com essas e depois retomariamos as outras (Representante do IIAM no ProSavana, Nampula, jan. 2014).

A partir das entrevistas, foi possível observar uma divisão de foco de intervenção entre os técnicos da Embrapa e os contratados pela JICA no âmbito do PI. Enquanto os brasileiros estavam voltados para a adequação de tecnologias para a agricultura de larga escala, os japoneses dirigiam seus esforços para a experimentação de sistemas de produção capazes de integrar pequenos e médios produtores à agricultura comercial. Brasileiros e japoneses trabalhavam de forma dissociada, chegando a existir inclusive uma divisão de áreas de intervenção. As primeiras entrevistas com técnicos da Embrapa revelavam que, o que se planejava era que o Brasil ficaria responsável pelas bases de pesquisa em Lichinga – região considerada no Plano Diretor como mais adequada à agricultura tecnificada e de larga escala –, com uma estratégia de adequação das mesmas tecnologias que teriam possibilitado a transformação do cerrado brasileiro em um celeiro de grãos através do Prodecer. Já o Japão concentraria sua atuação na província de Nampula e nos distritos do Guruê e Alto Molocue, região em que há uma grande quantidade de pequenos e médios produtores, que, na visão dos entrevistados japoneses, poderiam mais facilmente ser integrados à cadeia do agronegócio. A partir dessa lógica, o que se pretendia era que fossem construídas bases principais de pesquisa do ProSavana ao longo do Corredor de Nacala: uma em Lichinga, voltada para a “agricultura de escala”⁴⁸ e coordenada pelo Brasil; e outra em Nampula, dedicada a “experimentos de convivência entre grande escala e agricultura familiar”⁴⁹. Para um representante da Embrapa entrevistado, há uma divisão de público alvo, o Brasil estaria trabalhando para o agronegócio, enquanto que o Japão estaria dedicado aos pequenos e médios produtores. À medida que se fortaleceram as críticas da sociedade civil, essa diferenciação entre o foco de atuação dos dois países cooperantes ficou ainda mais explícita e polarizada, de tal forma que o esforço de dissociar a imagem do ProSavana da promoção do agronegócio levou, entre outros fatores, a uma redução da participação brasileira no Programa e a uma ainda maior focalização do discurso e da atuação japonesa nos pequenos e médios produtores.

⁴⁸ Representante da Embrapa entrevistado em Brasília no mês de novembro de 2013.

⁴⁹ Idem.

Em janeiro de 2014, técnicos da Embrapa consideravam que o PI já se encontrava em fase avançada de implementação e de adequação técnica das tecnologias brasileiras para a realidade moçambicana. Já haviam sido realizados experimentos para a melhoria da fertilidade dos solos e dos sistemas de produção, bem como estudos sobre os efeitos de aplicação de fertilizantes e inoculantes, além do monitoramento de pragas. Seguiam os trabalhos sobre o melhoramento de variedades de culturas como soja, milho, feijão cauby, arroz, algodão e trigo. Havia ensaios demonstrativos em sedes do IIAM em Nampula, Guruê e Lichinga, onde aconteciam algumas atividades de capacitação de produtores locais com o objetivo de transferência das tecnologias adequadas. Para um dos entrevistados, a primeira etapa do PI estava praticamente concluída, “grandes passos”⁵⁰ já haviam sido dados na “adequação da plataforma tecnológica desenvolvida pelo Brasil à realidade moçambicana”⁵¹. Mas, no decorrer da entrevista, o técnico deixou transparecer o que considero como uma relevante disjunção do processo de transferência e que se sintetiza em sua seguinte fala:

A plataforma tecnológica é desenvolvida para a economia de larga escala. A tecnologia é uma só. Vai depender de quem tem a capacidade de se apropriar, e o pequeno não tem, né? (Representante da Embrapa, Brasília, nov. 2013).

Na visão expressa pelo entrevistado da Embrapa no Brasil, as tecnologias desenvolvidas pela empresa, principalmente pelos altos custos de produção, não se adequam ao perfil do agricultor do Corredor de Nacala: “uma grande maioria esmagadora de camponeses que vivem basicamente da subsistência e trabalham ainda com a machadinha”. Demais entrevistas realizadas com técnicos brasileiros e moçambicanos revelam que ocorreram uma série de debates internos no âmbito do PI, nos quais foi problematizada a adequação da plataforma tecnológica para o perfil dos camponeses do Corredor de Nacala, uma vez que o alto custo dos insumos necessários para o desenvolvimento proposto estava aquém da capacidade de investimento da esmagadora maioria dos pequenos produtores da região. O que se percebe a partir das falas é que os primeiros estudos e esforços de adequação da experiência de sucesso brasileira no âmbito do PI diziam respeito a iniciativas técnicas, que praticamente se concluíram do ponto de vista agrônomo, mas que deixa algumas lacunas.

⁵⁰ Representante da Embrapa em Nampula entrevistado em Nampula no mês de novembro de 2014.

⁵¹ Idem.

Quando se olham os parâmetros básicos de agronomia, eles dão toda a segurança de que vai acontecer a mesma coisa que aconteceu no cerrado brasileiro. O problema maior é a questão da logística de insumos agrícolas e a facilidade de maquinário. A parte de produção pode ser aumentada com o uso de fertilizantes adequados, mas você não os acha no mercado moçambicano. Os cuidados com doenças poderiam ser contornados com venenos apropriados, que também não se acha no mercado. E o desenvolvimento agrícola seria simples se houvessem produtores capazes de assimilar conhecimentos básicos. O problema, ainda mais nessa região Norte de Moçambique, é que se está trazendo uma agricultura moderna para um povo que saiu muito recentemente da agricultura da pedra lascada. O produtor moçambicano não passou primeiro a trabalhar com a tração animal ou com a roda. Trabalham só com a machada de cabo curto. A geração de produtores atual dificilmente vai assimilar esse tipo de tecnologia moderna. Seria possível a transferência, com poucas adaptações, para uma sociedade com capacidade de absorção desses conhecimentos. Tão rápido assim não é possível (Representante da Embrapa em Nampula, Nampula, nov. 2014).

As entrevistas com técnicos da Embrapa transparecem a visão de que uma forma estratégica de superação dessa disjunção seria atribuir aos produtores do agronegócio brasileiro, no desenho do ProSavana, o papel de transmissores da *expertise* agrícola tropical aos produtores moçambicanos. Tanto que, nas origens do Programa, um dos grandes desafios identificados pela rede de atores proponentes era a atração de empresários brasileiros para a abertura de novas fronteiras agrícolas na Savana moçambicana, o que se confirma com a realização dos primeiros eventos realizados no Brasil com esse objetivo e nas discussões sobre a formação do Fundo Nacala, posteriormente protagonizadas pela FGV Projetos.

O que nós fazemos é a contribuição técnica de passar tecnologia para os produtores. A ideia original era para o desenvolvimento de grandes produções, não exatamente de grandes produtores, mas realmente trazer tecnologia para a produção massiva. E aí é uma questão paralela, a melhor coisa para Moçambique seria realmente trazer produtores brasileiros, porque eles têm conhecimento da agronomia tropical, que é, por exemplo, totalmente diferente da temperada, a que conhecem os sul-africanos que estão vindo para cá. Não é para colonizar Moçambique, mas para trazer agricultores e com eles sua tecnologia. É nesse sentido que a gente fala, seria muito bom se viessem (Representante da Embrapa em Nampula, Nampula, nov. 2014).

Ao elemento de empreendedorismo do agricultor brasileiro, capaz de desbravar matas e abrir novas fronteiras, soma-se ainda a capacidade de transferência de suas conquistas técnicas e comerciais ao continente africano. Essa visão é de extrema relevância para se compreender a composição dos atores brasileiros, o desenho original e os eventos que antecederam o lançamento do ProSavana. Mas é chave também para a observação de outras premissas que, com o passar do

tempo, se revelaram como estruturantes do Programa. Ainda que refletida de diferentes maneiras nos demais componentes do Programa, e de forma dissociada da intenção inicial de atração do agronegócio brasileiro, o que vai aos poucos se desvelando é uma perspectiva de desenvolvimento rural em que se atribui aos produtores de maior escala o papel central na integração de pequenos e médios à agricultura comercial. Como se vê no desenho do PD e do PEM, são propostos esquemas *outgrowers*, em que os grandes produtores assumem a função de intermediários, ou transmissores de tecnologias modernas, e ficam responsáveis pela incorporação dos pequenos produtores do Corredor de Nacala às cadeias de valor de *commodities* alimentares globais, como é o caso da soja e do milho. Sendo assim, a Embrapa, ao consolidar uma base tecnológica nos moldes do agronegócio brasileiro, teria, já em novembro de 2014, concluído seu trabalho técnico de transferência tecnológica, abrindo caminho para o seguimento dos demais componentes do Programa.

Até 2016, era para se ter um desenvolvimento tecnológico agrícola, para que entre 2016 e 2019 se pudesse ampliar a produção, a partir da atração de estrangeiros, que já encontrariam aqui a garantia de uma tecnologia desenvolvida e adaptada, sabendo o que produzir, que variedades e tal. Só que esse encaminhamento meio que parou no tempo. Em 2014, não houve nenhuma discussão de seguimento dessa estratégia. O que se viu foi a sociedade civil reclamando para que o governo desse respostas. 2014 foi um ano parado. A cooperação brasileira também ficou parada nesse ano, porque os recursos da ABC foram contingenciados (Representante da Embrapa em Nampula, Nampula, nov. 2014).

Entre janeiro de 2014, quando realizei meu primeiro estudo de campo, e janeiro de 2015, quando concluí o segundo, pouca coisa havia avançado. Em Moçambique, o contexto era de um ano pré-eleitoral, o que resultou em silêncio quanto aos rumos desse controverso programa por parte dos órgãos oficiais moçambicanos. No Brasil, a CSS vinha deixando de ser prioridade. Em janeiro de 2015, havia apenas um técnico da Embrapa atuando na sede do IIAM em Nampula e já não havia, como antes, um escritório de representação da Embrapa no país. Não havia indícios de que o laboratório de Lichinga sairia do papel, o que, de acordo com as entrevistas, não foi adiante por motivos orçamentários, em um contexto de redução dos investimentos brasileiros na CSS.

4.3 PLANO DIRETOR: UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO RURAL EM CHEQUE

O segundo componente do ProSavana é o Plano Diretor, que, de acordo com os objetivos formalmente expressos, consiste na elaboração de um instrumento de planejamento territorial, com vistas ao desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala, a partir de zoneamentos econômicos e do conceito de conglomerados agrícolas. Em sua origem, tinha como instituições executoras o MINAG representando Moçambique; pelo lado do Japão, a JICA e um consórcio de empresas japonesas de consultoria (Oriental Consultants, NTC International e TaskCo.); e, pelo lado do Brasil, o FGV Agro. O FGV Agro formaliza sua participação no ProSavana a partir de um acordo de cooperação de dois anos com a ABC, que teve início em 2012, com o objetivo de “elaboração de um plano diretor para o desenvolvimento da agricultura que contribua para o desenvolvimento econômico e social através da promoção de investimentos em sistemas produtivos sustentáveis e da redução da pobreza no Corredor de Nacala”. Entre os componentes do ProSavana, o PD é o principal alvo de negociações e disputas entre os vários atores, pois é principalmente nesse instrumento de planejamento que se expressam as visões de desenvolvimento rural para o Corredor de Nacala. É sobre o conteúdo do PD que acontecem as tentativas de diálogo. Não por acaso, até o final de 2015, ainda não havia se chegado a uma versão de consenso entre os atores.

Na perspectiva do governo moçambicano, o PD é um instrumento que se desdobra a partir do PEDSA, que tem como parte de suas estratégias o desenvolvimento de cadeias de valor para os produtos agrários com base em seis corredores, entre eles o Corredor de Nacala. O PD é descrito por gestores do MINAG como uma peça técnica, que detalha o PEDSA no território do Corredor de Nacala e que conta com a consultoria de brasileiros e japoneses, pela experiência acumulada por ambos os países. Defendem, porém, que o protagonismo político na elaboração do plano é do governo moçambicano. Na visão de um dos entrevistados do MINAG, consultores brasileiros e japoneses estariam exercendo um papel estritamente técnico, já que foram os consultores japoneses, sediados em Nampula, que elaboraram as primeiras versões do PD, em diálogo constante com os consultores brasileiros, que vinham a Moçambique apenas em missões esporádicas. As entrevistas revelam que não houve participação nem da Embrapa, nem do IIAM, na elaboração desse instrumento. Pelo lado do Brasil, apenas o FGV Agro participou do processo.

Em meados de 2013, foi vazada uma versão preliminar do PD, que se tornou imediatamente alvo de críticas por parte do movimento de resistência ao ProSavana. As visões expressas em cartas tornadas públicas logo após o vazamento consideram essa versão “um plano de negócios, voltado para a aquisição de terras e o controle da agricultura em Moçambique por parte das grandes empresas” (UNAC, 2013). Os movimentos sociais avaliaram que o PD não considerava as características da população e produção local, desconhecendo suas necessidades, histórias, conhecimentos e aspirações futuras. Analisaram essa versão preliminar como um instrumento que pretendia promover a transição dos agricultores de seu modo de produção tradicional, baseado na agricultura itinerante e em técnicas tradicionais de gestão de terras, para a adoção de técnicas de cultivo intensivo à base de sementes comerciais, produtos químicos e títulos de propriedade privada. Algumas formas de incentivo a essa transição propostas na versão vazada do PD eram a criação de grupos demonstrativos de agricultores principais, com o objetivo de mostrar as vantagens da agricultura intensiva; a criação de um sistema de subsídios para a compra de fertilizantes químicos; e a emissão de títulos de DUAT para os agricultores que se propusessem a se integrar a essas estratégias de tecnificação. Na visão crítica da sociedade civil, essa é uma estratégia para empurrar os agricultores para um regime de produção por contrato com empresas agrícolas e de processamento.

Na carta crítica à versão vazada do PD, as organizações e movimentos denunciaram a intenção expressa de transformar a agricultura de pousio em cultivo intensivo, limitando os agricultores a uma parcela fixa de terra. Consideraram essa demarcação de terras como uma estratégia que as tornava mais acessíveis aos investidores externos, uma vez que facilita a comercialização não permitida no sistema de cessão de terras públicas moçambicano. Para os camponeses, o componente sobre o registro de terra de agricultores de pequena e média escala do PD teria como objetivo facilitar a identificação de áreas para a promoção da agricultura por grandes fazendeiros, empresas privadas e produtores de médio porte, sendo também esta uma forma de criação de um ambiente de cooperação e integração entre a fazenda de pequena escala e novos investidores. A forma de integração dos camponeses proposta nessa primeira versão vazada se dava através de uma combinação de grandes e médias fazendas em sistemas de produção sob contrato com pequenos agricultores, o que na visão da sociedade civil, tendia a torná-los dependentes de uma única empresa para tudo, desde as sementes até a venda das suas colheitas, restringindo sua autonomia. Os direitos dos pequenos agricultores, assim como outros

possíveis conflitos de interesses, teriam como única solução o compromisso dos novos investidores com as *Diretrizes do ProSavana para o Investimento Agrícola Responsável*, elaboradas com base em documentos de referência do Banco Mundial que, segundo expresso na carta, têm sido severamente criticados por organizações camponesas em todo o mundo. Os movimentos consideraram as diretrizes fracas e facultativas, devendo ser complementadas por novas leis ou regulamentos nacionais que pudessem realmente defender as comunidades contra aquisições indevidas de terras (JUSTIÇA AMBIENTAL et al., 2013). Em síntese, a crítica expressa publicamente denunciava o ProSavana, a partir de análises do PD vazado, como uma estratégia que buscava criar as condições ideais para a entrada do agronegócio em Moçambique, o que teria como consequência a perda de autonomia das famílias camponesas e a desestruturação de seus sistemas tradicionais de produção.

A partir de então, as demandas da sociedade civil passaram a ser focadas na exigência de maior participação na elaboração do Plano Diretor dos que são oficialmente indicados como beneficiários do Programa, os pequenos e médios camponeses do Corredor de Nacala. Na carta direcionada aos presidentes dos três países, a sociedade civil expressou sua discordância quanto às diretrizes do PD e se recusou a reconhecer a legitimidade desse instrumento enquanto não fosse realizado um processo capaz de assegurar o direito de livre consentimento dos agricultores (UNAC, 2013).

