

AS ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO DOS COORDENADORES DO PROSAVANA PARA A LEGITIMAÇÃO DO PROGRAMA DE COOPERAÇÃO*

The Communication strategies of the ProSAVANA coordinators to legitimize the Cooperation Program

Fernanda Maria Baraúna de
Freitas Aragão (UFBA)

Elsa Sousa Kraychete (UFBA)

Informações do artigo

Recebido em 19/07/2018

Aceito em 18/08/2018

[doi>: 10.25247/2447-861X.2018.n245.p429-463](https://doi.org/10.25247/2447-861X.2018.n245.p429-463)

Resumo

O Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSAVANA) tem sido analisado sob diferentes aspectos. Neste artigo, a proposta é refletir sobre as estratégias de comunicação desenvolvidas pelos coordenadores do programa com o intuito de legitimá-lo. Criado sob a justificativa de promover o desenvolvimento agrícola sustentável para melhorar as condições de vida da população do Corredor de Nacala (norte moçambicano), o ProSAVANA, celebrado entre Japão, Brasil e Moçambique revela, em essência, favorecer a expansão do agronegócio na África. Ao incentivar o aumento da produtividade da produção de alimentos por meio da mecanização e utilização de agrotóxicos, mostra-se fiel ao projeto de desenvolvimento econômico que é próprio do sistema capitalista com suas contradições. Desde 2012, estratégias de comunicação e engajamento têm sido utilizadas para garantir a legitimidade do programa de cooperação. Em contrapartida, por meio de diferentes ações, cuja maior expressão é a campanha "Não ao ProSAVANA", a articulação formada por camponeses, movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e acadêmicos tem oferecido resistência. Entretanto, no percurso de luta para propor alternativas e barrar a concretização do ProSAVANA com benefícios especiais ao agronegócio, os grupos têm enfrentado problemas como a cooptação de lideranças e a falta de transparência.

Palavras-chave: ProSAVANA. Desenvolvimento. Articulação Social. Sociedade Civil. Comunicação.

Abstract

The Tripartite Cooperation Program for Agricultural Development of the Tropical Savannah of Mozambique (ProSAVANA) has been analyzed under different aspects. In this article, the proposal is to reflect on the communication strategies developed by the coordinators of the program to legitimize it. Created under the rationale of promoting sustainable agricultural development to improve the living conditions of the Nacala Corridor (northern Mozambican), ProSAVANA, signed between Japan, Brazil and Mozambique reveals, verily, favoring the expansion of agribusiness in Africa. By encouraging the increase of food productivity through the mechanization and use of pesticides, it is faithful to the project of economic development that is characteristic of the capitalist system with its contradictions. Since 2012, communication and engagement strategies have been used to ensure the legitimacy of the cooperation program. On the other hand, through different actions, whose expression is the campaign "No to ProSAVANA", the articulation formed by peasants, social movements, Non-Governmental Organizations (NGOs) and academics has offered resistance. Meanwhile, in the struggle to propose alternatives and bar the implementation of ProSAVANA with special benefits to agribusiness, the groups have faced problems such as cooption of leaders and lack of transparency.

Keywords: ProSAVANA. Development. Social articulation. Civil society. Communication.

* Este artigo é parte da dissertação *Vozes de Nacala: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o Pro-Savana*, defendida no Mestrado de Relações /UFBA. A pesquisa empreendida para a escrita da dissertação foi desenvolvida ao abrigo do projeto de pesquisa *O Brasil na cooperação Sul-Sul: a América do Sul, África e BRICS* (FAPESB/CNPQ - 009/2014).

Introdução

O Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSAVANA) foi criado sob a justificativa de promover o desenvolvimento agrícola sustentável, visando melhorar as condições de vida da população do Corredor de Nacala (norte moçambicano). Celebrado entre Japão, Brasil e Moçambique, o programa revela, em essência, favorecer a expansão do agronegócio na África. No entanto, há cerca de cinco anos, uma articulação tem apresentado resistência a essa empreitada. Por meio de diferentes ações cuja maior expressão é a campanha “Não ao ProSAVANA”, a articulação, formada por movimentos sociais, ONGs e sindicatos rurais – principalmente dos três países cooperantes – tem questionado a estrutura e os objetivos do programa. Defende, principalmente, a garantia do uso e aproveitamento da terra, a produção agroecológica e a participação democrática dos pequenos agricultores moçambicanos nas decisões que afetarão seus modos de vida.

O ProSAVANA foi inspirado no Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) que, na década de 1970, transformou o Centro Oeste brasileiro em uma das regiões do mundo com maior produção de grãos. Ao mesmo tempo, contribuiu com a grilagem de terras e a dispersão da população rural que habitava a área. De forma geral, a proposta do ProSAVANA é promover mudanças na agricultura moçambicana em uma área de mais de 700 km de extensão entre a cidade de Nacala Porto (na costa do Oceano Índico) e os países vizinhos: Zâmbia e Malawi. O ProSAVANA começou a ser idealizado em 2009 e teve o primeiro dos três projetos que o compõem (ProSAVANA–PI, ProSAVANA–PD e ProSAVANA-PEM) lançado em 2011. Receosas de que a expulsão da população, ocorrida no Brasil, na implantação do PRODECER, se repetisse em Moçambique, as organizações que compõem o movimento buscaram informações sobre o projeto, especialmente, no que toca à ocupação da terra e ao destino dos moradores.

Desde 2012, porém, a busca por compreensão por parte da articulação – e dos camponeses principalmente – misturou-se à experiência de ser alvo das estratégias de comunicação e engajamento que têm sido usadas para garantir legitimidade para o ProSAVANA. Por meio da análise de documentos oficiais, entrevistas, publicações do movimento contrário ao programa, além de documentários e produções acadêmicas, observa-se como a força do discurso sobre o desenvolvimento e a cooptação de lideranças move, mas também limita a articulação contra o ProSAVANA. Além disso, como a aliança

com outras lutas contra-hegemônicas e a exigência de acesso à informação têm potencializado o movimento transnacional.

O objetivo deste artigo é, então, analisar as estratégias de comunicação e engajamento desenvolvidas pela coordenação do programa para, em nome da participação, legitimá-lo, sem esquecer, no entanto, que os mecanismos utilizados no caso do ProSAVANA têm raízes históricas.

Desenvolvimento e participação social

A convocação da sociedade civil organizada para participar da agenda internacional do desenvolvimento, sobretudo entre as décadas de 1980 e 1990, tem um aspecto que precisa ser observado: o jogo político envolvendo a influência das ONGs em resoluções de grandes organizações internacionais. Nesse contexto, é importante pensar como se dá tal participação e em que medida ela contribui com a construção de consensos em torno das estratégias de desenvolvimento econômico. Observar o que ocorre no âmbito do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas (ONU) é importante nesse processo.

O informe da ONU, de 1994, sobre Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional anuncia, claramente, a necessidade de construção de um entendimento comum sobre o desenvolvimento:

Para fazer frente à tarefa mundial de desenvolvimento é preciso criar uma consciência comum das múltiplas dimensões do desenvolvimento e uma melhor apreciação da importância dos *distintos protagonistas*. Ao criar uma maior consciência e um consenso mundial se contribui para estabelecer o que poderia chamar-se “cultura do desenvolvimento”. A definição de uma cultura do desenvolvimento acarreta mais que o acesso universal a redes de informação compartilhadas. Como observado, uma cultura do desenvolvimento faz com que toda ação se considere em sua relação com o desenvolvimento. Sobre a base desta cultura universal do desenvolvimento, que está evoluindo rapidamente nos últimos anos do século XX, *as Nações Unidas se convertem em um foro cada vez mais eficaz para estabelecer normas de conduta universais*. (tradução nossa) (NACIONES UNIDAS, 1994, p.30, grifo nosso)

No entanto, Aragão (2010) chama atenção para o fato de o espaço de participação, no âmbito das Nações Unidas, não ter sido exclusivo para essas organizações de defesa dos direitos humanos. Há, no mesmo período, uma aproximação, principalmente por parte de agências que tinham um direcionamento para o desenvolvimento, com o setor privado “[...] com vistas a uma melhor cooperação e financiamento de suas atividades, tanto por parte dos

Estados Unidos quanto pelas empresas que atuam globalmente.” (ARAGÃO, 2010, p. 74). Como consequência, ainda que os casos de denúncias de violações dos direitos humanos tenham aumentado, não foi possível estabelecer limites claros em forma de Código de Conduta para corporações transacionais. Entre 1998 e 2003, um grupo de trabalho construiu o “Rascunho de Normas sobre a Responsabilidade de Corporações Transnacionais e Outros Empreendimentos de Negócios com Relação a Direitos Humanos”, mas, ainda que tenha havido pressão das ONGs, a ideia não se concretizou por causa da força da “[...] Câmara Internacional de Comércio e de outros coletivos empresariais.” (ibid., p. 75) O que aconteceu, nesse período, foi a criação do Pacto Global entre a ONU e o setor empresarial e o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A garantia de direitos pressupõe debates políticos que tragam a compreensão de quais as necessidades de determinados grupos sociais e como elas devem ser garantidas pelo Estado. Entretanto, concordando com Lautier (2010), pode-se dizer que os pactos firmados no âmbito da ONU – sobretudo no caso dos ODM – são resultados do estabelecimento de consensos que não são fruto de discussões que reúnem dimensões morais, econômicas e políticas dos diferentes países em votação (LAUTIER, 2010). Embora haja alguma influência por parte das ONGs em relação aos temas que são pautados, os consensos, em geral, surgem em reuniões de chefes de Estado e os programas chegam como pacotes prontos aos debates políticos locais, ou seja, não passam por um processo de construção nacional. “A condução política a partir de tais diretrizes implica repensar o pacto político constituído no imediato pós-Segunda Guerra, que articulava empresas e sindicatos de trabalhadores, sob a coordenação do Estado.” (KRAYCHETE, 2012, p. 255). O comando, a partir desse período, parte das agências internacionais e ganha força e projeção tamanhas que, por fim, entende-se que “[...] o que é bom para um país seria bom necessariamente para todos.” (LAUTIER, 2010, p.355). A função do consenso estabelecido sobre essas bases, então, seria a de “[...] matar o debate e, ao mesmo tempo, submeter aqueles que aderem ao consenso, mesmo sem acreditar muito nele, em nome do ‘menos pior’ ou do ‘na falta de algo melhor’.” (ibid., p.365).

