

A face internacional de uma disputa de modelos rurais: entendendo a economia política da cooperação brasileira em agricultura com Moçambique

Matheus Zanella

Mestre em Desenvolvimento Rural e pesquisador associado do Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)
e-mail: matheus.a.zanella@gmail.com

Carolina Milhorange de Castro

Pós-doutoranda da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (REDE CLIMA) e pesquisadora colaboradora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB)
e-mail: carolina.mcastro@cirad.fr

Resumo

A política brasileira de cooperação para o desenvolvimento com países africanos vem se fortalecendo na última década, e Moçambique representa o principal parceiro do Brasil neste âmbito. Tal estratégia se baseia na ideia de que as experiências implementadas no Brasil, em particular àquelas dirigidas ao setor rural, têm o potencial de serem compartilhadas com outros países do Sul. No entanto, é necessário observar que as políticas rurais brasileiras se inserem numa contexto marcado por uma dualidade institucional que tem como estratégia a acomodação de diferentes agendas de desenvolvimento e interesses políticos e econômicos. Dessa forma, tanto esta dualidade institucional influencia a formulação da cooperação técnica com Moçambique, como o compartilhamento de tais experiências enfrenta uma série de desafios no seu processo de recepção e implementação por atores moçambicanos. O artigo visa, portanto, discutir alguns destes desafios da cooperação brasileira para o desenvolvimento no setor rural.

Palavras-chave: Política agrícola; desenvolvimento rural; cooperação para o desenvolvimento; Brasil; Moçambique; economia política.¹

International face of disputing rural models: understanding the political economy of Brazilian cooperation with Mozambique in agriculture

Abstract

Brazil's development cooperation policy with Sub-Saharan Africa has intensified since the end of the 2000s, Mozambique being the country's largest partner. This South-South Cooperation enterprise has shown intents to share elements drawn from previous experiences of programmes implemented in Brazil, particularly in the rural sector. However, Brazilian agricultural policy is notorious for its dualistic structure and dominant political strategy has been marked by the accommodation of two different – occasionally contradictory – agricultural policy agendas, reflecting how current political forces are

¹ Esta pesquisa foi apoiada pelo projeto “The changing face of South-South agricultural cooperation and investment flows: implications for governance”, conduzida pelo *Centre for International Forestry Research* (CIFOR) e pelo *Institute for Advanced Sustainability Studies* (IASS). Também foi beneficiada pelo apoio acadêmico e financeiro do *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement* (CIRAD). Os autores agradecem estas organizações, a *Stiftung fiat panis* e o *Conseil Régional Ile-de-France*, que providenciaram recursos financeiros adicionais para o trabalho de campo em Moçambique. As visões e opiniões representadas neste artigo pertencem aos autores e não representam posições institucionais.

organized. This dualistic structure not only shapes Brazil's technical cooperation with Mozambique, but also leads to important constraints and substantial transformation on its appropriation by Mozambican stakeholders. This article seeks to discuss some of these challenges in Brazil's development cooperation in the rural sector.

Keywords: agricultural policy; rural development; development cooperation; Brazil; Mozambique; political economy.

La face internationale d'une dispute entre modèles de développement rural : comprendre la politique économique de la coopération brésilienne avec le Mozambique

Résumé

La politique brésilienne de coopération pour le développement avec les pays africains s'est renforcée lors de la dernière décennie et le Mozambique représente le principal partenaire dans ce domaine. Cette stratégie se fonde sur l'idée que les expériences mises en œuvre au Brésil, notamment dans le secteur rural, ont le potentiel d'être partagées avec d'autres pays du Sud. Cependant, il convient de noter que les politiques rurales brésiennes s'insèrent dans un contexte de dualité institutionnelle qui vise à stabiliser différents agendas de développement et intérêts politico-économiques. Cette dualité influence la formulation de la coopération technique avec le Mozambique et ce partage d'expériences fait face à de nombreux défis dans son processus de réception et de mise en œuvre par les acteurs mozambicains. L'article vise, ainsi, à discuter certains de ces enjeux de la coopération brésilienne dans le secteur rural.

Mots clés: politique agricole ; développement rurale ; coopération pour le développement ; Brésil ; Mozambique ; économique politique.

Introdução

A estrutura institucional da política agrícola brasileira é marcada por uma evidente dualidade, na qual dois ministérios compartilham diferentes mandatos de apoio ao desenvolvimento rural e disputam influência política e recursos financeiros. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com iniciativas principalmente voltadas para a promoção de uma agricultura de escala, direciona suas políticas para um desenvolvimento agrícola orientado ao mercado e para as exportações. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por sua vez, se apropria do conceito de agricultura familiar para formular e executar políticas voltadas a um desenvolvimento rural mais focado na pequena produção rural. O MDA foi criado no final da década de 1990, como produto principalmente do processo de abertura política do Brasil e respondendo a demanda de movimentos e organizações sociais do campo (DELGADO, 2009; SCHNEIDER *et al.*, 2010). A porosidade deste ministério à influência das organizações da sociedade civil já foi demonstrada em estudos recentes (MÜLLER, 2007) e o MAPA, por sua vez, também possui canais de articulação política com grupos econômicos do agronegócio brasileiro (TAKAGI, 2004). Entretanto, a articulação e o diálogo entre os dois ministérios e entre as diferentes representações da sociedade e do setor produtivo agropecuário é praticamente inexistente.

A principal estratégia governamental com relação a tal dualidade institucional tem sido a de acomodar forças políticas divergentes, com agendas muitas vezes opostas e contraditórias, sobretudo no que se refere ao papel do Estado na integração dos camponeses ao moderno sistema capitalista agrícola (BERNSTEIN, 2009). Ademais, debates recentes têm mostrado a influência desta estrutura dual na formulação da política brasileira de cooperação Sul-Sul, sem, no entanto, minimizar as complexidades de tal organização política (CABRAL *et al.*, 2013; PIERRI, 2013; CABRAL, 2015).

Moçambique, o principal parceiro africano do Brasil na cooperação para o desenvolvimento, ocupa um lugar proeminente na discussão sobre os efeitos da dualidade da política agrícola brasileira em sua cooperação Sul-Sul. Tal cooperação, marcada pelo discurso do compartilhamento de experiências (CHICAVA *et al.*, 2013, SCOONES *et al.*, 2013), foi intensificada no final dos anos 2000s, após o lançamento de um programa inspirado no processo de modernização agrícola da região central do Brasil: o Programa de Cooperação Tripartite para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA). No entanto, análises mais recentes têm apontado para a desaceleração da política brasileira de cooperação com países africanos, além da emergência de um portfólio que também inclui projetos inspirados na experiência brasileira de apoio à agricultura familiar (ZANELLA, *no prelo*).

Neste contexto, o artigo pretende discutir alguns dos desafios desta cooperação no setor rural, que tende a reproduzir elementos da estrutura dual da política agrícola. Em Moçambique, a política agrícola enfatiza principalmente a modernização agrícola e a produção orientada para o mercado e garantida essencialmente pelo setor privado, o que limita o potencial de reforma da cooperação para uma agenda mais voltada para a agricultura familiar. Os dados e análises deste estudo baseiam-se em análise bibliográfica e de campo, realizadas entre 2013 e 2014 no Brasil e em Moçambique, onde mais de 200 decisores políticos, atores do setor privado, representantes da sociedade civil e pesquisadores foram entrevistados. Após esta introdução, a seção 2 discute, desde uma perspectiva da economia política, como a estrutura dual da política agrícola brasileira evoluiu historicamente. A seção 3, por sua vez, explora como esta divisão influencia o formato da cooperação brasileira para o desenvolvimento no tema de agricultura, ilustrada pelo caso moçambicano. Dessa forma, comenta-se sobre os referenciais lógicos assumidos implicitamente na formulação de alguns dos principais projetos desenvolvidos pelos dois países, bem como estes referenciais são influenciados por diferentes narrativas de desenvolvimento rural. Por fim, a seção 4 discute alguns dos desafios encontrados na tentativa de reproduzir, em Moçambique, experiências fundamentadas nas configurações históricas, políticas e agrárias do Brasil.

