

PROSAVANA: UMA ANÁLISE SOBRE A COOPERAÇÃO TRIANGULAR ENTRE BRASIL, MOÇAMBIQUE E JAPÃO

Michelle Lomi Carreiro Cesarino Santos¹

Neuton Messias da Silva Neto²

Resumo

A presente obra se constitui como um *Policy Paper*, documento de análise crítica sobre a implementação de projetos governamentais, tendo como finalidade elucidar os termos cooperação triangular e cooperação técnica por meio da exemplificação do Projeto ProSavana, lançado em 2009 e encerrado em 2020, que envolve as nações do Japão, Brasil e Moçambique. O foco central de análise se dá por meio do processo de implementação do projeto e as razões pelo qual o mesmo se encerrou. Desse modo, questiona-se: quais os principais impactos negativos do ProSavana em Moçambique e como se dá a atuação brasileira neste processo? Logo, para tal abordagem utilizamos metodologia qualitativa e quantitativa, desenvolvida com base na interpretação de dados, panfletos e notícias, além da análise bibliográfica.

Palavras-chave: Cooperação Triangular. Cooperação Técnica. ProSavana. Desenvolvimento.

¹Discente do Centro Universitário Jorge Amado – Unijorge

²Docente do Centro Universitário Jorge Amado – Unijorge

Autor correspondente:

Neuton Messias Cesarino Saantos

Docente do Centro Universitário Jorge Amado – Unijorge, Salvador, Bahia, Brasil

Contato: neuton.mneto@gmail.com

1 Introdução

O projeto de cooperação triangular entre Brasil, Japão e Moçambique, Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique (ProSavana), consiste na troca de experiências, técnicas e tecnologias sobre o manejo da agricultura nas savanas tropicais moçambicanas, objetivando a transformação da localidade em uma região produtora de alimentos.

Nesse processo, o governo japonês, por meio da Ajuda Oficial para Desenvolvimento (ODA), se encarrega do vértice do investimento, fazendo-se presente na construção e reabilitação da infraestrutura local, como rodovias, o Porto de Nacala, escolas, hospitais, entre outros. Já o Brasil, especialmente na figura da Embrapa, traz a experiência de sua agricultura local, bem sucedida na implementação do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados Brasileiros (Prodecer). Moçambique por sua vez, fortificando sua conexão com ambas as nações, visa adquirir investimentos e conhecimentos para o desenvolvimento local da região do Corredor de Nacala, por meio da transformação de sua produção agrícola.

Assim, o projeto contou com o desafio principal da transformação do modo de produção regional, visando suprir as demandas internas e garantir a segurança alimentar a nível global por meio de excedentes exportáveis (JICA, 2016). Desse modo, visando um maior aprofundamento na implementação deste projeto, necessita-se entender como o modelo cooperativo envolvendo o Brasil, Japão e Moçambique funcionou.

Nesse sentido, o objetivo principal desta obra concerne na análise crítica da implementação do ProSavana na região do Corredor de Nacala em Moçambique. Busca-se, também, entender a motivação inicial do projeto, o modo de aplicação, a função de cada nação e seus organismos cooperativos, bem como os motivos que desencadearam um conseqüente encerramento. Para isto serão analisados os modos de cooperação abarcados na temática, utilizando da metodologia qualitativa e quantitativa, desenvolvida com base na interpretação de dados, panfletos e notícias, além da bibliografia composta por Pino (2013); Lima (2005); Iara Costa Leite (2012); Embrapa, ABC (2010) e Chaveiro, Macaringue, Azevedo (2020) como embasamento teórico.