No caso do Banco Mundial, nas décadas de 1980 e 1990, fruto do debate internacional do período, inicia-se uma preocupação com o social e o ambiental, o que provoca alterações, inclusive, nos quadros de pessoal de suas instituições (GUIMARÃES, 2012, p.86-91). A ideia do Banco era a de que a aproximação com as ONGs fizesse com que elas reduzissem seus posicionamentos críticos tornando-se *stakeholders* e, portanto, incorporassem a ideia de

parceria na elaboração de alternativas para os problemas enfrentados pelas nações mais pobres (GUIMARÃES, 2012, p.126). Isso porque, segundo Pereira (2010), havia uma necessidade de “[...] reconstruir a imagem do Banco Mundial [...]” (PEREIRA, 2010, p.331)”. A aproximação com as ONGs seria uma das estratégias, dentro das “linhas de gestão” de Wolfenshon, no sentido de fazer com que o Banco se convertesse em um “bom parceiro”, capaz de escutar os posicionamentos contrários (BANCO MUNDIAL, 1995a, p.20 apud PEREIRA, 2010, p.333). Assim como Guimarães (2012), Pereira (2010) concorda que houve a intensão de cooptação dos líderes mais críticos principalmente. E, depois de perceber a disposição de algumas ONGs em dialogar com a nova gestão: “Habilmente, o Banco logo passou a classificar as ONGs como ‘razoáveis’ e ‘não razoáveis’ conforme o seu grau de cooperação, dividindo as entidades em matéria de legitimidade, responsabilização e combatividade.” (BELLO; GUTTAL, 2006, p.69; BOND, 2007, p.479 apud PEREIRA, 2010, p. 335).

Essa estratégia de cooptação e até a classificação das organizações da sociedade civil organizada são atitudes que se estendem a programas que não necessariamente são originários de financiamentos do Banco Mundial. Ao que parece, a dinâmica do Banco se tornou referência de como lidar com ONGs – embora seja amplamente criticada por aqueles que defendem relações baseadas em participação democrática.

O que se verificou, de acordo com o estudo de Guimarães (2012), é que o comportamento das organizações, ao longo dos anos, – a partir da administração de Wolfensohn – variou de acordo com os temas em pauta, por isso mesmo, a relação com o Banco não foi isenta de conflitos (GUIMARÃES, 2012, p.148). Conforme lembra Pereira (2010), dentre os temas que geravam maior incompatibilidade entre os posicionamentos estava o dos “megaprojetos de infraestrutura e energia” a respeito dos quais o BM convocou “diálogos e consultas” para tentar conseguir apoio para suas demandas:

[...] o Banco buscou não apenas reconstruir a sua imagem, com a intenção de mostrar transparência, boa governança, sensibilidade às críticas e vontade política de mudança, como também ampliar o arco de alianças sociais necessárias à viabilidade e sustentabilidade política dos seus programas e projetos. (PEREIRA, 2010, p.352).

O BM reconhece que as organizações têm como vantagem estar mais próximas das áreas de incidência dos programas e, como consequência, elas sabem lidar com as comunidades e os meios ambientes a serem assistidos (BANCO MUNDIAL, 1996). Desde

1982, existe o Comitê ONG-Banco Mundial e – acompanhando o processo de estreitamento de relações relatado – anteriormente, no âmbito institucional, havia sido criado um “Grupo sobre Participação e Organizações não Governamentais”, responsável por fornecer informações para o Banco sobre as ONGs, além de estreitar relações promovendo diálogo (ibid., p. 3). A colaboração entre ambos tem sido focada “[...] nos aspectos sociais e ecológicos do desenvolvimento, na participação e no acesso à informação.” (tradução nossa) (ibid., p.17).

Ao compreender o desenvolvimento como uma “transformação social” que inclui a passagem do “tradicional” para o “moderno”, Stiglitz, economista chefe do Banco, propagou a importância do estabelecimento de consensos para a concretização das estratégias de desenvolvimento. Elas deveriam atingir os setores privado, público, a comunidade, a família e o indivíduo (ibid., p. 14-18), como pode ser visto no trecho abaixo:

O desenvolvimento não pode ser apenas uma questão de negociações entre um doador e o Governo. O desenvolvimento deve chegar mais fundo. Deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos fazem parte do capital social que precisa ser fortalecido e dão voz aos membros da sociedade, muitas vezes excluídos, facilitando sua participação e aumentando a apropriação do processo de desenvolvimento. Ao envolver esses grupos, o processo de formulação da estratégia pode ser capaz de suscitar o comprometimento e o envolvimento de longo prazo que é necessário para que o desenvolvimento seja sustentável. (tradução nossa) (STIGLITZ, 1998, p. 17)

A construção de consensos garante a “estabilidade política e social” necessária durante a efetivação das ações acordadas para o alcance do desenvolvimento econômico (ibid., p.14). Assim, pode-se pensar que, se há participação de todos no processo de construção da transformação social, as pessoas sentem-se parte dele e, conseqüentemente, oferecem menos resistência às medidas a serem implantadas, ainda que elas venham acarretar problemas futuramente. Nesse sentido, os possíveis danos provocados por projetos em busca do desenvolvimento, devem, a partir dessa perspectiva, ser encarados como um desafio a ser superado com persistência para atingir determinado nível de desenvolvimento. Aqueles que não quiserem participar dessa concertação em busca do “bem comum” são desconsiderados.

Os danos socioambientais de projetos que se apresentaram como soluções para o problema do subdesenvolvimento suscitaram manifestações contrárias que precisavam ser amenizadas para que o processo de produção e acumulação do sistema capitalista

prosseguiu após a crise de 1970. Mais do que trazer os temas para a pauta das organizações internacionais e garantir acordo comum entre dirigentes estatais, foi preciso alcançar a satisfação de todos os setores sociais. Nesse sentido, estreitar relações com a parcela da sociedade civil organizada crítica precisou acontecer, ao mesmo tempo em que os ganhos por parte das empresas fossem garantidos, num movimento em que os últimos foram (e são) privilegiados. No meio disso, está o *insight* da ideia de construção de consensos que se materializam em pactos elaborados nas organizações internacionais e são complementados pela cooptação das organizações não governamentais. A proposição de estabelecer consenso, em si, é problemática. Seria preciso firmar em torno de que se propõe o consenso e qual o processo de construção para alcançá-lo.

No entanto, ainda que o estabelecimento de consensos – sem ser construído – tenha sido incentivado para a manutenção do paradigma do desenvolvimento e para a concretização de projetos decorrentes, a concepção do ProSAVANA não o levou em consideração. Deixou-se que o ímpeto pela maximização de ganhos, que adviria do programa, se sobrepusesse à sua própria viabilidade de execução. Negligenciou-se a capacidade de resistência e participação dos camponeses e dos grupos que amplificam suas vozes. Apenas quando o conflito se instalou buscou-se a “participação”. Esse “envolvimento” acabou sendo conturbado, não apenas pela revolta originada pela falta de acesso à informação e sensação de descaso, mas, também, pela instabilidade política moçambicana. A elucidação das estratégias utilizadas para, tardiamente, estabelecer a legitimação do processo, acrescenta um quê de complexidade ainda maior à problemática que se estabelece em torno do ProSAVANA.

Estratégia para alcançar a sociedade civil no âmbito do ProSAVANA

As primeiras discussões e realizações em torno do ProSAVANA, entre 2009 e 2012, foram marcadas por uma participação predominante dos empresários do agronegócio em detrimento dos movimentos rurais, ONGs e camponeses moçambicanos (ARAGÃO, 2017, p. 95-131). O ProSAVANA chegou a esses grupos por meio de publicações na imprensa internacional e a busca por informações caracterizou o primeiro período de mobilização dos povos, principalmente dos três países cooperantes: Moçambique, Brasil e Japão. Inicialmente, o principal interesse da articulação contra o ProSAVANA foi conseguir

informações sobre o programa. Os camponeses do Corredor de Nacala foram os primeiros a fazer essa exigência e mantêm-se como protagonistas do processo de luta e resistência. A experiência de organizações brasileiras e movimentos sociais – no empreendimento de ações contra a grilagem de terras e no impulsionamento da agricultura camponesa – foi imprescindível nos primeiros momentos de prestação de solidariedade internacional. Já a incidência política das organizações japonesas e a disponibilidade em investigar o papel do Japão no direcionamento do programa incrementaram a articulação (ibid., p. 133-149).

O período inicial de busca por informações, entre 2011 e 2013, fez com que os movimentos constatassem que, da maneira como foi idealizado e apresentado, o Programa iria favorecer o agronegócio em detrimento da população camponesa moçambicana. No entanto, não houve significativo retorno aos pedidos de informações feitos pela articulação contra o ProSAVANA que, concomitantemente, passou a enfrentar desafios maiores para a manutenção da luta de resistência. Uma “Estratégia de Comunicação” foi implementada pela coordenação do programa sem o conhecimento da sociedade civil. Mudou-se o discurso de apresentação do programa e iniciou-se um processo de cooptação de lideranças. Porém, isso só foi compreendido pela articulação a partir do final do ano de 2015, com divulgações oficiais e não oficiais de contratos que haviam sido realizados no âmbito do ProSAVANA.

O comitê organizador do ProSAVANA – *Joint Coordinating Committee* (JCC) –, na reunião do dia 3 de dezembro de 2012, registrou a necessidade do estabelecimento de uma Estratégia de Comunicação para o ProSAVANA: “As partes confirmaram a importância de estabelecer uma estratégia de comunicação social, *a fim de chegar à sociedade civil o mais rápido possível.*” (grifo nosso) (PROSAVANA, 2012c, p.2). Previu-se, ainda, a criação de uma identidade visual para o programa, um *site* e panfletos com informações básicas sobre o ProSAVANA. O que não ficou claro, naquele momento, foi de que maneira a aproximação prevista pela criação de uma estratégia ocorreria (NO! TO LANDGRAB, JAPAN!, 2016, p. 107).

Posteriormente, na medida em que fatos – a serem discutidos adiante – passaram a gerar desconfiança, as organizações exigiram acesso à documentação oficial como forma de esclarecer o que estava sendo desenvolvido. Assim, em 30 de julho de 2015, os ativistas e acadêmicos japoneses solicitaram a liberação dos contratos, Termos de Referência (ToR) e diretrizes preparados para as consultorias que viriam a ser contratadas pela coordenação do ProSAVANA para o estabelecimento da estratégia de comunicação. Em setembro de 2015,

parte dos documentos foi liberada.¹ Em novembro do mesmo ano, as organizações fizeram uma nova solicitação, por descobrirem que a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) não havia divulgado todos os contratos existentes e, assim, conseguiram um total de quatro contratos assinados entre 2012 e 2013.² Dois foram assinados com a empresa Cunha Vaz e Associados Sociedade Unipessoal (CV&A), outro com a ITMZ Serviços e Soluções Lda. e mais um com a COLINAMAZ Lda. (NO! TO LANDGRAB, JAPAN! et. al., 2016, p. 3-4).

De posse desses documentos, os japoneses iniciaram um processo de análise detalhada que deu origem a duas publicações: "Análise Preliminar dos Documentos Primários da JICA sobre os Contratos da JICA com os Consultores para 'Estratégia de Comunicação' e os Relatórios dos Consultores Japoneses do PD"³ e "Estratégia da Comunicação do ProSAVANA e Seu Impacto: Análise dos Documentos da JICA Divulgados e Escapados".⁴ O primeiro foi divulgado, em janeiro de 2016, por uma solicitação de organizações moçambicanas que pediram informações com urgência (NO! TO LANDGRAB, JAPAN et al. p.2) e contempla a análise dos documentos disponíveis até aquele momento. O segundo, divulgado em agosto do mesmo ano, é uma análise aprofundada de 46 documentos publicados de maneira não oficial – "vazados" ou "escapados", como a articulação declara – e mais de 100 divulgados oficialmente (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p. 107).