Dualismos e Contradições no Setor Rural Brasileiro? Uma análise a partir da Economia Política

O Brasil é um dos únicos países cuja política agrícola é executada por dois ministérios voltados ao setor rural, os quais por sua vez coexistem em hierarquias equivalentes. Tal arranjo não é acidental e resulta das dinâmicas sócio-históricas e políticas do país, que acompanham o debate internacional sobre desenvolvimento rural (NAVARRO, 2014; SCHNEIDER, 2010). Esta seção busca mostrar como essa estrutura institucional dual foi historicamente construída a partir da acomodação de diferentes forças políticas.

O debate internacional sobre desenvolvimento rural e transformações agrárias

Frequentemente, a relação entre as políticas de desenvolvimento rural² e os processos de transformação agrária³ é contextualizada em duas perspectivas divergentes. A literatura internacional sobre Estudos do Desenvolvimento faz referência, por um lado, às estratégias baseadas na agricultura capitalizada e modernizada de larga escala, com grande dependência de mão de obra contratada e forte integração aos mercados internacionais; e, por outro lado, àquelas voltadas ao apoio público a unidades de agricultura familiar de pequena escala, mais autônomas no que se refere à obtenção de insumos, capital e inserção nos mercados (BUCH-HANSEN e LAURIDSEN, 2012, ELLIS e BIGGS, 2001). Por exemplo, Bernstein (2009) recentemente retomou o antigo debate “Lenin versus Chayanov” a fim de discutir o papel do setor camponês na moderna agricultura capitalista – um debate com profundo legado na literatura sobre transformação agrária. Em termos simplificados, o argumento de Lenin assumia como inevitável a modernização capitalista da produção agrícola via incorporação tecnológica e ampliação da escala de produção, favorecendo a diferenciação da classe camponesa e sua transformação eventual em mão de obra rural. A modernização era, portanto, um passo necessário para a proletarianização do camponês e, assim, um caminho para o socialismo. Chayanov, por sua vez, defendia que a eliminação da pequena produção camponesa não fazia sentido do ponto de vista econômico e que organização em cooperativas e outras formas associativas poderia gerar os ganhos de

² Para o propósito deste artigo, o termo *política de desenvolvimento rural* é adotado para se referir a um conjunto de políticas públicas executadas majoritariamente pelo Estado que inclui não apenas políticas agrícolas propriamente ditas (apoio e subsídios para manter ou estabilizar preços agrícolas, extensão rural, etc), como também políticas de apoio mais abrangentes direcionada a dinamizar o setor rural, como, por exemplo, políticas de aquisição de alimentos para alimentação escolar. Ademais, em consonância com a literatura internacional, o termo *desenvolvimento agrícola* é utilizado para se referir a processos de desenvolvimento ocorrendo no âmbito do setor agrícola, como aumento da produção, aumento da eficiência no uso de recursos e mudanças na distribuição dos benefícios.

³ O termo *transformação agrária* é utilizado em sua concepção sociológica, ou seja, referindo a mudanças nas relações sociais entre os diferentes atores do setor rural, como camponeses, investidores, pequenos e grandes produtores, entre outros.

escala necessários para os diferentes propósitos da produção agrícola. Ainda que não faltem exemplos de integração entre sistemas de produção de pequena e larga escala e entre agricultura familiar e empresarial, os principais elementos deste debate continuam a se reproduzir na literatura e no debate político. De fato, a dualidade agricultura “moderna”, “industrial”, “de larga-escala” versus “pequena produção”, “familiar”, “organizada em cooperativas” e suas diversas outras vertentes terminológicas é recorrentemente reiterada em debates internacionais sobre temas como sustentabilidade, justiça social e segurança alimentar (HLPE, 2013; FIDA e PNUMA, 2013).

O projeto de apoio ao agronegócio (*agribusiness*) se insere, de maneira geral, num perspectiva de crescimento agrícola com base na modernização e no pensamento econômico liberal (COLLIER, 2008; COLLIER e DERCON, 2013). O termo, de origem no pensamento americano (DAVIS e GOLDBERG, 1957) – e que posteriormente seria adotado pela academia e círculos políticos brasileiros – pressupõe a articulação de subsistemas (insumos, produção, processamento e distribuição) operando num ambiente de mercado. Tal projeto teve grande influência nas reformas do setor agrícola brasileiro a partir da década de 1970 (CHADDAD e JANK, 2006), num contexto em que a política agrícola do país passou por reformas de redução da intervenção do Estado (SANTANA *et al.*, 2014). As receitas neoliberais deste projeto foram, no entanto, começaram a ser desafiadas após a crise financeira e dos preços mundiais dos alimentos em 2007-8. Neste contexto, os discursos vêm sendo atualizados no Brasil a fim de incorporar algumas das preocupações com os impactos distributivos e ambientais das políticas liberalizantes (GARCIA e VIEIRA FILHO, 2014), sem, entretanto, alterar seus fundamentos teóricos e sua perspectiva orientada para o mercado.

O projeto voltado para a promoção da agricultura familiar está associado a estratégias de desenvolvimento mais endógenas, frequentemente interessadas em uma maior intervenção do Estado nos mercados, menor foco na eficiência econômica e maior ênfase nos efeitos distributivos desenvolvimento econômico e no bem-estar social (DORWARD *et al.*, 2005, XIAOYUN *et al.*, 2012). Kay (2006, p. 455) defende que tal perspectiva considera a distribuição desigual dos recursos e do poder como causas da pobreza e de sua reprodução. No Brasil a agenda esteve presente no setor rural desde o pós-Segunda Guerra Mundial por meio, por exemplo, das análises estruturalistas de Celso Furtado (FURTADO, 1969) ou de movimento camponeses regionais, como a Liga Camponesa. Porém sua influência política se configurou principalmente no processo de redemocratização e aprofundamento da participação social nas políticas públicas na década de 1980.

Tais dinâmicas políticas tiveram percursos heterogêneos nas diferentes regiões do país. Por exemplo, na região Nordeste, organizações pastorais, representantes da

agricultura familiar e ONGs se reuniram em torno da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), e na região amazônica um processo semelhante foi observado nos debates sobre as reservas extrativistas. Mas foi talvez na região Centro-Sul que um movimento de defesa da agricultura familiar e camponesa alcançou maior estruturação e influência política. Parcialmente influenciados por estudos europeus sobre a multifuncionalidade da agricultura (VAN DER PLOEG *et al.*, 2000), movimentos de pequenos agricultores se impuseram desde o final da década de 1980 na demanda de política específicas para a agricultura familiar (SCHNEIDER *et al.*, 2004). Algumas dessas demandas foram gradualmente incorporadas, a começar por uma política de crédito preferencial (FAVARETO, 2006), o que levaria posteriormente à criação de uma instituição separada para lidar com estas políticas específicas.

Acomodação de Interesses Opostos

Como apresentado anteriormente, as pressões da sociedade civil, em particular dos movimentos rurais do Centro-Sul do Brasil, passaram a influenciar alguns aspectos da política agrícola brasileira após o processo de redemocratização. A crescente mobilização se inseria num contexto de ajustes estruturais e liberalização do setor agrícola (SCHNEIDER *et al.*, 2004) e algumas das demandas mais frequentes incluíam a reforma agrária e políticas específicas dedicadas à agricultura familiar (FAVARETO, 2006). Um dos primeiros resultados deste processo foi a formulação de uma política de créditos preferenciais por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1994, que também se tornou o principal quadro de apoio ao setor. Disputas violentas por reforma agrária entre os agricultores sem terra e forças policiais⁴ contribuíram para a decisão de criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária em 1996, no sentido de acalmar as tensões sociais. Em 1999 este ministério foi convertido no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), incorporando o PRONAF, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e alguns programas de responsabilidade do MAPA. Portanto, os anos 1990s vivenciaram o início de um processo de institucionalização da agenda da agricultura familiar no Brasil.