A presente obra é guiada pelo questionamento seguinte: quais os principais interesses das nações envolvidas na aplicação do ProSavana em Moçambique e como se dá a atuação brasileira neste processo? Deste modo, possui como objetivos: elucidar as principais falhas na aplicação deste projeto cooperativo; compreender a relevância da cooperação triangular como base importante para novos projetos; reafirmar a importância da sociedade civil nos processos de desenvolvimento local; identificar a influência de outros projetos, como o Prodecer, além dos interesses nacionais na construção do ProSavana. Assim, este artigo segmenta-se em 5 tópicos, seguindo, após esta introdução, a Cooperação Triangular e Técnica no capítulo 2, trazendo um entendimento teórico sobre o funcionamento desses modos de cooperação, além de sua efetivação na atuação das nações presentes no projeto. Em seguida, a implementação do ProSavana e a atuação da Embrapa serão abordados no capítulo 3, momento no qual se observará a atuação da empresa em conjunto com a ABC e a execução do projeto pelo governo moçambicano. Ademais, seguindo o foco crítico desta análise, o capítulo 4 trará as motivações para o encerramento do projeto. O capítulo 5, o último da obra, traz as considerações finais que vislumbra de modo resumido as pontuações críticas tecidas no decorrer da análise.

2 A Cooperação Triangular e Técnica

O ProSavana é um projeto de cooperação triangular e técnica. Assim, a partir do entendimento da estruturação destes modos cooperativos, compreende-se também parte da composição do projeto.

A cooperação técnica é atrelada diretamente à troca de experiências e conhecimentos, pontos fulcrais da cooperação sul-sul. É o desenvolvimento de projetos com base no compartilhamento da técnica, o que tem caracterizado grande parte das parcerias cooperativas estabelecidas pelo Brasil — especialmente com demais nações do sul global. Porém, ao tratarmos desta vertente cooperativa — em função da cooperação sul-sul — não se pode denominar um "único sul global", como afirma Iara Costa Leite (2012).

É neste sentido que Lima (2005) traz dois perfis distintos dentro dessa categoria de países:

[...] a primeira, referida ao mundo da política, poderia ser denominada de *system-affecting state* a partir da conhecida definição de Keohane (1969). Nesta categoria estão aqueles países que dispõem de recursos e capacidades relativamente limitadas, comparativamente às potências, mas com perfil internacional assertivo valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais. Nestes foros, em especial naqueles em que o consenso é necessário para a decisão ou que prevalece o princípio da igualdade da participação, geralmente são interlocutores relevantes, em particular como mediadores entre os grandes e os pequenos. A segunda identidade, referida à economia global, é a de "grande mercado emergente", categoria cunhada pelo *US Trade Representative*, que faz referência aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. Índia, Indonésia, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina, Brasil e México foram definidas como pertencentes a esta categoria (Sennes, 2001: 64). Nesta identidade, credibilidade e estabilidade macroeconômica são duas moedas de grande valor no mundo globalizado e as iniciativas internacionais são pensadas como mecanismos para "encapsular" (*lock in*) as reformas domésticas (Lima, 2005, p. 1-2).

Assim, apesar de existirem assimetrias entre as nações "periféricas", a cooperação sul-sul ainda é percebida como um modo mais horizontal de se estabelecer relações, surgindo no sistema internacional devido ao questionamento do modelo cooperativo estabelecido a priori, a cooperação norte-sul.

De modo alternativo, a cooperação triangular traz aspectos e atores do norte e do sul global, como no ProSavana, tendo o exemplo do Japão representando o norte global e Brasil e Moçambique representando o sul global. Este modo cooperativo vem como proposição da participação de atores do norte global em um modelo que se estrutura na cooperação sul-sul, visando um jogo de ganhos triplos (*win-win-win*) combinando recursos financeiros aos países menos desenvolvidos, ampliação da escala de cooperação dos países emergentes e a "redução de custos da influência na CSS, que passam a adquirir os países desenvolvidos" (Pino, 2013, p. 23).