As organizações japonesas consideram que o segundo contrato assinado entre a JICA e a CV&A, em 1º de agosto de 2013 (JICA, 2013d), com duração de três meses, seja o mais importante para ser analisado inicialmente. De fato, a partir desse contrato, foi elaborado um relatório denominado "ProSAVANA: Estratégia de Comunicação – final 2013" contendo o diagnóstico da comunicação do programa e proposições. É importante ressaltar que a coordenação do ProSAVANA, além de orientar a consultoria por meio de um ToR (JICA,

¹ A relação de maior parte dos documentos divulgados e escapados relacionados com o ProSAVANA está disponível no link: <<http://www.farmlandgrab.org/post/view/26158-prosavana-files>> Acesso em 9 maio 2017.

² Os contratos com a CV&A podem ser baixados por meio do link: <http://www.ajf.gr.jp/lang_ja/ProSAVANA/index_docs.html> Acesso em: 9 maio 2017

³ Disponível em: <[http://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/Anaalise-dos-Docmentos-da-JICA\(rev.\).pdf](http://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/Anaalise-dos-Docmentos-da-JICA(rev.).pdf)> Acesso em: 10 maio 2017

⁴ Disponível em: <[http://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/ProSAVANA_Ana%CC%81lise_No.2_\(Estrate%CC%81gia_de_Comunicac%CC%A7a%CC%83o\)_Aug_2016.pdf](http://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/ProSAVANA_Ana%CC%81lise_No.2_(Estrate%CC%81gia_de_Comunicac%CC%A7a%CC%83o)_Aug_2016.pdf)> Acesso em: 10 maio 2017

2013c), preocupou-se com a manutenção do sigilo da negociação: “A CONTRATADA deverá manter segredo sobre toda e qualquer informação relacionada com a JICA e com o Projecto que venha a ser do seu conhecimento durante o período de execução dos Serviços [...]” (JICA, 2013d, p.3). Um acordo de confidencialidade foi assinado, separadamente, como garantia do cumprimento do que foi estabelecido em contrato.

No relatório final, denominado “ProSAVANA: Estratégia de Comunicação – final 2013”, a CV&A coloca as organizações da sociedade civil no centro das análises e, embora reconheça falhas na coordenação do programa, do ponto de vista do compartilhamento de informações, considera que as interpretações feitas pelos ativistas moçambicanos, brasileiros e japoneses sejam equivocadas. A consultoria avalia que foram criados “mitos e fantasmas” e que haveria o objetivo de “[...] seguir uma agenda económica e política própria de países com interesses diversos em Moçambique.” (PROSAVANA, 2013e, p.5).

Na análise de *SWOT* (figura 1) proposta pela consultoria – na qual são apontadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas com o objeto de estudo/avaliação – foram identificadas, dentre as fraquezas do programa: o desconhecimento por parte das populações, experiências traumáticas do passado e a ênfase dada à comparação com o Cerrado brasileiro (ibid., p.6).

Figura 1- Análise de *SWOT* feita pela CV&A



1.2. Análise SWOT do ProSAVANA

Strengths	Weaknesses
<ul style="list-style-type: none"> • Interesse de Moçambique em melhorar a sua capacidade de produção agrícola; • Grande experiência dos coordenadores; • Forte potencial agrícola de Moçambique; • Simpatia de muitos agricultores com o Programa; • Programa em Moçambique coordenado pelo Governo Moçambicano; 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconhecimento das populações do que é o ProSAVANA; • Algumas más experiências no passado causaram traumas; • Comparação negativa com o Cerrado;
Opportunities	Threats
<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da Segurança Alimentar e condições socioeconómicas no Corredor de Nacala; • Melhoria das condições de produção agrícola em Moçambique; • Desenvolvimento integrado de infraestruturas no Corredor de Nacala; • Adesão massiva das populações ao programa; 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de adesão das comunidades locais ao Programa; • Condições sociais orquestradas pela Sociedade Civil; • Luta da sociedade civil internacional ter efeitos políticos; • Mudanças políticas em qualquer um dos países coordenadores que perturbem o Programa;

Fonte: Reprodução (PROSAVANA, 2013e, p. 6)

Nessa análise, a metade das principais ameaças identificadas diz respeito à sociedade civil. Ao longo do texto, outras questões são acrescentadas. Fala-se de interesses políticos por trás das organizações críticas ao programa sem que se esclareçam quais seriam esses interesses (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.38). Na sequência da análise, como desafio para a comunicação com as comunidades, identificadas como principal público alvo, afirma-se que haveria a “[...] tentativa de manipulação por parte de algumas agências da sociedade civil” (PROSAVANA, 2013e, p.12). Destaca-se, ainda, que a falta de informação sobre o ProSAVANA estaria sendo agravada pela “[...] tentativa de alguma sociedade civil organizada em manipular a sociedade moçambicana, informando-a com dados falsos, os quais são depois disseminados pelos media [...]” (idem).

Na percepção da CV&A, evidenciada no documento “ProSAVANA: Estratégia de Comunicação – final 2013”, as ONGs internacionais seriam as responsáveis por “alimentar” as organizações moçambicanas no “combate” ao programa e seria preciso que este tivesse voz mais forte que aquelas. A consultoria concluiu que o contato com as organizações estrangeiras estaria reforçando a resistência das organizações moçambicanas. Quatro pontos são apresentados como constituintes do “perigo” trazido pelos membros de organizações internacionais:

[...]

1) são profissionais a contrato que seguem interesses financeiros e/ou políticos para seguir uma causa, sendo portanto quase impossível removê-los da sua luta; 2) acesso a acadêmicos com capacidade para criar estudos e de formar opinião junto da opinião pública nacional e internacional; 3) capacidade de angariação de financiamento; 4) forte experiência e conhecimento na “luta” pelos seus interesses e em influenciar a opinião pública e os seus públicos-alvo nos seus países de origem: Japão e Brasil.

Os jornalistas devem perceber que quando dão voz a estes actores internacionais estão a ser manipulados e a fugir do interesse dos cidadãos moçambicanos. (PROSAVANA, 2013e, p. 13-14)

Essas apreciações merecem discussão. É verdade que a articulação entre os três povos fortaleceu a luta da sociedade civil de Moçambique pela garantia de direitos dos camponeses e pela possibilidade de pensamentos alternativos à lógica de desenvolvimento que direciona o ProSAVANA. Também não se nega que existam profissionais brasileiros e japoneses que trabalhem em organizações não governamentais internacionais focadas na reivindicação de justiça ambiental, direitos humanos, soberania dos povos e preservação da terra. Como o ProSAVANA é um programa que envolve todas essas dimensões, é alvo de investigação. Há, também, envolvidas na articulação, pessoas que vivenciaram problemas como a perda ou

falta de terra para plantio e que, por isso, se solidarizam à luta moçambicana, como é o caso de membros brasileiros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Há, ainda, acadêmicos que contribuem com a articulação contra o programa, por meio de suas publicações embasadas em pesquisas. Contudo, ambos os grupos não são remunerados especificamente para atuarem em relação ao ProSAVANA. Pelo que se tem verificado, o trabalho de luta e resistência no âmbito do ProSAVANA tem sido feito muito mais por voluntários motivados por ideais éticos, políticos e de solidariedade internacional do que por “profissionais a contrato que seguem interesses financeiros e/ou políticos”, como afirmou a consultoria no trecho citado.

Referindo-se às entidades governamentais dos países coordenadores, a auditoria, feita para produção da Estratégia de Comunicação, revelou que havia receio, por parte dos governos e agências do impacto, do que a interferência da sociedade civil e dos *media* pudesse causar: “Moçambique e o Japão, em particular, demonstram preocupações em termos do impacto político que estas manifestações possam ter.” (PROSAVANA, 2013e, p. 15). É importante ressaltar que, em todos os comunicados da articulação contra o ProSAVANA, nesse período, pede-se informação oficial e transparente. Entretanto, a consultoria que elabora a Estratégia de Comunicação não leva em consideração o conteúdo das reivindicações feitas pela articulação. Ao contrário, percebe-se que seu objetivo era, estritamente, melhorar a imagem do ProSAVANA por meio da inferiorização da participação da sociedade organizada. Nesse sentido, foram propostas algumas mensagens-chave que deveriam reger o ProSAVANA a partir de então:

Será o Governo moçambicano a gerir a implementação do ProSAVANA; Todos os Projectos do ProSAVANA foram, são ou serão alvo de consulta pública a nível comunitário, provincial e nacional; [...] O Corredor de Nacala e o ProSAVANA têm mais diferenças fundamentais com o Cerrado brasileiro e o projecto lá desenvolvido que semelhanças; O ProSAVANA não é um megaprojecto. (PROSAVANA, 2013e, p. 19)

Afastar o ProSAVANA da relação com o PRODECER e com megaprojetos de desenvolvimento que causaram e causam transtornos às comunidades rurais foram indicações da consultoria que chamam atenção por não terem amparo na realidade. Como negar o perigo da usurpação de terras com a abertura do Corredor de Nacala para o agronegócio, se a prática já é recorrente em Moçambique? Como convencer que Brasil e Japão não tomaram as “rédeas” do processo se existem declarações que evidenciam de onde

partiu a iniciativa para o programa? Como afastar o ProSAVANA dos megaprojetos se os próprios implementadores do programa contextualizam Moçambique como um país promissor justamente levando em consideração tais empreendimentos? A resposta dada pela CV&A foi: por meio de ações e ferramentas de comunicação que pudessem desvalorizar a possível influência das organizações da sociedade civil nas comunidades, já que elas seriam as principais propagadoras das questões propostas anteriormente.

Uma das ações que mais impactou as relações entre membros da sociedade civil e apresentou-se como um limite para a articulação foi o que se chamou de “Criação de rede distrital de colaboradores” (ibid., p. 23). A ideia foi identificar pessoas que pudessem servir de “ponte” para transmissão de mensagens positivas sobre o ProSAVANA. Uma espécie de “formação” sobre o ProSAVANA deveria ser feita com os diretores dos Serviços Distritais de Atividades Econômicas (SDAE), além de membros da Direção Provincial de Agricultura (DPA) e Governos Provinciais. De acordo com análise da sociedade civil japonesa, o efeito dessa estratégia com as lideranças em nível local tornou-se mais evidente, posteriormente, nas auscultações públicas promovidas em 2015. Em 2013, o contato entre a coordenação do programa e os líderes locais ainda estava sendo estabelecido.