A sociedade civil não concorda com o PD enquanto não houver um processo de socialização do planejado e que assegure o direito dos camponeses, integrando de forma positiva o setor familiar (Representante da plataforma de ONGs de Nampula 1, Nampula, jan. 2014).

Um dos representantes do governo moçambicano defendeu a ideia de que a versão vazada era apenas um documento técnico elaborado pelos consultores, que passaria ainda por várias etapas até seguir para o conselho de ministros, tornando-se assim um instrumento de governo. Segundo o entrevistado, o documento vazado não expressava uma visão oficial e concluída do ProSavana. Em sua opinião, “a sociedade assumir isso como uma posição é um erro”⁵². O relato de um técnico do MINAG expressa bem o impacto da desaprovação ao

⁵² Representante moçambicano no gabinete do ProSavana em Nampula 2 entrevistado em Nampula no mês de novembro de 2014.

andamento desse componente do Programa: “quando começa a aquecer a crítica, o PD começa a fracassar, a perder força, e os consultores começam a ver tudo parar”⁵³.

Como resposta à demanda por maior participação, o governo moçambicano organizou dois momentos descentralizados de diálogo com a sociedade civil. A avaliação que o gabinete de coordenação do ProSavana fazia era a de que havia um enorme desconhecimento em relação ao que de fato era o Programa. Os encontros tiveram início em novembro de 2013 e foram realizadas rondas de discussão, com base em uma Nota Conceitual do PD, em 19 distritos, nas províncias de Nampula, Niassa e Zambézia e em Maputo. Delas participaram camponeses, organizações de produtores, comunidades e organizações da sociedade civil. A proposta era a promoção do debate junto aos camponeses e o recolhimento de recomendações para o Plano Diretor. Tal qual expresso na fala abaixo, o processo de consulta foi desqualificado por representantes da sociedade civil.

Houve de fato um início de diálogo, mas não há acordo, não há consenso. Não houveram respostas (dos presidentes) às cartas. As rondas não são suficientes enquanto processo de consulta e se cobra ainda a resposta dos três presidentes. Seguem negociações técnicas, mas faltam respostas políticas (Representante da plataforma de ONGs de Nampula 3, Nampula, nov. 2014).

Em março de 2015, após um longo período de silêncio do governo moçambicano quanto aos rumos do Programa e logo após a eleição do novo presidente Filipe Nyusi, foi levada a público uma versão zero do Plano Diretor, que, na visão dos proponentes do ProSavana, já incorporava as demandas dos camponeses consultados na primeira rodada. Mais uma vez, o PD se tornou objeto de auscultação pública, em novas rondas de discussão realizadas também em 19 distritos e finalizadas em junho do mesmo ano com uma sessão em Maputo. O objetivo das reuniões era o de obter opiniões dos diversos segmentos da sociedade moçambicana sobre as opções possíveis para o desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala. É importante notar que a FGV Agro teve seu contrato de consultoria encerrado em 2014 e que essa Fundação não participou da elaboração dessa versão zero do PD, nem tampouco do processo de consulta, protagonizado pelo governo moçambicano, com a participação de consultores da JICA. Antes mesmo da realização da sessão em Maputo, quando deveria se concluir o processo, 68 (sessenta e

⁵³ Representante moçambicano no gabinete do ProSavana em Nampula 1 entrevistado em Nampula no mês de janeiro de 2014.

oitos) organizações da sociedade civil e movimentos sociais assinaram uma carta que reivindicava a invalidação do processo de consulta pública do Plano Diretor do ProSavana, conformando uma frente que falou em nome dos povos de Moçambique, Brasil e Japão⁵⁴ e que tem continuidade, em termos de organizações participantes e discursos, nas I e II Conferências dos povos e na campanha Não ao ProSavana. O documento expressa insatisfação dos três Povos e aponta irregularidades do processo de ouvidoria pública, como a omissão da base jurídico-legal das reuniões; distribuição seletiva de convites e limitação de acesso de organizações dos camponeses e da sociedade civil; prévia seleção de funcionários públicos e representantes da Frelimo para evitar a intervenção de participantes do movimento camponês; privilégio à participação de funcionários públicos e representantes da Frelimo; e intimidações por parte de membros do governo.

A análise da versão zero apresentada na carta reafirmou os mesmos campos de controvérsias que já vinham sendo expressos nas cartas anteriores. Elas se organizam basicamente em torno de concepções de desenvolvimento rural, formas de integração dos camponeses e uso e aproveitamento da terra. Denunciam a visão de desenvolvimento proposta, baseada em culturas de rendimento, como soja e algodão; na agricultura de contrato; e no uso massivo e intensivo de agroquímicos e fertilizantes, sistemas estes que estariam causando “graves violações aos direitos humanos, ao meio ambiente aos ecossistemas, ao direito à terra, à segurança e soberania alimentar e nutricional, bem como exploração de camponeses pela cadeia empresarial no Brasil onde um programa idêntico vem sendo implementado” (UNAC, 2013). E apontam para o fato de que a agricultura de pousio segue apresentada como principal fator que impede o aumento da produtividade, quando, na visão dos movimentos que assinam a carta, essa forma de produção é responsável pela conservação da fertilidade dos solos. No que se refere à terra, delatam a negligência em relação à Lei de Terra moçambicana e às Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pescas e Florestas, desenvolvidas pela FAO.

⁵⁴ São signatários da carta no Brasil: Amigos da Terra, Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, As Filhas da Caridade de S. Vicente de Paulo, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar, (FETRAF) /CUT, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), Justiça Nos Trilhos, Justiça Global, Movimento de Atingidos por Barragens/Via Campesina (MAB), Movimento de Mulheres Camponesas/Via Campesina (MMC), Movimento de Pequenos Agricultores/Via Campesina (MPA), Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra/Via Campesina (MST), Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), Rede de Mulheres Negras para Segurança Alimentar e Nutricional.

Para a frente de movimentos, a análise cuidadosa da versão zero mostra claramente que “o Plano Diretor tem como objetivo final encontrar terras para promover investimentos, ou seja, é um mecanismo de usurpação de terra que pretende ser legitimado por uma política pública” (UNAC, 2013).

Em março de 2016, uma frente brasileira⁵⁵ de movimentos do campo, organizações sociais e grupos de pesquisa, que acompanham as ações da cooperação e os investimentos brasileiros no Corredor de Nacala em Moçambique e seus impactos, também produziu uma avaliação dessa versão do PD. O documento interno, de 34 páginas, apresenta visões que se assemelham às posições da UNAC e traz uma análise que se constrói a partir do que essa frente considera como uma “experiência falida já observada no cerrado” e nas alternativas de políticas públicas construídas no Brasil “baseadas na agroecologia, na soberania dos povos e em políticas públicas voltadas à agricultura familiar e camponesa” (PORTO, 2016). Na visão do grupo, o Plano Diretor “tem defeito de origem” (PORTO, 2016), uma vez que viola os princípios democráticos básicos do direito à consulta livre, prévia e informada, aos quais o Brasil está vinculado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, e é o projeto de cooperação brasileiro que mais tem confundido a ideia de solidariedade com interesses empresariais e que mais reforça modelos e pressupostos da RV.

Na leitura que a frente brasileira faz do PD, há uma desqualificação do conhecimento local. Os sistemas tradicionais de produção são responsabilizados pela baixa produtividade de alimentos, enquanto são desprezadas questões relevantes, que podem ser as verdadeiras causas para os problemas da agricultura moçambicana, dentre as quais são identificadas: a falta de infraestrutura; o pequeno tamanho das unidades familiares de produção; a ausência de apoio público que valorize o conhecimento tradicional, como as sementes crioulas e as tecnologias desenvolvidas pelas famílias agricultoras, no âmbito das comunidades rurais; e a falta de

⁵⁵ MPA - Movimento de Pequenos Agricultores, CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar, MMC - Movimento de Mulheres Camponesas, CPT - Comissão Pastoral da Terra, CONAQ - Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST, Conselho Indigenista Missionário - CIMI, FASE - Solidariedade e Educação, INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos, PACS - Políticas Alternativas para o Cone Sul, Oxfam Brasil e Action Aid Brasil; e pesquisadores/as de diversos departamentos, tais como CPDA / Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, NAEA / Universidade Federal do Pará, Núcleo Tramas / Universidade Federal do Ceará e LABMUNDO / Universidade Federal da Bahia.

instrumentos públicos para o fomento agrícola e a assessoria técnica, voltados para a realidade dessas famílias.

As principais críticas ao PD são quanto à perspectiva de subordinação da agricultura familiar e camponesa aos interesses do agronegócio. No desenho proposto, a inclusão produtiva dos camponeses depende dos investimentos privados, cabendo a esse setor assegurar às famílias agricultoras “o acesso ao mercado e provisão de serviços financeiros” (MOÇAMBIQUE, 2015), além do fornecimento dos “insumos agrícolas, incluindo o uso de sementes de qualidade” (MOÇAMBIQUE, 2015). Na visão dos brasileiros, esse é um modelo que restringe a autonomia das famílias agricultoras, uma vez que o setor privado controla toda a operação, bem como a definição das culturas. Os críticos brasileiros também desaprovam a postura do estado moçambicano, que se propõe a criar um ambiente favorável à promoção dessas estratégias sem intervir diretamente no relacionamento entre grandes e pequenos produtores. Acreditam que a proposta, expressa no PD, de criação de um guião operacional do esquema de produção sob contrato para as empresas de agronegócio e para os produtores locais dificilmente dá conta de minimizar o nível de conflito de interesses que tende a determinar essas relações comerciais, haja vista a desigualdade de poder entre as partes, e que tais regulamentações e aparato burocrático para operacionalizar e fiscalizar uma estratégia como essa são caros e ineficientes.

O documento apresenta ainda uma série de críticas ao governo brasileiro, responsabilizado por deixar o ProSavana e seu Plano Diretor serem orientados por valores, princípios e diretrizes do agronegócio, em detrimento da concepção de desenvolvimento inclusivo e solidário que se orienta por princípios como a SAN e a agroecologia. Seus autores entendem que o governo brasileiro conhece outros caminhos e conta com um conjunto de políticas públicas que deveriam ser acionadas se o objetivo é assegurar um processo de desenvolvimento rural inclusivo e sustentável, sobretudo a partir dos programas de transferência de renda, do fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia. Em sua visão, “o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA e a Embrapa não podem ser a referência para o estabelecimento dessa cooperação com Moçambique, pois nada têm a ver com a agricultura familiar e camponesa” (PORTO, 2016), que no Brasil é comandada pelo MDA. Assim como os demais atores que conformam o movimento de reação ao Programa, defendem um modelo de desenvolvimento rural orientado pelos princípios da soberania alimentar.

Como alternativa às estratégias que visam a assegurar mercado através de relações contratuais com o setor privado, a frente brasileira propõe a institucionalização de mecanismos de compras públicas como forma de garantir a comercialização da produção camponesa, direcionando os alimentos para o consumo das crianças nas escolas e para famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. Na perspectiva de CSS, apresenta como referência as experiências de políticas brasileiras como o PAA e o PNAE. Outras propostas dadas são a de programas voltados ao manejo da agrobiodiversidade, incluindo a distribuição de sementes tradicionais (crioulas) e a construção de cisternas e de outras tecnologias sociais, utilizadas pelas famílias que compõem as organizações de base da Articulação Semiárido Brasileiro – ASA. Lançam o questionamento sobre o porquê de não constarem no Plano de Desenvolvimento Agrário do Corredor de Nacala outros programas brasileiros que já são ou foram objeto da cooperação brasileira com Moçambique, como é o caso do PAA África, da cooperação brasileira para a elaboração de um programa de alimentação escolar e da cooperação, entre organizações da sociedade civil, para a preservação e multiplicação de sementes crioulas.

O cotejo entre a primeira versão vazada e a versão zero permite observar que o PD deixou de ser um instrumento cuja característica principal parecia ser a produção de informações técnicas para atrair o agronegócio brasileiro e internacional, fundamentar a criação de fundos de investimento e viabilizar as parcerias público-privadas e passou a estar focado na definição de estratégias voltadas para a integração da agricultura familiar no desenvolvimento agrário e em questionáveis instrumentos de proteção dos direitos dos produtores familiares e das comunidades à terra e a outros recursos naturais. Essa mudança de perspectiva também se refletiu no discurso de interlocutores oficiais do Programa e em uma estratégia oficial de comunicação descentralizada, que buscou afirmar que o público alvo do Programa não é o agronegócio, mas os pequenos e médios produtores do Corredor de Nacala.

O nosso foco é o trabalho com pequenos e médios produtores. O ProSavana trabalha com os grandes apenas com o PD, com recomendações sobre como os investimentos em agricultura deveriam ser. Se investidores estrangeiros vierem, há passos a serem observados. Como a adoção dos princípios para investimentos responsáveis, com base em recomendações da FAO e o seguimento das leis moçambicanas. Há um documento sendo compilado, com *guidelines*. Daí o investidor decide se quer vir para Moçambique ou não (Representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana, Maputo, fev. 2015).

A comparação das versões, bem como a fala de representantes do MINAG, transparece a visão de que o PD, após as críticas, não sofreu nenhuma alteração em sua perspectiva de desenvolvimento rural, aquela voltada para a transição dos agricultores de seu modo de produção tradicional para a agricultura moderna. No entanto, o PD mudou seu caráter de principal instrumento de planejamento das cadeias de valor e do desenvolvimento rural do Corredor de Nacala e de atração de investimentos, transformou-se no que mais parece um instrumento complementar, focado especificamente na forma de integração dos pequenos e médios com um modelo de desenvolvimento rural que segue orientado pelos preceitos da RV.

4.4 PLANO DE EXTENSÃO E MODELOS: A TÁBUA DE SALVAÇÃO?

O terceiro componente do ProSavana, e o que mais demorou a ser planejado, foi o **Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária – PEM**. Na visão de um entrevistado da Emater-DF que participou dos momentos iniciais de planejamento do PEM, no princípio dava-se pouca importância à perspectiva de assistência e extensão rural, tanto que a estratégia começou de fato a ser desenhada apenas em 2013. Em seu arranjo oficial, o PEM tem como instituições executoras, pelo lado do Brasil, o MDA, a ASBRAER e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR. A atuação brasileira foi coordenada pela ABC e contou, em algumas fases, com uma pequena equipe de consultores. A JICA entrou com seu consórcio de empresas japonesas de consultoria e a contraparte em Moçambique foi o MINAG. A implementação do PEM é feita pelo gabinete do ProSavana em Nampula, em parceria com as representações do Serviço Distrital das Atividades Económicas – SDAE, onde funcionam os serviços de agricultura distritais. O Projeto passou a ser descrito recentemente como o componente do ProSavana através do qual se pretendeu definir modelos de desenvolvimento agrícola, a formulação e o apoio a projetos de referência, o estabelecimento de metodologias de assistência técnica e apoio na promoção dos serviços de extensão.

Entrevistas com técnicos da JICA e da Emater-DF revelam que, ainda que o PEM estivesse previsto no desenho original do ProSavana, não havia estratégias delineadas

especificamente para o apoio a pequenos e médios produtores. O foco inicial do Programa estava, na opinião dos entrevistados, na transferência das tecnologias para a agricultura tropical em larga escala. Como relação às críticas internacionais e domésticas e mediante os novos desafios que se colocaram a partir do momento em que os agentes executores começaram a operacionalizar o ProSavana, o PEM ganhou uma nova relevância no conjunto das estratégias que conformam o ProSavana. Na visão de um representante do MDA, “a tábua de salvação do ProSavana é o PEM”⁵⁶, na medida em que se apresenta como uma forma de mostrar que o Programa não estava exclusivamente voltado para o agronegócio.