Apesar da agenda eleitoral de esquerda e do foco na pequena agricultura, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na década de 2000 manteve a política dual de apoio à agricultura familiar e ao agronegócio (SABOURIN, 2007b). O governo Lula (2003-2010) de fato aprofundou o apoio financeiro e político aos programas do MDA, porém alguns autores ainda enfatizam a “dualidade desigual” das políticas agrícolas, que mantém a

⁴ Dois episódios fatídicos foram os massacres de Corumbiara (Agosto de 1995, 12 pessoas mortas) e Eldorado dos Carajás (Abril de 1996, 19 pessoas mortas).

concentração de recursos nas políticas liberais e modernizadoras (NOGUEIRA, *no prelo*). Outras análises ressaltam o papel do agronegócio no desenvolvimento de uma lógica extrativista e no fortalecimento de um modelo exportador de recursos naturais aliado a um processo de redistribuição econômica e proteção social (LANG *et al.*, 2014). Além de razões econômicas – como o equilíbrio da balança comercial mantido essencialmente pela exportação de produtos primários e a integração de outras regiões à economia nacional – uma série de aspectos políticos explicam tal posicionamento conservador do governo Lula. O complexo sistema presidencial brasileiro e sua relação com o Poder Legislativo implicam na necessidade da formação de governos de coalizão com partidos amorfos e ideologicamente neutros, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e outros satélites. A “governabilidade”, ou seja, a capacidade de controlar a maioria na Câmara dos Deputados e no Senado depende essencialmente destas alianças políticas.

Tais partidos abrigam uma série de lideranças conservadoras no que se refere à questão rural e o PMDB, que, com apoio da Bancada Ruralista, aponta o Ministro da Agricultura enquanto o PT aponta o Ministro do Desenvolvimento Agrário. Assim, os dois ministérios se posicionam frequentemente de forma concorrente em termos de discursos⁵ e orçamento⁶. No entanto, mais do que competição, tal coexistência representa a acomodação de interesses e forças políticas opostas na definição da política agrícola nacional. Ambos os ministérios criaram canais institucionalizados e independentes de diálogo com os principais atores interessados. As Câmaras Setoriais de Agronegócio do MAPA reúnem por muitos anos representantes do governo e do setor privado na discussão de políticas para o setor do agronegócio, tendo criado um ambiente favorável para a participação dos grupos de interesse organizados em torno das cadeias produtivas na formulação de políticas públicas (TAKAGI, 2004). Posteriormente, o MDA criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), com participação de representante da sociedade civil, a partir da experiência dos conselhos municipais de desenvolvimento rural.

Outros autores enfatizam que o dualismo institucional do setor agrícola brasileiro não representa uma disputa paradigmática, uma vez que grupos tanto dentro do MAPA como do MDA compartilham perspectivas “produtivistas” (CABRAL, 2015). Assim, apesar da ênfase discursiva do MDA na agricultura familiar como um sistema distinto de produção, alguns programas (como o Programa Mais Alimentos discutido na próxima seção)

⁵ Muitas lideranças conservadoras insistem no argumento de que o MDA deveria ser extinto, dada a ineficiência econômica em financiar duas burocracias paralelas. Pode-se, entretanto, argumentar que o argumento econômico é instrumental e tentaria omitir interesses de se incorporar este ministério no âmbito do MAPA e garantir maior controle político sobre seus programas.

⁶ O Plano da Agricultura e Pecuária (PAP), executado pelo MAPA, totalizou R\$ 136,1 bilhões no ano agrícola 2013/14 enquanto o Plano Safra, executado pelo MDA, totalizou R\$ 39 bilhões no mesmo período. Vale notar que ambos os orçamentos tiveram um crescimento maior que a taxa de crescimento da produção agrícola nos últimos anos e que o orçamento do Plano Safra aumentou de maneira mais expressiva que o PAP nos últimos dez anos – 28% e 20% respectivamente (MAPA, 2013; MDA, 2003, 2013).

buscariam promover a modernização conservadora dos agricultores familiares por meio de um pacote tecnológico que resulta na especialização da produção e no aumento da dependência de conglomerados agroindustriais. De fato, esta polarização tem impedido um debate mais aprofundado sobre as políticas adaptadas à diversidade dos camponeses e agricultores familiares no Brasil (SABOURIN, 2007a). Isso ocorre porque implica em simplificar o setor da agricultura familiar, focando basicamente o modelo observado na região Sul do país e sem levar em conta os diferentes contextos regionais e sub-regionais em termos de estruturas, capacidades, e acesso aos mercados, ao crédito e à inovação. Também tende a subestimar a fragilidade e a intensidade das flutuações nas cadeias de valor e ignorar a herança camponesa e sua capacidade de adaptação a demandas diversificadas, bem como as dinâmicas de autoconsumo e distribuição não monetária e sua influência na segurança alimentar (SABOURIN, 2007a; TONNEAU e SABOURIN, 2009).

Desta forma, a tendência de homogeneização da agricultura familiar poderia paradoxalmente promover a perspectiva oposta, neoliberal, que enxerga a diferenciação rural como um processo inevitável da modernização agrícola e busca basicamente respostas sociais e assistencialistas aos excluídos deste processo de modernização. Vale, contudo, notar que se por um lado a institucionalização de modelo agrícola dual restringe o aperfeiçoamento das políticas públicas para a agricultura familiar por não considerar sua diversidade, por outro lado, ela de fato representou a construção de um canal de acesso político a certos grupos de produtores historicamente marginalizados (NAVARRO, 2010).

Disputas Domésticas ou Decisões de Política Externa? O que Molda a Cooperação Brasileira em Agricultura?

Em um contexto internacional marcado pelo crescente interesse em experiências dos países emergentes, o relativo sucesso do setor agrícola brasileiro tem chamada a atenção de vários países em desenvolvimento que ambicionam dinamizar seus setores rurais. O portfólio da cooperação brasileira em agricultura com países latino-americanos e africanos é diverso. Mas observa-se que esta pauta tem sido marcada por, dentre outros temas, a cooperação científica e a transferência de tecnologia para agricultura tropical, bem como o compartilhamento de experiências de políticas públicas direcionadas a apoiar a segurança alimentar por meio da conexão de pequenos produtores a mercados institucionais (CAISAN, 2013; IPEA, 2013; IPEA e ABC, 2010). Entretanto, esta cooperação não ocorre em um vácuo político. Para evidenciar certos aspectos estruturais dessa cooperação, esta seção discute alguns dos principais importantes projetos de cooperação desenvolvimento entre o Brasil e Moçambique em agricultura: ProSAVANA, Mais Alimentos Internacional e PAA África.

No intuito de conectar os aspectos teóricos e as concepções políticas com o desenho e a execução dos programas, esta seção faz proveito da literatura sobre políticas públicas, em especial a abordagem cognitiva. Tal abordagem enfatiza a diversidade dos mecanismos sociais e políticos que embasam os processos de traduzir ideias “em ações práticas”. Trata-se basicamente de uma teoria geral de mudança que leva em consideração tanto as restrições da estrutura social, como os certos graus de liberdade de ação dos atores. Dessa forma, recorrendo a conceitos como “referencial lógico de políticas públicas”, autores como Muller (2011) sublinham as dimensões intelectuais e as assimetrias de poder que caracterizam a desenho de políticas públicas. Finalmente, é fazendo referência a uma representação cognitiva particular da realidade que os atores propõem soluções e definem critérios para suas ações.

Transmitindo a dualidade da política agrícola para a Cooperação Brasil-Moçambique

Como já observado por vários autores, a cooperação brasileira para o desenvolvimento é marcada pela ausência de uma coordenação clara, estruturada e centralizada (LEITE *et al.*, 2013b; MILANI, 2014). Se de certa forma a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) assume o papel de gestão e fornece certa orientação estratégica, há de se observar que uma série de empecilhos impede a ABC de efetivamente liderar a formulação de estratégias abrangentes para a cooperação brasileira. Dentre estes se encontram o perfil subsidiário e hierarquicamente baixo da agência na estrutura burocrática brasileira⁷, restrições financeiras, e impedimentos legais à contratação de bens ou serviços no exterior⁸. Dessa forma, na prática, as diferentes agências governamentais têm executado seus programas de cooperação seguindo suas próprias linhas de ação, sempre quando requisitadas no processo orientado a demanda que caracteriza a cooperação brasileira.

Considerando o dualismo da política agrícola brasileira anteriormente discutido, resulta plausível inferir que os programas de cooperação em agricultura acabam por ser fortemente condicionados pelo viés de desenvolvimento rural assumido pelo dois grupos políticos acondicionados no MAPA e MDA. Como comentado por Pierri:

⁷ A ABC se localiza entre o terceiro ou quarto nível da burocracia administrativa Federal. É uma seção pertencente a uma das nove Subsecretarias dentro da Secretaria-Geral do Ministério de Relações Exteriores (MRE).

