

Artigo submetido a 5 de Fevereiro 2021; versão final aceite a 10 de Maio de 2021
Paper submitted on february 5, 2021; final version accepted on May 10, 2021

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrícola (Horizonte 2015) de Cabo Verde – Uma Avaliação dos Seus Contributos Para o Desenvolvimento do Arquipélago

Cape Verde's Strategic Agricultural Development Plan (Horizon 2015) - An Assessment of its Contributions to the Development of the Archipelago

Arlindo Fortes

arlindo.fortes@docente.unicv.edu.cv, arlindo.fortes@phd.iseg.ulisboa.pt

Escola Superior de Ciências Agrárias e Ambientais, Universidade de Cabo Verde, Santiago, Cabo Verde

Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal

Eduarda Marques da Costa

eduarda.costa@campus.ul.pt

Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal

Resumo

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrícola (PEDA) 2004-2015 e subsequentes planos de Ação (PA's), tinham como intenção o aumento e diversificação da produção agrícola, combatendo a pobreza e melhorando a segurança alimentar. Este trabalho teve por objetivo avaliar o PEDA e seus PA's em duas dimensões: verificar em que medida os objetivos dos planos traduziam as necessidades do território; avaliar os resultados da sua implementação. Metodologicamente, recorreu-se aos conceitos de relevância, coerência interna e externa e, ainda, um exercício exploratório de avaliação dos seus resultados. Os nossos resultados sugerem que o PEDA e os PA's refletiam as necessidades do Arquipélago nos objetivos gerais/estratégicos definidos. Contudo a incipiência do diagnóstico, a ausência de metas e a não hierarquização de prioridades, condicionaram a eficácia da sua implementação. Concluiu-se sobre a necessidade de aprofundar a definição dos objetivos, de forma a não comprometer a sua eficácia e impactes.

Palavras-Chave: Agricultura, Avaliação, Cabo Verde, Desenvolvimento, Políticas públicas.

Código JEL: O13; Q18; H43; N57

Abstract

The Strategic Plan for Agricultural Development (PEDA) 2004-2015 and subsequent Plans of Action (PA's), had as their main intention the increase and diversification of agricultural production, combating poverty, and improving food security. This work aimed to evaluate the PEDA and its PA's in two dimensions: verify how their objectives reflected the needs of the territory; evaluate the results of their implementation. Methodologically, is supported in the concepts of relevance, internal and external coherence, and also an exploratory exercise to evaluate its results. Our results suggest that the PEDA and

the PA's reflected the needs of the Archipelago in the general/strategic objectives defined. However, the incipency of the diagnosis, the lack of definition of goals, and the lack of a hierarchy of priorities conditioned the effectiveness of their implementation. It concludes that the degree of achievement of objectives must be precise, not to compromise their effectiveness and impacts.

Keywords: Agriculture, Policy Evaluation, Cape Verde, Development, Public policies.

JEL Classification: O13; Q18; H43; N57

1. INTRODUÇÃO

A agricultura tem sido referida como um dos setores chave das economias dos países africanos, pelo contributo que tem para o emprego, para o PIB e para as exportações desses países (Msuya *et al.*, 2017; Mockshell & Birner, 2020). Noutra linha de estudos, o setor agrícola surge como fundamental no combate à fome e pobreza, demonstrando a sua dimensão social, ambiental e política (Amani, 2005; Schmidt, Mittelman, Cheru & Tripp, 2009; Binswanger-Mkhize & McCalla, 2009; Mancal & Barros, 2019). A agricultura aparece assim como um setor promotor do desenvolvimento regional, sendo que esse desenvolvimento segundo Dias Kühn (2015), abrange diferentes dimensões (económico, sustentável, agrário, agrícola, industrial, local, regional e territorial).

Dados da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas referem que a baixa produtividade e o acesso desigual aos produtos alimentares, determinam as situações de insegurança alimentar, fome e desnutrição que caracterizam estes países. Mancal & Barros (2019) demonstraram que na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) a Produtividade Total de Fatores no setor agrícola é baixa frente às disponibilidades tecnológicas no setor em termos mundiais, estando fundamentalmente dependente da pequena produção, caracterizada por incertezas e oscilações destas.