Entre os componentes do Programa, o PEM é o que melhor acomoda a necessidade de ressignificação do Programa e o redirecionamento dos discursos e estratégias para os pequenos e médios produtores. A análise dos discursos feita por Classen (2013) mostra que a cooperação japonesa no âmbito do ProSavana vem, desde 2012, apresentando um movimento de reposicionamento ao voltar cada vez mais suas estratégias e investimentos para o apoio aos pequenos e médios produtores rurais, com base em um discurso que propõe a coexistência da agricultura familiar e do agronegócio. Ainda de acordo com Classen (2013), no contexto japonês, esse reposicionamento se apresenta como uma resposta ao movimento de crítica por parte da sociedade japonesa, que só é devidamente absorvida porque a JICA possui uma política oficial e declarada de cooperação para a agricultura que está voltada aos interesses dos pequenos produtores rurais e à erradicação da pobreza rural. A existência de uma política de cooperação que define diretrizes básicas para a atuação da JICA obriga o ProSavana a encontrar uma espécie de ajustamento de conduta. A mesma lógica não opera no contexto brasileiro, em que a emergente cooperação avança desordenada, na ausência de uma política e de diretrizes nacionais. Mediante o conflito de interesses e a ausência de marcos legais orientadores, cabe à ABC, em seu frágil papel de coordenação da cooperação, reorganizar a rede de atores brasileiros engajados no ProSavana. Na visão de alguns dos entrevistados brasileiros, as repercussões domésticas e internacionais do movimento de resistência fazem com que o ProSavana seja gerido como um problema político, que exige inclusive a intermediação da Presidência da República.

Até 2013, a única instituição brasileira envolvida no planejamento do PEM, pelo lado do Brasil, era a Emater-DF. Quando começaram as críticas ao ProSavana em 2012, o MDA foi

⁵⁶ Representante do MDA entrevistado em Brasília no mês de novembro de 2013.

pressionado a participar do Programa. Até então, esse Ministério, que no Brasil é responsável pelas políticas de fortalecimento da agricultura familiar, adotava uma postura crítica e de resistência quanto à sua possível participação como agente implementador do Programa.

A Emater-DF é chamada, pela primeira vez, a colaborar com o ProSavana em 2009. Naquele momento, o foco era na transferência tecnológica e a referência era o Prodecer. No início, não havia a percepção de que a assistência técnica era importante. Então, pelo lado do Brasil, a única interlocução era a Emater-DF, por esse canal é que entra a ASBRAER. O diálogo com o MDA é feito pela assessoria internacional deles, que é muito ideologizado, leva a conversa para a análise internacional, o que trava a participação do MDA (Representante da Emater-DF, Brasília, nov. 2013).

Críticas ao ProSavana já vinham sendo feitas ao governo brasileiro, desde essa época, pelo CONDRAF, pelo CONSEA e pela Via Campesina. Para representantes do MDA, o Programa chegou como um problema a ser gerido, alegam que o Programa não encontra sintonia com as diretrizes políticas do Ministério, nem com seu *modus operandis* na cooperação internacional. O padrão de cooperação historicamente adotado pelo MDA incorpora a perspectiva de diálogo e de construção de demandas e agendas de interesses comuns, com uma trajetória de articulação regional que acontece em fóruns e processos de diálogo, como a Rede Especializada sobre Agricultura Familiar – REAF, no âmbito do Mercosul e o Grupo de Trabalho de Agricultura Familiar da CPLP, e que tem resultado em uma agenda de cooperação baseada no intercâmbio de boas experiências de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, como é o caso do PAA, do Mais Alimentos e da internacionalização de marcos legais da agricultura familiar em políticas nacionais de outros países, o que acontece, sobretudo, na América Latina. O representante do MDA demonstrou, quando foi entrevistado em novembro de 2013, um olhar crítico em relação à visão moçambicana de desenvolvimento rural na qual se respalda o ProSavana. Apontou também que não havia, por parte das contrapartes de cooperação, interesse na possibilidade de transferência do conhecimento acumulado pelo Ministério na Política Nacional de Assistência e Extensão Rural – PNATER, que, em sua visão, deveria ser a inspiração para a cooperação brasileira no âmbito do PEM.

No que se refere ao PEM, o Brasil tem um visão crítica em relação à perspectiva de RV do governo moçambicano. A visão moçambicana é a de crescer para depois distribuir. Essa é a visão presente no PEDSA, uma visão muito voltada para o aumento da produtividade. Essa perspectiva entra em choque com o que

tem sido proposto pelos atores brasileiros que atuam nesse componente do ProSavana. Não há espaço, por exemplo, para se observar o potencial dos mercados locais, ou de reprodução da lógica da PNATER. O posicionamento do MDA tem se dado a partir das diretrizes que orientam a PNATER (Representante do MDA, Brasília, nov. 2013).

O MDA, ao ser pressionado a tomar parte no ProSavana, assumiu também uma posição enfática na defesa da abertura de um diálogo com os movimentos sociais moçambicanos, ao menos no que se refere especificamente a esse componente do Programa. Segundo o entrevistado, o MDA foi o único entre os atores brasileiros da cooperação a fazer pressão para que fossem institucionalizados os canais de participação, pelo entendimento de que a participação e o controle social são aspectos inerentes às políticas brasileiras, devendo, portanto, ser princípios agregados à cooperação. Avaliou, ainda, que existe um isolamento entre os componentes do Programa e a conseqüentemente falta de diálogo e de visões compartilhadas entre os agentes brasileiros executores da cooperação, o que se confirma na visão de um dos entrevistados da Embrapa.

O MDA é o único ator brasileiro que faz pressão para que se institucionalizem os canais de participação social. Nós estamos exclusivamente focados no PI, então não sei como está o andamento do PEM. Não tenho nenhum contato com o MDA, nem com a FGV. Você sabe que o MDA e o MAPA têm linhas totalmente diferentes de pensamento, de forma de ação, né? (Representante da Embrapa em Nampula, Nampula, nov. 2014).

O posicionamento do MDA nessa controversa rede de atores que conduz o ProSavana foi resultado de uma tensa mediação. De uma lado, ao aceitar a coordenação do PEM no que se refere à cooperação brasileira, o Ministério respondeu a partir de uma atitude de fidelidade partidária e à Presidência da República, uma vez que o MDA era historicamente conduzido por quadros do PT. De outro, a postura crítica e contrariada foi coerente com suas diretrizes e foco institucional e com sua base política, formada por movimentos e federações de agricultores familiares, que fazem parte das alianças globais que se posicionam contrariamente em relação ao ProSavana.

Em janeiro de 2014, quando da realização de meu primeiro estudo de campo, o PEM estava ainda em fase de planejamento, o que acontecia principalmente em oficinas nas quais participavam técnicos brasileiros, japoneses e moçambicanos que tinham como objetivo o

desenho de modelos ou projetos de referência, cujos pilotos eram elaborados por japoneses e moçambicanos e discutidos entre todos. É importante destacar que, naquele momento, a JICA contava, exclusivamente para o PEM, com uma equipe permanente de cinco consultores japoneses que atuavam diretamente no gabinete do ProSavana em Nampula, além de equipes provisórias que se revezavam, enquanto o Brasil estava representado pelo MDA e a ASBRAER, através de uma participação que acontecia principalmente à distância ou em oficinas de planejamento e missões que ocorriam com uma periodicidade de não mais de duas vezes ao ano. Entrevistas com um consultor japonês revelam que, naquele momento, havia consenso entre os três países quanto ao foco nos pequenos e médios produtores, mas havia, pelo lado do MDA, divergências em relação ao desenho dos modelos. O que se discutia era a perspectiva de criação ou pilotagem de modelos de desenvolvimento agrícola e as estratégias do Fundo para Iniciativas de Desenvolvimento do ProSavana – PDIF (do inglês, *ProSavana Development Initiative Fund*), gerido com recursos do Programa com o objetivo de financiar projetos demonstrativos para fins de verificação dos modelos propostos. Um dos modelos que já se encontrava em fase de experimentação no âmbito do PEM, financiado com recursos do PDIF, eram *outgrower schemes*, modelos que seguem a lógica de sistemas de integração, ou *clusters*, em que agricultores de pequeno porte são liderados por agricultores comerciais de maior porte. Ao longo do tempo, observou-se que japoneses e moçambicanos foram encontrando consenso quanto às estratégias que vieram a compor o PEM, ao tempo que os atores da cooperação brasileira foram perdendo espaço. Cabe destacar que nunca houve, no âmbito do PEM, um consultor brasileiro baseado em Moçambique.

Antes de voltar a Moçambique para um novo estudo de campo, em novembro de 2014, tentei uma nova entrevista com representantes do MDA em Brasília, com o objetivo de levantar informações sobre o andamento do Projeto. Fui informada que haviam encerrado os contratos dos consultores e que o Ministério, assim como os demais agentes brasileiros, estavam ausentes na execução desse componente. Em Moçambique, o PEM encontrava-se em fase inicial de implementação, coordenado por japoneses e moçambicanos, a partir do gabinete de coordenação do ProSavana em Nampula, em uma ação articulada com os SDAEs. Havia sido elaborados cinco modelos pilotos de desenvolvimento agrícola que estavam em fase de testes e que ainda não tinham sido oficialmente levados a conhecimento público.

Em entrevistas com representantes da JICA, pude compreender um pouco o que estava em andamento. Há três modelos em teste, voltados para pequenos produtores – individuais, associados e cooperados – de até 1,5 hectares, dedicados principalmente à produção para a subsistência e de excedentes para o mercado. Nesses modelos, estão previstas iniciativas de impulso ao associativismo, acesso a crédito para aquisição de equipamentos (motobombas, moageiras etc.), sendo as cooperativas estimuladas a trabalhar com grãos como a soja e o milho, de forma a se integrar a cadeias de valor ou *clusters*. Essas estratégias já estavam em fase de implementação em vários distritos, principalmente na província de Nampula. Um quarto modelo dá seguimento à promoção dos *outgrower schemes*, com o objetivo de criação de cadeias de valor, a partir da integração de pequenos produtores a empresas de maior porte já estabelecidas no mercado, por meio de contratos agrícolas (*contract farming*). Ainda, um quinto modelo está voltado para empresas agrícolas de médio porte, que encontram dificuldade de acesso a crédito no mercado privado. A essas empresas, o ProSavana pretende oferecer linhas de crédito, além de fazer a intermediação com bancos públicos e privados. Segundo um representante do ProSavana, todos esses modelos estão em teste.

Estamos a operar todos os tipos de modelo, esperamos que em um ano possamos fazer um resumo do que são as intervenções mais adequadas. Agora o que estamos fazendo é a monitoria desses projetos, especialmente desses modelos de produção sob contrato. O PEM é para verificar as melhores formas de providenciar suporte às comunidades do Corredor, tendo em consideração também que o setor privado que lá se encontra é um parceiro bastante importante na provisão de serviços e disseminação de tecnologias (Representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana, Maputo, fev. 2015).

Em 2013, sete empresas de médio porte receberam financiamento por meio do PDIF. Elas consideradas por um entrevistado moçambicano como empresas detentoras de liderança, com experiência agrícola e em negócios, que desempenham papel importante na economia da região⁵⁷. No desenho dos modelos, são elas as responsáveis por transferir suas habilidades agrícolas aos pequenos produtores, com o apoio das equipes governamentais de assistência e extensão rural. Essa estratégia é considerada pelos formuladores da proposta como um modelo *win-win*, em que ganham todos, pequenos, médios e grandes produtores, através do

⁵⁷ Representante moçambicano no gabinete do ProSavana de Nampula 1 entrevistado em Nampula no mês de janeiro de 2014.

estabelecimento de relações de confiança. Na visão expressada por um entrevistado da JICA, essa é a solução proposta no âmbito do PEM como forma de enfrentar o desafio de integração dos pequenos e médios produtores à agricultura comercial, como solução para a descoberta tardia de que Nacala era uma região muito mais habitada do que o Cerrado e como diferenciação em relação ao Prodecer, que não teria incorporado em seu desenho essa perspectiva.

A modelagem da produção sob contrato é, na visão dos moçambicanos e japoneses, uma prioridade. O que se busca é o estabelecimento de relações de negócios entre o empresariado e o pequeno produtor, através de modelos de produção sobre os quais países como o Brasil, o Japão e os Estados Unidos já teriam anos de experiência. Para vários dos entrevistados, o que está sendo proposto no âmbito do ProSavana não é uma novidade, uma vez que sistemas de produção por contrato têm sido historicamente adotados em Moçambique, em várias cadeias de valor, como é o caso do algodão. Esses sistemas são também, de acordo com entrevistados, estimulados por organismos internacionais como o Banco Mundial e apoiados pela cooperação internacional. Essa modelagem em outros países da África, como a Zâmbia e o Zimbábue, é, por exemplo, financiada por instituições como a USAID e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, o FIDA, ligado à ONU.

Para um dos entrevistados japoneses, a integração proposta é uma prioridade sobre a qual “é fácil falar, mas muito difícil ver acontecer”⁵⁸, sendo o grande desafio o estabelecimento de uma relação mútua de confiança e de ligações fortes entre produtores de diversos níveis. Conforme um representante do Departamento Nacional de Extensão Agrária – DNEA, do Ministério da Agricultura moçambicano, também não é fácil convencer os agricultores comerciais de maior porte a aceitarem a parceria com os pequenos e médios produtores proposta nesses modelos, o que acaba por depender de um compromisso voluntário de responsabilidade social. Em sua visão, grandes produtores estrangeiros interessados em investir em Moçambique deveriam ter essas relações pactuadas através de contratos regulamentados em legislação nacional e mediados pelo estado nacional.

⁵⁸ Representante da JICA no gabinete do ProSavana em Nampula 2 entrevistado em Nampula no mês de novembro de 2014.

4.5 AS CONTROVÉRSIAS EM NÍVEL LOCAL

Com o objetivo de observar o início de implementação do ProSavana junto aos atores que compõem essa rede em nível local, cheguei, em janeiro de 2015, aos distritos de Ribaué e Monapo, tanto por indicação de representantes do gabinete do ProSavana em Nampula, quanto da UPC de Nampula. Nesses distritos, já é possível perceber a chegada do Programa e a formação da rede de gestores locais e beneficiários, bem como a escala local do movimento de resistência ao Programa. Nas localidades visitadas, as controvérsias que até então transpareciam nos discursos ganharam vida real. Na rede de atores que se formou em nível local, os camponeses são ao mesmo tempo potenciais beneficiários e agentes de resistência.

Em Ribaué, um distrito localizado à beira da ferrovia, a 340 quilômetros do porto de Nacala, acontecem algumas das experiências de modelagem do PEM, entre as quais a testagem de um modelo de produção sob contrato com a empresa Matharia Empreendimentos. Matharia é o nome de uma localidade do distrito de Ribaué, onde também tem sede o Fórum de Camponeses de Matharia, que reúne 20 associações de camponeses da região. A Matharia empreendimentos é originalmente uma fazenda colonial, que teve suas atividades agrícolas iniciadas em 1956 e interrompidas com a guerra. A mesma família retomou as atividades produtivas em 2010, regularizando sua situação, através da aquisição de um DUAT de 2.000 ha.

Nós já possuímos esse direito de uso desde a independência. Quando entrou o DUAT, nós só continuamos, temos o documento do governo, que diz que podemos explorar essa terra que já nos era atribuída faz muito tempo. Pagamos regularmente as taxas do DUAT. Portanto, temos o direito de exploração daquela mesma terra, não tiramos terra a ninguém. Pessoas vieram a explorar a nossa terra nesse meio tempo, por isso fizemos um acordo em que cedemos uma área, para que as pessoas pudessem fazer ali suas machambas, não construir casa, mas para a produção. No nosso caso, era uma ocupação de fato, não precisou de uma consulta comunitária (Empresário da Matharia Empreendimentos 1, Maputo, fev. 2015).

Em 2013, a Matharia recebeu do PDIF um financiamento de US\$ 100.000,00 para o fomento da soja, recurso que foi empregado na compra de equipamentos e na reforma de armazéns. O gado ocupa 600 hectares de pasto livre, enquanto que em outros 60 hectares são produzidos soja, milho e cebola. O projeto apresentado para o acesso ao financiamento do ProSavana envolve, além da produção em terreno próprio, o fomento da soja, a partir da

produção por contrato com uma média de 200 pequenos produtores que vivem nas imediações da fazenda. Prevê, ainda, a provisão de sementes, fertilizantes e outros insumos para que os camponeses produzam em suas próprias terras, com a garantia da compra por parte da Matharia. Nas duas primeiras safras, o principal problema enfrentado, na visão dos empresários, foi a comercialização paralela da soja a outros revendedores, o que gerou prejuízo para eles. O SDAE de Ribeauve tem trabalhado na mediação da relação entre os pequenos produtores e a empresa, inclusive na simplificação dos contratos. O diretor do SDAE considera, assim como os empresários da Matharia, que assegurar os compromissos firmados é uma das maiores dificuldades. Os empresários relatam que o sistema de fomento ainda está longe de ser lucrativo e que o fazem pela relação histórica e afetiva que têm com o lugar. Acreditam que dificilmente um agricultor comercial de larga escala aceitaria esse desafio.