⁸ A legislação brasileira não autoriza órgãos do Executivo a operar a contratação de serviços para projetos específicos sem a aprovação formal, caso a caso, do Congresso. As embaixadas são obviamente autorizadas a tal procedimento, porém não podem executar recursos nem projetos de outros órgãos do Governo. Dessa forma, para muitos projetos de cooperação, o Brasil tem transferido recursos para agências das Nações Unidas (basicamente Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD) com presença no país de destino, que assim executam os projetos em parceria com o Governo brasileiro (LEITE *et al.*, 2014).

“Enquanto o discurso dominante levado pelo Brasil às agências da ONU em Roma... e a iniciativas plurilaterais como o G20 gira em torno do lema ‘agricultura familiar para segurança alimentar’, a capacidade tecnológica e de pesquisa para a agricultura capitalista de larga escala é sempre posta à disposição sempre que solicitada nas negociações bilaterais ou trilaterais, seja para produção de biocombustíveis ou alimentos, particularmente na África” (PIERRI, 2013, p. 72).

Uma análise mais aprofundada de alguns importantes projetos de cooperação ressalta particularidades deste debate. Em termos de escala e número de instituições envolvidas, três programas são destacados:

- i. ProSAVANA, em execução desde aproximadamente 2010: cooperação triangular entre o Japão, Moçambique e Brasil voltada ao desenvolvimento da capacidade de pesquisa agropecuária e ao desenvolvimento econômico do corredor de Nacala, região Norte de Moçambique;
- ii. Mais Alimentos Internacional – Moçambique, em execução desde 2011 (MAI-Moçambique): programa bilateral que combina crédito preferencial para importação de maquinário agrícola brasileiro, associado com assistência técnica no desenho de políticas específicas para a agricultura familiar; e
- iii. Programa PAA África – Moçambique, em execução desde 2012: um programa multilateral que envolve o Brasil, Moçambique, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a FAO e o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID), com o objetivo de promover a aquisição de alimentos de pequenos agricultores para mercados institucionais, sobretudo para alimentação escolar.

O referencial do agronegócio: ProSAVANA

Nos últimos três anos, o ProSAVANA tem sido objeto de profundo interesse por parte de diversos atores, incluindo muitos pesquisadores (EKMAN e MACAMO, 2014; FERREIRA, 2012; FINGERMAN, 2014; FUNADA CLASSEN, 2013a, 2013b; JAIANTILAL, 2013; NOGUEIRA, 2013; NOGUEIRA e OLLINHO, 2013; SCHLESINGER, 2013). O programa também sido alvo de crescentes críticas de organizações da sociedade civil local e internacional (ADECRU 2014; JUSTIÇA AMBIENTAL, 2012, 2013a, 2013b; PAIVA, 2013, UNAC, 2012, 2013; UNAC *et al.*, 2013). Uma análise abrangente deste programa, incluindo as razões e os pontos de conflitos que geraram enorme controvérsia ao redor do programa, está fora do âmbito deste artigo. Entretanto, no intuito de analisar como as diferentes conceptualizações de desenvolvimento rural influenciam o desenho do programa, faz-se

necessário revisitar alguns elementos do referencial lógico adotado implicitamente pelo programa.

Primeiramente, há de se observar que o ProSAVANA foi inicialmente inspirado no Prodecer, um programa apoiado pelo Governo do Japão desde a década de 1970 e implementado na região do Cerrado brasileiro. O Prodecer – reivindicado como um importante fator impulsionador da transformação da produção agropecuária no Cerrado (FUNADA CLASSEN, 2013a) – investiu fortemente em infraestrutura e tecnologias para produção de soja e outros grãos em larga escala, com o objetivo de suprir a demanda japonesa no longo prazo, sob a forma de um modelo de desenvolvimento que até hoje é referência no agronegócio.

Certamente, como já apontado por Ekman e Macamo (2014), afirmar que o ProSAVANA é inspirado no Prodecer é diferente que afirmar que o ProSAVANA tende a ser uma reprodução daquele programa, como afirmado por alguns. Condições específicas do contexto de Moçambique – por exemplo, uma densidade populacional muito mais alta que no caso do Cerrado brasileiro na década de 1970 ou a existência de uma economia de base camponesa na área de atuação do programa – forçam uma inevitável adaptação das ideias iniciais do programa. Entretanto, reconhecer a inspiração do ProSAVANA no Prodecer evidencia algumas visões iniciais que acompanharam o programa em sua formulação, sobretudo a ênfase em “[...] técnicas modernas e atração de investimentos e capitais.” (JICA et al. 2009, Anexo 1, p.1-2, tradução nossa), bem como a necessidade de se buscar “[...] um desenvolvimento agrícola/rural/regional orientado a mercados e a vantagens competitivas” (JICA et al. 2009, Anexo 1, p.1-2).

Em resposta às diversas críticas advindas da sociedade civil contra as intenções do ProSAVANA – relacionada sobretudo aos impactos negativos do desenvolvimento agrícola no Cerrado do ponto de vista social e ambiental – os decisores públicos envolvidos no programa gradualmente abandonaram a narrativa de similaridade entre os dois programas. Ademais, o discurso oficial sobre o programa mudou substancialmente, com uma clara reorientação no sentido de evitar a ênfase inicial em investimentos de larga escala em terra para uma maior ênfase em investimentos de pequena e média escala que integrariam os pequenos produtores em diversos tipos de agricultura contratual (MOSCA, 2014).

Entretanto, pode-se ver claramente em diversas evidências – a Nota Conceitual do ProSAVANA, entrevistas com gestores públicos, declarações públicas, alinhamento com o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário - PEDSA (MINAG, 2010), entre outros – dois elementos formam o coração do referencial lógico do ProSAVANA, tanto em sua concepção inicial, como em sua mais recente reformulação: i) uma clara orientação a mercados como a principal força transformadora da atual economia de base camponesa em

uma “moderna” economia; ii) e a necessidade de incorporar, rapidamente, tecnologia agrícola para aumentar a produtividade e assessorar essa transformação agrária estrutural.

Embora a reformulação do ProSAVANA seja questionável⁹, em sua “nova” conceptualização, maior atenção é dedicada a explorar como os pequenos agricultores podem ser parte dessa transformação estrutural. As atuais propostas se baseiam em agricultura contratual e na estratégia de clusters agrícolas, levantando preocupações sobre a autonomia e o protagonismo dos camponeses em direcionar suas próprias trajetórias de desenvolvimento, como indicado por alguns autores (NOGUEIRA, 2013). Ademais, a orientação a mercados do programa claramente estabelece os papéis dos setores público e privado, como expresso em um recente artigo publicado por uma das agências parte do programa: “[...] investimentos públicos pelos governos nacionais e doadores internacionais procuram criar um ambiente de investimentos adequado para agricultores e companhias privadas” (TAWA *et al.*, 2014, p.4)¹⁰.

O referencial da agricultura familiar: MAI-Moçambique e PAA África-Moçambique

Diferentemente do ProSAVANA, os programas Mais Alimentos Internacional - Moçambique e PAA África têm recebido muito menos atenção dos pesquisadores até o momento. Isto, entretanto, não impede uma contextualização de seus referenciais lógicos assumidos implicitamente no âmbito da formulação dos programas. A origem do MAI e do PAA África ajudam a compreender uma grande parte das trajetórias de desenvolvimento que estes programas procuram apoiar. Ao inverso do caso do ProSAVANA – na qual os gestores responsáveis por sua implementação tem sido extremamente cauteloso em afirmar que o programa não é simplesmente uma reprodução de experiências brasileiras – a experiência brasileira no combate à fome e pobreza tem um impacto direto na formulação da narrativa que justifica a criação do MAI e do PAA África. A origem dos dois programas se encontra no evento *Diálogo Brasil – África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural*, uma conferência e diálogo político organizada em Brasília em maio de 2010, que contou com a participação de mais de 40 ministros africanos. Servindo como uma verdadeira “exposição” das políticas de segurança alimentar e apoio aos agricultores familiares desenvolvidas pelo Brasil na última década, o evento acabou por lançar a pedra fundamental da cooperação nesta dimensão, o que inclui tanto o MAI como o PAA África.

⁹ Mosca (2014), por exemplo, argumenta que a reorientação do ProSAVANA, se confirmada, representaria mudar visões nitidamente divergentes sobre como os processos de desenvolvimento rural e transformação agrária. E como o programa tem sido implementado pelos mesmos atores políticos que desenharam sua concepção inicial, deveriam então haver poucas razões para acreditar em uma genuína reorientação do ProSAVANA.