Logo, em um tripé cooperativo, a cooperação triangular (CTR) traz uma mistura do molde norte-sul e do sul-sul, porém sem o chamado "*Trickle Down effect*", ou seja, haverá um acompanhamento do dinheiro

investido no projeto para que o mesmo seja utilizado de forma coerente como estabelecido pelos atores. No entanto, apesar de toda a explicação discorrida anteriormente, a CTR ainda não possui uma definição única (Pino, 2013). Neste sentido, apesar de tal incerteza na definição do conceito, compreende-se sua estruturação cooperativa — aplicada ao ProSavana —, e percebe-se como necessidade seguinte o entendimento da implementação deste projeto.

3 A Implementação do Projeto e a Atuação da EMBRAPA

3.1 EMBRAPA e o processo de pesquisa local em Moçambique

O ProSavana, em momento essencial para a sua implementação, partiu de uma prévia avaliação territorial e climática da localidade moçambicana, com grande enfoque na região do Corredor de Nacala. O ator principal de tais pesquisas se consolida na figura da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) — "empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), que foi criada em 1973 para desenvolver a base tecnológica de um modelo de agricultura e pecuária genuinamente tropical" (EMBRAPA, 2024) —.

Nesse sentido, a EMBRAPA — detentora de grande tecnologia agropecuária — seguiu com suas pesquisas, datadas a partir de 2009, buscando avaliar modos para que a cooperação técnica entre Brasil e Moçambique pudesse ser efetivada, ou seja, apurando como a tecnologia brasileira aplicada no Prodecer pode ser reestruturada para sua execução em território moçambicano.

Assim, o estudo de nome "Solos e Potencialidades Agrícolas em Moçambique: o caso da região do Corredor de Nacala" (2010), redigido pela equipe técnica da Embrapa e coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) traz análises e dados sobre as condições locais visando o desenvolvimento agrícola e rural moçambicano. As áreas que se caracterizam como foco deste estudo — vislumbradas no mapa abaixo — foram segmentadas posteriormente em divisões provinciais e sua análise se deu por funcionalidades como, por exemplo, a utilização do solo, o índice pluviométrico, a vegetação local, entre outros.

Figura 1 - Mapa das áreas estudadas pela Missão Embrapa



Fonte: EMBRAPA; ABC,2010

Dentre os dados coletados neste estudo, a utilização do solo, categorizada na tabela abaixo, se caracteriza como de extrema relevância para a futura aplicação do programa. Neste processo, a partir do conhecimento sobre como o solo era utilizado, os pesquisadores podem diagnosticar suas atuais condições

e planejar qual seria a melhor forma de aplicação da terra em termos da agricultura, utilizando-a para os fins do programa.

Figura 2 - Tabela sobre o uso do solo

Uso do solo	Áreas em km ²	Área em ha (10 ⁶)
Áreas cultivada	23.515,20	2,35
Formações herbáceas inundáveis ou degradadas	2.804,80	0,28
Formações herbáceas e arbustivas úteis	32.076,50	3,21
Matagais médios e abertos úteis	85.006,50	8,5
Formações herbáceas arborizadas	84.140,20	8,41
Florestas baixas, semprevirentes, abertas ou fecha	101.409,90	10,14
TOTAL	328.953,10	32,89

Dados: Embrapa; ABC, 2010

3.2 Implementação do ProSavana e Críticas ao Projeto

De modo posterior aos estudos em campo, — que foram sucedidos pela visita moçambicana ao cerrado brasileiro, pelo apoio expresso do Japão e à pela seguinte mobilização das três partes envolvidas (FASE, 2016) — o projeto tem sua implementação efetivada, sendo concebida em um âmbito intervencionista do Governo moçambicano no controle das terras e em cooperação com os governos do Brasil e do Japão (Chaveiro, Macaringue, Azevedo, 2020).