A equipe do PEM visita mensalmente a fazenda, buscando oferecer orientações para a melhoria das operações de fomento. Atuam também no sentido de articular o frágil sistema de extensão rural distrital com o monitoramento dos projetos do ProSavana. Ainda não há nenhum tipo de iniciativa de transferência tecnológica promovida pelo ProSavana em Matharia. Resultados dos vários estudos promovidos a partir da cooperação da Embrapa com o IIAM nunca foram disponibilizados, nem tampouco testadas as sementes melhoradas. Os pequenos produtores que fazem parte do projeto de fomento da Matharia são assessorados por um extensionista contratado localmente pela própria empresa. Do ProSavana, os empresários esperam a capacitação para a transferência de tecnologias aos pequenos produtores. Pretendem buscar recursos no setor financeiro privado e, no médio prazo, destinar a produção de soja para a exportação, uma vez que pretendem se tornar autônomos em relação aos intermediários que operam no mercado nacional. Planejam também criar estruturas de processamento primário e já iniciaram negociações com *traders* japoneses.

A nossa estratégia é ter o produto pronto para exportação e procurar os clientes lá fora, o que acho que podemos encontrar até por via do ProSavana. Já tivemos alguns contatos com empresas ligadas aos países que financiam o ProSavana. Nós tivemos contato com um grupo japonês. Certamente eles tomaram conhecimento do que estava a ocorrer aqui por meio do ProSavana, não teria outra via para eles chegarem até nós. A princípio, a intenção era ter uma produção dedicada a eles, mas tivemos inconvenientes grandes para a obtenção da semente. Não conseguimos obter a semente que eles querem, próprias para o mercado japonês. Sementes que vinham do Zimbábue, difíceis de encontrar em

Moçambique. Mais para frente podemos tentar trabalhar com eles. Não houve uma ligação formal pelo ProSavana, mas penso que pela JICA, que tem ligações com os operadores e empresários, porque penso que uma das intenções é que parte da produção vá parar no mercado do Japão (Empresário da Matharia Empreendimentos 2, Maputo, fev. 2015).

Nunca tivemos contato com ninguém do Brasil. Sei que já passaram pelo distrito vários empresários. A ideia que fiquei é que os brasileiros vêm mais com interesse de produzir aqui, para conhecer as condições. Mas contato conosco não houve nenhum (Empresário da Matharia Empreendimentos 2, Maputo, fev. 2015).

Realizei uma roda de conversa com aproximadamente 10 camponeses do Fórum de Matharia, uma conversa que foi mediada pela vice-presidente da UPC de Nampula. Os camponeses associados ao Fórum vivem em uma estreita faixa de terra que fica entre a fazenda Matharia e a nova estrada de asfalto. A eles foi atribuído um DUAT coletivo, em terras que fica na outra margem da estrada, através de um processo facilitado por ONGs moçambicanas, independente do ProSavana. Durante a conversa, foi possível observar que nem todos os camponeses da localidade ficaram satisfeitos com o processo de cessão de uso das terras à Matharia Empreendimentos. Especialmente os que vivem nas imediações da fazenda e que tinham suas machambas dentro do que hoje é área cedida à empresa.

Depois da guerra, a população começou a produzir [nas terras do que era a fazenda colonial], mas quando voltou o filho, em vez de indenizar, mandou expulsar. Eles [os que foram expulsos] estão hoje em uma pequena área na entrada. Mas numa reunião que teve com a SDAE, o próprio filho [do fazendeiro] disse: eu vou indenizar as pessoas. Até agora nada aconteceu. Quando se fala sobre o ProSavana, aqueles da agricultura [SDAE] em vez de procurar saber, trazem ameaça, por isso que as pessoas ficam um pouco assim humilhadas. Só mesmo eu que estou falando diretamente essas questões, porque ali estava mesmo a se viver (Representante do Fórum de Camponeses de Matharia, Ribaué, jan. 2015).

Quando perguntei aos camponeses se eles já haviam recebido algum tipo de apoio no âmbito do ProSavana, o presidente do Fórum respondeu da seguinte forma:

ProSavana até agora não, nunca nos apoiou. Só foi investir mesmo lá na Matharia empreendimentos, e eles mesmos era para investir essa ProSavana aqui. Mas aqui eles não consideram, estavam a levar as coisas [o fomento] para outras localidades onde entrou soja. Para outras partes que não pertencem aqui. Não trabalham com o Fórum de Matharia. Nunca ofereceram nada da Matharia

Empreendimentos. De outras ONGs sim (Representante do Fórum de Camponeses de Matharia, Ribaué, jan. 2015).

Na visão do diretor do SDAE, os conflitos que ocorrem entre os empreendedores e os camponeses na localidade de Matharia são influenciados por pressão externa, da UPC e da UNAC. De fato, o caso de Matharia tem sido acompanhado pelo movimento camponês e ganhado visibilidade, como uma expressão no território das controvérsias que caracterizam o ProSavana. O representante do SDAE considera que há boa intenção por parte do empresário da Matharia e que todos aqueles que acessam recursos do ProSavana acabam por sofrer pressão e críticas.

O segundo caso por mim observado é o de Monapo, um distrito que fica a aproximadamente 50 quilômetros do Porto de Nacala, uma região onde existiam muitas fazendas coloniais e que é hoje é um dos principais focos de conflito de terras. É também um dos distritos prioritários do ProSavana, onde estão sendo experimentos modelos piloto do PEM, voltados para pequenos produtores de até 1,5 hectares. O diretor do SDAE de Monapo relatou que a atuação do ProSavana em sua região acontece nas seguintes frentes: i) ensaios na área de investigação agrária, com o objetivo de análise de solos e da adaptabilidade das culturas e tecnologias; ii) fortalecimento das associações e fóruns e da união de camponeses; e iii) emissão de DUATs e legalização da terra dos produtores. Segundo o entrevistado, há um campo do IIAM na localidade de Itoculo, em que se realizam experiências de “introdução de novas variedades que se adaptam melhor às condições do distrito”⁵⁹ e de transferência tecnológica aos produtores locais, com o apoio de extensionistas do SDAE, que atuam juntamente com técnicos do IIAM e cooperantes da JICA. Lá, são trabalhadas culturas como o milho, a soja e feijões. No distrito já recebe apoio do ProSavana, a Cooperativa de Produtores de Nacololo, e estava em negociação o crédito à UDC de Monapo, para a compra de uma moageira.

De acordo com o diretor do SDAE de Monapo, um dos objetivos do ProSavana é assegurar o acesso à terra aos pequenos produtores; segundo ele, pretende-se “ajudar aqueles produtores que não conseguem sozinhos tratar o DUAT, porque envolve alguns custos. Então o Programa vai ajudar nesse componente dos custos”⁶⁰. Em relação à emissão de DUATs e à

⁵⁹ Diretor do SDAE de Monapo entrevistado em Monapo no mês de janeiro de 2015.

⁶⁰ Idem.

chegada de produtores estrangeiros, há, na visão do entrevistado, uma “relação saudável”⁶¹. Em sua visão, não há em Monapo conflito de interesses quanto ao uso e aproveitamento da terra. As grandes empresas estariam se instalando em terrenos que foram fazendas coloniais, onde a população pratica agricultura. Estariam ainda ajudando os produtores em suas lavouras, com a disponibilização de sementes, assistência técnica e garantia de compra de sua produção. Para o diretor, as empresas agrícolas de grande porte que se fixam em Monapo, em princípio, não têm relação com o ProSavana.

Vem se instalar individualmente, como qualquer cidadão moçambicano ou estrangeiro, seguem todos os trâmites legais pra obtenção do DUAT. Todo o processo de consultas é seguido. Nesse momento, o ProSavana ainda não está a trabalhar com os grandes produtores aqui. Mas é interesse do ProSavana fazer essa ligação das grandes empresas com os produtores individuais para gerar algumas vantagens para esses pequenos (Diretor do SDAE de Monapo, Monapo, jan. 2015).

Na entrada do SDAE de Monapo, estão fixados cartazes elaborados a partir da nova estratégia de comunicação do ProSavana. Em uma linguagem de revista em quadrinhos, buscam mostrar o foco do Programa no apoio aos fóruns, associações e cooperativas dos pequenos produtores. Essa é, segundo o entrevistado, uma forma de mostrar aos moçambicanos o que, de fato, é o ProSavana.

Muitos pensavam que era um projeto que vinha levar terra de pessoas, mas fizemos entender que é um programa do governo, que visa a apoiar os próprios produtores, para sair da subsistência onde estão e elevar o nível de produção e a qualidade de vida. (...) Penso que há um problema de percepção, eu acho que algumas pessoas procuram deturpar, fazem uma relação do programa ProSavana moçambicano com aquele que aconteceu no Cerrado brasileiro, porque esse programa inclui o Brasil e o Japão. Então as pessoas correram a pensar que seria implementado nos moldes do cerrado brasileiro. E nós estamos explicando que não é bem isso. Acontece que muitas ONGs, se calhar para tirar algum proveito, não sei por quê, não sei para quê, foram desinformando sobre o que é o ProSavana, essa é a razão por que estamos explicando mais detalhadamente. Usamos de comícios, reuniões, rádio comunitária, distribuímos cartazes para as pessoas perceberem o que é o ProSavana de verdade. E a população está a entender (Diretor do SDAE de Monapo, Monapo, jan. 2015).

Apesar da visão do diretor do SDAE de Monapo, o que se percebe na região, a partir da visão dos camponeses, é um clima de tensão e desconfiança. Vários relatos indicaram indícios da

⁶¹ Idem.

chegada de grandes produtores na região. Em 2012, na visão de um representante da sociedade civil local, teve início, na localidade de Nacololo, um empreendimento agrícola sul-africano dedicado ao cultivo da soja e do feijão. Segundo ele, “olhando para o que esse produtor está fazendo e o que se está planejando no ProSavana para o Corredor de Nacala, naturalmente se faz uma associação, mas não há nada que oficialmente faça a ligação”. Primeiramente, a empresa se instalou em uma área de 600 ha, onde existia uma fazenda de algodão. Enquanto o empreendimento se manteve restrito a essa área, não houve conflito. Mas aos poucos a empresa começou a expandir as suas cercas e tomar áreas de produção dos camponeses:

Começamos a ver tratores a abrir picadas, o empresário dizendo que a área não chegava, que tinha que aumentar para a nossa área. Mas confiamos ali como nosso, consideramos como nosso celeiro, sem aquela área morremos de fome. Foi aí que começamos a revoltar contra ele. Perguntamos: como vão entrar nessa área? Disseram: Já demos dinheiro ao régulo, ao administrador, essa área aqui já nos pertence. Então fizemos a primeira carta para o governo, para nos explicar como entraram lá sem consulta comunitária. O administrador não veio. Aí vimos: esse não é bom empresário, quer nos arrancar à força (Liderança camponesa de Nacololo, Monapo, jan. 2015).

A partir de então, se iniciou um movimento organizativo que conta com o apoio da Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz de Nampula, da UDC de Monapo, da UPC de Nampula e da UNAC. Os camponeses da localidade questionam o processo de consulta comunitária e a cessão de DUAT de áreas que até então eram ocupadas por suas machambas. Demandaram do governo distrital uma cópia da ata da consulta comunitária, pois nem mesmo sabem quem foram as lideranças locais que assinaram o documento de cessão da área, muito menos quantos hectares foram cedidos ao empresário sul-africano. Seis meses depois, ainda não haviam recebido o documento. Na visão de um dos principais porta-vozes dos camponeses de Nacololo, o DUAT foi comprado pela troca de emprego e dinheiro, sem que fosse seguida a lei que regulamenta as consultas comunitárias: “demarcaram nosso bloco sem o nosso conhecimento”⁶². De acordo com os camponeses, a área que está sendo ocupada pela empresa é a única com a qual ainda podem contar, pois a comunidade onde vivem já está cercada por outras duas grandes fazendas de banana e de sisal. Segundo eles, o empresário nunca ofereceu sementes ou qualquer tipo de apoio, e dizem: “também a gente não vai aceitar, do jeito que eles vieram, do

⁶² Liderança camponesa de Nacololo entrevistado em Monapo no mês de janeiro de 2015.

jeito que eles chegaram ninguém vai aceitar”⁶³. Os grandes produtores têm acesso ao DUAT, mas os pequenos nunca tiveram seu direito à terra regularizado:

Nós não temos DUAT, cultivamos na base da lei costumeira, que nossos avós têm seus cemitérios lá. Na divisão que faziam os tios e os avós. Mesmo um camponês que tinha o DUAT teve suas áreas tomadas. Eu perdi dois hectares. Aquela senhora teve seus cajueiros destruídos e não recebeu nada (Liderança camponesa de Nacololo, Monatpo, jan. 2015).

Outras duas situações similares estão acontecendo em Monapo, nas localidades de Seabra e Itoculo, e sendo acompanhadas pelo movimento camponês. São terras que no passado foram fazendas coloniais e que hoje são ocupadas pelos camponeses. Os vários relatos, coletados em reuniões feitas com membros das comunidades e autoridades locais, não deixam dúvida quanto ao fato de que há nessas áreas processos em curso de emissão de DUAT para grandes extensões de terra e de que estão sendo forjados processos irregulares de consulta comunitária. Mais uma vez, o movimento demandou explicações por parte das autoridades locais, sem receber respostas, e as lideranças locais começaram a ser intimidadas e ameaçadas pelas autoridades. A UDC de Monapo tem um papel fundamental na liderança desse processo de resistência e mediação de conflitos. Foi formada, em 2013, a partir da união de vários fóruns de camponeses do distrito e reúne um total de 8.568 membros. Essa União tem forte ligação com a UPC e a UNAC. Suas lideranças expressam uma visão crítica em relação ao ProSavana, associada à ameaça de usurpação de terras ao longo do Corredor de Nacala e formada a partir de informações a que têm acesso principalmente em reuniões da UPC em Nampula. O primeiro contato oficial que tiveram com o ProSavana foi através da oferta de apoio, em 2014, quando representantes do PEM, japoneses e moçambicanos, junto com o diretor do SDAE local, estiveram na sede da UDC de Monapo, em uma tentativa de negociações que ainda se encontrava sem desfecho até minha última visita à região.

Na semana passada, veio um grupo do ProSavana, com um membro da SDAE e um japonês. Disseram que iam nos trazer uma moageira moderna que pila e mói, a título de empréstimo. Depois de moer e vender a farinha, teria que devolver o dinheiro. Mas essa coisa de ProSavana está a nos ameaçar aqui, porque estamos escutando que vai ocupar uma área de 14 milhões de hectares. Então perguntamos: agora, se nós recebermos essa moageira, será que não iremos perder as terras das populações? Eles como resposta disseram que não, que não

⁶³ Idem.

vão arrancar terras dos camponeses. Mas tem também uma carta da UNAC que está andando por aí, perguntamos se eles já tinham dado uma resposta, e eles disseram que não estavam nessa parte de terras, que só apoiavam médios e pequenos, fóruns, uniões, cooperativas agrícolas. Dissemos a eles que não íamos dar resposta naquela hora, porque primeiro vamos dar informação a nossos chefes da UPC de Nampula. A moageira é uma boa coisa, porque precisamos, mas sem ordem de nossos dirigentes em Nampula não dá. Paramos aí. Ainda não assinamos contrato. Eles estão em Nampula em nossa espera. Mas vamos antes também reunir os fóruns (Presidente da UDC de Monapo, Monapo, jan. 2015).