Ao dar sequência à análise da estratégia desenvolvida pela CV&A, observa-se que a consultoria enfatizou que campanhas de esclarecimento sobre o ProSAVANA deveriam começar imediatamente para que as populações fossem esclarecidas e não se deixassem “[...] contaminar por informações manipuladas por alguma da sociedade civil.” (idem). Previu-se, ainda, a apresentação do programa a líderes religiosos, além da adaptação das novas mensagens-chave para serem usadas em peças de teatro e ações nas escolas, comunidades e feiras agrícolas. Tudo sem perder de vista que as apresentações do ProSAVANA voltadas à comunidade deveriam “[...] falar menos de temas técnicos e mais de como o ProSAVANA vai impactar mais sobre a vida das pessoas, o que estas deverão fazer para aproveitar as oportunidades que o Programa e os Projectos vão abrir e com quem devem falar em casos de dúvida.” (ibid., p.41).

Nas peças de comunicação produzidas (cartazes, folhetos etc), reforça-se a informação sobre quem os camponeses “devem contactar para clarificar as suas dúvidas” (PROSAVANA, 2013e, p.44) A instrução é falar com os técnicos e extensionistas de agricultura, os membros do SDAE e da DPA.

Em contraste com o que aconteceu nas primeiras inaugurações de projetos, nas quais houve pouca ou inexistente cobertura midiática, passa-se a incentivar incremento de participação nos eventos: “Estas inaugurações devem, se possível, contar com a presença dos Presidente da República ou do primeiro-ministro, e Ministro da Agricultura, tornando estas ocasiões mais solenes e garantindo que têm forte cobertura mediática.” (sic)(*ibid.*, p.28). Já as entrevistas decorrentes de encontros com a mídia deveriam ser “[...] seleccionadas e preparadas e apenas se deve dar uma entrevista quando esta está enquadrada nos objetivos do programa ou não perturba o seu normal funcionamento.” (*ibid.*, p.31). Ou seja, caso fosse para prestar algum esclarecimento sobre problemas, o contato deveria ser negado ou negociado. Visitas dos jornalistas ao Corredor de Nacala – conhecidas como *press-trip* – poderiam ocorrer de forma planejada para que as notícias a serem publicadas fossem positivas. A companhia de alguém do ProSAVANA seria indispensável em todo o momento, da chegada à saída dos jornalistas (desde o avião) (*ibid.* p.32).

A Estratégia de Comunicação do ProSAVANA também previu ações a serem desenvolvidas junto à sociedade civil organizada de maneira mais específica – como não poderia deixar de ser, tendo em vista o objetivo de alcançar esse público da forma mais rápida possível. Assim, indicou-se que, nos encontros que deveriam ser realizados em Nampula e Maputo, coordenadores e executores usassem “apresentações *powerpoint* muito objetivas” e disponibilizassem espaço para participação, mas com limite (*ibid.*, p.34). Chama atenção a recomendação explícita e enfática em relação ao registro das participações dos membros nestes encontros: “Deverão ser feitas actas escritas das reuniões, e estas deverão estar também gravadas em vídeo e áudio, de forma a haver *provas inatacáveis de quem esteve na reunião, do que disse e da posição que tomou.*” (grifo nosso) (*idem*). Diante dessa afirmação, surge a seguinte pergunta: qual seria o interesse da coordenação do ProSAVANA nesse registro? O tom utilizado no documento demonstra que o material registrado poderia ser usado como forma de pressionar algum participante em outra ocasião. Podem não ter sido esses os objetivos da ação, mas a expressão “provas inatacáveis” e o próprio contexto político moçambicano não suscitam interpretações no sentido de que foi apenas uma precaução referente ao resguardo da imagem do programa.

Um dos registros foi feito durante a “I Conferência dos Povos”, realizada uma semana depois da assinatura do contrato com a CV&A e, naquele momento, não se sabia que a ação poderia fazer parte de uma Estratégia de Comunicação que estava a ser estruturada (NO! TO

LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.29). A articulação afirma que os participantes foram filmados sem ter sido dada qualquer explicação e foram obrigados pelo Ministério da Agricultura de Moçambique (MINAG) a dizer o nome e a filiação. A situação se repetiu em outras ocasiões: “Em Nampula, as organizações que participaram numa outra reunião com os actores do ProSAVANA, incluindo a JICA, ficaram chocadas ao descobrir *gravadores de vídeo e de áudio escondidos*”. (grifo nosso) (NO! TO LANDGRAB, JAPAN!, 2016, p. 36-37)

Diante do que foi exposto até aqui sobre a Estratégia de Comunicação criada pela CV&A, com contribuição da coordenação do ProSAVANA (sob liderança da JICA), é possível refletir que: escutar e transmitir aquilo que as comunidades pensam com o propósito de criar programas que sejam compatíveis com a realidade que se quer melhorar é diferente de fazer com que pareça que as pessoas estão participando do processo de mudança, quando, na realidade, o que se faz é descobrir a maneira mais fácil de viabilizar aquilo que já está proposto, de forma pacífica e sem danos políticos. O ProSAVANA, pelo que já foi apresentado, optou pela segunda alternativa, a qual não é sua exclusividade, já que esse tem sido um procedimento comum na implementação de programas de desenvolvimento. A ação de monitorar a participação dos membros da articulação, idealizada pela consultoria e posta em prática pela coordenação do ProSAVANA, pode ter significado um limite para a articulação naquele momento, sobretudo para os movimentos e organizações de Moçambique que ainda vivenciam pressões políticas – resquício de seu passado recente de Guerra Civil. Então, pode-se concordar com as organizações japonesas que afirmam que essa estratégia é de “intervenção social” e não de “comunicação social” (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.25).

Como mostra o trecho a seguir, o comportamento durante a conferência, relatado anteriormente, é condizente com o que orientou a Estratégia de Comunicação:

Formas de actuar para minimizar a força destas organizações:

- Reforçar relação e contacto com as organizações;
 - Organizar respostas e *mensagens que respondam, indirectamente*, às preocupações que a sociedade civil organizada identifica;
- [...]

Retirando importância às organizações da sociedade civil moçambicana, retira-se força às ONG estrangeiras a actuar em Moçambique, pois estas reduzem o seu contacto com os media e, conseqüentemente, a sua influência.

Adicionalmente, seguindo a estratégia de comunicação que afasta a ligação do Corredor de Nacala do Cerrado no Brasil, desvaloriza-se alguns dos

principais argumentos que estas ONG internacionais têm utilizado no último ano. (grifo nosso) (PROSAVANA, 2013e, p. 35)

Assim, partindo da leitura do documento e dos relatos feitos pela articulação contra o ProSAVANA, pode-se dizer que o que se pretendeu, a partir dessa estratégia, foi combater e descredibilizar as organizações da sociedade civil como passo fundamental para a modificação da imagem do ProSAVANA. A indicação de que fossem dadas respostas indiretas demonstra que a comunicação proposta pela estratégia destinada ao ProSAVANA está estreitamente relacionada com o que se chama de “maquiagem discursiva” e se afasta de uma perspectiva de trabalho comprometido eticamente com os públicos (BALDISSERA, 2014, p. 2). Contudo, ainda que maquiar discursos continue sendo uma prática comum, por parte de algumas organizações, sustentá-los tem sido um desafio, pois: “Atualmente, são muitas as vozes que se realizam na arena de circulação simbólica e o acessar as informações tornou-se mais fácil e ágil.” (idem).

No caso do ProSAVANA, a maquiagem criada tenta se sustentar, mas encontra resistência no trabalho de incidência política que proporcionou não só o acesso, mas, também, a divulgação e o compartilhamento de documentos oficiais que evidenciam a existência de uma realidade diferente daquela que se propaga.

A campanha “não ao ProSAVANA” e as auscultações públicas

A mudança de orientação discursiva sobre o ProSAVANA, indicada pela Estratégia de Comunicação, provocou abalos tanto nos movimentos e organizações contrárias ao programa, quanto na população camponesa que seguia recebendo diversas informações desconexas. Assim, havia uma necessidade urgente de compreensão sobre o programa. Por isso, ocorreu o lançamento da campanha “Não ao ProSAVANA”⁵ em 2 de junho de 2014. O objetivo foi ampliar a mobilização contra o programa reafirmando a atualidade da Carta Aberta⁶ que havia sido divulgada em 2013 e denunciando a “[...] intimidação e tentativas de

⁵ Assinam o pronunciamento que formaliza a campanha nove organizações: UNAC, Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH), Justiça Ambiental (JÁ), Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (ADECRU), Fórum Mulher, Actionaid Moçambique, Associação de Apoio e Assistência Jurídica as Comunidades (AAAJC), Livangingo e Kulima.

⁶ Carta aberta disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/04/C%C3%B3pia-de-Carta-Aberta-das-organizac%C3%A7%C3%B5es-e-movimentos-sociais-para-Detere-Reflectir-de-Forma-Urgente-o-Programa-ProSavana-corrected.pdf>> Acesso em: 9 abr. 2018.

criminalização das organizações da sociedade civil, lideranças e activistas que contestam o Prosavana.” (CAMPANHA NÃO AO PROSAVANA, 2014b).⁷

Em março de 2015, a Estratégia de Comunicação, analisada na seção anterior deste artigo, foi publicamente anunciada, por meio do *site* do ProSAVANA, através da publicação dos arquivos dos cartazes e panfletos de divulgação. Depois, foi publicado um segundo comunicado: “Comunicado de imprensa sobre a Auscultação Pública à volta da versão inicial do Plano Director do ProSAVANA”. Neste, informa-se que a versão zero (oficial) do Plano Director do ProSAVANA estava sendo tornada pública e “as partes interessadas” convidadas a participar das “reuniões de auscultação pública.” (MASA, 2015a, p.1). O anúncio da divulgação da versão do plano e das subsequentes auscultações gerou surpresa para a articulação que aguardava, havia quase dois anos, novas informações a respeito da elaboração do Plano Director (CHAMADA, 2015, p. 1).

Entre 20 e 29 de abril de 2015, os encontros para “auscultações” ocorreram nos distritos abrangidos pelo programa. Nos dias 30 de abril, 8 e 13 de maio, nas capitais das províncias de Zambézia, Niassa e Nampula. No entanto, foram diversas as irregularidades constatadas, as quais serão detalhadas mais à frente. No início do ano de 2015, não é redundante lembrar, ainda não se tinha clareza do que estava sendo planejado e executado pela coordenação do ProSAVANA – embora já se soubesse da existência de uma estratégia de comunicação – visto que os primeiros contratos com as consultorias começaram a ser disponibilizados em setembro de 2015.