Além desses fatos, existem fatores adicionais responsáveis pela tendência de queda da produção e da produtividade. Um está relacionado com o êxodo da população rural para a capital e principais cidades regionais, que crescem rapidamente sem condições de infraestrutura e socioeconómicas (Demeke *et al.*, 2016; Pardey *et al.*, 1997). Esse é um problema transversal às várias regiões do globo, que tem como consequência um declínio da produção agrícola, quer nas áreas rurais de origem da população, quer nas áreas rurais na envolvente das cidades, onde a valorização do solo urbano compete com a agricultura, cujos valores de solo e de rendibilidade da produção agrícola são mais baixos, que os valores gerados pela expansão urbana (Abrantes *et al.*, 2013; Souza & Marques da Costa; Souza *et al.*, 2022).

Daqui decorre a importância de promover a intensificação dos processos de produção, com a introdução de tecnologias e processos de inovação, que permitam melhorar a longo prazo as condições de produção na realidade africana (Adenle *et al.*, 2019).

As teorias do desenvolvimento agrícola nas décadas de 60 e 70 indicavam que a mecanização era o elemento para o crescimento agrícola no desenvolvimento em África. Recentemente assistimos ao ressurgimento desta perspectiva (Daum *et al.*, 2020). Seguindo a tendência, as políticas têm promovido a mecanização e também a introdução de tecnologias e processos de inovação que permitam melhorias de longo prazo na produção agrícola (Adenle *et al.*, 2019) e em outros subsectores relacionados (Dethier & Effenberger, 2020; Matchaya, 2020).

Neste contexto, nos últimos 30 anos assistimos a um reforço das políticas de apoio ao setor agrícola como forma de promover o desenvolvimento dos vários países, através do reforço do investimento no setor e nos seus sub-setores (Matchaya, 2020). Segundo Fajardo (2005: 135) “A produção agrícola, além de responder pela demanda interna, tem seu papel funcional no comércio exterior. O desempenho da agricultura reflete diretamente no saldo de divisas do país”, aspeto que assume particular interesse na realidade africana. Nestas realidades, muito sujeitas a pressões de investimento externo e outras formas de intervenção exógena, a endogeneização do desenvolvimento económico e regional, surge como um caminho alternativo. Silva & Ferrera de Lima (2014, citando Vázquez Barquero, 2001) apontam para a sua importância frisando que “Cada sociedade promove o surgimento de formas específicas de organizações e de instituições que lhe são próprias e que haverão de favorecer ou dificultar a atividade económica, pelo fato de os agentes económicos tomarem suas decisões nesse entorno organizacional e

institucional e por nem sempre seguirem as prescrições teóricas dos modelos económicos” (p. 146). Beduschi Filho & Abramovay (2004) salientam também a importância do envolvimento dos vários agentes participantes no processo de desenvolvimento como um elemento chave para o sucesso das políticas. A possibilidade de aproveitamento dos recursos coadjuvada pelo reforço da integração das organizações e instituições no quadro do desenvolvimento acresce a sua importância na realidade africana onde se colocam desafios acrescidos de insegurança alimentar, desnutrição, mudanças climáticas, crescimento populacional e desemprego, cuja solução exige que o desenvolvimento da agricultura seja alcançado por meio da sustentabilidade, como sublinhado no “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 - Acabar com a fome”, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável (ODS 2), vocacionado para o combate à fome (Mugambiwa et al., 2017; Blesh et al., 2019). Em um contexto de desertificação e escassez de água, problemas reforçados pelos impactos das mudanças climáticas, as opções de intensificação da produção e introdução de tecnologia tornam-se insuficientes, se não acompanhadas de estratégias de uso sustentável da terra (Golam & Bikash, 2016).

A evolução demonstra a necessidade crescente de se produzirem políticas que articulem diversos setores além da agricultura, permitindo que seus resultados sejam alavancados nas dimensões económica, social e ambiental. No contexto africano, as estratégias de agricultura são estritamente dependentes dos setores de água e energia, sendo que adicionalmente, o setor de energia depende em grande parte da produção de energia hidrelétrica, multiplicando dependências que constituem obstáculos para a conceção de estratégias de desenvolvimento. Kabo-Bah & Diji (2019) discutiram a necessidade de manter a produção de energia hidrelétrica em África, defendendo a atualização do equipamento existente como uma solução para melhorar a produção. Santika et al. (2019) destacam igualmente a perspetiva intersectorial como fundamental para atender às distintas metas dos ODS.