Na visão do representante da Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz de Nampula, está em formação em Monapo um movimento local que começa a ganhar consciência sobre seu direito à terra e a se organizar para reivindicá-lo, em um processo que ainda é muito frágil. Em sua opinião, a comunidade local tem medo de se posicionar frente às autoridades. Os que se envolvem no processo de mobilização local são chamados e ameaçados, uma informação que se confirma por parte dos camponeses de Seabra – localidade em Monapo – e que se observa também no caso dos camponeses associados ao Fórum de Matharia. Gestores do ProSavana, moçambicanos e japoneses diretamente envolvidos na implementação, observam essa movimentação com um viés reverso. Sugerem a existência de um movimento de contrainformação por parte da UNAC, que estaria influenciando os camponeses a não aderir aos projetos do PEM. Deslegitimam o movimento de reação, a partir de uma visão de que iniciativas como a campanha Não ao ProSavana e suas ações descentralizadas junto aos camponeses da base da união são “contra o desenvolvimento”⁶⁴, que negam aos pequenos produtores os benefícios da modernização. A fala da vice-presidente da UPC de Nampula expressa bem a visão dos camponeses que estão na base:

Não é que nós não queremos as tecnologias, e que nós estamos contra o ProSavana, mas queremos o nosso programa daqui, queremos ser formados em nossas próprias tecnologias que nós mesmo podemos aplicar. Nós temos adubos tradicionais, não conseguimos dinheiro para compra de adubos químicos, nós mesmo conseguimos adubar nossas machambas e tirar nossa produção. Com a compra de adubos não vamos conseguir, herbicidas custam muito dinheiro, a nossa vida não há de ir além. Nós gostaríamos que nos ajudassem a levar nossas técnicas mais à frente. Queremos extensionistas que possam nos apoiar em nossas próprias técnicas. As técnicas do ProSavana não estão a ajudar, elas pedem os produtos químicos, se não, não sai boa produção. Precisamos das técnicas para a agroecologia. Precisamos de sementes que não precisem de

⁶⁴ Termo utilizado em entrevista conjunta em Nampula, tanto pelo representante da JICA no gabinete do ProSavana em Nampula 2, quanto pelo representante moçambicano no gabinete do ProSavana em Nampula 2, no mês de novembro de 2014.

químicos. A nossa semente não é tão complicada, semeando bem sai produto, sai muito bem. (...) Nós precisamos do nosso ProSavana daqui mesmo. Não queremos ProSavana viente. Queremos ProSavana de cabo curto, é isso o que pode nos assegurar. Por que confiar em ProSavana de outro país? porque eles vêm aqui para explorar para outro país. Desenvolvimento que eles se referem é para terra deles e não aqui para Moçambique. Queremos desenvolver nossas próximas técnicas (Vice-Presidente da UPC de Nampula, Ribau, jan. 2015).

4.6 A DANÇA DOS ATORES NO REDESENHAR DO PROGRAMA: ADAPTAÇÕES DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

O início do processo de implementação do ProSavana em Moçambique é marcado por importantes mudanças nos discursos e estratégias, assim como nas associações entre os atores que dão sustentação a essa iniciativa de cooperação trilateral. O que se percebe, em um esforço coordenado entre os governos dos três países, são basicamente dois movimentos: i) a tentativa de dissociar o ProSavana de qualquer iniciativa de atração de investidores e produtores estrangeiros para o Corredor de Nacala; e ii) a alteração do foco do Programa para a integração dos pequenos produtores à agricultura comercial. A partir deles, são renegociadas prioridades e estabelecidas novas associações entre os atores da cooperação. Nessa repactuação, a cooperação brasileira e a perspectiva de CSS perdem relevância. Os atores inicialmente arregimentados, especialmente a FGV Agro, associados aos interesses do agronegócio brasileiro, perdem espaço, enquanto que o MDA, convocado pelo governo brasileiro para atender ao redirecionamento do foco do Programa, tem uma participação que exige uma tensa mediação e que tem como resultado a não absorção da experiência brasileira de fortalecimento da agricultura familiar como política pública a ser adotada como referência no lugar do Prodecer. A alteração de rumos do ProSavana faz com que as associações entre japoneses e moçambicanos se fortaleça. Praticamente sem a participação da contraparte brasileira, são redesenhados os componentes do Programa, especialmente o PD e o PEM, e dirigidos esforços para a experimentação de modelos de integração de pequenos e médios produtores à agricultura comercial.

Apesar da mudança dos discursos e do desenho do ProSavana, a perspectiva de atração de investimentos externos e de produtores brasileiros, tão explicitamente marcada no desenho

original do Programa, parece não ter sido abandonada, mas adiada, ou ainda, deslocada do ProSavana. O que se observa é a tentativa de limpeza do Programa, de sinais que o associam ao interesse de formação de uma nova rede do agronegócio internacional na Savana moçambicana. A imbricada relação entre cooperação, investimentos e financiamento, que caracterizava o desenho original do ProSavana, e a rede de atores organizada para assegurar sua sustentação não encontra estabilidade e se desfaz. O que não significa que esses atores não estejam se associando em torno de seus interesses por fora do Programa. O Corredor de Nacala segue como um eixo logístico estratégico de investimentos brasileiros e japoneses associados à expansão de novas fronteiras agrícolas e minerais. Surgem também novos instrumentos, como é o caso do Projeto das Estratégias de Desenvolvimento Econômico do Corredor de Nacala, o PEDEC-Nacala, lançado em 2014. Na opinião de alguns entrevistados, é para esse instrumento e suas agência operadoras que migram alguns dos planos originalmente pensados no âmbito do ProSavana e de seu Plano Diretor.

Os casos de Ribaué e Monapo mostram que estão paralelamente em curso no Corredor de Nacala a descentralização de duas redes de atores, ou agregados sociais, e suas respectivas estratégias e visões de desenvolvimento rural. Além da formada por agentes do governo moçambicano e da JICA, há um potente movimento de descentralização da rede de resistência ao ProSavana conduzido pela UNAC. Um amplo processo de mobilização e organização camponesa, que já estava em curso com a formação da UPC de Nampula, em 2012, e que transporta para planos locais o movimento global de denúncia à usurpação de terras e que tem no ProSavana um de seus principais focos de resistência internacional. Como resultado, as controvérsias associadas ao Programa ganham tradução local. Os camponeses dos distritos de atuação do ProSavana acabam por assumir ao mesmo tempo o papel de protagonistas da resistência e de potenciais beneficiários. Aqui, ganha sentido o que Patel (2013) identifica como uma representação esquizofrênica dos pequenos produtores na nova RV, ao mesmo tempo tidos como importantes “interlocuções vocais” e “vítimas mudas”, ou ainda, simultaneamente como “pioneiros na fronteira do desenvolvimento agrícola” e “antigos remanescentes da economia agrária do século XIX”. Na escala mais local, é nos corpos dos camponeses, como o do presidente da UDC de Monapo, ou das lideranças de Matharia, que se expressam as controvérsias que despontam do confronto entre os movimentos globais que defendem a soberania alimentar e os que promovem a nova RV.

Independente da mudança de foco do Programa, a Embrapa seguiu trabalhando no que considerava como o desenvolvimento de uma base tecnológica agrária adequada às condições da região, mas que acaba se revelando inadequada ao perfil da grande maioria da população rural moçambicana, composta por pequenos produtores. No esforço de adequação do desenho do ProSavana a um contexto moçambicano em que praticamente não existem grandes e médios produtores, é inicialmente atribuído ao experiente agronegócio brasileiro o estratégico papel de transmissor da *expertise* agrícola tropical brasileira. Na fala dos entrevistados da Embrapa, a internacionalização do agronegócio brasileiro aparece como uma estratégia complementar para se viabilizar a transferência da plataforma tecnológica aos médios e pequenos produtores do Corredor. Cabe notar que essa é uma visão percebida apenas na fala dos entrevistados brasileiros e que encontra sentido quando se observam os primeiros eventos oficialmente promovidos oficialmente pela ABC. O projeto de atração de produtores brasileiros, por diferentes razões que não constam como objetivo deste estudo, não se concretizou, porém, o que se pode observar no constante processo de ressignificação do Programa e de adaptação das estratégias é que a perspectiva de atração de grandes produtores estrangeiros, experientes e capazes de se apropriar das novas tecnologias para a agricultura tropical e de transferi-las aos produtores locais, segue como uma espécie de herança do desenho original. Os grandes e médios produtores, moçambicanos ou estrangeiros, assumem cada vez e de forma mais contundente no redesenhar do Programa o papel não apenas de agentes da transferência tecnológica, mas também de atores responsáveis pela integração dos pequenos produtores às cadeias produtivas, através de modelos de subcontratação. Ainda que de diferentes formas, assim como nas estratégias da AGRA, é atribuído ao setor privado a responsabilidade pelo desenvolvimento rural dos pequenos produtores e sua inserção na agricultura comercial. Um papel que na primeira etapa da LRV, como vimos no segundo capítulo, foi desempenhado com forte apoio dos estados nacionais.

A mutação do foco do ProSavana para a inclusão dos pequenos produtores ganha centralidade principalmente no desenho do PEM. Em relação à cooperação brasileira nesse componente, o que se observa é que o MDA é demandado, pela alta cúpula do governo federal brasileiro, a tomar parte no Programa, principalmente pela necessidade de mediação de conflitos. Apesar da ampla atuação brasileira na construção de uma política nacional voltada para o fortalecimento da agricultura familiar e da demanda do movimento crítico ao ProSavana por políticas dessa natureza, a experiência do MDA não é absorvida como uma referência a ser

transferida. No contínuo processo de ressignificação do ProSavana, a perspectiva de transferência Sul-Sul é abandonada. Com isso, o Brasil deixa definitivamente de ser um ator relevante nesse arranjo de cooperação trilateral, e Moçambique segue em sua trajetória de políticas modernizadoras para o meio rural, marcadas pela ausência de políticas públicas capazes de responder ao perfil e aos anseios de seus camponeses.

CONCLUSÃO

Quando me propus a estudar o ProSavana, em 2011, o Brasil vivia um momento completamente diferente do qual me deparo, em meados de 2016, na conclusão desta tese. O ProSavana, no início da pesquisa, pegava carona em uma conjuntura de altas taxas de crescimento econômico, e o país começava a ser reconhecido internacionalmente como uma potência emergente, um campeão entre as nações em desenvolvimento. Em 2011, o Brasil se projetava internacionalmente como um estado desenvolvimentista, capaz de crescer economicamente, reduzir a pobreza e promover a inclusão social; como um país capaz de transformar o setor agrícola em um dos mais importantes motores do desenvolvimento nacional, de garantir a segurança alimentar e nutricional e de combater a fome com políticas públicas – uma verdadeira inspiração para os líderes africanos. O estreitamento das relações entre os países do Sul era uma prioridade da política externa e comercial, que tinha como estratégias paralelas – e por vezes complementares – a internacionalização de grandes empresas brasileiras e a oferta de cooperação técnica para outros países em desenvolvimento. De 2011 para cá foram muitas as relações de cooperação, os investimentos e os financiamentos estabelecidos entre o Brasil e os países africanos, em especial os de língua oficial portuguesa.

Como ator emergente da CID, o país foi promovido, tanto nos discursos diplomáticos e presidenciais, quanto por organismos internacionais, a provedor de conhecimento, difusor de boas práticas de políticas públicas e de visões de desenvolvimento para os demais países do Sul, o que resultou, entre os anos de 2003 e 2010, correspondentes ao governo Lula, em uma significativa expansão ou, como muitos têm se referido, um *boom* da cooperação brasileira. No que se refere à agenda da agricultura e da segurança alimentar e nutricional, essa expansão foi ainda mais expressiva, dado o cenário internacional de busca de respostas para a crise alimentar de 2006 e os internacionalmente reconhecidos resultados positivos do Fome Zero. Isso fez com que visões de desenvolvimento rural e políticas públicas nacionais voltadas para a garantia da segurança alimentar e nutricional e para o combate à fome fossem movidas para países africanos através de acordos de cooperação técnica. Nesse contexto, e com base em argumentos de similaridades de condições agroclimáticas e de estágio de desenvolvimento, o Brasil procurou, através do ProSavana, mover tecnologias em agricultura tropical de sua empresa nacional de investigação agrária, juntamente com os empreendedores do agronegócio, para o outro lado do

Atlântico, reproduzindo um modelo já testado no próprio país com o apoio da cooperação japonesa.

Em 2012, já no governo Dilma Rousseff, houve significativa mudança de prioridade e redução dos investimentos brasileiros na cooperação técnica. A promoção do Fome Zero e das estratégias nacionais para a agricultura e a segurança alimentar e nutricional deixaram de constar na agenda presidencial e passaram a ser mais explicitamente promovidos os interesses comerciais brasileiros nas relações Sul-Sul, em detrimento da perspectiva de solidariedade. Nos últimos anos, mediante um cenário de grave crise política e econômica, a CSS sofreu significativos cortes orçamentários, o que comprometeu a renovação e a continuidade dos projetos. Portanto, o período em análise no âmbito desta tese (2009-2016), caracteriza-se por um primeiro momento em que o Brasil se destacava como um emergente ator da CID, na carona de um ciclo de prosperidade econômica e inflexão da política externa, seguido de uma fase de declínio que tem início em 2013, quando começaram a se sentir os impactos da grave crise política e econômica e da redução orçamentária destinada à CSS.

O ProSavana foi negociado em um momento em que havia um significativo investimento do governo brasileiro no fortalecimento dos elos entre o Brasil e a África, na construção de um discurso político sobre a CSS e nas negociações de alto nível para o estabelecimento de acordos de cooperação considerados como estruturantes, como foi o caso do ProSavana. Porém o dinamismo das negociações diplomáticas não se converteu em capacidade de operar os projetos de cooperação. As condições institucionais e financeiras necessárias para a coordenação, implementação e monitoramento desses novos projetos nunca chegou a ser criada. O dinamismo inicial também não foi acompanhado de esforços para o estabelecimento de diretrizes comuns ou pactos internos entre os diversos agentes implementadores da cooperação brasileira, nem mesmo no interior de um mesmo país ou projeto. No caso do ProSavana, não existiu diálogo entre a Embrapa, a FGV Agro e o MDA, que trabalharam sempre de forma dissociada e a partir de perspectivas de desenvolvimento rural divergentes. O que se observa é que seguiu prevalecendo na cooperação brasileira a política da não política, sob a justificativa da não interferência e da cooperação por demanda. Na ausência de uma base institucional orientadora, de uma política nacional de CID, abriu-se espaço para que os arranjos de cooperação, que necessariamente exigem acordo entre as partes, fossem construídos a partir da

formação de redes de atores que respondem aos mais variados interesses e agendas, nacionais e internacionais, públicos e privados. O que observei no caso do ProSavana foi um enorme distanciamento entre a policy, ou seja, o discurso oficial da emergente cooperação brasileira e a prática da implementação, o que se explica, em parte, pela fragilidade institucional do aparato da cooperação, mas, sobretudo por dois aspectos: i) a superestimação das perspectivas de similaridades e transferibilidade de visões e políticas de desenvolvimento entre os países do Sul; ii) os encobertos interesses comerciais e as imbricadas relações entre cooperação técnica, investimentos e financiamento.

A partir da observação do ProSavana, é possível questionar alguns dos princípios básicos recorrentes nos discursos da cooperação brasileira, o que começa pela relativização da própria noção Sul-Sul. Grande parte dos acordos trilaterais que se formalizaram nos últimos anos está vinculada a agendas de desenvolvimento que se definem não exclusivamente entre países do Sul, mas com participação ativa de países do Norte e organismos internacionais, e que muitas vezes decorrem de definições políticas concertadas em espaços de negociação multilaterais ou a partir de interesses corporativos multinacionais. Esse é o caso do ProSavana, que, na cooperação triangular entre os governos do Brasil, Japão e Moçambique, se propõe a transferir à Savana moçambicana uma determinada visão de desenvolvimento rural associada à experiência do Cerrado brasileiro, mas que, quando observada desde lentes mais abertas e com um olhar de longa duração, pode ser percebida como alinhada à agenda global da Longa Revolução Verde e aos interesses de expansão capitalista de uma antiga aliança de negócios agrícolas e minerais entre o Brasil e o Japão.