¹⁰ Tradução livre dos autores.

Dessa forma, no caso do MAI, os gestores afirmam claramente que o programa representa uma extensão internacional de um programa doméstico iniciado a principal resposta institucional do MDA para fazer frente à crise dos preços dos alimentos de 2007-08. Assim, o Mais Alimentos e sua versão internacional, além de compartilharem o mesmo nome, operam essencialmente através de instrumentos similares, sobretudo pela provisão de crédito preferencial para, por exemplo, aquisição de maquinário agrícola. Obviamente o programa sofreu modificações no seu processo de adaptação para a dimensão internacional. Por exemplo, enquanto no Brasil o crédito para a aquisição de maquinário é canalizado através das agências bancárias, no caso internacional, o governo brasileiro assina uma linha de crédito preferencial com o governo parceiro, que visa financiar a aquisição de maquinário proveniente do Brasil.

Algo similar também é observado no caso do PAA África. Políticas de aquisição de alimentos dos agricultores familiares foram iniciadas em 2004 e, dado o seu reconhecido sucesso, tornaram-se importantes casos para potencial compartilhamento de experiências no âmbito da cooperação Sul-Sul (CHMIELEWSKA e SOUZA, 2010). Assim como no caso do MAI-Moçambique, reformulação são evidentes no processo de adaptação do programa para o contexto moçambicano. Ainda assim, os gestores do PAA África¹¹ orgulhosamente afirmam que o programa visa adaptar a experiência brasileira, desenvolvida e executada pelos atores políticos alinhados com a narrativa da agricultura familiar.

Em termos de referenciais lógicos, o MAI-Moçambique não recusa estratégias de modernização agrícola para o aumento da produtividade dos agricultores de pequena escala (LEITE, 2015). De fato, crédito preferencial para a aquisição de maquinário agrícola poderia se encaixar em uma perspectiva inspirada no desenvolvimento do agronegócio. Entretanto, dois pontos são levantados para distinguir o MAI-Moçambique dessa perspectiva. Primeiro, a escala das operações: apenas máquinas adaptadas para pequena produção estariam sendo financiadas no âmbito do programa¹². Segundo, a combinação dos instrumentos de crédito com assistência técnica para o desenho de políticas específicas voltadas à agricultura familiar. Há de se ressaltar, entretanto, que o componente de assistência técnica tem recebido muito menos priorização que o componente de exportação de maquinários, tanto por parte do lado moçambicano, quanto brasileiro. Em que medida a dimensão financeira do programa termina por suprimir a dimensão da assistência técnica tende a ser

¹¹ Em sua comunicação na língua inglesa por extenso, PAA Africa se refere ao título *Purchase from Africans for Africa*, em uma clara alusão ao programa doméstico brasileiro Política de Aquisição de Alimentos (PAA).

¹² Um dos principais pontos de discussão sobre a eficácia e os efeitos adversos do MAI-Moçambique diz respeito ao fato de que as escalas e suas respectivas classificações fundiárias no Brasil e em Moçambique são substancialmente diferentes. Em outras palavras, pequena escala no Brasil – a título de exemplo, propriedades familiares de 80 hectares (4 módulos fiscais usando-se a média do Rio Grande do Sul) – representariam larga escala em Moçambique, ou seja, sua elite agrária. As implicações dessas diferenças até o momento não têm sido suficientemente discutidas.

uma questão relevante para melhor posicionar o MAI dentro dos debates mais abrangentes sobre desenvolvimento rural e transformação agrária.

O referencial lógico do PAA África é relativamente mais claro de ser posicionado dentro do debate internacional sobre desenvolvimento rural. PAA África representa um exemplo de política de aquisições preferencias ou compras institucionais – como programas de alimentação escolar (IPC-IG, 2012) – que utiliza as noções de “demanda estruturada” ou “demanda assistida” para promover desenvolvimento agrícola. A lógica por trás do programa infere que os pequenos produtores não conseguem integrar de forma justa nos mercados devido a uma série de falhas estruturais do mercado agrícola nos sistemas de alocação de insumos, transporte e distribuição da produção, difusão de conhecimento e tecnologias (NEHRING e MCKAY, 2013; SONNINO *et al.*, *no prelo*; SONNINO *et al.*, 2014). Como Sumberg e Sabates-Wheeler (2010, p. 2) descrevem que estes programas funcionariam por “[...] ‘estruturar’ a demanda de uma forma que se torne mais fácil, menos arriscado e mais lucrativo para os pequenos agricultores se engajarem nos mercados, e ao se prover um conjunto de serviços complementários (treinamento, crédito, acesso a tecnologia)”. Como intervenções estatais seriam utilizadas para integrar os pequenos produtores aos mercados de forma facilitada, programas como o PAA África assumem, portanto, um papel de protagonismo do apoio público na constituição de uma agenda de desenvolvimento rural orientada aos pequenos produtores.

Cruzando o Atlântico: a “agricultura familiar” encontra os “camponeses”

As seções anteriores discutiram a formação e componentes da atual dualidade da política agrícola brasileira e como esta tem modelado a cooperação brasileira em agricultura com Moçambique. Comentou-se que uma das características principais dessa cooperação diz respeito ao papel de diferentes visões sobre o desenvolvimento rural se traduzem em referenciais lógicos que assumidos implicitamente no processo de formulação e execução dos distintos programas de cooperação. Assim, os “sucessos do modelo brasileiro”, seja no âmbito do referencial associado ao desenvolvimento do agronegócio ou no referencial associado aos programas de apoio à agricultura familiar, acabam por formar os contornos das ambições iniciais dos programas, ao menos desde a perspectiva dos gestores brasileiros.

Não obstante, se por um lado o desenho de políticas públicas é enriquecido por tais contornos e visões sobre como o desenvolvimento rural deveria ocorrer, por outro lado, a implementação dessas políticas é igualmente determinada pelas restrições práticas do mundo real. Esta seção introduz alguns destes desafios encontrados na tentativa de reproduzir experiências fundamentadas nas configurações históricas, políticas e agrárias

particulares do Brasil em um contexto social essencialmente diverso que o caso moçambicano. Três pontos principais são explorados: i) que os “sucessos” do modelo brasileiro são relativos, ii) que certos requisitos necessários a estes sucessos relativos não são encontrados no contexto de Moçambique, e iii) que a promoção de uma agenda socialmente inclusiva em Moçambique sofre importantes restrições políticas.

Relativizando o fator “sucesso” das narrativas

Uma visão aprofundada dos limites e desafios das políticas de desenvolvimento rural no Brasil seria de ajuda para aprimorar os instrumentos de cooperação em agricultura atualmente desenvolvidos pelo país com Moçambique. É importante destacar que ao apresentar a “experiência brasileira” na esfera internacional, pouco se comenta ou se discute sobre os limites das estratégias adotadas na promoção de um ou outro modelo de desenvolvimento – o que certamente não implica que estes não existem. Ao contrário, destaca-se aqui o fato de que abordar os limites e desafios dos modelos de desenvolvimento rural que formatam a cooperação brasileira em agricultura – e, portanto, sua cooperação com Moçambique – é imprescindível para relativizar a narrativa de “sucesso” geralmente propagada pelos gestores públicos na promoção de seus programas de cooperação. E relativizar as narrativas de “sucesso”, por conseguinte, poderia levar ao aprimoramento dos mecanismos de salvaguarda que procuram mitigar potenciais – e prováveis – efeitos negativos das transformações agrárias buscadas pelas políticas rurais.

Começando pelo caso do modelo de expansão das cadeias produtivas organizadas no modelo de agronegócio, cujos importantes impactos sociais e ambientais da expansão da fronteira agrícola dos anos 1970 até meados de 2000 são relativamente bem documentados (BIANCHINI, 2005; CANUTO, 2004; MUELLER, 1992; TEIXEIRA, 2005). Exclusão social, êxodo rural-urbano e concentração fundiária em certas partes do país são outros impactos negativos normalmente associados com a formação do agronegócio moderno brasileiro (CANUTO, 2004). Tais visões críticas são vastas e se originam de diversas perspectivas, incluindo atores situados fora da academia formal, como movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil. O debate sobre se o desenvolvimento gerado com o crescimento do setor agronegócio compensa seus impactos sociais e ambientais certamente continuará a pautar muitas das discussões sobre desenvolvimento rural no futuro.

