



2014: Ano internacional da **AGRICULTURA FAMILIAR** (ONU-FAO)

DESTAQUE RURAL Nº 5
Agosto de 2014

ProSAVANA
João Mosca¹

O programa conhecido por ProSAVANA tem sido objecto de um amplo debate na sociedade. O presente texto não pretende fazer uma apresentação do programa. Tem por objectivo principal reflectir sobre a evolução dos principais elementos/paradigmas das políticas agrárias subjacentes às opções do programa. Pretende-se ainda verificar os mecanismos de diálogo entre os actores envolvidos – Moçambique, Brasil e Japão, a transparências dos três governos e os posicionamentos da sociedade civil, sobretudo daquelas organizações que trabalham directamente junto das comunidades e têm por missão e objecto de trabalho a governação. Faz-se ainda um enquadramento no âmbito da filosofia/ideologia do modelo subjacente ao ProSAVANA e apresenta-se uma proposta de contextualização internacional e de longo prazo do programa.

Neste texto, considera-se que o ProSAVANA, por enquanto, resume-se a algum trabalho de investigação de sementes (adaptação de variedades importadas) e extensão, em umas poucas comunidades na província de Nampula. Os sucessivos *drafts* do Plano Director têm vindo a ser debatidos com algumas organizações da sociedade civil (OSCs), principalmente com as que estão implantados no corredor do Norte (Nacala). As datas de apresentação do documento final do Plano Director têm vindo a ser proteladas em diferentes momentos.

O DEBATE SOBRE O PROSAVANA

Os sucessivos debates sobre o ProSAVANA têm manifestado importantes diferenças entre os posicionamentos dos três governos e entre as organizações da sociedade civil. Porém, os principais elementos de divergência são entre a sociedade civil e os discursos políticos e documentos oficiais. Os debates têm-se revelado pouco efectivos e selectivos. Por exemplo, as observações das OSCs nem sempre são incorporadas nas versões seguintes dos documentos debatidos; os critérios de selecção das OSCs convidadas para os debates não são evidentes; os documentos a discutir nem sempre são disponibilizados em tempo que permita análises cuidadosas por parte das OSCs convidadas. Há promessas não cumpridas de divulgação de documentação do programa.

¹ Director e investigador do Observatório do Meio Rural

Existem situações reveladoras de falta de confiança ou mesmo dificuldade de aceitação de diferenças. Por exemplo, a frase repetida segundo a qual, quem critica o ProSAVANA quer que o país continue dependente de importações de alimentos, como por exemplo de carne de frango (possivelmente em alusão à suposta importância da produção de soja). Quem critica é contra ao combate à pobreza.

As fraquezas na circulação de informação provocam, muitas vezes, preocupações e temores junto das comunidades e agricultores que habitam e trabalham nas zonas do programa. Uns receiam a usurpação de terras; outros possuem expectativas de apoios em créditos, equipamentos, fertilizantes etc., criadas por algumas intervenções/discursos. Existem ainda situações de conflitualidade em outros projectos, em zonas onde se supõe que o ProSAVANA irá ser implantado, que, por falta de informação, são atribuídos a este programa.

Em resumo, pode sugerir-se existirem grandes margens para a melhoria do debate e que este seja mais aberto, não selectivo, efectivo e eficaz, para a circulação atempada da documentação e para um diálogo assente na confiança de que todos os actores pretendem contribuir positivamente para o sucesso do ProSAVANA. As diferenças nas concepções acerca do modelo de partida, sobre as formas de implementação e no que respeita ao papel dos governos, devem ser respeitadas, e as negociações e debates só têm sentido se todas as partes envolvidas estiverem dispostas a encontrar pontos de convergência.

A EVOLUÇÃO DOS DISCURSOS

A evolução do discurso revela mudanças radicais na concepção do ProSAVANA. De um programa inicialmente concebido para ser executado por grandes empresas de agricultores estrangeiros, com tecnologias intensivas em capital, principalmente para a produção de soja e o milho para exportação, passou-se para uma concepção de desenvolvimento através de pequenas e médias empresas, com envolvimento de agricultores moçambicanos e de pequenos produtores (por exemplo, segundo o modelo de subcontratação), para a produção diversificada de culturas alimentares (milho, feijões, etc.) e de rendimento (soja, gergelim, etc.), com tecnologias adaptadas e com prioridade para o abastecimento do mercado interno. Assegura-se que não será retirada terra a nenhum camponês e que as empresas apenas utilizarão, solos não ocupados ou subtilizados (sem se definir o significado de solos subtilizados).