Após a realização dos primeiros encontros no interior do país, a articulação contra o programa publicou a “Chamada dos Povos para invalidação da ‘auscultação pública do Plano Director do ProSAVANA’”. Em um dos trechos, o grupo de 68 organizações que assinaram o manifesto concorda que a convocação das auscultações é uma resposta para as demandas das comunidades e organizações da sociedade civil:

Por outro lado, as reuniões de auscultação pública acontecem num contexto em que os três governos procuram, a todo o custo e de forma forçosa, legitimar o ProSavana, depois de terem implantado, no Corredor de Nacala, os pilares para o desenvolvimento da agricultura de grande escala, entre os quais: os

⁷ Informação presente na “descrição longa” da página da rede social Facebook da campanha. Disponível em: <https://www.facebook.com/naoprosavana/info?tab=page_info> Acesso em: 25 de jul. 2016

laboratórios de solos e plantas com os campos de ensaio de novas variedades de monoculturas como a soja, em Nampula e Niassa, e criar de forma arbitrária os “beneficiários locais” através dos “projectos-pilotos”. (CHAMADA, 2015a, p. 2)

Conforme relatam membros da articulação contra o programa, com base em observação participativa e entrevistas, as reuniões foram preparadas pelos SDAEs e, ao invés de contar com a presença dos pequenos agricultores locais, foi composta por aqueles que já haviam se tornado “colaboradores locais” (a partir da Estratégia de Comunicação criada pela CV&A), membros dos Conselhos Consultivos e líderes tradicionais, incluindo régulos (lideranças tradicionais nas comunidades) e apoiantes da FRELIMO. “Houve alguns distritos e localidades, onde houve uma reunião com esses actores antes das reuniões formais de ‘audiência pública’. Em alguns casos, o SDAE informou às uniões locais afiliados da UNAC que somente até cinco representantes podiam participar nas reuniões.” (NO! TO LANDGRAB, JAPAN!, 2016, p. 33).

É importante ressaltar que, nesse período, a história política moçambicana atuou de maneira significativa como limitante da articulação contra o programa. Em entrevista, o ativista moçambicano Agostinho Bento, que atuou como coordenador executivo da Acção Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (ADECRU), disse que o governo de Moçambique, além de dirigir os encontros, selecionou pessoas para participar das auscultações e que a maior parte da sociedade civil que “de fato lutava ou luta por um programa melhor, foi negligenciada” (BENTO, 2016). Em publicação intitulada “Governo do Distrito de Malema persegue e ameaça camponeses que rejeitaram o ProSavana”, no site da instituição, estão disponíveis alguns depoimentos sobre as auscultações sem a identificação das pessoas por questão de segurança.

Em 15 de junho de 2015, ocorreu uma auscultação pública, em Maputo, com a presença do então ministro da Agricultura e Segurança Alimentar de Moçambique, José Pacheco, durante a qual ativistas de direitos humanos e membros de organizações da sociedade civil organizada se posicionaram contra o ProSAVANA. “Nas suas intervenções disseram ao ministro e ao elenco do ProSavana que aquele programa foi mal concebido e tem o objectivo de agrocolonizar o norte de Moçambique e criar alguns ricos locais” (MONJANE, 2015). A oposição dos participantes chegou ao nível de o ministro retirar a palavra de um grupo de cinco pessoas, solicitando que elas se posicionassem enviando sugestões por escrito. Essa atitude fez com que os ativistas se retirassem da sala em forma de protesto.

Na publicação da “Chamada dos Povos”, a articulação elencou sete pontos problemáticos observados durante as auscultações:

1. Omissão da base jurídico-legal das ‘reuniões de auscultação pública’;
2. Violação dos princípios constitucionais pela exigência de registro prévio dos participantes;
3. Obstrução da participação de organizações dos camponeses e da sociedade civil;
4. Maior participação de funcionários públicos e representantes do partido no poder, previamente selecionados para evitar a intervenção de participantes com dúvidas em relação ao programa;
5. Realização prévia de encontros fechados para mobilização e instrumentalização dos participantes locais a favor do ProSAVANA;
6. Intimidação e ambiente de opressão aos camponeses pela presença de elementos de segurança fardados e armados. Ameaça e perseguição aos camponeses que manifestaram objeção ao ProSAVANA;
7. Entendimento impossível do conteúdo do “Draft Zero do Plano Diretor” pela falta de disponibilidade do texto, tempo e explicação inapropriada e desviada. (CHAMADA, 2015, p. 2-4)

Cabe mencionar que as convocações dos camponeses e da sociedade civil organizada para “participar” da elaboração do ProSAVANA, por meio das “auscultações” de 2015, não estavam previstas no momento da formulação do ProSAVANA. Ainda que se pregue a tentativa de criação de consensos para o andamento dos projetos no âmbito do desenvolvimento, esse mecanismo não foi priorizado pelo ProSAVANA. Buscar incluir atores, inicialmente invisibilizados, na esfera de diálogo exigiu, por parte das equipes de cooperação, um esforço para tentar demonstrar credibilidade e seguir com seus propósitos. A Estratégia de Comunicação foi idealizada, justamente, com esse intuito.

A articulação contra o programa, no entanto, permaneceu oferecendo resistência, buscando informações e suscitando questionamentos. As denúncias “[...] tiveram grande impacto sobre o governo japonês, que havia planejado e financiado com recursos públicos as auscultações para legitimar o Plano Diretor do Prosavana [...]” (MELLO, 2016, p.34). Meses depois, entrou em vigor um novo contrato de consultoria, com a empresa moçambicana MAJOL Consultoria e Serviços. Desta vez, a JICA é quem direciona os trabalhos.

Proposta de “engajamento das partes interessadas”: uma continuidade da “estratégia de comunicação”?

A ideia da execução do ProSAVANA não partiu de Moçambique, mas sim, do desdobramento de um acordo de cooperação já existente entre o Brasil e o Japão (ARAGÃO,

2017). Houve um esforço por parte dos países para demonstrar que, na “verdade”, a solicitação de cooperação teria partido de Moçambique, inclusive por uma exigência de legitimação da Official Development Assistance (ODA) japonesa (FUNADA-CLASSEN, 2013b, p. 17-18). Posteriormente, como parte da Estratégia de Comunicação, o ProSAVANA começou a ser tratado como um programa do Governo de Moçambique que receberia apoio tanto do Japão quanto do Brasil. Agora, é preciso ressaltar outros pontos que põem em causa o discurso do ProSAVANA.

Os contratos assinados com a CV&A foram feitos com a unidade da JICA em Moçambique e não com outro órgão do Governo de Moçambique, como o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), que atuava com frequência no âmbito do ProSAVANA. O mesmo aconteceu com a MAJOL Consultoria e Serviços. Foi a JICA que indicou o que deveria ser feito, por meio dos Termos de Referência (ToR), e que acompanhou maior parte do andamento dos trabalhos. No caso do ToR para a CV&A, nos critérios de seleção, está bem claro: “A contratação será conduzida pela Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), seguindo as normas e diretrizes da instituição.” (JICA, 2013c, p. 7). Na proposta apresentada à MAJOL, já em 2015, determinou-se que a consultoria deveria se reportar, também, ao MASA e ao ProSAVANA-HQ: “A Consultoria deve se reportar ao ProSAVANA HQ, no MASA, e ao escritório da JICA Moçambique. Ambos podem fornecer instruções necessárias para a Consultoria com coordenação suficiente entre eles.” (tradução nossa) (JICA, 2015b, p.24). Contudo, as assinaturas dos contratos foram feitas apenas com a JICA (JICA, 2013d, p.2; 2015c, p.3).

O que se quer registrar, com essa explanação, primeiro, é que o direcionamento tanto da “Estratégia de Comunicação” quanto do projeto de “Engajamento das partes interessadas” – que será analisado – ocorre com predominância da ação do Japão, um doador tradicional no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). É possível inferir, portanto, que, dificilmente, o “modo de agir” e os objetivos dessa proposta se distanciariam da hierarquia evidenciada na cooperação Norte-Sul. Segundo, que o envolvimento da coordenação brasileira, nessa etapa do programa, parece periférico ou irrelevante quando poderia ser o contrário, considerando a importância da proximidade linguística e cultural com Moçambique em processos de “comunicação” e “engajamento”. Terceiro, que se tenta transmitir a ideia de que Moçambique detém o controle das ações

relacionadas ao ProSAVANA, quando os documentos e fatos mostram que o Japão continua a exercer papel de protagonista no decorrer da implementação do programa.

De acordo com os Termos de Referências (ToR) presentes no documento Request for Proposal – Consultant for Stakeholder Engagement, de 7 de outubro de 2015 – emitido pela JICA para as consultorias que poderiam ser contratadas – diante das críticas por parte de algumas organizações da sociedade civil, após as auscultações ocorridas entre abril e junho de 2015: “[...] devem ser feitos esforços no sentido de melhorar o engajamento das partes interessadas para facilitar o processo de consulta do ProSAVANA-PD incluindo a próxima rodada de audiência pública através do estabelecimento de uma plataforma de engajamento das partes interessadas.” (grifo e tradução nossos) (JICA, 2015b, p.22). No documento, emitido pelo escritório da JICA em Moçambique (e não pela coordenação do ProSAVANA como um todo), ainda está registrado o que a agência esperava da contratada. Interessa ressaltar algumas especificidades que evidenciam de que maneira essas novas ações apresentaram-se enquanto limites para a articulação contra o ProSAVANA.

A inclusão das organizações no engajamento pretendido se daria por meio de consultas individuais com as partes interessadas, como se afirma: “[...] aqueles que demonstrem vontade de se envolver no diálogo sobre o ProSAVANA serão convidados para reuniões [...]” (tradução nossa) (ibid., p.23). A consultoria teria que ser a responsável por organizar e conduzir as reuniões preliminares com as partes interessadas: “Nas reuniões preliminares, é esperado que decisões sejam tomadas por partes interessadas suficientes para criar uma plataforma de diálogo.” (tradução nossa) (ibid. p. 23-24).

Percebe-se, pelos trechos trazidos, que são desconsiderados, por exemplo, os debates que já estavam sendo empreendidos desde que a articulação contra o programa começou a promover ações em 2013. A facilitação das discussões “nas reuniões da plataforma” seria necessária para se alcançar a seguinte expectativa: “Espera-se que através dessas reuniões um consenso seja formado em recomendação para o processo de consulta do ProSAVANA-PD (Plano Diretor), particularmente a segunda rodada de audiências públicas.” (grifo e tradução nossos) (ibid., p.24). A JICA também deixa claro que gostaria que, dentro da vigência do contrato, uma Plataforma de Engajamento das partes interessadas (Stakeholders Engagement Platform) fosse “entregue” estabelecida e em funcionamento (idem). Ou seja, a partir desses direcionamentos, percebe-se que a JICA desejava estar no controle do envolvimento da sociedade civil por meio dessa consultoria. À mesma conclusão

chegam as organizações japonesas em sua análise: “A JICA e os governos relevantes pretendem intervir na sociedade civil moçambicana, através da recolha de informação não-oficial e interna e consultoria individual, e estabelecer uma plataforma de “diálogo” que estaria sob seu controle.” (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.49)

A agência de cooperação japonesa também exige que os funcionários da consultoria contratada sejam experientes – com, pelo menos, cinco anos de trabalho com organizações da sociedade civil e projetos envolvendo agricultores de pequena escala (JICA, 2015b, p.24). Além disso, os prazos para entrega de relatórios exigidos pela JICA demonstram que poderia haver alguma urgência por parte da agência em formular o engajamento: um “Inception report” deveria ser entregue sete dias após a assinatura do contrato; um “Stakeholder engagement report and presentation materials” 35 dias após a primeira proposta do documento anterior; e um “Final Report” 15 dias depois da terceira reunião da plataforma de diálogo (ibid., p.25).