No âmbito internacional, as principais respostas que procuram tratar dos impactos negativos do desenvolvimento do agronegócio geralmente fazem referência a códigos de conduta, diretrizes e princípios de desenvolvimento responsável, baseados na ideia de que a responsabilidade sócio corporativa deveria “domar” os investimentos rurais. Mas de acordo com Boche (2015), investimentos no setor rural frequentemente se tornam um

assunto midiático, ancorados em discursos político-ideológicos nos quais posturas polarizadas se reproduzem. Os argumentos variam desde a ênfase nos benefícios providenciados por investimento externo direto através da criação de postos de trabalho, transferência tecnológica e desenvolvimento da infraestrutura até considerar os investimentos como uma ameaça fundamental ao meio de vida dos pequenos produtores, baseados no renascimento de processos de dominação econômica e social, cunhados frequentemente como neocolonialismo.

Cautela também é necessária para relativizar o “completo sucesso” frequentemente associado na descrição das mais recentes políticas de apoio à agricultura familiar. Dada a enorme heterogeneidade deste setor, a própria terminologia “setor da agricultura familiar” representa muito mais uma conotação instrumental ou de cunho político do que propriamente uma categoria sociológica que encontraria correspondência em outros contextos além do brasileiro, que já argumentado por Navarro e Pedroso (2011). De fato, apesar da já existência de três gerações de políticas de desenvolvimento rural no Brasil (SCHNEIDER *et al.*, 2010), um enorme número de pequenos produtores continua essencialmente desassistidos por políticas públicas que poderiam apoiar suas trajetórias de desenvolvimento (NEHRING e MCKAY, 2013). Favareto (2013) se refere a três categorias de agricultura familiar no Brasil: a consolidada, a intermediária e a periférica. Esta última denotaria famílias que quase nunca conseguem gerar algum tipo de renda econômica da agricultura e que seriam extremamente dependentes das políticas de proteção social.

Compartilhar Política Pública também é Fazer Política

Como já afirmado por Castel-Branco (2008), o conceito de “apropriação”¹³ tem se tornado um conceito chave na indústria da ajuda para o desenvolvimento. Apropriação está relacionada com a efetividade das políticas de ajuda em apoiar os processos de desenvolvimento e frequentemente é associada com a pertinência e a legitimidade de certas escolhas políticas. O conceito é também importante na discussão sobre os impactos das atividades de compartilhamento de políticas públicas. O autor sugere que a apropriação é um processo de disputa, na qual todas as partes interessadas procuram se apropriar das políticas (no sentido de influenciar as decisões e os resultados destas), mas dentro dos próprios termos. Dessa forma, no caso da cooperação Brasil-Moçambique, apropriação também seria resultado da econômica política do desenvolvimento rural em Moçambique, o que, no caso, inclui a renúncia daquele governo em se apropriar de reformas específicas.

¹³ Frequentemente se utiliza a versão do termo em inglês: *ownership*.

Neste contexto, no intuito de melhor compreender os potenciais e os limites do compartilhamento de experiências brasileiras em influenciar as dinâmicas políticas internas de Moçambique é imperativo obter uma melhor compreensão da economia política doméstica dos dois países, bem como o entendimento de como o desenvolvimento rural se encontra enquadrado no sistema político. Especificamente no caso Brasil, as trajetórias de desenvolvimento rural foram sendo construídas com base num grande número de especificidades sociais e políticas que, à primeira vista, são raramente encontrados no caso de Moçambique. A título de exemplo, as políticas de apoio à agricultura familiar, como o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foram construídas no decorrer de uma intensa cooperação entre gestores governamentais com atores de uma sociedade civil ativa e dinâmica. (CHMIELEWSKA E SOUZA, 2010). A sociedade civil, em particular, ultrapassou o papel de apenas serem críticos externos e assumiu significativa influência no desenho e execução dessas políticas. Tal interação com gestores públicos também foi possível ao serem criados os canais institucionais de consulta e articulação, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (MÜLLER, 2007).

Em Moçambique, o relacionamento entre a sociedade civil e o governo tem sido bastante conflitiva nos últimos anos, como a própria mobilização da sociedade civil moçambicana contra o ProSAVANA demonstra. Ademais, há de notar que diversas organizações que dizem representar os pobres do campo se tratam de movimentos urbanos com baixa base de representação e forte dependência de recursos da cooperação internacional norte-sul ou tradicional. Exceções a este padrão certamente existem, mas pode-se afirmar que as formas de organização da sociedade civil assumem configurações essencialmente diferentes nos dois países. Isso não necessariamente significa que a construção de políticas de segurança alimentar em Moçambique depende das mesmas dinâmicas – ou da existência das mesmas condições – que são encontradas no Brasil. Uma das primeiras conclusões a este respeito é que a construção destes processos é complexa e depende de tempo e intercâmbios profundos, de forma que o processo gradualmente acomode as diferentes forças políticas de Moçambique e que integre fatores locais. Ademais, parceiras transnacionais entre a sociedade civil podem ser efetivas em fortalecer organizações homólogas no debate doméstico, além de facilitar o intercâmbio de lições aprendidas no decorrer de suas lutas sociais.

De volta ao caso das estratégias para o desenvolvimento do agronegócio, certos fatores históricos também foram chave em permitir a expansão da agricultura comercial e da fronteira agrícola no Cerrado brasileiro. Este processo somente foi possível devido a não apenas a adaptação de tecnologias e diversas formas de apoio público, como também a existência de várias áreas esparsamente povoadas no centro do território brasileiro, que por sua vez puderam ser ocupadas por agricultores migrantes que foram pressionados pelo

processo de concentração fundiária no sul do Brasil (KOHLHEPP e BLUMENSCHNEIN, 2000). Ademais, Rada (2013) justifica que o processo de transformação e ocupação do cerrado brasileiro é altamente dependente de insumos externos que devem alcançar as áreas de produção com preços relativamente baixos, sob pena de reduzir excessivamente a competitividade da região.

No caso de Moçambique, a imagem do agricultor “emergente”, que conta com certo nível de conhecimento de agronomia e tecnologia modernas e está pronto para assumir riscos, é praticamente inexistente, ao menos quando comparado ao processo de migração ocorrido na ocupação do Cerrado¹⁴. Regiões esparsamente povoadas existem em poucas partes da área de atuação do ProSAVANA, mas os já existentes conflitos de terra indicam a sensibilidade deste tema na política moçambicana, ainda mais complicado em decorrência da mobilização contra o ProSAVANA (RADIO MOÇAMBIQUE, 2012). Finalmente, todos os insumos de uma agricultura comercial de larga escala, de fertilizantes a maquinários, teriam que ser trazidos de áreas distantes, muitas vezes importados dos países vizinhos como África do Sul e Zimbábue, fazendo com que seus preços relativos sejam demasiadamente altos para alcançar competitividade na produção agrícola.

Restrições ao Avanço de uma Agenda Socialmente Inclusiva

A dimensão orientada a agricultura de larga escala da cooperação entre Brasil e Moçambique tem recebido muito mais atenção que a dimensão da pequena produção. Como indicativo, o ProSAVANA é a maior programa de cooperação trilateral do todo o portfólio dos programas da ABC (NOGUEIRA e OLLINHO, 2013).

No caso do Brasil, o ProSAVANA chamou a atenção de uma série de investidores do agronegócio, que observaram oportunidades econômicas nos mercados agrícola e de terra de Moçambique (NISHIMORI, 2012). Até o momento, estes investimentos têm encontrado dificuldades em se materializar, mas de fato a atenção gerada por esta mobilização ajudou a aumentar a importância política do programa, sobretudo em sua fase inicial. Entretanto, a materialização dos investimentos em países como Moçambique depende de um amplo apoio institucional e governamental. Ademais, Moçambique ainda

¹⁴ Smart e Hanlon (2014) recentemente estimaram em 68 mil o número de pequenos e médios agricultores comerciais em Moçambique, definidos como aqueles agricultores que produzem prioritariamente para o mercado e alcançam uma renda advinda da produção que cinco vezes maior que a renda média anual familiar em dinheiro (apenas MT 3,400 ou aproximadamente R\$ 272/família/ano, em cotações do início de 2015). Isso significa que dentre uma população rural de mais de 15 milhões de pessoas, apenas 68 mil alcançam uma renda agrícola maior que R\$ 1360/família/ano. A imensa maioria destes agricultores “emergentes” (no termo dos autores) cultiva cerca de 1 a 4 hectares em trabalho manual. Até o momento, estes poucos agricultores alcançaram esta posição através da inserção em diversas formas de agricultura de contrato e com forte apoio de agências e organizações internacionais, como o caso dos produtores de milho de Tete, de soja em Nampula e de frango em Niassa, em Nampula e Manica. É quase desnecessário dizer que estes agricultores em quase nada se assemelham aos empreendedores capitalizados que são geralmente associados com a transformação do Cerrado.

não se encontra completamente integrado em cadeias de valor globais, ainda que, dependendo dos planos do governo para o setor rural e interesse dos investidores, isto pode se tornar possível em um futuro não distante (BOCHE, 2015).