As apresentações oficiais do programa têm-se revelado, por um lado, com uma suposta determinação política dos parceiros envolvidos, por outro, existem lacunas de conhecimento que aumentam as dúvidas acerca do ProSAVANA. Por exemplo, os limites físicos de implantação permanecem por esclarecer, não estão identificados os milhares de hectares contíguos para a expansão do “agricultor emergente” e de grandes empresas, o faseamento dos investimentos não está definido, os sistemas de produção e as formas de integração do campesinato estão por esclarecer, entre outros aspectos fundamentais para a compreensão acerca da filosofia e das estratégias de implantação. Não são evidentes as preocupações acerca dos efeitos sociais e ambientais.

As alterações dos discursos não são lineares. Existem, em momentos idênticos, discursos que oscilam entre as duas concepções apresentadas. Por exemplo, enquanto um actor refere que a produção se destina em primeiro lugar para o mercado doméstico, outros, em locais diferentes, referem a preferência pelas exportações.

A evolução dos discursos resulta de vários factores, principalmente dos seguintes: (1) dos posicionamentos e pressão das comunidades/camponeses a quem foram retiradas terras por outros projectos; (2) da acção das organizações da sociedade civil moçambicana; (3) das actividades da

sociedade civil do Brasil e do Japão junto dos respectivos governos e sociedades; (4) da coordenação das OSCs dos três países, através de troca de informações e realização conjunta de eventos de debate e divulgação do ProSAVANA.

Deve ainda admitir-se que os três governos possuem sensibilidades e políticas não totalmente coincidentes, sobretudo no que respeita às principais preocupações em relação à implantação inicial do ProSAVANA: a usurpação de terras dos camponeses e o envolvimento dos empresários moçambicanos nos diferentes projectos do programa.

As OSCs possuem também posicionamentos diferenciados. Algumas são contra o início do programa prevendo as piores consequências: usurpação de terras, marginalização de camponeses, produção em monocultura, priorização das exportações, tecnologias que perigam a soberania dos camponeses, efeitos ambientais perigosos, pouca geração de emprego, etc. Outras OSCs não são a favor do NÃO ao ProSAVANA, mas referem estar atentas para que os riscos referidos não se verifiquem e que tomarão posicionamentos na medida do eventual surgimento dessas situações. Finalmente, sobretudo as que possuem uma natureza de pesquisa, preferem acompanhar a evolução da implantação, realizar estudos e disponibilizar informações que possam fundamentar as actividades e posicionamentos das OSCs vocacionadas para movimentos sociais, com a governação e com a realização de actividades de defesa dos interesses das comunidades e em eventuais posicionamentos reivindicativos. Em todos os casos, as OSCs, assumindo posições construtivas, têm-se revelado abertas ao diálogo na busca de alternativas de concepções e modelos de desenvolvimento agrário e rural, o que nem sempre tem sido correspondido pelas diferentes instituições dos três governos envolvidos.

AS CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E RURAL EM QUESTÃO

Não menos importante que as reivindicações relacionadas com o diálogo, a transparência e a acessibilidade à informação, deve ser o debate sobre o modelo de desenvolvimento subjacente ao ProSAVANA. Este programa possui na sua origem a filosofia/ideologia da implantação de explorações privadas de média e grande dimensão, com utilização de tecnologias intensivas em capital, cujo objectivo é a integração nos sistemas de agro negócios internacionais com a produção e exportação de *commodities*, configurando um padrão de acumulação dominado pelos interesses das multinacionais de factores (sementes, fertilizantes, pesticidas e equipamentos). Se este modelo for implantado, os riscos acima referidos, e que motivam os posicionamentos da sociedade civil, poderão ser uma realidade.

Subjacente a esta filosofia/ideologia/modelo, está a concepção da incapacidade do camponês realizar inovações de elevada produtividade, de adoptar tecnologias que supõem escalas produtivas grandes (devido à indivisibilidade dos factores, como por exemplo equipamentos e o acesso ao crédito), de reagir aos incentivos de mercado, entre outras. Por estas e outras razões, considera-se que a produção de pequena escala não é eficiente nem competitiva. O conceito de eficiência é restringida aos enunciados e postulados dos manuais da economia neoclássica, enquanto eficiência económica dos recursos, sem considerar a eficiência integrada nas lógicas e nos sistemas produtivos dos diferentes tipos de produtores, que inclui as eficiências sociais, ambientais, energéticas, de utilização de recursos naturais, de uso do tempo, entre outros.

É importante saber se as evoluções dos discursos correspondem a alterações substantivas na filosofia/ideologia/modelo do ProSAVANA. Significaria mudanças políticas e ideológicas na concepção de desenvolvimento. Esta “migração”, pouco provável, pode reforçar o princípio da precaução das organizações que defendem o NÃO ao ProSAVANA. Como referem, “depois, poderá ser tarde”.