A proposta relatada foi submetida a três empresas moçambicanas relacionadas em uma “shortlist” – segundo foi explicado a um parlamentar japonês que havia questionado a base da escolha, já que os critérios não foram explicitados (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p. 47). A selecionada foi a MAJOL Consultoria e Serviços (MAJOL a partir de agora), que assinou contrato no dia 2 de novembro de 2015 e, pelos documentos disponíveis, parece ter cumprido as determinações da JICA.

É importante ressaltar que a divulgação dos documentos não ocorreu imediatamente após a solicitação da sociedade civil japonesa. A solicitação de liberação dos contratos com a consultoria MAJOL foi feita em dezembro de 2015, mas a liberação somente ocorreu em fevereiro e em abril de 2016 – ainda assim, de forma incompleta. Uma das justificativas fornecidas pela JICA, por meio do Ministério dos Negócios Exteriores (MNE) japonês, sobre a negação da liberação de alguns conteúdos foi:

Nós (JICA e MNE) consultámos o governo moçambicano. Mas disse-nos que eles não têm nenhuma intenção (políticas) para divulgar os relatórios uma vez que *estes podiam afectar a confiança com as organizações e diálogo relacionados*. Como resultado disto, decidimos não oferecer-vos estes relatórios”. (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016. p.55)

A partir do trecho acima, é possível interpretar que o próprio governo moçambicano tinha ciência de que as estratégias que estavam sendo desenvolvidas poderiam abalar, de alguma maneira, “a confiança” e a possibilidade de “diálogo” com as organizações.

Em maio de 2016, ONGs que trabalham contra a grilagem de terras, publicaram, no site Farmlandgrab⁸ uma relação de documentos sobre o ProSAVANA, alguns deles chegaram ao conhecimento público sem divulgação oficial (foram, “vazados”) (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.54-58). Assim, para compreender o envolvimento da MAJOL com o ProSAVANA e as consequências que seu trabalho traz, existem disponíveis, além do documento que representa a proposta feita pela JICA para as consultorias e o respectivo contrato, três relatórios produzidos pela consultoria: “Inception Report – Consultant for Stakeholder Enganement (ProSAVANA programme)” (a partir de agora, Inception Report), o qual, pelo texto, demonstra ter sido escrito ainda em novembro de 2015; “ProSAVANA Master Plan, Stakeholder Mapping” (janeiro de 2016) e “Final Report, Stakeholder Engagement for the ProSAVANA Programme” (março de 2016) (a partir de agora Final Report).

A articulação contra o ProSAVANA teve acesso a duas versões do Inception Report e identificou indícios de que houve modificação, por parte da agência, no documento divulgado oficialmente. De acordo os ativistas japoneses, que identificaram as alterações, além de ocultar trechos, o documento oficial também retirou de suas referências um estudo denominado “Land Grabbers in the Nacala Corridor”⁹ divulgado, em fevereiro de 2015, pela ONG GRAIN em parceria com a União Nacional de Camponeses (UNAC). A pesquisa apresenta uma relação de 35 grupos dos setores financeiro, industrial, alimentar, agrícola, energético e mineiro com trabalhos concluídos ou projetos aprovados para o Corredor de Nacala (GRAIN; UNAC, 2015). No Inception Report maior (divulgado extraoficialmente), a MAJOL chama atenção da JICA a respeito desse estudo por meio do trecho a seguir:

Uma lista de companhias citadas no artigo como grileiras encontra-se no quadro a seguir. Em vários casos, e na opinião do time de consultores, *muitas das transações de terra não cumprem com os critérios de prévio e livre consentimento* informado e com as várias cláusulas da Lei de Terras de Moçambique. (tradução e grifo nossos) (MAJOL, 2015a, p.30)

Ou seja, não foi uma simples retirada de informações. Há um porquê para cada ação empreendida pela agência japonesa e a coordenação do ProSAVANA. A retirada do estudo

⁸ Link: <<https://www.farmlandgrab.org/>> Acesso em 17 abr. 2018

⁹ Disponível em: <<https://www.grain.org/article/entries/5137-the-land-grabbers-of-the-nacala-corridor>> Acesso em: 31 maio 2017

da GRAIN e da UNAC suscita a seguinte interpretação: caso o documento tivesse que ser divulgado, por obrigatoriedade legal – como ocorreu – alguma atuação da JICA que desconsiderasse os problemas alertados pela consultoria seria mais facilmente contestada. No entanto, a estratégia não funcionou, já que tanto o rascunho completo (compartilhado extraoficialmente), quanto o divulgado com as modificações da JICA acabaram se tornando conhecidos. Isso potencializou as reivindicações da articulação na medida em que se revelou até mesmo o que se pretendia esconder.

A MAJOL foi contratada para desenvolver um Stakeholder Engagement Plan for the ProSAVANA Master Planning Process (em tradução livre seria um Plano de Engajamento das partes interessadas para o processo de criação do Plano Diretor). Em particular, a consultoria deveria desenvolver uma Civil Society Dialogue Platform (Plataforma de Diálogo da Sociedade Civil) (MAJOL, 2016e, p.2). Então, para cumprir o que foi estabelecido em contrato, a MAJOL realizou uma análise dos públicos interessados, “Stakeholders Analysis” e, para identificar e caracterizar esses públicos, seguiu alguns procedimentos. Os mais importantes para o que se quer chamar atenção nesta análise são os que seguem:

[...]

- Identificação de preocupações, oportunidades, expectativas, e *potenciais conflitos de conflitos de interesses* entre o Projeto e grupos particulares ou entre os grupos em si;

- Identificar e caracterizar relacionamentos entre as partes interessadas que possam promover ou impedir o desenvolvimento de *alianças e consensos* ou, alternativamente, conflito;

- Identificação de grupos e indivíduos principais que precisam ser o objeto de compromissos alvo assim como mensagens importantes e objetos destes compromissos;

[...] (tradução nossa) (ibid., p. 18)

No entendimento das organizações da sociedade civil japonesa, a intenção da MAJOL, sob orientação da JICA e do ProSAVANA-HQ, era: “[...] colectar informação suficiente para formular uma estratégia visando cultivar as fraquezas nos grupos da sociedade civil e maximizar as oportunidades para criar aliados (grupos chave) para a promoção do ProSAVANA”. (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.64)

É preciso observar um outro ponto que interessa diretamente ao que se defende neste artigo. Por meio dos passos estabelecidos pela MAJOL, é possível perceber aquilo que se tem argumentado: considera-se urgente o estabelecimento de consensos, ainda que

forçadamente ou maquiadamente – como aparenta ser o caso do engajamento que se buscou promover em relação ao ProSAVANA.

A experiência do Banco Mundial no trato com as organizações da sociedade civil serviu e serve de modelo para a aplicação de programas de desenvolvimento – ou para a sua viabilização sem risco de imagem. Em relação à proposta de engajamento, não se pode afirmar categoricamente que a MAJOL seguiu algum manual do Banco. No entanto, a utilização, no Inception Report, de um gráfico cuja fonte é o International Financial Corporation (IFC), uma das agências do Banco Mundial, demonstra que, pelo menos, no que diz respeito à maneira como as partes interessadas seriam avaliadas existiu influência da grande organização internacional. Juntamente com a apresentação do gráfico, reproduzido a seguir, há a seguinte afirmação: “[...] as partes interessadas são avaliadas em duas escalas de interesse/expectativas e influência. As partes interessadas são, portanto, caracterizadas em alta, média e baixa influência e, similarmente, avaliadas em baixa, média e alta escala de interesse.” (tradução nossa) (MAJOL, 2015a, p.19).

Com base nas consultas e entrevistas individuais, como havia sido solicitado pela JICA, e tendo como referência tal categorização das partes interessadas (aparentemente sob inspiração do Banco Mundial), a MAJOL realizou o mapeamento das partes interessadas incluindo organizações da sociedade civil e departamentos do governo moçambicano que julgou relevantes. O trabalho foi resumido em um “Stakeholders Mapping” (Mapeamento das partes interessadas) onde constam os resultados de entrevistas e consultas realizadas com 37 instituições e dois líderes de opinião entre novembro e dezembro de 2015 (MAJOL, 2016e, p.1). A reprodução de parte do documento (figura 2) ilustra de que maneira as organizações consultadas foram distribuídas¹⁰:

¹⁰ O mapa completo está disponível em:

<<https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/Map.2.pdf>> Acesso em: 29 maio 2017

Figura 2- *Stakeholder Mapping*

4.1 SUMMARY OF RESULTS

The following table shows a summary of results of the consultations. Color Coding is as follows:

Red	No to ProSAVANA, unwilling to dialogue.
Purple	Will dialogue if certain conditions are met. Most NG's here very clear that these conditions consisted of the following, as best summarized by Action Aid Director Amade Suca: 1) Genuine openness to 'co-create' ProSAVANA, looking at all the issues, 'everything must be on the table'. 2) Discussion must include the development models to be used, including how/if to involve agrobusiness in family-sector focussed agriculture development. 3) Due to doubts that 'co-creation' process can be completed within current deadline, even deadlines must be negotiable. 4) Communications must be improved at all levels. Clear focal points, moments and mechanisms must be created. Most also liked the idea of 3 rd party mediation to solve current situation.
Yellow	No clear institutional position taken on ProSAVANA.
Green	Supportive of ProSAVANA. Note that every institution coloured 'green' as in favour of ProSAVANA also noted the need for it to change before they could endorse it fully. Not one 'green' organization was prepared to accept ProSAVANA as is. All called for better dialogue and for Civil Society input to be taken seriously. See Stakeholder Map above for details.

No colour Government Institutions. By their nature, these do not have independent positions vis a vis ProSAVANA.

Fonte: Reprodução (MAJOL, 2016b, p.26-32)

As organizações da sociedade civil, nacionais e internacionais, foram divididas em categorias conforme sua disponibilidade em dialogar com o ProSAVANA e sua concepção sobre o programa: organizações contra o ProSAVANA; instituições que considerariam diálogo sob determinadas condições; organizações sem claro posicionamento; e organizações a favor do ProSAVANA, caso fossem feitas algumas mudanças (MAJOL, 2016b, p.32). Como resultado da análise, a MAJOL fez observações e recomendações para a JICA e o ProSAVANA HQ. Uma das que chama atenção é a seguinte:

[...] em termos estratégicos, as OSC e as ONGs podem ser tratadas como um único bloco, com um conjunto essencialmente idêntico de demandas. A única diferença é que alguns poucos membros da campanha Não ao ProSAVANA dizem que não se envolverão em diálogo em nenhuma circunstância. Uma vez que estes representam apenas quatro das 32 OSCs e ONGs entrevistadas, *estes podem ser considerados uma minoria que é pequena o suficiente para ser essencialmente desconsiderada em termos de negociação*. A equipe do ProSAVANA deve concentrar-se nas demandas quase unificadas dos outros 32 (ibid., p. 33, grifo e tradução nossos).