Ainda assim, a atual estrutura da política agrícola de Moçambique sugere obstáculos ainda maiores para o avanço de uma agenda de desenvolvimento rural que procure um crescimento mais inclusivo. O atual plano estratégico para o setor rural, PEDSA, é construído numa lógica e propõe medidas muito similares às explicitadas no ProSAVANA. Em um contexto de integração de mercados e novas dinâmicas da ajuda para o desenvolvimento, os gestores públicos do governo Moçambique tem participado na construção de um plano de referência identificado com o objetivo de consolidar uma agricultura comercial orientada a mercados, que possa transformar a economia de base camponesa em uma economia “moderna”. Isto pode também ser identificado no desenho do MAI-Moçambique, haja vistas que entrevistas e declarações dos gestores governamentais dão claras evidências que o principal interesse em participar do programa se encontra na aquisição do maquinário a preços preferenciais. Isto é, o apoio técnico para o desenho de pacotes abrangentes de apoio e a construção de sistemas emancipadores de segurança alimentar que situam os pequenos produtores familiares no centro da formulação das políticas públicas é uma iniciativa claramente suplementar.

Em resumo, o papel vital dedicado à atração de capital externo como o principal vetor a transformação agrária, como já comentado por Mosca (2014), e o enfoque exclusivo desta política nos poucos “agricultores emergentes” evidenciam a falta de uma resposta coerente para a principal questão: sob quais termos se se integrará a vasta maioria camponeses moçambicanos no processo de transformação agrária modernizante que se inicia?

Conclusão

O artigo buscou discutir alguns desafios enfrentados pela cooperação entre Brasil e Moçambique no setor rural, mostrando como diferentes perspectivas de desenvolvimento concorrem na configuração da agenda agrícola no Brasil e se refletem na política de cooperação entre os dois países. Especificamente, buscou-se compreender as restrições de uma reforma da atual política de cooperação a fim de garantir maior ênfase em uma agenda de desenvolvimento inclusiva e com base na agricultura familiar.

A análise dos projetos de cooperação aprofundou algumas das limitações da reprodução de relativos sucessos de um contexto sócio-político para outro. O processo de apropriação destas iniciativas estrangeiras baseia-se nas dinâmicas de economia política de cada contexto e nas relações de poder envolvendo os diferentes atores. O

compartilhamento de experiências políticas constitui um processo pelo qual todas as partes interessadas buscam influenciar as decisões e resultados de acordo com suas próprias perspectivas. Desta forma, a incorporação de elementos contextuais e da economia política local nas análises poderia contribuir para uma melhor compreensão dos resultados produzidos pela cooperação sul-sul.

Com o objetivo de avançar numa agenda mais inclusiva de cooperação para o desenvolvimento rural, alguns fatores merecem atenção aprofundada: i) compreender as razões pelas quais o Governo de Moçambique tem optado por uma orientação voltada para o mercado, com foco na atração de capitais externos e no setor privado como vetores do desenvolvimento; ii) identificar especificamente como – e se – o setor camponês de Moçambique pode ser dinamicamente integrado a esta estratégia sem perder sua autonomia e eventualmente assumindo um papel de protagonista na formulação e implementação de políticas; e iii) considerando o contexto moçambicano adverso, identificar e elaborar de maneira conjunta estratégias pragmáticas que possam ser implementadas por atores que apoiam a agenda da agricultura familiar.

Referências

- ADECRU. **Final offensive against resistance to ProSavana. Farmlandgrab.** Maputo: Acção Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais - ADECRU 2014.
- BERNSTEIN, H. V.I. Lenin and A.V. Chayanov: looking back, looking forward. **Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 55-81, 2009.
- BIANCHINI, V. Políticas Diferenciadas para a Agricultura Familiar: em busca do Desenvolvimento Rural Sustentável. In: BOTELHO, F. B. (Ed.). **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial - Contribuições ao Debate.** Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrário, 2005.
- BOCHE, M. **Contrôle du foncier, agricultures d'entreprise et restructurations agraires: une perspective critique des investissements fonciers à grande échelle: Le cas de la partie central du Mozambique.** Doctorat, Université Paris XI Sud, 2015.
- BUCH-HANSEN, M.; LAURIDSEN, L. S. The Past, Present and Future of Development Studies. **Forum for Development Studies**, v. 39, n. 3, p. 293-300, 2012.
- CABRAL, L. **Priests, technicians and traders? The discursive politics of Brazil's.** FAC Working Paper 110. Brighton: Institute of Development Studies 2015.
- CABRAL, L. et al. Brazil–Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development. **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, 2013.
- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre "Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional" na XIII Plenária do CONSEA.** Brasília: CAISAN 2013.

CANUTO, A. Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade. **Revista NERA**, v. 7, n. 5, 2004.

CASTEL-BRANCO, C. N. **Aid Dependency and Development: a Question of Ownership? A Critical View.** Working Paper no. 01/2008. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Econômicos - IESE 2008.

CHADDAD, F. R.; JANK, M. S. The Evolution of Agricultural Policies and Agribusiness Development in Brazil. **Choices: the magazine of food, farm, and resource issues**, v. 21, n. 2, p. 85-90, 2006.

CHICHAVA, S. et al. Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field. **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, 2013.

CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D. **Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives:** Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme. International Policy Centre for Inclusive Growth. Brasília. 2010.

COLLIER, P. The Politics of Hunger - How Illusion and Greed Fan the Food Crisis. **Foreign Affairs**, November/December 2008 2008.

COLLIER, P.; DERCON, S. African Agriculture in 50Years: Smallholders in a Rapidly Changing World? **World Development**, 2013.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A Concept of Agribusiness.** Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1957.

DELGADO, N. G. **Papel e Lugar do Rural no Desenvolvimento Nacional.** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Brasília. 2009.

DORWARD, A.; KYDD, J.; POULTON, C. Beyond Liberalisation: "Development Coordination" Policies for Agrican Smallholder Agriculture. **IDS Bulletin**, v. 36, n. 2, 2005. Dorward et al. 2005.

EKMAN, S.-M. S.; MACAMO, C. S. **Brazilian Development Cooperation in Agriculture: A Scoping Study on ProSavana in Mozambique, with Implications for Forests.** CIFOR. Bogor. 2014.

ELLIS, F.; BIGGS, S. Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. **Development Policy Review**, v. 19, n. 4, p. 437-448, 2001.

FAVARETO, A. Agricultores, Trabalhadores - Os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, 2006.

FAVARETO, A. **The misconceived notion of a succesful Brazilian agriculture and some difficulties to endogenize an external model.** Political Economy of Agricultural Policy in Africa. Petroria 2013.

FERREIRA, M. D. S.-B. **O Papel das Relações Interpessoais na Condução do ProSavana-JBM (Japão-Brasil-Moçambique): um estudo de caso.** 2012. (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE, Fundação Getulio Vargas - FGV, Rio de Janeiro.

Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola – FIDA e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. **Smallholders, food security and the environment.** International Fund for Agricultural Development - IFAD, United Nations Environmental Program - UNEP. Rome. 2013

FINGERMANN, N. N. **A Cooperação Trilateral Brasileira em Moçambique - Um Estudo de Caso Comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA**. 2014. (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

FUNADA CLASSEN, S. **Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique – focusing on Japan’s role**. Tokyo University of Foreign Studies. Tokyo, Japan. 2013a.