As mudanças de modelo implicariam a aceitação de um desenvolvimento integrado e inclusivo, o que significa, a criação de uma base social ampliada de riqueza, com decisões participadas pelos agentes sujeitos do desenvolvimento, com utilização de tecnologias que salvaguardam a soberania alimentar e dos produtores nas suas opções produtivas e das respectivas economias, com prioridade para o mercado interno e a configuração de um padrão de acumulação centrado nos produtores primários e na economia nacional. Esta opção exige uma intervenção do Estado com políticas que privilegiem os pequenos produtores e a produção alimentar (investimento público, investigação, extensão rural, subsídios, crédito, alfabetização, escolarização, ensino profissionalizante, saúde, mercados, etc.), que protejam o mercado interno, que assegurem a comercialização com uma maior estabilidade dos preços reais aos produtores, entre outras. Nada indica que estas opções se enquadrem na política económica dominante de nenhum dos governos dos países parceiros, o que reforça o cepticismo e o posicionamento do NÃO ao ProSAVANA e, não menos importante, nas reais necessidades das comunidades.

Porém, a implantação de um programa da dimensão do ProSAVANA pode conjugar diferentes modelos e estratégias. É sobre esta possibilidade que se deve centrar o debate, para que seja possível um desenvolvimento que beneficie, mesmo que de forma diferenciada, todos os agentes envolvidos e os países interessados. Caso contrário, pode acontecer a radicalização dos discursos e da conflitualidade, primeiro ao nível do debate, depois, eventualmente, com movimentos sociais de protesto e reivindicação dos direitos que poderão não ser respeitados.

A complexidade de interpretação das mudanças de discursos aumenta com o surgimento do Fundo de Nacala, sobre o qual também não existe claridade ou as informações não são veiculadas com transparência. Neste momento, há ou perspectivam-se investimentos avultados no corredor de Nacala, que só têm coerência no quadro da vocação exportadora do ProSAVANA. Questionados sobre a relação entre estes investimentos e o ProSAVANA, responsáveis a diferentes níveis afirmam que o ProSAVANA nada tem a ver com esses investimentos. Por outro lado, não se assiste ao reforço substancial da capacidade institucional do Estado para a direcção, coordenação, regulação e fiscalização da implementação do ProSAVANA.

CONTEXTO DO PROSAVANA

Num exercício especulativo, mas coerente (conforme o método dedutivo da investigação), pode enquadrar-se o ProSAVANA no âmbito dos cenários de longo prazo de escassez de terra e água no planeta e das perspectivas da FAO acerca da escassez de alimentos com consequências sobre os preços de alimentos. A verificarem-se estes cenários, os mais afectados seriam os países pobres e as populações de renda baixa, principalmente os pequenos produtores em detrimento das cadeias de valor do agronegócio e na luta pela terra, fenómenos já com graves consequências em muitas partes do mundo.

Possivelmente de forma não descontextualizada do referido no parágrafo anterior, surgem várias, mas tímidas (todavia de impacto limitado), iniciativas para aumentar a produção agrícola em África. Em muitos casos, os exemplos não têm sido positivos, como acontece em várias experiências em Moçambique. São os casos do New Partnership for Africa's Development (NEPAD), a Revolução Verde Africana (RVA) e, mais recentemente, no âmbito do G8, a Nova Aliança contra a Pobreza e o Programa Compreensivo para o Desenvolvimento Agrícola em África (CAADP). Em 2006, “os Estados membros da União Africana resolveram aumentar o nível do uso dos fertilizantes de uma média de 8 quilogramas por hectare para, pelo menos, 50 quilogramas por hectare, antes do ano 2015”, Declarações de Abuja Nigéria sobre a Revolução Verde Africana. Anteriormente, em 2003, os presidentes africanos assinaram a Declaração de Maputo que sugere a alocação de 10% do PIB ao orçamento do Estado dedicado à agricultura e ao desenvolvimento rural.

Neste contexto, pode entender-se a corrida à compra de terras e a recursos hídricos no mundo, particularmente em África. Ainda neste cenário, pode especular-se sobre os objectivos estratégicos de longo prazo de alguma cooperação externa, começando com a produção de *commodities* integradas em cadeias de valor internacionalizadas para a satisfação de demandas nos países de origem dos capitais.