Nesse sentido, existe grande movimentação do governo de Moçambique junto ao seu Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MASA) para promover a necessidade da transformação agrária como única forma de desenvolver a economia local, por meio da mídia. Esta necessidade surge visto que:

[...] desde o início do processo o que marca essa investida é a violência social, uma vez que a fixação das empresas modernizadoras impôs, no processo de concessão de terra, expropriações de terra dos camponeses, desarticulação de sua moradia, imposição migratória, mudanças de hábitos alimentares. Daí que o processo ideológico se tornou importante. Essa ideia – ideologicamente trabalhada – propagou “uma verdade” quase inquestionável [...] (Chaveiro, Macaringue, Azevedo, 2020, p. 91).

Assim, o projeto é implementado sem levar em conta as possibilidades de desenvolvimento relativas aos camponeses — ponto que também foi crítica ao modelo brasileiro aplicado ao Prodecer —, lhes associando a lógica de mercado presente no jogo do capitalismo globalizado. Ademais, a economia moçambicana é condicionada a se tornar mais um “celeiro do mundo”, ou seja, produtor e exportador de

produtos agrícolas — estes que possuem menor valor agregado quando comparados a bens manufaturados produzidos pelo norte global.

Deste modo, o interesse cooperativo por parte do Brasil e do Japão se configura não apenas visando a cooperação técnica, mas também a fortificação de suas posições de influência no cenário global. O Brasil

objetivando expandir sua presença no continente africano — com a imagem de "nação amiga" —, e o Japão buscando um maior controle local na região, o que se verifica com sua presença na localidade — por meio de diversos outros projetos — mesmo após o fim do ProSavana.

Com base nisto, questiona-se sobre a real finalidade e impacto do ProSavana no desenvolvimento local de Moçambique. Que tipo de desenvolvimento o governo moçambicano planeja ao associar o camponês a lógica de mercado como condição para melhoria das condições de vida local? (Chaveiro, Macaringue, Azevedo, 2020).

4 Motivações Para o Encerramento do Projeto

O encerramento do ProSavana culmina de um processo de severas críticas tecidas ao projeto em sua implementação — desconsiderando o contexto local moçambicano — e também ao seu antecessor brasileiro, o Prodecer (SEMADESC, 2017). O que ocorre no caso de Moçambique é um contínuo descontentamento dos camponeses locais que teriam suas terras tomadas para serem utilizadas no desenvolvimento do projeto. Assim, existia o medo da expropriação, visto que o programa não previa o reassentamento dessa população.

Este processo em Moçambique — da distribuição de terras a empresas estrangeiras — ocorre de modo anterior ao ProSavana, gerando um desenvolvimento voltado para o exterior e dependente dos investimentos estrangeiros.

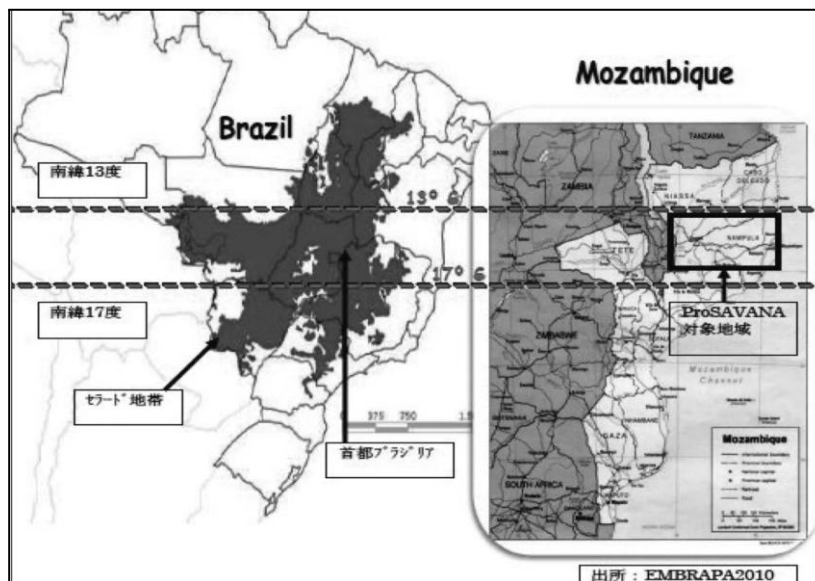
Segundo estudo da consultoria ambiental americana Oakland, somente entre 2004 e 2009, cerca de 2 milhões e meio de hectares de terras de Moçambique foram concedidos a investidores estrangeiros de países como África do Sul, Austrália, Portugal, Suécia, Noruega e Índia. Isso corresponderia a 7% da terra arável do país (DW, 2020).