Ou seja, a sugestão foi desconsiderar as organizações identificadas como opositoras – participantes da campanha “Não ao ProSAVANA” – considerando que, por meio da pressão das outras organizações, elas (as mais radicais) aceitariam o programa (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, p.96). Além de criticar este propósito, a articulação contra o ProSAVANA denuncia problemas em relação ao procedimento usado pela consultoria para chegar aos resultados:

Embora algumas organizações tenham solicitado entrevistas colectivas, isso foi rejeitado. Além disso, a forma como a marcação dos encontros foi feita (chamada telefónica inesperada um dia antes das datas de reuniões solicitadas) tornou difícil organizar internamente, entre as diferentes

organizações, as reuniões. (grifo nosso) (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.73)

No 15º diálogo periódico estabelecido entre a JICA e a articulação contra o ProSAVANA no Japão, a agência justificou que as consultas ocorreram individualmente, por existirem organizações “tímidas” e que, sem a presença de outras pessoas, seus representantes fariam “livremente”, ficariam “à vontade” (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p.73).

As organizações japonesas identificaram, também, que os consultores da MAJOL utilizaram um questionário sem que as pessoas que foram consultadas soubessem. No procedimento, “[...] as ‘respostas’ foram discretamente interpretadas e inseridas pelos consultores da MAJOL no SurveyMonkey [...]” (NO! TO LANDGRAB, JAPAN, 2016, p. 94). A MAJOL preencheu 22 perguntas a partir das entrevistas sem que o texto das perguntas tivesse sido o mesmo do contato verbal. Assim, a interpretação dos consultores pode ter influenciado no resultado da pesquisa.

O passo seguinte à identificação das organizações seria a realização da “reunião de fundação”. Nesse encontro, as organizações da sociedade civil deveriam estabelecer as bases da “Plataforma de Diálogo da Sociedade Civil” que viria a se tornar o “Mecanismo da Sociedade Civil para o Desenvolvimento do Corredor de Nacala”.

Em janeiro de 2016, por meio de um convite publicado pelo jornal “Notícia”, a sociedade civil moçambicana foi convocada a participar de um encontro sobre o ProSAVANA na província de Nampula. O encontro foi direcionado pela MAJOL, representada pelos consultores Peter Bechtel, Eduardo Costa e João Domingos Lameiras. Já sua elaboração ficou a cargo de quatro organizações moçambicanas que, mesmo com algumas observações, tinham se posicionado favoráveis ao ProSAVANA nas consultas realizadas pela MAJOL: Plataforma Provincial das Organizações da Sociedade Civil de Nampula (PPOSC-N), Fórum das Organizações Não-Governamentais de Niassa (FONAGNI), Fórum das Organizações não-governamentais da Zambézia (FONGZA) e Rede de Organizações para Ambiente e Desenvolvimento Comunitário Sustentável da Zambézia (RADEZA). A UNAC, organização que reúne camponeses do norte de Moçambique, não foi convidada para a formulação das atividades, as quais duraram dois dias.

A partir da observação da ata que sintetiza o que foi discutido nos encontros, ocorridos nos dias 11 e 12 de janeiro daquele ano, pode-se perceber que o representante da

MAJOL, Peter Bechtel, buscou passar a responsabilidade do destino do ProSAVANA para a sociedade civil do país declarando, inclusive, que os movimentos tinham “ganhado”: “Do ponto de vista da MAJOL, embora o programa tenha ainda alguns defeitos, os promotores manifestam uma grande vontade de dialogar e envolver a sociedade civil no desenho, implementação, e monitoria do Programa” (MAJOL, 2016d, p.2). Pela sua declaração, compreende-se que a organização do ProSAVANA tentava melhorar sua imagem, diante da falta de transparência e diálogo evidenciada nos primeiros anos de anúncio do programa. A condução do encontro foi estrategicamente elaborada, como a própria MAJOL detalhou no seu último relatório:

Assim nasceu o famoso “SOCIEDADE CIVIL GANHOU...O QUE VOCÊS QUEREM FAZER COM SUA VITÓRIA?” slide que abriu a reunião da sociedade civil em Nampula nos dias 11 e 12 de janeiro. *A redação deste slide foi cuidadosa e intencional.* Ele reconheceu o fato de que a sociedade civil tinha trabalhado duro e ProSAVANA tinha evoluído ao longo dos anos. Mas também se destinava a desencadear pensamentos sobre os próximos passos, a provocar um processo de reflexão sobre o que a sociedade civil realmente quer do ProSAVANA. (tradução nossa) (MAJOL, 2016e, p. 16)

O questionamento feito pela MAJOL desconsidera as publicações realizadas pela articulação contra o ProSAVANA, cuja principal foi a Carta Aberta¹¹ direcionada aos governos dos países cooperantes divulgada em maio de 2013. É como se a MAJOL estivesse dizendo que o diálogo com a coordenação do ProSAVANA só seria levado em consideração a partir do que fosse proposto daquela reunião em diante. Toda luta empreendida anteriormente – encontros e debates, estudos divulgados – não estava dentro dos “moldes” de diálogo e, portanto, não estava sendo reconhecida. O que se queria do ProSAVANA já estava sendo propagado há anos, mas, no momento em que a consultoria direciona o encontro nesses termos, faz com que muitos membros “esqueçam” do que foi feito e pensem que aquele seria o espaço adequado para debater. No entanto, houve resistência por parte de alguns que buscaram “ler” o que estava por trás daquela reunião.

Dentre os participantes do encontro, estavam os ativistas Jeremias Vunjanhe e Vicente Adriano como representantes da UNAC. Eles fizeram várias intervenções questionando a procedência da contratação da consultoria e a necessidade de criação do

¹¹ Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/acervo/documentos/carta-aberta-para-deter-e-refletir-de-forma-urgente-o-prosavana/>> Acesso em: 17 abr. 2018

mecanismo de participação da Sociedade Civil. Naquele momento, algumas informações a respeito do contrato com a MAJOL já eram conhecidas pela articulação contra o ProSAVANA, mas não havia clareza sobre o que acontecia. Os ativistas estavam começando a compreender a “Estratégia de Comunicação” que havia sido montada anteriormente, a partir do contrato com a CV&A – lembre-se que os membros da articulação, em Moçambique, solicitaram acesso ao estudo dos ativistas japoneses com urgência em janeiro de 2016. A MAJOL, no entanto, já havia mapeado as organizações e estruturou sua atuação nesse encontro: “Decidimos tentar construir um consenso o mais amplo possível, com base em um diálogo honesto, cujo consenso seria suficientemente amplo para que os extremistas e os intransigentes fossem uma minoria isolada.” (tradução nossa) (MAJOL, 2016e, p. 19)

O trecho demonstra que a consultoria, naquele momento, articulava de forma a isolar as organizações que permaneciam contra o ProSAVANA e questionavam, inclusive, a criação do mecanismo único de diálogo, a fim de que se pudesse estabelecer um consenso e prosseguir com a legitimação do programa. Na continuação do texto, destacada a seguir, a MAJOL deixa ainda mais claro de que maneira colocou em prática seu propósito:

Colocamos esta teoria à prova durante o primeiro dia de reuniões em 11 de janeiro. Neste dia, dois técnicos da UNAC dominaram a discussão a tal ponto que, durante a hora do almoço, várias organizações da sociedade civil falaram com a MAJOL perguntando o que estávamos fazendo e por que estávamos permitindo que esses dois representantes nos “derrotassem”. Nós “perdemos” aquela reunião de discussão de propósito. Queríamos que todos escutassem atentamente o que tínhamos a dizer, e o que os dois representantes da UNAC tinham a dizer e, em seguida, escolhesse os lados com base na qualidade das discussões, ideias e abertura em exibição por ambos os lados.

Esta tática funcionou bem. Depois do almoço, reforçamos a moderação, asseguramos que todos pudessem falar e não apenas estes dois representantes, e no final do dia houve um consenso de quase todos, incluindo o Presidente da UNAC e os Representantes Provinciais, para se envolver no ProSAVANA. (tradução nossa) (idem)

A tensão entre a empresa de consultoria e as organizações populares é relatada em documento UNAC: “De forma agressiva e numa cena que somente não resultou num espetáculo de pancadaria devido à pronta intervenção dos seus colegas que o impediram e o

retiraram da sala de eventos, João Lameiras insultou os ativistas acusando-os de serem marginais e antidesenvolvimento.” (UNAC).¹²

Por meio de comunicado, movimentos e organizações que fazem parte da campanha “Não ao ProSAVANA” e da articulação internacional “Atingidos pela Vale”, no Brasil, prestaram “irrestrito apoio e solidariedade” aos representantes da UNAC e cobraram das “[...] autoridades brasileiras envolvidas no ProSavana também o seu pronunciamento e ações imediatas de combate a atitudes autoritárias dessa natureza.” (DECLARAÇÃO, 2016, p.2). Dias depois, as organizações Justiça Ambiental (JA) e Friends of the Earth Mozambique publicaram um comunicado no qual resumem o conteúdo do encontro e reafirmam que “[...] não se pode criar um mecanismo de coordenação e comunicação de um programa que aprior é amplamente contestado por existência de vícios de concepção inaceitáveis [...]”. (JUSTIÇA AMBIENTAL; FRIENDS OF THE EARTH MOZAMBIQUE, 2016). Ou seja, a organização não concorda com a criação do “[...] mecanismo de diálogo e coordenação entre o Governo e as Organizações da Sociedade Civil” (MAJOL, 2016d) que estava no centro da proposta do encontro.

Ainda que tenha ocorrido a confusão, o processo seguiu como idealizado pela MAJOL. Em fevereiro de 2016, foi publicado, no site oficial do ProSAVANA, um comunicado informando sobre a criação do Mecanismo de Coordenação da Sociedade Civil para o Desenvolvimento do Corredor de Nacala (MCSC-CN) “[...] com objectivo de discutir com o Governo e seus parceiros de cooperação o Plano Director do ProSAVANA.” (PROSAVANA, 2016). Pelo que se compreende, a partir da leitura dos relatórios da MAJOL, o MCSC-CN seria a concretização da “Plataforma de Diálogo da Sociedade Civil” que a JICA solicitou e a MAJOL se comprometeu a entregar estabelecida e funcionando. No relatório final, a consultoria fala em Civil Society Mechanism. Esse, talvez, tenha sido um dos maiores limitantes da continuidade da luta de resistência ao ProSAVANA que a articulação tem enfrentado.

¹² Publicação disponível em: <<http://www.unac.org.mz/index.php/artigos/internacional/139-ativistas-da-unac-escapam-de-tentativa-de-espantamento-protagonizada-por-um-dos-consultores-da-jica-durante-a-sessao-de-consulta-as-organizacoes-sobre-prosavana>> Acesso em: 28 mar. 2017

Conclusão

Argumentou-se que estratégias arquitetadas pelas grandes organizações internacionais, principalmente pelo Banco Mundial, na implementação de programas de desenvolvimento, foram fundamentais e ainda servem de modelo. A proposta visa promover consensos que proporcionem a legitimação desses programas, os quais, por provocarem impactos socioeconômicos, recebem forte oposição de movimentos sociais, ONGs e sindicatos. Os mecanismos de “Engajamento das partes interessadas” cumprem essa função ao servirem para disciplinar a participação da sociedade civil organizada no sentido de fazer com que se chegue àquilo que os promotores dos programas desejam, mas de maneira que o resultado aparente ter sido fruto de um processo de construção democrático e participativo. Os mecanismos enfraquecem o debate em torno das reais necessidades de comunidades que vivem em condição de pobreza – graças às contradições do próprio sistema – mas possuem especificidades históricas e culturais que merecem ser respeitadas. A necessidade de haver consenso sem que haja discussão, debate e, por vezes, conflito, prolonga a permanência dos problemas.