FUNADA CLASSEN, S. **Post-Fukushima Anatomy of Studies on ProSAVANA: Focusing on Natalia Fingermann’s “Myths behind ProSAVANA**. Tokyo: Tokyo University of Foreign Studies, 2013b.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Política agrícola brasileira: produtividade, inclusão e sustentabilidade. **Revista de Política Agrícola**, v. XXIII, n. 1, 2014.

Painel de Alto Nível de Especialistas do Conselho Mundial de Segurança Alimentar – HLPE. **Investing in smallholder agriculture for food security**. CFS. Rome. 2013.

International Poverty Centre for Inclusive Growth – IPC-IG. **Focus on Africa: Making South-South Cooperation on Agricultural development more inclusive and sustainable**. LEISA PERCH; AMMAD BAHALIM, *et al.* Brasília: International Poverty Centre for Inclusive Growth. 24 2012.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: IPEA and ABC, 2013.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Agência Brasileira de Cooperação – ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. IPEA. Brasília. 2010.

JAIANTILAL, D. **Agro-Negócio em Nampula: casos e expectativas do ProSAVANA**. Documento de Trabalho, Observador Rural. Maputo: Observatório do Meio Rural (OMR). 7 2013.

JICA, J. I. C. A.; ABC, B. C. A.; MINAG, M. O. A. O. M. **Minutes of Meeting on Triangular Cooperation for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique**. Maputo: JICA, ABC and MINAG 2009.

JUSTIÇA AMBIENTAL. **Justiça Ambiental/FOE Mozambique’s Position on the Prosavana Program**. Maputo, 2012.

JUSTIÇA AMBIENTAL. **O "Disse Não Disse" de quem não quer Dialogar**. Ja4 Change. Maputo: Justiça Ambiental 2013.

KAY, C. Rural Poverty and Development Strategies in Latin America. **Journal of Agrarian Change**, v. 6, n. 4, p. 455-508, 2006.

KOHLHEPP, G.; BLUMENSCHHEIN, M. Brasileiros Sulistas como Atores da Transformação Rural no Centro-Oeste Brasileiro: o Caso de Mato Grosso. **Revista Território**, v. V, n. 8, p. 47-66, 2000.

LANG, M.; MOKRANI, D.; DAUMAS, L.. **Au-delà du développement: critiques et alternatives latino-américaines**. 1re éd. Paris: Editions Amsterdam, 2014.

LEITE, I. C. Solidarity, Interests and Professionalization in Brazilian Provision of International Cooperation: the More Food Africa Case. In: AYALA, C. e RIVERA, J. (Ed.). **De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana**. Mexico D.F.: Instituto Mora, CEDES-BUAP, AMEXCID-SER, 2015.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T. **Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. Santo André: Universidade Federal do ABC 2013.

LEITE, I. C. et al. **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the State of Debate**. Institute of Development Studies. Brighton. 2014.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. **Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014**. MAPA. Brasília. 2013

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014. Brasília, 2013.

_____. Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004. Brasília, 2003.

MILANI, C. **Brazil's South-South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy**. Occasional Paper n. 179, Global Powers and Africa Programme: South African Institute of International Affairs 2014.

Ministério da Agricultura da República de Moçambique – MINAG. **Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário - PEDSA**. Maputo. 2010.

MOSCA, J. **ProSAVANA**. Destaque Rural Nº5. MOSCA, J. Maputo: Observatório do Meio Rural - OMR 2014.

MUELLER, C. C. Dinâmica, Condicionantes e Impactos Socioambientais da Evolução da Fronteira Agrícola no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 3, p. 64-87, 1992.

MÜLLER, A. L. **A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. (Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. 9e éd. Paris: Presses Universitaires de France « Que sais-je ? », 2011. 128.

NAVARRO, Z. A Agricultura Familiar no Brasil: entre a Política e as Transformações da Vida Econômica. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R., et al (Ed.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2010.

NAVARRO, Z. Resenha: Buainain et al. (2014). O mundo rural no Brasil do século 21. A formação de um novo padrão agrário e agrícola. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 31, n. 2, 2014.

NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. **Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar**. Texto para Discussão 42. Brasília: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA 2011.

NEHRING, R.; MCKAY, B. **Scaling up local development initiatives: Brazil's food acquisition programme**. Working Paper 106. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) 2013.

NISHIMORI, L. ProSavana. **Palavra aberta**, Brasília, 2012.

NOGUEIRA, I. **Agricultural systems with pro-poor orientation in Mozambique?** ProSAVANA and the forgotten risks of contract farming. UNU-WIDER Conference on Inclusive Growth in Africa: Measurements, Causes, and Consequences. Helsinki 2013.

NOGUEIRA, I.; OLLINAHO, O. **From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation:** A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. Working Paper. Geneva: Institute of Socioeconomics- University of Geneva 2013.

NOGUEIRA, I. **L'intersection entre les investissements brésiliens et la coopération Sud-Sud pour le développement au Mozambique :** stratégies et contestation. *Autrepart – Revue de sciences sociales au Sud*, no 70. *No prelo*.

PAIVA, F. D. **ProSavana - críticas e esclarecimentos**. farmlandgrab 2013.

PIERRI, F. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, 2013.

RADA, N. Assessing Brazil's Cerrado agricultural miracle. **Food Policy**, v. 38, p. 146-155, 2013. ISSN 03069192.

RADIO MOÇAMBIQUE. **Governo reitera que Pro-Savana não vai confiscar terras dos camponeses**. Radio Moçambique, 2012.

SABOURIN, É. **Paysans du Brésil:** entre échange marchand et réciprocité. Versailles: Quae, 2007a.

_____. Que Política Pública para a Agricultura Familiar no Segundo Governo Lula. **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 3, p. 715-751, 2007b.

SANTANA, C. A. M. et al. Política agrícola: Avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E., et al (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século 21:** a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa e Instituto de Economia, Unicamp, 2014.

SCHLESINGER, S. **Cooperação e investimentos do Brasil na África:** o caso do ProSavana em Moçambique. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE: Maputo. 2013.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF. SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K., et al (Ed.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004.

SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Rivista di Economia Agraria**, v. LXV, n. 2, 2010.

SCOONES, I.; CABRAL, L.; TUGENDHAT, H. New Development Encounters: China and Brazil in African Agriculture. **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, 2013.

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

SONNINO, R.; LOZANO TORRES, C.; SCHNEIDER, S. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, v. 36, p. 1-12, 2014.

SONNINO, R.; BASSINELLO, T. L.; LOZANO, C. **School feeding programmes: addressing the challenges of sustainable development**. *No prelo*.

SUMBERG, J.; SABATES-WHEELER, R. **Linking Agricultural Development to School Feeding**. Working Paper - 12, Future Agricultures. Sussex, UK: Institute of Development Studies - IDS 2010.

TAWA, M.; AMAMEISHI, S.; NOGUCHI, T. **Inclusive development for all: addressing land right issues in the Nacala corridor, Northern Mozambique**. 2014 World Bank Conference on Land and Poverty. Washington: The World Bank 2014.

TEIXEIRA, J. C. Modernização da Agricultura no Brasil: Impactos Econômicos, Sociais e Ambientais. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, v. 2, n. 2, p. 21-42, 2005.

TONNEAU, J. P.; SABOURIN, É. Agriculture familiale et politiques publiques de développement territorial : le cas du Brésil de Lula. **Confins**, v. 5, p. 1-18, 2009.

União Nacional de Camponeses de Moçambique – UNAC. **UNAC statement on the ProSavana Programme**. Farm Land Grab. 2012.

_____ Na Luta do Povo Ninguém se Cansa - gritam camponeses no início da Segunda Conferência Internacional Camponesa da UNAC. 2013.

UNAC et al. **Carta Aberta para Deter de Forma Urgente o Programa**. Maputo, Moçambique: União Nacional dos Camponeses de Moçambique – UNAC. 2013.

VAN DER PLOEG, J. et al. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, 2000.

XIAOYUN, L. et al. What can Africa Learn from China's Experience in Agricultural Development? **IDS Bulletin**, v. 44, n. 4, 2013.

ZANELLA, M. A. **Brazilian Cooperation for Rural Development in Mozambique: scope, recent directions and new challenges**. Centre for International Forestry Research – CIFOR e Institute for Advanced Sustainability Studies – IASS. *No prelo*.

Recebido para publicação em 20 de julho de 2016.

Devolvido para a revisão em 10 de março de 2017.

Aceito para a publicação em 01 de maio de 2017.