Nesse sentido, me parece acertada a opção de estudar o ProSavana com uma perspectiva relacional e analisar a cooperação mais do que como uma simples experiência de transferência Sul-Sul, e sim como um processo de composição, mobilidade e mutação de visões e estratégias de desenvolvimento rural entre duas territorialidades. Sob essa ótica, o ProSavana é, por mim, percebido como uma composição de múltiplos atores e interesses, que ganha vida real a partir de um acordo de cooperação firmado e coordenado pelos governos dos três países proponentes, sendo que, nessa composição, o Brasil assume originalmente o papel de transmissor de uma determinada visão e de tecnologias de desenvolvimento rural, pronta para ser empacotada e movida para a Savana moçambicana. A subestimação da complexidade deste processo de

transferência/mobilidade me faz também considerar como acertada a proposta de analisar a emergente cooperação brasileira, a partir do olhar sobre suas controvérsias e disjunções. O que fiz no âmbito desta tese foi o rastreamento das associações entre os diversos atores e interesses envolvidos no ProSavana, da escala global à local, buscando mostrar como se constroem as principais narrativas e despontam as controvérsias e como o programa vai sendo constantemente resignificado em busca de uma visão estabilizada, o que até o momento de conclusão deste estudo ainda estava longe de ser alcançado. Busquei ainda analisar como é composta e traduzida a experiência brasileira e como esta se comporta e se transforma quando é movida para o continente africano, com especial atenção às continuidades e disjunções desse processo.

O exercício de rastreamento permite observar que, na primeira etapa (2009-2013), formou-se uma potente associação de atores conduzida pelos governos dos três países que, através de uma série de momentos de negociação de alto nível, compuseram uma visão estabilizada sobre o ProSavana, traduzida na voz de seus principais interlocutores e no desenho original do Programa. Essa visão, claramente associada à promoção de uma nova etapa da Revolução Verde e aos interesses do agronegócio, logo se desestabilizou quando surgiu o movimento de contestação, antes mesmo de iniciada a implementação. Abriu-se, então, a segunda etapa, iniciada em 2013, quando o Programa entrou em um longo processo de resignificação: buscou descartar sinais de interesses comerciais e alterar o foco para a integração dos pequenos produtores à agricultura comercial. Nesse movimento, as associações entre os agentes implementadores japoneses e moçambicanos se fortaleceram, ao tempo que os atores brasileiros deixaram de ser relevantes, juntamente com a perspectiva de transferência da experiência brasileira e da própria CSS.

A primeira etapa da análise, que tem início com as negociações trilaterais em 2009, foi marcada pela oferta, por parte do Brasil e do Japão – que começavam a se perceber como parceiros no enfrentamento do problema da garantia da segurança alimentar global –, do que consideravam como uma solução para o que percebiam como uma estagnação agrícola em Moçambique; oferta que vai ao encontro dos objetivos expressos nos principais instrumentos de planejamento de desenvolvimento rural da União Africana e do governo moçambicano. O ProSavana, tal qual formulado originalmente, com base na transferência a um novo continente de uma história de inovação em agricultura tropical, desenvolvida a partir dos adventos da revolução

tecnológica agrícola das décadas de 1960 e 1970, pode ser percebido como mais uma rede de atores, ou um novo agregado social, que dá sustentação ao que Patel (2013) considera um continuado processo de promoção da Longa Revolução Verde. Defendo nesta tese que o ProSavana foi a tentativa de criação de uma nova articulação internacional – como é o caso da Agra e da Nova Aliança – voltada para a promoção de uma nova etapa da Revolução Verde na África. Uma aliança formada a partir de novas dinâmicas que se diferenciam das que são mais recorrentemente analisadas: as que tendem a focar na manutenção da hegemonia norte-americana, do G7 e de suas corporações e no lugar central que os EUA têm nos sistemas alimentares globais.

Argumento que esse novo agregado social, conduzido pelos governos dos três países, encontra suas origens em uma antiga parceria nipo-brasileira voltada para a consolidação de cadeias produtivas de *commodities* agrícolas e minerais e tem como objetivo a integração do Corredor de Nacala a essas mesmas cadeias produtivas globais a partir de determinados modelos de desenvolvimento e de alianças já testadas em território brasileiro. A parceria do Brasil e do Japão no Corredor de Nacala, que se revela em sociedades de negócios como o consórcio Corredor Logístico Integrado de Nacala S.A., a Vale S.A. e a cooperação para o ProSavana, vai ao encontro de um amplo projeto nacional moçambicano baseado na atração de investimentos externos para o desenvolvimento de megaprojetos em dois campos considerados como estratégicos, a agricultura e a mineração, que não por acaso são também os mais importantes motores da economia brasileira. Parece estar em curso, no Corredor de Nacala, um mesmo projeto já enraizado no Brasil, que tem nos corredores logísticos eixos estruturantes de cadeias globais de valores minerais e agropecuários, interligados aos mercados internacionais, e que relevam a complexa relação estabelecida entre estado e setor privado. Esse é o caso, por exemplo, do que vem sendo denominado no Brasil como “saída pelo Norte”, uma estratégia logística para o barateamento e ampliação da capacidade de escoamento da produção de grãos do Cerrado, através de novos corredores, como o de Carajás e, mais recentemente, do Tapajós, ambos na região amazônica brasileira. Entendo que esse é um relevante aspecto não apenas para se compreender as imbricadas relações de cooperação, investimentos e financiamento que caracterizam o *boom* das relações Sul-Sul brasileiras no período em análise, mas também como forma de observar em que medida determinadas características do modelo desenvolvimentista da

política nacional de países emergentes, como Brasil e a China, moldam os novos arranjos de desenvolvimento que se formam em Moçambique.

O que pude observar neste estudo, a partir das múltiplas associações entre os três países proponentes da cooperação no Corredor de Nacala e da análise do que são consideradas transferências mais suaves, é que, quando ao invés de programas e instrumentos são transferidas ideias, ideologias e conceitos, o Brasil acaba por desempenhar o papel não apenas de transmissor de um modelo de desenvolvimento rural e de tecnologias agrícolas tropicais, mas também de determinados conceitos que estão na base do modelo desenvolvimentista nacional, principalmente, aqui, a criação de corredores logísticos enquanto eixos estruturantes das cadeias do agronegócio e da mineração – uma tendência que, além de seguir em expansão no Brasil, é também orientação da União Africana expressa no NEPAD e recomendação de organismos internacionais, a saber, o Banco Mundial.

Como bem observam Scoones et al. (2016), a forma das alianças entre o estado e os negócios forjadas domesticamente nos países de origem estrutura a maneira pela qual estas mesmas são exportadas para a África. Nesse sentido, me parece interessante, como futura agenda de estudos, a observação sobre como essas redes de atores e interesses, públicos e privados – nas quais o Brasil tem um papel de protagonismo –, que se organizam em torno de corredores logísticos associados à abertura ou expansão de novas fronteiras agrícolas e minerais, se movimentam pelo globo. E, em que medida, a cooperação técnica brasileira seguirá associada a esse tipo de negócio internacional⁶⁵. No caso do ProSavana, o que pude observar é que essa nova aliança, ou rede de atores (brasileiros, japoneses e moçambicanos) não conseguiu se estabilizar, o que se coloca como uma relevante questão, que não tenho a pretensão de responder por completo, ainda que seja possível aportar alguns elementos.

O movimento denunciante de rejeição ao ProSavana, que tem início em 2011, foi um dos principais fatores de desestabilização desse agregado social, em especial das relações entre os

⁶⁵ Alguns dos atores chaves para se compreender os nós dessa rede, além dos agentes dos estados nacionais, são as multinacionais Vale e Mitsui, as associações de produtores rurais de soja e algodão do Centro-Oeste brasileiro, as *traders* japonesas e a Fundação Getúlio Vargas, que tem atuado como consultora em Moçambique, tanto para a Vale, quanto para o ProSavana e o governo Moçambicano. Me parecem territórios interessantes para compreender essas dinâmicas os Corredores de Nacala, de Carajás e os novos arranjos que começam a se desenhar na bacia do Tapajós com o objetivo de escoamento da produção das novas áreas de expansão do Cerrado brasileiro e de uma região que ficou conhecida como MATOPIBA (um acrônimo para uma região que engloba parcialmente os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia).

agentes de cooperação brasileiros e japoneses em sua perspectiva de provedores de soluções para a garantia da segurança alimentar global. O programa é carimbado pelo movimento camponês e por ONGs internacionais como um *LandGrab*, uma estratégia de usurpação de terras. Ao mesmo tempo, o modelo do Cerrado, é colocado em questão enquanto referência, até mesmo por parte de representantes do governo moçambicano no ProSavana, que reconhecem que dificilmente seria possível destinar tão largas extensões de terra a um único produtor, considerando a atual dinâmica pública de uso e ocupação da terra ao longo do Corredor de Nacala. As condições fundiárias, de infraestrutura e financiamento desejadas para a produção de larga escala, nos moldes do Centro-Oeste brasileiro, estão ainda longe de serem alcançadas. Isso desestimulou a internacionalização do agronegócio brasileiro, o que parecia, nas origens do Programa, uma estratégia central do ProSavana. No âmbito desta tese, não explorei a fundo outras razões pelas quais produtores brasileiros teriam desistido dessa empreitada, mas isso pode estar relacionado a fatores como a preferência pela abertura de novas fronteiras no Centro-Oeste e Norte brasileiros, ou ainda à volatilidade do mercado internacional de *commodities* alimentares.

Independente das razões, o fato é que o ProSavana, entrou, a partir de 2013, em um processo de desestabilização e ressignificação, o qual buscou dissociar o programa de qualquer iniciativa de atração de investidores e produtores estrangeiros para o Corredor de Nacala e, ao mesmo tempo, redesenhar os componentes do Programa, de forma a alterar o foco e as estratégias para a integração dos pequenos produtores à agricultura comercial. Esse é um importante momento de inflexão na trajetória do ProSavana, em que os atores brasileiros praticamente saem de cena e Moçambique assume uma posição de maior protagonismo na condução do Programa, fortalecendo sua parceira com a JICA.

Como sustentei no Capítulo 3, antes de cruzar o Atlântico, o Brasil foi capaz de compor uma convincente história de “sucesso”, uma prescrição de desenvolvimento rural para a Savana Moçambicana, que tinha o Cerrado como paisagem, o Prodecet como política de referência, a *expertise* em agricultura tropical como inovação tecnológica a ser transferida e os grandes agricultores brasileiros como agentes no projeto de expansão da agricultura moderna. Esses vários elementos foram inspiradores do desenho do ProSavana, considerado pela Embrapa como um projeto estruturante, por ser de longo prazo e mais ambicioso do que os projetos de menor porte implementados exclusivamente pela empresa. Na ressignificação do ProSavana, essas

referências caem por terra ou deixam de ser relevantes, levando junto os agentes brasileiros e a perspectiva nacional de transferência Sul-Sul, o que não significa dizer que as visões de desenvolvimento rural sobre a qual se respaldou o Programa tenham sido alteradas. Como bem observam os documentos críticos ao *Draft Zero* do PD, um documento que já teria, na visão oficial, incorporado as demandas dos pequenos produtores do Corredor de Nacala, o ProSavana segue orientado pela ótica de Revolução Verde e da subordinação dos pequenos produtores ao agronegócio de larga escala.

A partir da perspectiva de análise de mobilidade e mutação de visões de desenvolvimento e transferência de políticas públicas, o que se observa é que, mesmo diante das críticas do movimento camponês e das alterações no rumo do Programa, permanecem a visão de desenvolvimento rural continuada na orientação do ProSavana, a concepção de modernização conservadora da agricultura, que pressupõe a transição do modo de produção tradicional camponês para a agricultura comercial tecnificada e a consolidação de cadeias produtivas das principais *commodities* alimentares globais, especialmente a soja. Não há, portanto, disjunções quanto à mobilidade de ideias, ideologias e conceitos, consideradas como transferências suaves. Mesmo com as mais recentes mudanças, o ProSavana segue orientado pela perspectiva de promoção de uma nova etapa da Longa Revolução Verde. O que se descarta, nesse processo de mobilidade e mutação, são a paisagem de referência (*landscape*) – o Cerrado; as transferências duras de instrumentos e programas –, o Prodecer e os agentes de transferência – FGV Agro e os produtores brasileiros.

No panorama da transferência Sul-Sul, o componente do ProSavana que mais prosperou foi o PI, até mesmo porque a Embrapa já vinha em uma continuada parceria com o IIAM. Porém, é no processo de transferência tecnológica que aparece uma primeira e significativa disjunção. O processo de transferência de tecnologias em agricultura tropical por parte da empresa brasileira foi realizado a partir de um trabalho estritamente científico e restrito ao campo agrônomo. Na adequação da plataforma tecnológica, confirmaram-se as premissas de similaridade das condições agrícolas e dos domínios da natureza, que estão na base do discurso dos diversos agentes da cooperação brasileira quando se fala de África, ao tempo que se revelaram outras disjunções inerentes a um processo de adaptação que não pode ser analisado meramente como transferência tecnológica sem que sejam considerados aspectos culturais e socioeconômicos. Defendo nesta

tese, levando em conta o novo foco do Programa e o perfil da grande maioria dos camponeses do Corredor de Nacala, que uma relevante disjunção do ProSavana é a inadequação da plataforma tecnológica desenvolvida pela Embrapa ao perfil dos pequenos produtores da região. Os camponeses do Corredor não têm condições de acessar financiamentos para a compra de pacotes tecnológicos que incluem modernas variedades de sementes, fertilizantes, pesticidas, e que ainda exigem irrigação, nem tampouco recebem assistência para tal. Por sua vez, o discurso das similaridades em termos de estágio de desenvolvimento, que na teoria da CSS implicaria maior facilidade de intercâmbio de experiências, parece superestimado, já que não se encontram no novo território condições semelhantes capazes de facilitar a adequação das soluções tecnológicas propostas, não há em Moçambique todo o conjunto de políticas públicas voltadas para a inclusão produtiva dos agricultores familiares que existe no Brasil.

Ainda com relação à continuada atuação da Embrapa na transferência de tecnologias em agricultura tropical, não apenas para Moçambique, mas em todo o continente africano, cabe, em futuros estudos, seguir investigando a Empresa, buscando observar em que medida a continuidade do intercâmbio científico Sul-Sul pavimentará o caminho para a entrada de OGMs. A maior parte dos países africanos ainda não tem uma posição política oficial quanto à perspectiva de entrada de OGMs, nem legislação de biossegurança em funcionamento. Tampouco estão dadas as condições para a sustentação da produção transgênica. O Brasil, por sua vez, e em especial a Embrapa, acumula uma larga experiência no desenvolvimento e aplicação dessas tecnologias amplamente incorporadas no Cerrado brasileiro, além de um longo currículo de CSS da própria Embrapa, que pode vir a facilitar a transmissão das biotecnologias para a África.

Nos demais componentes do ProSavana, por diferentes razões, que passam necessariamente pelo complexo debate da exportação das contradições internas de nossas narrativas e políticas nacionais de agricultura, a cooperação brasileira praticamente se dissolveu. Os atores brasileiros associados à agenda do agronegócio, como a FGV Agro, seguem presentes em Moçambique, atuando por fora do ProSavana. E o MDA nunca chegou a assumir um relevante papel no desenho do Programa. O que me faz levantar e tentar abordar uma relevante questão, que não se esgota no âmbito desta tese: por que a política de fortalecimento da agricultura familiar brasileira não se tornou uma referência quando o ProSavana passou por um momento de ressignificação, buscando alterar seu foco para os pequenos e médios produtores?