Outro ponto crucial consiste na reutilização dos moldes aplicados no cerrado brasileiro, por meio do Prodecer, — projeto que também contou com investimentos japoneses — que apesar de propagar o desenvolvimento da agroindústria local teve diversas repercussões negativas à população camponesa do Brasil. Nesse sentido, um modelo de projeto com tantas consequências sócio-ambientais como o Prodecer não deveria ser utilizado em Moçambique, especialmente em sua região norte, — com o Corredor de Nacala — visto que essa área possui diversas famílias camponesas (Mello e Porto, 2016).

Partindo da realidade socioprodutiva e agrária de Moçambique entendemos que as propostas de cooperação que o Brasil teria para contribuir com o processo de desenvolvimento do país, haja vista a própria experiência brasileira, não deveria se pautar em um projeto como o Prodecer. Este Projeto, além de ter sido implementado para a expansão de *commodities* e do agronegócio no Cerrado brasileiro, trouxe consigo uma série de impactos socioambientais para a região (Mello e Porto, 2016).

A tentativa de replicar este processo é rejeitada pela sociedade civil moçambicana que teme o mesmo futuro dos camponeses brasileiros, porém o governo de Moçambique afirma que não haverá o mesmo processo no que tange os pontos negativos, pressionando o seguimento do projeto. Na imagem abaixo, visualiza-se os estudos das similaridades entre ambas localizações visando a aplicação deste modelo em Moçambique.

Figura 3 – Relação entre o Cerrado brasileiro e Nacala



Fonte: EMBRAPA 2010; *apud* UNAC, Grain, 2015; *apud* Mello e PORTO, 2016.

Assim, após anos de luta contra o ProSavana, a sociedade civil moçambicana celebra o encerramento do projeto que ocorreu no ano de 2020. Porém, há ainda um receio em relação à situação resultante do projeto em Moçambique, como alerta o diretor-executivo do Observatório do Meio Rural (OMR), João Mosca, “Devemos ser vigilantes porque este cancelamento pode ser uma forma de desviar as atenções” (DW, 2020).

Como exemplificação das preocupações de João Mosca, se analisa a postura atual da nação japonesa, que mesmo após o projeto continua se fazendo presente no Corredor de Nacala por meio de investimentos, clarificando que esta região continua sendo um objetivo de influência do Japão em Moçambique. O Brasil, de modo convergente, segue presente em Moçambique, seja por meio da imagem construída de "nação amiga", seja por meio de outros projetos cooperativos com a nação africana.

5 Considerações Finais

A cooperação triangular entre Brasil, Moçambique e Japão, o ProSavana, se estendendo de 2009 a 2020, possuiu diversas repercussões no cenário internacional. O projeto parte de um antecessor com uma trajetória não muito bem-sucedida, o Prodecer, gerando um descontentamento da sociedade civil moçambicana.

O Brasil, por meio da Embrapa, se torna peça essencial neste processo, trazendo a expertise, a tecnologia e a técnica necessária para a aplicação do projeto. O Japão, seguindo seu papel de investidor do Prodecer, fortifica sua influência no território moçambicano por meio do investimento em infraestrutura, durante e mesmo após o encerramento do projeto.

Assim, de modo conclusivo, neste *Policy Paper* buscou-se evidenciar que o ProSavana é estruturado por meio de uma cooperação que busca ser mais horizontal com trocas de experiências, porém, ainda assim, os interesses dos Estados por trás deste projeto culminam em uma implementação conturbada.