O artigo mostrou, ainda, que a atuação da Comunicação Social na implementação de programas de desenvolvimento também merece ser analisada com mais critério e detalhamento. No caso do ProSAVANA, percebeu-se que o desempenho da consultoria de comunicação CV&A foi indispensável para a mudança de discurso do programa de cooperação. A “Estratégia de Comunicação” criada direcionou as atividades subsequentes em relação à participação da sociedade civil nas discussões do ProSAVANA. Ela impulsionou, de alguma forma, a proposta de criação de um plano de “Engajamento das partes interessadas”, criado, posteriormente, pela consultoria de gestão empresarial MAJOL – que englobou profissional da área de comunicação na equipe por exigência prevista nos Termos de Referências. Pode-se questionar o fato de a palavra final ser dos contratantes e não dos contratados no momento de colocar em prática as ações que, porventura, sejam sugeridas. No entanto, é preciso lembrar que as estratégias foram idealizadas pela coordenação do ProSAVANA, sob liderança da JICA, mas executadas pelas consultorias que, dessa maneira, também têm alguma responsabilidade em relação à cooptação de lideranças e, em certa medida, divisão da sociedade civil moçambicana. Assim, pode-se dizer que as consultorias,

em especial a que desenvolveu a “Estratégia de Comunicação”, proporcionaram mais “intervenção social” do que viabilizaram a comunicação social em Moçambique.

Em contrapartida, a revelação dos mecanismos utilizados pela coordenação do ProSAVANA em relação à sociedade civil – fruto do trabalho de advocacia dos ativistas e acadêmicos envolvidos na articulação contra o programa – apresenta-se como um potencial artifício para a continuidade da luta. Isso porque algumas organizações que porventura estivessem inclinadas a seguir apoiando o programa da maneira como ele está esquematizado podem refletir, mudar de posicionamento e se unir às organizações que permanecem na articulação contra o ProSAVANA.

Contudo, não é possível prever o rumo que a contestação transnacional tomará, já que é um processo de luta que está em atividade. O que se pode afirmar é que, no que diz respeito ao ProSAVANA-PD, a articulação exerceu significativa influência. A previsão inicial de realização do projeto era entre março de 2012 e o primeiro trimestre de 2014. No entanto, nos primeiros meses de 2017, as discussões continuavam e o documento seguia sem legitimação social. Por fim, tanto a “Estratégia de Comunicação” quanto o Plano de “Engajamento entre as partes interessadas” surgiram quando já ocorria contestação ao ProSAVANA, o que pôde ser comprovado pela análise dos documentos iniciais que registram os encontros das três partes cooperantes. Não havia previsão de participação dos camponeses, nem das organizações que os defendem no processo de construção do Plano Diretor ou qualquer outro projeto. Apenas em 2012 surgiu a discussão sobre a criação de um mecanismo para alcançar a sociedade civil, algo que, no mínimo, fez com que a coordenação do ProSAVANA investisse tempo e recurso financeiro na contratação das consultorias para a concretização desse propósito.

Referências

ADECRU. Comunidades camponesas e rurais juntam-se na caravana de solidariedade às vítimas dos megaprojectos no Corredor de Nacala. Malema, set. 2016. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2016/09/20/comunidades-camponesas-e-rurais-juntam-se-na-caravana-de-solidariedade-as-vitimas-dos-megaprojectos-no-corredor-de-nacala/>> Acesso em: 23 maio 2017.

ADRIANO, V. Entrevista concedida a Fernanda Aragão. 4 arquivos sonoros (35 min). Via Internet (Skype). 15 de setembro de 2016.

ARAGÃO, F. M. B. de F. **Vozes de Nacala**: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o ProSAVANA. 2017. 240 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

ARAGÃO, D.M.C. de. **Responsabilidade como legitimação**: Capital Transnacional e Governança Global na Organização das Nações Unidas. 2010. 191f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

BANCO MUNDIAL. Departamento de Luta contra la Pobreza y Políticas Públicas. Grupo Sobre Participación y Organizaciones no Gubernamentales. **Colaboraciones entre el Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales**. Washington, D. C.: Banco Central, 1996, 40 p.

BENTO, A. Entrevista concedida a Fernanda Aragão. 2 arquivos sonoros (1h37min). Via Internet (Skype). 25 de agosto de 2016.

BENTO, A. **Síntese do Encontro de Convergência e Resistência do Movimento não ao ProSavana**. Nampula, maio, 2016b. Disponível em: <<https://www.farmlandgrab.org/post/view/26173-sintese-do-encontro-de-convergencia-e-resistencia-do-movimento-nao-ao-prosavana>> Acesso em: 3 maio 2017.

BENTO, A. **Comunicado Conjunto e Questionamentos da Sociedade Civil de Moçambique**, Brasil e Japão sobre o ProSAVANA com Relação aos Documentos do Governo Recentemente Vazados. ago. 2016c. 7p. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/TICAD-ProSAVANA-Comunicado-Conjunto-pt5Sept2016.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2016.

BENTO, A. **Carta Aberta ao Exmo. Senhor Presidente da Agência Japonesa de Cooperação Internacional** – JICA. Maputo, fev. 2017a. 9p. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2017/02/17/campanha-nao-ao-prosavana/>> Acesso em 26 mar. 2017.

CHAMADA dos Povos para invalidação imediata da “auscultação pública do Plano Director do ProSAVANA”. Maputo, jun. 2015. 8p. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2015/06/04/chamada-dos-povos-para-invalidacao-imediata-da-auscultacao-publica-do-plano-director-do-prosavana/>> Acesso em: 28 mar. 2017.

DECLARAÇÃO de Solidariedade aos representantes da UNAC diante das Ameaças e Agressões proferidas pelo representante da empresa de consultoria MAJOL, contratada pela JICA. Brasil, jan. 2016. 2p. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/acervo/documentos/declaracao-de-solidariedade-aos-representantes-da-unac-diante-das-ameacas-e-agressoes-proferidas-pelo-representante-da-empresa-de-consultoria-majol-contratada-pela-jica/>> Acesso em: 4 ago. 2016.

_____. Anatomia Pós-Fukushima dos Estudos sobre o ProSAVANA: Focalizando no “Os mitos por trás do ProSavana” de Natalia Fingermann. **Observatório do meio Rural (OMR)**, n.12, dez. 2013b. Disponível em: <<http://omrmz.org/omrweb/publicacoes/observador-rural-12/>> Acesso em: 4 maio 2017.

FALAISE, B. O Banco Mundial no comando da invasão de terras. **Diplomatique Brasil**, 2 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/o-banco-mundial-no-comando-da-invasao-de-terras/>> Acesso em: 28 mar. 2011

GUIMARÃES, F.S. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais**: Um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

JUSTIÇA AMBIENTAL; FRIENDS OF THE EARTH MOZAMBIQUE. **Comunicado**: Prosavana em discussão no seio das organizações da sociedade civil em Nampula. Maputo, jan. 2016. Disponível em: <<https://adecru.files.wordpress.com/2016/01/comunicado-encontro-de-prosavana-nampula-19-01-2016.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2016.

LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 353-368, maio/ago. 2010.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 251-268, maio/ago. 2012.

MAJOL, Consultoria e Serviços. **Inception Report**: Consultant for Stakeholder Engagement (ProSAVANA programme), nov. 2015. 48p.

MAJOL, Consultoria e Serviços. **Stakeholder Mapping**, ProSAVANA. ProSAVANA Master Plan, Stakeholder Mapping, jan. 2016b. p.16-32

MAJOL, Consultoria e Serviços. **Stakeholder Engagement**, ProSAVANA Master Plan Final Report for the Japan International Cooperation Agency (**JICA**), mar. 2016e. 29p.

MASA. **Comunicado de imprensa sobre a Auscultação Pública à volta da versão inicial do Plano Director do ProSAVANA**. Maputo, mar. 2015. 5p.

MELLO, F. Parte I. Memória da articulação Sul-Sul dos povos e seus pressupostos em torno da Campanha Não ao ProSAVANA. In: **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, 2016. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSavana_web.pdf> Acesso em: 13 mar. 2017.

MONJANE, B. Auscultação pública sobre o ProSAVANA: Ministro exige intervenções “patrióticas” e ativistas abandonam a sala. **Blog ADECRU**, 15 de jun. 2015. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2015/06/15/auscultacao-publica-sobre-o-prosavana-ministro-exige-intervencoes-patrioticas-e-ativistas-abandonam-a-sala/#more-358>> Acesso em: 16 maio 2016.

MONJANE, B. Entrevista concedida a Fernanda Aragão. 2 arquivos sonoros (42 min). Via Internet (Skype), agosto 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia General. **Desarrollo y Cooperación Económica Internacional**: Um programa de desarrollo. Informe del Secretario General. 1994, 51 p.

NO! TO LANDGRAB, JAPAN. Estratégia da Comunicação do ProSAVANA e Seu Impacto: Análise dos Documentos da JICA Divulgados e Escapados, ago. 2016. 119p. Disponível em: <[https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/ProSAVANA_Ana%CC%81lise_No.2_\(Estrate%CC%81gia_de_Comunicac%CC%A7a%CC%83o\)_Aug_2016.pdf](https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/ProSAVANA_Ana%CC%81lise_No.2_(Estrate%CC%81gia_de_Comunicac%CC%A7a%CC%83o)_Aug_2016.pdf)> Acesso em: 15 maio 2017.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Niterói: Civilização Brasileira, 2010.

STIGLITZ, J.E. Towards a new paradigma for development. In: **United Nations Conference on Trade and Development**, 9th Raul Prebisch Lecture, 1998, Geneva, 1998, p.3-33.

WATANABE, N. **Depoimento**. 1 arquivo sonoro (30 min). Rio de Janeiro, 14 de novembro, 2016a. Palestra em debate "Expansão do agronegócio no Brasil e em Moçambique: principais atores, estratégias e disputas por recursos."

WATANABE, N. **Entrevista concedida a Fernanda Aragão**. 1 arquivo sonoro (11 min). Rio de Janeiro, 14 de novembro, 2016c.

Dados das autoras

Fernanda Maria Baraúna de Freitas Aragão

Jornalista e Mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais/Universidade Federal da Bahia. E-mail: fernandamaria.aragao@gmail.com

Elsa Sousa Kraychete

Economista. Professora do Programa de Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia/Universidade Federal da Bahia. E-mail: ekraychete@gmail.com