Cabral et al. (2015), ao estudar a cooperação do programa Mais Alimentos em três países africanos, oferecem alguns elementos que iluminam esse debate. Os autores buscam observar como as diversas narrativas sobre a noção de agricultura familiar viajam à África pelos canais da cooperação e como os discursos domésticos brasileiros ganham novos contornos quando chegam a outro continente. Identificam três linhas narrativas que se sustentam no plano doméstico: i) a acionada pelo MAPA e defendida pelo ex-ministro da agricultura Roberto Rodrigues, à frente do ProSavana em suas origens, que sugere a existência de apenas uma forma de agricultura e que toda atividade rural, independente da escala, é agronegócio; ii) a acionada pelo MDA, que reivindica a diferenciação da agricultura familiar como uma categoria política e social⁶⁶ e políticas públicas específicas a ela direcionada; e iii) a dos que defendem o conceito de agricultura familiar camponesa, associada às agendas da agroecologia e da soberania alimentar. Essa última narrativa, promovida no Brasil principalmente pelo Movimento Sem Terra – MST, e internacionalmente pela Via Campesina, é a que encontra ressonância com a campanha *Não ao ProSavana* e apresenta uma visão crítica à adoção de tecnologias modernas. Cabral et al. (2015) concluem que, por razões relacionadas às preferências dos governos africanos e às agendas comerciais na cooperação brasileira, a visão sobre agricultura familiar que tende a predominar na prática dos projetos de cooperação governamental nos países estudados é a primeira acima apresentada, que se caracteriza pela ênfase na modernização da agricultura movida pela mecanização, associada a um movimento mais amplo que impulsiona a Revolução Verde.

O que se observa no caso do ProSavana é que, mesmo com a necessidade de alteração de foco para os pequenos e médios produtores e de busca de uma nova estabilidade na superação das controvérsias, as narrativas do MDA e as políticas públicas brasileiras de fortalecimento da agricultura familiar, apesar de amplamente promovidas e certificadas pela FAO, não encontraram ressonância enquanto alternativas de CSS. Na reflexão sobre os limites e desafios da cooperação brasileira para a agricultura e a SAN cabe observar que a lógica de diferenciação da agricultura familiar em relação à agricultura patronal, uma característica marcante e internacionalmente reconhecida das políticas públicas brasileiras, ainda não ganhou força suficiente para atravessar o

⁶⁶ A Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006) considera agricultor familiar quem pratica atividade no meio rural e atende simultaneamente aos seguintes requisitos: i) não detenha, a qualquer título áreas maiores do que quatro módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família; iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; iv) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e v) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Atlântico. Isso confere um sério contraste em relação à cooperação com países da América Latina, que tem nos marcos legais da agricultura familiar e nas políticas do MDA a principal referência no campo da agricultura e da segurança alimentar e nutricional

Os grandes e médios produtores, moçambicanos ou estrangeiros, assumem cada vez de forma mais contundente no redesenhar do Programa a atribuição de transmissores de novas tecnologias e integradores dos pequenos produtores às cadeias produtivas, através de modelos de subcontratação. Em comum com a grande maioria dos atores da CID engajados na promoção de uma nova RV na África, como a AGRA e a Nova Aliança, há uma visão que pressupõe um papel reduzido do estado, mais voltado para a regulação e a criação de um ambiente favorável para os investimentos privados do que para a provisão de serviços aos pequenos produtores. Cabe ainda lembrar que, no contexto moçambicano, mesmo os produtores de larga e média escala sofrem com a ausência de políticas públicas de crédito, seguro agrícola, pesquisa e extensão.

Sob o ponto de vista da composição, mobilidade e mutação de políticas públicas, defendo a tese de que, uma das razões pelas quais a perspectiva do Brasil enquanto referência Sul-Sul não se sustenta no âmbito do ProSavana, é porque não há o reconhecimento de que o “sucesso” da experiência que se pretende transferir se deu, em grande medida, pelo decisivo papel do estado no suporte de um amplo leque de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Nas décadas de 1970 e 1980, o Cerrado brasileiro contou com fortes subsídios, para além da mera transferência tecnológica provinda do Japão. A reprodução dessa estratégia me parece algo que dificilmente pode ser considerado como uma real possibilidade para os países da África, tanto pelo fato de que os principais doadores da CID, como o Japão e os EUA, se orientam pela lógica neoliberal e de estado mínimo, quanto pelo fato de que os estados nacionais africanos são ainda frágeis economias, com reduzida capacidade orçamentária. Defendo ainda que a não aderência das políticas brasileiras de fortalecimento da agricultura familiar enquanto referência no redesenhar do ProSavana se deve, em parte, à crença de que serão os grandes e médios produtores, através de modelos de produção sobre contrato, os principais responsáveis pela inclusão produtiva dos pequenos agricultores. Isso pressupõe um papel reduzido do estado, mais voltado para a regulação das relações entre pequenos, médios e grandes produtores e para a criação de um ambiente favorável para a atração dos investimentos privados, em detrimento da criação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar, como é o

caso do PRONAF e todo um conjunto de políticas voltadas às especificidades deste setor no Brasil.

Vários autores concordam quanto ao fato de que os estados desenvolvimentistas da primeira RV foram fundamentais para assegurar seu “sucesso” (HOLT-GIMENEZ; ALTIERI; ROSSET, 2006; PATEL, 2013). A estruturação de um setor competitivo de commodities alimentares nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil contou não apenas com o Prodecer e a estruturação da pesquisa agrícola em agricultura tropical, mas com políticas de crédito e seguro subsidiados e de garantia de preços mínimos, que permanecem até os dias atuais. O país conta ainda com um ministério específico e uma ampla política nacional de fortalecimento da agricultura familiar composta por mecanismos de crédito subsidiado, seguro agrícola, extensão rural, compras institucionais, entre outros. Já em Moçambique, na década de 1980, com as reformas liberais, o que se viu foi o fim do desmonte do projeto de socialização do campo. Junto com a privatização das empresas agrícolas foi desestruturada a assistência técnica e praticamente eliminados todos os subsídios, em um processo que levou à secundarização das políticas agrícolas. Ainda que a agricultura tenha recentemente voltado a ser prioridade, ao menos no discurso das autoridades políticas, a lógica que parece prevalecer – quando se observam instrumentos como o PNISA, órgãos públicos como a CEPAGRI, a carência de políticas públicas de apoio ao setor – é a de atração de investimentos privados externos para financiar a agricultura.

A cooperação brasileira para a agricultura, que ganha forma no ProSavana, se propõe a transferir tecnologias e empreendedores, sem reconhecer que essa é apenas uma parte da fórmula de sucesso, que não seria efetiva não fosse o decisivo apoio do estado. Essa é sem dúvida a mais importante disjunção do processo de mobilidade da experiência brasileira, que os próprios técnicos africanos em capacitação no CECAT já identificavam quando comparavam o arcabouço de políticas brasileiras ao frágil sistema existente em seus países (CESARINO, 2013). Na visão de PATEL (2013), a fórmula de sucesso possível em um período da história influenciado pelo Keynesianismo – em que os estados nacionais se endividavam internacionalmente para financiar o desenvolvimento – parece menos provável em um contexto global mais influenciado pela égide neoliberal. Cabe observar se, em um contexto em que prevalece a lógica de financeirização da agricultura, serão criados, de forma complementar ao ProSavana, novos arranjos financeiros, como se buscou fazer com o Fundo Nacala. E, ainda, se bancos nacionais ou regionais de

desenvolvimento, como o Banco de Desenvolvimento Africano (*African Development Bank*), ou ainda o Novo Banco de Desenvolvimento, também referido como Banco dos BRICS, criado como uma alternativa dos países emergentes ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional – FMI, irão suprir essa lacuna de financiamento. Em todos os casos, a disjunção permanece, na medida em que esses arranjos de crédito estão longe de serem alternativas acessíveis aos camponeses de cabo curto do Corredor de Nacala.

Em uma perspectiva de mais longa duração, o que se observa é que segue predominando no contexto moçambicano, desde o período colonial, passando pelo projeto de socialização do campo e pelas reformas liberais, uma visão de desenvolvimento rural que desvaloriza as formas tradicionais de produção e que não reconhece a voz dos camponeses, o que resulta quase que na completa ausência de políticas públicas capazes de responder ao perfil e às demandas dos pequenos produtores moçambicanos. Apesar do declarado foco nos pequenos, o ProSavana nada faz para reverter essa trajetória, pelo contrário, segue junto às demais estratégias da CID na aposta de que é através da criação de uma ambiente favorável para os investimentos privados em agricultura, e não através de políticas públicas específicas para os agricultores familiares, que vai se promover o desenvolvimento rural no Corredor de Nacala.

Venturini (2010) sugere que há, por detrás do debate das controvérsias, uma das mais arraigadas ideias da cultura ocidental: a crença de que por trás de qualquer controvérsia existe alguma realidade objetiva, independente do que os atores pensam ou acham. Na visão do autor, as disputas são temporariamente silenciadas quando um dado cosmos prevalece sobre outro, ou quando se chega a um acordo ou se encontra um compromisso, o que nunca acontece sem que haja um processo de diálogo (VENTURINI, 2010). No caso do ProSavana, o que se observa é que, até a conclusão de meu último trabalho de campo, o programa se mantinha como uma grande controvérsia insuperável pela continuada polarização entre os proponentes e o movimento camponês e por desastrosas tentativa de diálogo e consultas públicas. O que demonstra o quanto ainda é preciso avançar para que ambiciosos projetos da CID deixem de deslocar para o plano local e para os corpos de camponeses e populações tradicionais, o que são conflitos globais e disputas de paradigmas sobre perspectivas de desenvolvimento rural e formas de garantia da segurança alimentar global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC. Minutes of Meeting on the Detailed Planning Survey on Triangular Agreement for Support of Agriculture Development Master Plan for Nacala Corridor in Mozambique. *Ata da reunião realizada no dia 24 de novembro de 2011*. (Documento interno).

_____. Minutes of Meeting on the Triangular Cooperation for Tropical Savannah Agricultural Development in Mozambique. *Ata da reunião realizada no dia 17 de setembro de 2009*. (Documento interno).

_____. Minutes of the Meeting of the Joint Coordinating Committee of ProSavana. *Ata da reunião realizada no dia 3 de dezembro de 2012*. (Documento interno).

_____; EMBRAPA. *Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique*. Jun. 2011. Projeto de Cooperação Triangular. ProSAVANA-TEC. BRA/04/044 JBPP/PCJ/008-JBM. (Resumo Executivo).

ACTIONAID. *Assessing the Alliance for Green Revolution in Africa*. Actionaid, 2009. (Relatório).

ADECRU. Moçambique: Campanha Nacional Não ao ProSavana é lançada. *ALICE News*, Coimbra, 2 jun. 2014. Disponível em: <<http://alice.ces.uc.pt/news/?p=3391>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

_____. Posição da ADECRU sobre a “Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional” em Moçambique. *ADECRU*, Maputo, 6 de Abr. 2013. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2013/04/08/posicao-da-adecru-sobre-a-nova-alianca-para-a-seguranca-alimentar-e-nutricional-em-mocambique-2/>>. Acesso em: 20 out. 2015.

AGROANALYSIS. *Especial Embrapa: Brasil e África*. [s.l.; s.n.], 2012. Disponível em: <http://www.agroanalysis.com.br/especiais_detalle.php?idEspecial=79>. Acesso em: 10 de set. 2014.

ALBUQUERQUE, A. C. S.; SILVA, A. G. *Agricultura tropical: quatro décadas de inovações tecnológicas, institucionais e políticas*. Brasília: Embrapa, 2008.

ALHO; C. J. R.; MATINS, E. S.; WWF. *De grão em grão, o cerrado perde espaço*. Brasília: WWF, 1995.

ALTIERI, M.A. Agroecologia, Agricultura Camponesa e Soberania Alimentar. *Revista Nera*, Presidente Prudente-SP, n. 16, ano 13, p. 22-32, jan./jun, 2010.

ARRIGHI, G. *The long twentieth century: money, power and the origins of our times*. Londres: Verso, 2010.

AYLLÓN, B.; LEITE, I. La cooperación sur-sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior. In: BRUNO, A.; SURASKY, J. (coords.). *La cooperación sur-sur en América Latina: utopía y realidad*. Madrid: Ediciones Cataratas, 2010.

BANCO MUNDIAL. *Perspectivas para os Pólos de Crescimento em Moçambique*. 2010. (Sumário do Relatório) Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/cd_ppi/pastas/governacao/geral/legislativo_documentos_oficiais/Polos_Desenv.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2015.

BATISTELLA, M.; BOLFE, E. L. *Paralelos: Corredor de Nacala*. Brasília: Embrapa, 2010.

BEGHIN, N. *A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios; onde estamos e para onde vamos?* Brasília: INESC, 2014.

BELLUCCI, B. *Economia Contemporânea em Moçambique: Sociedade linhageira, colonialismo, socialismo, liberalismo*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Cândido Mendes, 2007.

BENSON, D.; JORDAN, A. What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, v. 9, p. 366–378, set. 2011.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O Novo Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. Brasília: ABC, 2014.

_____. *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul*. Brasília: ABC, 2013.

CABAÇO, J. L. *Moçambique: identidade, colonialismo e libertação*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CABRAL, J. I. *Sol da Manhã: Memória da Embrapa*. Brasília: Unesco, 2005.

CABRAL et al. Brazil's Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of “Family Farming”. *World Development*, v. 81, p. 47-60, 2016.

CESARINO, L. Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da cooperação sul-sul brasileira. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 20, n° 41, p. 19-50, jan./jun. 2014.

_____. *South-South Cooperation across the Atlantic: emerging interfaces in international development and technology transfer in agriculture*. 2013. 197 f. Tese (Doutorado em Antropologia Cultural) - Departamento de Antropologia, University of California, Berkeley (EUA), 2013.

_____. Cooperação sul-sul: que potencial analítico para a antropologia? In: Reunião Brasileira de Antropologia, 28, jul. 2012, São Paulo. *Anais...* Brasília: ABA, 2012.

CHINCHAVA, S. et al. *Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The case of Mozambique*. Londres: Future Agricultures, 2013. (Working Paper 049).

CLASSEN, S. F. *Analysis of the discourse and background of the ProSavana Programme in Mozambique: focusing on Japan role*. Tokyo: Tokyo University of Foreign Studies, 2013.

CNA. Assessoria de Comunicação. Presidente da CNA recebe ministro da Agricultura de Moçambique, José Pacheco. *Canal do Produtor*, Brasília, 26 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/presidente-da-cna-recebe-ministro-da-agricultura-de-mocambique-jose-pacheco>>. Acesso em: 8 set. 2014.

CONSEA. *Exposição de Motivos nº 007*, de 05 de dezembro de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e.m.-no-007-2013>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

COSTA, F. Semeando na África. *Dinheiro Rural*, São Paulo, ed. 84, out. 2011. Disponível em: <<http://revistadinheirorural.terra.com.br/secao/agronegocios/semeando-na-africa>>. Acesso em: 12 out. 2014.

CUNHA, B. L. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: ARANHA A. V (Ed.). *Fome Zero: uma história brasileira*. V. 3. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2010.

DOLOWITZ, D. P.; Marsh, D. The Future of Policy Transfer Research. *Political Studies Review*, v. 10, p. 339–345, set. 2012.

EJETA, G. African Green Revolution Needn't Be a Mirage. *Science*, New York, v. 327, p. 831-832, 12 fev. 2010.

FAO. *FAO Country Programming Framework – Within the UN Delivering as One – Mozambique 2012-2015*. Maputo: FAO Representation in Mozambique, 2014.

FASE. *Fundo Nacala: Estrutura Original e Desdobramentos*. Subsídio técnico para a Campanha Não ao ProSavana. Rio de Janeiro: FASE, 2015.

FIAN. *G8 New Alliance For Food Security And Nutrition In Africa: A Critical Analysis From A Human Rights Perspective*. Heidelberg: FIAN International/FIAN Germany, 2014. (Publicado para Hands off the Land Alliance).

G8. *Quadro de Cooperação do G8 para Apoiar A “Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional” em Moçambique*. [s.l.; s.n.], 2012.

GARCIA, A. KATO, K. Políticas Públicas e Interesses Privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. *Caderno CRH*, v. 20, n. 76, p. 69-86, jan./abr. 2016.

_____. A história da caça ou do caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 10, n. 18-19, p. 145-171, 2014.

GEFFRAY, C. *A Causa da Armas: antropologia da guerra contemporânea em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento, 1991.

GRAIN. A new Green Revolution for Africa? *GRAIN*, Barcelona, 17 dez. 2007. Publications, Reports. Disponível em: <<https://www.grain.org/article/entries/74-a-new-green-revolution-for-africa>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

HANLON, J; SMART, T. *Galinhas e Cerveja: uma receita para o crescimento*. Kapicua: Maputo, 2014.