Além de não ser levada em conta a opinião da classe camponesa local — a mais afetada pelo processo —, o desenvolvimento rural proposto mantém a dependência de investimentos estrangeiros na região, o que progressivamente gera a ruína do tecido empresarial local e estrutura uma posição de

agroexportador — fixando sua economia em produtos de baixo valor agregado.

O ProSavana é uma exemplificação de uma cooperação negativa em âmbitos sociais, que é trazida como única opção de desenvolvimento local. Este projeto segue estruturas do capitalismo globalizado e mantém a economia Moçambicana em uma posição de dependência.

Assim, indica-se nesta obra que os projetos de desenvolvimento local a serem implementados levem o fracasso social do ProSavana — e conseqüentemente do Prodecer — como base para o estabelecimento de uma interconexão entre as agências de cooperação, setor empresarial, entes governamentais e a sociedade local. Visando, deste modo, um desenvolvimento que trabalhe além de tudo com o bem estar populacional e não atrelado a dependência econômica de demais nações.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em:

<https://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mocambique/>. Acesso em: 6 jun. 2024.

AYLLÓN PINO, Bruno. A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento. **Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2013.

BENTO, M. A. I. **A Embrapa e as duas faces da cooperação triangular brasileira.** Disponível em:

<https://www.semadesc.ms.gov.br/a-embrapa-e-as-duas-faces-da-cooperacao-triangular-brasileira/>. Acesso em: 6 jun. 2024.

CHAVEIRO, Eguimar; MACARINGUE, Ernesto; AZEVEDO, Helsio. Moçambique sobre a mira dos impérios: o ProSavana e a questão da terra. **Revista Territorial**, Cidade de Goiás, v. 9, n. 1, 2020.

COSTA LEITE, Iara. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador Online**, v. 7, n. 3, mar. 2012.

MELLO, Fátima; PORTO, Silvio. A Cooperação Sul-Sul dos Povos do Brasil e de Moçambique: memória da resistência ao ProSavana e análise crítica de seu plano diretor. **Rio de Janeiro: FASE**, 2016.

O que representa o fim do ProSavana em Moçambique? – DW – 27/07/2020. Disponível em:

<https://www.dw.com/pt-002/fim-do-prosavana-uma-oportunidade-para-o-desenvolvimento-agr%C3%ADcola-em-mocambique/a-54339235>. Acesso em: 6 jun. 2024.

PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TRIANGULAR PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA DAS SAVANAS TROPICAIS EM MOÇAMBIQUE (PróSAVANA). Disponível em:

<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/programa-de-cooperacao-triangular-para-o-desenvolvimento-da-agricultura-das-savanas-tropicais-em-mocambique-prosavana>. Acesso em: 6 jun. 2024.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DA SAVANA TROPICAL DE MOÇAMBIQUE. Sistema de gestão territorial para a agricultura: solos e potencialidades agrícolas em Moçambique – o caso da região do Corredor de Nacala. [S.l.: s.n.], abr. 2010. Disponível em:

<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/202734/1/5114.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024.

PUBLICAÇÕES | Representação no Brasil | About JICA | JICA. Disponível em:

<https://www.jica.go.jp/Resource/brazil/portuguese/office/publications/index.html>. Acesso em: 6 jun. 2024.

SOARES DE LIMA, M. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul.** [S.l.: s.n.].

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/RLvRNjTTpvTS9wfyNSXcMpr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 jun. 2024.

SOBRE A EMBRAPA – **Portal Embrapa**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/sobre-a-embrapa>. Acesso em: 6 jun. 2024.

SOCIEDADE CIVIL DE MOÇAMBIQUE REJEITA PROSAVANA – DW – 06/06/2013. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/sociedade-civil-de-moçambique-rejeita-prosavana/a-16865070>. Acesso em: 6 jun. 2024.