A cooperação económica destes países surge assim, aliada e coordenada com o capital no âmbito das novas orientações da diplomacia económica dos governos liberais (mesmo que com políticas e discursos sociais e de natureza populista, como é o caso do Brasil). Os países como Moçambique estão confrontados, por um lado, com escassez de capital, tecnologia e conhecimento de forma a optar por políticas económicas endógenas e, por outro lado, com atrasos económicos, pobreza, elevados riscos de instabilidade social e a defesa do poder dominante de um partido político e das suas elites. Os governos destes países acreditam que as soluções produtivistas resolverão os problemas da pobreza e da fome a curto e médio prazo, o que corresponde com as lógicas eleitoralista e dos ciclos políticos.

Neste contexto e de forma alinhada, existe o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) e o Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário (PNISA). O PNISA nada refere acerca dos camponeses e as suas formas de organização. Algumas OSCs influentes associadas ao sector familiar, como por exemplo a União Nacional de Camponeses (UNAC), não participaram na elaboração deste documento. O grande enfoque do PNISA é a criação de pequenos e médios agricultores comerciais (designados também por agricultores emergentes”). O PNISA revela claramente a orientação para a formação do pequeno e médio empresariado nacional agrário, sem referir quais as políticas para cerca de três milhões de pequenas explorações com menos de 5 hectares. Se o PNISA reflecte a orientação da política agrária e se o ProSAVANA está alinhado com a política agrária moçambicana, então existem fortes fundamentos que suportam os posicionamentos mais cépticos sobre o modelo exclusivista do ProSAVANA.

Num contexto mais amplo, e com base na análise do Corredor de Nacala, pode-se vislumbrar/especular a reserva de territórios na perspectiva dos cenários indicados. Não se sabe se é simplesmente por coerência e eficiência económica, que os investimentos do Brasil e Japão se concentram nesse território. A exploração mineira (carvão e outros minerais), a construção de infraestruturas (caminhos-de-ferro, estradas, portos e aeroportos) e o investimento em indústrias (fertilizantes e agroindústrias), dificilmente terão explicação e viabilidade económica num espaço temporal de poucas décadas. Muitos países desenvolvidos, não obstante as crises cíclicas e os ciclos políticos, possuem estratégias de muito longo prazo que tenham por objectivo central preservar o interesse nacional num mundo cada vez mais sem fronteiras e onde o desenvolvimento dependerá do domínio do conhecimento e das novas economias e também do acesso aos recursos incluindo a terra e a água) e a segurança/soberania alimentar.

Quais são os objectivos estratégicos e o que Moçambique pretende alcançar e preservar num horizonte de várias décadas?

SUGESTÕES

Face ao exposto, e com o intuito de encontrar soluções que satisfaçam as partes interessadas, sugere-se:

- Que a filosofia, os modelos e as estratégias do ProSAVANA sejam discutidos com transparência, com circulação de informação, com a presença das partes interessadas e que não existam discriminações sobre quais as OSCs a serem incluídas nos debates. O debate deve ser efectivo e traduzido com a inclusão das opiniões/opções realmente consensuadas ou defendidas pela maioria dos actores com interesses no ProSAVANA.

- Que exista, por parte dos responsáveis do programa e dos organismos oficiais dos três países, maior abertura e transparência na prestação de informações às organizações da sociedade civil dos países envolvidos e das respectivas sociedades.
- Que se concentre o debate sobre as políticas, as ideologias e os modelos subjacentes ao ProSAVANA, para que seja possível um desenvolvimento que salvaguarde os direitos e interesses das comunidades, que assegure um processo de desenvolvimento simultaneamente competitivo, socialmente justo, sustentável ambientalmente e com a exploração dos recursos naturais, pensando nas futuras gerações.
- Qualquer política agrária em Moçambique deve definir opções associadas aos pequenos produtores e às respectivas alternativas de transformação estrutural, no contexto do desenvolvimento económico e social do país.
- Que os três países e, sobretudo, Moçambique defendam os interesses nacionais no âmbito dos contextos internacionais e numa perspectiva de longo prazo.

Se estes princípios não forem perseguidos, existirão fortes riscos de insucesso do ProSAVANA e a possibilidade de conflitualidades sociais e de processos de exclusão social perigosos. Também do agravamento da dependência alimentar, da soberania alimentar nacional e a reprodução do subdesenvolvimento.

A OSCs dos países desenvolvidos, de forma individual e colectiva, e sobretudo as comunidades directamente envolvidas, têm uma responsabilidade histórica de evitar a importação de experiências que, embora com resultados produtivistas assinaláveis, foram socialmente e ambientalmente desastrosas. É possível encontrar-se modelos alternativos. O ProSAVANA possui ainda tempo para ser um exemplo de um desenvolvimento regional integrado, inclusivo, competitivo e democrático.