HELENO, M. G. B.; MARTINS, M. D. Cooperação ou Dominação? A política externa do Governo Lula para a África. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 10, n. 18-19, p. 125-143, 2014.

HOLT-GIMENEZ, E; ALTIERI, M.; ROSSET, P. *Ten Reasons Why the Rockefeller and the Bill and Melinda Gates Foundations' Alliance for Another Green Revolution Will Not Solve the Problems of Poverty and Hunger in Sub-Saharan Africa*. Oakland: Food First, 2006. (Policy Brief No.12).

IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

_____. *Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília: Banco Mundial/IPEA, 2011.

JICA. *50 Anos de Cooperação Brasil – Japão*. Brasília: JICA, 2009

JUSTIÇA AMBIENTAL et al. *Fuga de um exemplar do Plano Director para o programa ProSAVANA no Norte de Moçambique confirma o pior*. Maputo: Justiça Ambiental/FOEMozambique, 2013. (Carta aberta assinada por 23 organizações em 29 abr. 2013).

KOBAYASHI, C. Realização do Simpósio Internacional ProSAVANA-JBM. *JICA*. Artigos. 13 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/articles/110513.html>>. Acesso em: 08 set. 2011.

LATOURE, B. *Reagregando o Social: uma introdução à teoria do ator-rede*. São Paulo: EDUSC, 2012.

LEITE, I. C. et al. *Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate*. Brighton: IDS, 2014. (Evidence Report 59 – Rising Powers in International Development).

LOPES, R. Brasil e Japão reforçam parceria que leva assistência técnica a outros países. *Agência Brasil - EBC*, Brasília, 29 out. 2010. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-10-29/brasil-e-japao-reforcaram-parceria-que-leva-assistencia-tecnica-outras-paises>>. Acesso em: 10 set. 2014

MACAGNO, L. O discurso colonial e a fabricação dos e “usos e costumes”: Antonio Enes e a “geração de 95”. In.: FRY, P. (Org.). *Moçambique: Ensaios*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

MACHEL, S. *O processo da revolução democrática e popular em Moçambique*. Coleção Estudos e Orientações, Caderno nº 8, Edições da Frelimo. Maputo: FRELIMO, 1976.

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M. *Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda*. Textos para Discussão 9. Rio de Janeiro: CERESAN/UFRRJ, 2015.

MARTÍNEZ, F. L. *O Povo Macua e a sua Cultura*. São Paulo: Paulinas, 2009.

MAWDSLEY, E. *From Recipients to Donors: emerging powers and the changing development landscape*. Londres: Zed Books, 2012.

MCCANN, E.; WARD, K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, v. 34, n. 1, p. 2-18, 2013.

_____. Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation. *Political Studies Review*, v. 10, p. 325-332, set. 2012.

MELLO, P. C. Consultoria vai fazer turnê pró-África. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 ago. 2011b. Caderno Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1408201103.htm>>. Acesso em: 9 set. 2014.

_____. Moçambique oferece terra à soja brasileira. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 ago. 2011a. Caderno Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1408201102.htm>>. Acesso em: 9 set. 2014.

MENGEL, A. A. *Modernização da Agricultura e Pesquisa no Brasil: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica (RJ), 2015.

MILANI, C. S.; SUYAMA, B.; LOPES, L. L. *Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Articulação Sul/ Fundação Friedrich Ebert, 2013.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 2, p. 05-22, jul./dez. 2013.

MITSUI & CO. Mitsui to participate in Coal and Rail & Port Infrastructure Business in Mozambique. *MITSUI & CO*, In.: Releases. 9 dez. 2014. Disponível em: <https://www.mitsui.com/jp/en/release/2014/1204957_6473.html>. Acesso em 28 jan. 2015.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura. *Estratégias do Governo e Oportunidades de Investimento no Agronegócio em Moçambique*. Maputo: CEPAGRI, 2012.

_____. *Plano Director para o Desenvolvimento Agrário do Corredor de Nacala em Moçambique*. Esboço Versão 0. Mar. 2015. Maputo: MINAG, 2015.

_____. *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário – PEDSA 2011-2020*. Maio/2011. Maputo: MINAG, 2011.

MOSCA, J. *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975-2009)*. Maputo: Escolar Editora, 2011.

MOSSE, D. *Cultivating Development: The Anthropology of Police and Practice*. London: Pluto Press, 2005.

- NUNES, C. *A Armadilha: Incorporação e exclusão na sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Cândido Mendes, 2000.
- ODAMOZ. *Mozambique Donor Atlas 2008*. Maputo: Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2008.
- OXFAM. *A Nova Aliança: é necessário haver uma nova direcção*. Oxford: Oxfam GB, 2013. (Nota informativa).
- PATEL, R. The Long Green Revolution. *The Journal of Peasant Studies*, v. 40, n. 1, p. 01-63, 2013.
- PINGALI, P. Green Revolution: Impacts, limits, and the path ahead. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 109, n. 31, p. 12302-12308, 31 jul. 2012.
- PINO, B. A. *A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2013. (Textos para discussão 1845).
- PIRES, C. A savana vai virar cerrado. *Presença Internacional do Brasil*, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.revistapib.com.br/noticias_visualizar.php?id=793>. Acesso em: 9 set. 2014.
- PORTO, S. *Considerações sobre o Plano Diretor para o Desenvolvimento Agrário do Corredor de Nacala em Moçambique* (Versão zero – datada de março de 2015). [s.l.; s.n.], 2016. (Documento Interno de movimentos do campo, organizações sociais e grupos de pesquisa brasileiros).
- SÁ E SILVA, M. South-South cooperation: past and present conceptualization and practice. In: CHISHOLM, L.; STEINER-KHAMSI, G. *South-South cooperation in education and development*. New York: Teachers College Press, 2009. p. 39-61.
- SABOIA, A. Seminário dá bases para investimento em agronegócio moçambicano. *Blog das PPPs*, Recife, 22 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.blogdasppps.com/2011/04/seminario-da-bases-para-investimento-em.html>>. Acesso em: 8 set. 2014.
- SAKAGUCHI, K. Eventos internacionais marcam o início do PROSAVANA-JBM. *JICA*. In.: Notícias. 23 mai. 2010. Disponível em: <http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/news/2010/100521_2.html>. Acesso em: 08 set. 2014.
- SCHLESINGER, S. *Cooperação e investimentos do Brasil na África: O caso do ProSavana em Moçambique*. Rio de Janeiro: Editora Fase, 2013.
- SCHNEIDER, S. *A Pluriatividade na Agricultura Familiar*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- SCOONES, I. et al. A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture. *World Development*, v. 81, p. 1–12, mai. 2016.

SHANKLAND, A.; GONÇALVES, E. Imagining Agricultural Development in South–South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA. *World Development*, v. 81, p. 35-46, mai. 2016.

_____; CABRAL, L. *Narratives of Brasil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigmas?* Londres: Future Agricultures, 2013.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

TOENNIESSEN, G.; ADESINA, A.; DECRIES, J. Building an Alliance for a Green Revolution in Africa. *Ann. N.Y. Acad. Sci.*, New York, n. 1136, p. 233-242, 2008.

UNAC. *Carta Aberta para Deter e Reflectir de Forma Urgente o Programa ProSavana*. Maputo, 2013. (Carta aberta assinada por 23 organizações dirigida aos Presidentes de Moçambique, Brasil e Primeiro-Ministro do Japão/Maio de 2013).

_____. *Pronunciamento da UNAC sobre o Programa ProSavana*. Nampula: UNAC, 2012.

UNCTAD. *South-South Cooperation: Africa and the new forms of development partnership. Economic Development in Africa, Report 2010*. New York/Genova: United Nations, 2010.

VENTURINI, T. Diving in Magma: How to Explore Controversies with Actor-Network Theory. *Public Understanding of Science*, Londres, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010.

VUNJANHE, J.; ADRIANO, V. *Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: um longo caminho por trilhar. Textos para Discussão 6*. Rio de Janeiro: CERESAN/UFRRJ, 2015.

WILKINSON, J. Brazilian cooperation and investment in African agriculture. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2014. (Report prepared for ActionAid).

DEMAIS OBRAS CONSULTADAS

ABC; JICA. *JBPP 10 anos, TCTP 25 anos*. Brasília: ABC/JICA, 2010.

ADECRU et al. *Chamada dos povos para invalidação imediata da “auscultação pública do Plano Director do ProSavana”*. Maputo: [s.n.], 2015. (68 Organizações da Sociedade Civil, Movimentos Sociais e Ambientais signatárias).

BLANKINSHIP, D. G. Gates defends focus on high-tech agriculture. *Associated Press*, 24 jan. 2012. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/2012/01/24/gates-calls-formore-one_0_n_1229216.html>. Acesso em: 9 out. 2012.

CACCIA-BACVA, E.; THOMAZ, O. Moçambique em movimento: dados quantitativos. In: FRY, P. (Org.). *Moçambique: Ensaio*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

COCHRANE, A.; WARD, K. Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. *Environment and Planning A*, v. 44, p. 5-12, 2012. (Guest Editorial).

COLAÇO, J. C. Trabalho como política em Moçambique: do período colonial ao regime socialista. In: FRY, P. (Org.). *Moçambique: Ensaio*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

CONSEA; OXFAM. *Seminário Internacional “Desafios globais para o direito humano à alimentação, a soberania e a segurança alimentar e nutricional e os papéis do Brasil”*. Brasília: CONSEA/Oxfam, 2013a. (Relatório Final).

DANIEL, I. Grupo Pinesso vai triplicar área plantada no Sudão. *Agência de Notícias Brasil-Árabe*, São Paulo, 2 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/21861160/agronegocio/grupo-pinesso-vai-triplicar-area-plantada-no-sudao/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, p. 5-24, jan. 2000.

EICHER, C.; RUKUNI, M. *The CGIAR at 31 : an independent meta-evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research - the CGIAR in Africa - past, present, and future*. Operations Evaluation Department (OED) working paper series. Washington: World Bank, 2004.

FAIRBAIRN, M. *Framing Resistance: International Food Regimes and the Roots of Food Sovereignty*. In: WITTMAN, H.; DESMARAIS, A.; WIEBE, N. *Food Sovereignty: reconnecting food, nature and community*. Oakland: Food First, 2010.

FRAUNDORFER, M. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Astral: Revista Brasileira de Estratégias e Relações Internacionais*, v. 2, n. 4, p. 97-122, jul./dez. 2013.

LATOUR, B. On Recalling ANT. In: LAW, J.; HASSARD, J. (Eds). *Actor Network and After*. Oxford: Blackwell Publishers. 1998.

MACHEL, S. *Façamos de 1980-1990 a década da vitória sobre o subdesenvolvimento*. Coleção Palavras de Ordem, 11. Maputo: Partido Frelimo, 1979.

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional*. Textos para Discussão 3. Rio de Janeiro: CERESAN/UFRRJ, 2014.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura et al. *Support Agriculture Development Master Plan in the Nacala Corridor in Mozambique (PROSAVANA-PD)*. Report No.2 - Quick Impact Projects. [s.l.; s.n.], 2013. (PD Leaked).

PECK, J. Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, v. 35, n. 6, p. 773-797, 21 fev. 2011.

PIERRI, F. M. How Brazil's agrarian dynamics shape development cooperation in Africa. *IDS Bulletin*, v. 44, n. 4, p. 69-79, jul. 2013.

ANEXO

ENTREVISTAS REALIZADAS POR ESTUDO DE CAMPO

ENTREVISTADO(A)	ORGÃO	LOCAL	DATA
PRIMEIRO ESTUDO DE CAMPO EM BRASÍLIA			
Representante da Embrapa	Embrapa	Brasília	nov. 2013
Representante da Emater-DF	Emater-DF	Brasília	nov. 2013
Representante MDA	MDA	Brasília	nov. 2013
PRIMEIRO ESTUDO DE CAMPO EM MOÇAMBIQUE			
Representante moçambicano no gabinete do ProSavana em Nampula 1	Direção Provincial de Agricultura	Nampula	jan. 2014
Representante da JICA no gabinete do ProSavana em Nampula	JICA	Nampula	jan. 2014
Chefe do Setor de Geografia e Cadastro em Nampula	Direção Provincial de Agricultura	Nampula	jan. 2014
Representante do IIAM no ProSavana	IIAM	Nampula	jan. 2014
Representante da plataforma de ONGs de Nampula 1	ONG Solidariedade e Associação Nacional de Extensão Rural	Nampula	jan. 2014
Representante da plataforma de ONGs de Nampula 2	CLUSA	Nampula	jan. 2014
Presidente da UPC de Nampula	UPC	Nampula	jan. 2014
Diretor do SDAE do Gurue	SDAE-Gurue	Gurue	jan. 2014
Representante do IIAM do Gurue	IIAM	Gurue	jan. 2014
Representante do Setor de Geografia e Cadastro no Gurue	SDAE-Gurue	Gurue	jan. 2014
Representantes da Federação de Agricultores do Gurue (entrevista coletiva: 5 pessoas)	Federação de Agricultores do Gurue	Gurue	jan. 2014
Diretor do Grupo Pinesso na Agromoz	Agromoz	Gurue	jan. 2014
Representante do CEPAGRI 1	MINAG	Maputo	fev. 2014
Professor de Economia e Ciências Agrárias da Universidade Politécnica	Universidade Politécnica	Maputo	fev. 2014
Representante UNAC 1	UNAC	Maputo	fev. 2014
Representante UNAC 2	UNAC	Maputo	fev. 2014
Representante do DNEA	MINAG	Maputo	fev. 2014
Representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana	MINAG	Maputo	fev. 2014
Representante da ABC no gabinete de coordenação do ProSavana	ABC	Maputo	fev. 2014
Representante da JICA no gabinete de coordenação do ProSavana	JICA	Maputo	fev. 2014
SEGUNDO ESTUDO DE CAMPO EM MOÇAMBIQUE			
Representante moçambicano no gabinete do ProSavana em Nampula 2	Direção Provincial de Agricultura	Nampula	nov. 2014
Representante da JICA no gabinete do ProSavana em Nampula 2	JICA	Nampula	nov. 2014
Representante da Embrapa em Nampula	Embrapa	Nampula	nov. 2014
Representantes da UPC de Nampula (entrevista coletiva: 4 pessoas)	UPC-Nampula	Nampula	nov. 2014
Representante da Plataforma de ONGs de Nampula 3	CLUSA	Nampula	nov. 2014

ENTREVISTADO(A)	ORGÃO	LOCAL	DATA
SEGUNDO ESTUDO DE CAMPO EM MOÇAMBIQUE (continuação)			
Representante da Technoserve	TechnoServe	Nampula	nov. 2014
Representante de prestadora de serviços contratada pela AGRA em Nampula	AGRA	Nampula	nov. 2014
Representante da AGRA em Moçambique	AGRA	Maputo	dez. 2014
Representante da USAID	USAID	Maputo	dez. 2014
Assessor Econômico do MINAG	MINAG	Maputo	dez. 2014
Representante do CEPAGRI 2	CEPAGRI	Maputo	dez. 2014
Vice-presidente da UPC de Nampula	UPC-Nampula	Ribaue	jan. 2015
Representantes do Fórum de Camponeses de Matharia (entrevista coletiva: 11 pessoas)	Fórum de Camponeses de Matharia	Ribaue	jan. 2015
Diretor do SDAE de Ribaue	SDAE-Ribaue	Ribaue	jan. 2015
Presidente da UDC de Monapo	UDC-Monapo	Monapo	jan. 2015
Vice-Presidente da UDC de Monapo	UDC-Monapo	Monapo	jan. 2015
Diretor do SDAE de Monapo	SDAE-Monapo	Monapo	jan. 2015
Representante da sociedade civil de Monapo	Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz de Nampula	Monapo	jan. 2015
Lideranças camponesas de Nacololo (entrevista coletiva: 8 pessoas)	--	Monapo	jan. 2015
Lideranças camponesas de Seabra (entrevista coletiva: 25 pessoas)	--	Monapo	jan. 2015
Representante do MINAG no gabinete de coordenação do ProSavana	MINAG	Maputo	fev. 2015
Empresário Matharia empreendimentos 1	Matharia Empreendimentos	Maputo	fev. 2015
Empresário Matharia empreendimentos 2	Matharia Empreendimentos	Maputo	fev. 2015