Por outro lado, o estabelecimento de metas associadas ao ODS 2, mostra a importância de monitorizar e avaliar os resultados das políticas, durante e após a sua implementação, aferindo-se o nível de alcance dos compromissos assumidos. No caso dos países africanos, a avaliação de políticas públicas encontra-se muito incipiente, quer no momento da sua definição, quer no momento de identificação dos impactes da sua implementação.

O Arquipélago de Cabo Verde enquadra-se nesta realidade. Num estudo da FAO/Governo de Cabo Verde (2009) identificam-se 5 tipos de vulnerabilidade, destacando-se a persistente vulnerabilidade relativa à produção agrícola (Food and Agriculture Organization & Governo de Cabo Verde, 2009).

Assim, em 2004, o Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos, adoptou o Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Agricultura (PEDA) como instrumento de política do Governo para o sector da agricultura. A principal orientação estratégica do Plano com vigência até 2015, consistia em promover uma política global de desenvolvimento socioeconómico para combater a pobreza, garantir a segurança alimentar e reforçar a coesão social e a solidariedade das comunidades rurais. As orientações incidiram sobre os mecanismos de investimento dirigidos para a modernização da agricultura e desenvolvimento rural, através da introdução de novas tecnologias para a intensificação e diversificação das atividades, fortalecimento da infraestrutura do país e abastecimento de água para a promoção da competitividade da agricultura, de forma a poder garantir o fortalecimento da estrutura económica rural (Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d, 2009e).

Neste contexto, recorrendo aos critérios de relevância, coerência e resultados, objetivou-se realizar uma avaliação do PEDA e dos seus Planos de Ação de 2005-2008 e de 2009-2012, no sentido de avaliar de que modo o desenho da estratégia e o seu grau de implementação concretizaram os objetivos de desenvolvimento económico e social. Para tal, procurou-se responder às duas questões que definem o objeto da avaliação:

1) Em que medida os objetivos definidos no PEDA e passados para os Planos de Ação de 2005-2008 e 2009-2012 respondiam à necessidade de aumentar a competitividade da economia e a coesão social?

2) Quais foram os resultados e efeitos obtidos no sector agrícola após a implementação do PEDA?

O artigo encontra-se organizado em 6 partes. Nesta primeira parte, apresenta-se a problemática, conceitos associados e objetivos do artigo. Na segunda parte, apresentam-se os materiais e métodos, destacando a recolha de dados, a metodologia e a caracterização do sector agropecuário em Cabo Verde. A

terceira parte centra-se na apresentação das políticas nacionais e sectoriais de Cabo Verde no período que decorreu de 2000 a 2012. Na quarta parte, desenvolve-se o exercício de avaliação assente na validação dos conceitos de relevância e coerência do PEDA e dos Planos de Ação em relação as políticas com ligação ao desenvolvimento agrícola e social. Na quinta parte, procede-se a uma avaliação dos impactes, terminando-se no ponto 6 com a conclusão dos resultados.

2. ÁREA DE ESTUDO E METODOLOGIA

2.1. Caso de estudo

O caso de estudo desenvolve-se na República de Cabo Verde, um arquipélago localizado no Oceano Atlântico, a cerca de 500 km da costa do Senegal. É um país insular de origem vulcânica com 10 ilhas das quais 9 são habitadas e uma área de 4.033 km². Sob o ponto de vista demográfico tem 537.661 habitantes e a população no meio rural representa 35,7% da população total (Instituto Nacional de Estatística, 2018). A área arável é de 10 por cento do país, concentrada principalmente nas ilhas de tradição agrícola, isto é, Santiago, Santo Antão, Fogo e São Nicolau.

A atividade agrícola assume uma forte expressão, quer em termos de emprego, quer em termos de produto, na base económica das áreas rurais da maioria das ilhas de Cabo Verde, onde a maior parte da população vive de subsistência marcada pela agricultura de baixo rendimento, contribuindo para a fraca capacidade de acumulação de rendimentos e investimentos no sector e consequente redução da pobreza (Correia, 1992).

A atividade agrícola é a base económica da maioria das ilhas de Cabo Verde, onde a maior parte da população vive de subsistência marcada pela agricultura de baixo rendimento, o que contribui, em grande medida, para a fraca capacidade de acumulação de rendimentos e investimentos no sector e consequente redução da pobreza (Correia, 1992). Contudo, a escassez de chuvas, secas prolongadas e os poucos recursos naturais e matérias-primas, têm limitado a produção agrícola, tornando-a insuficiente para responder às necessidades de alimentação da sua população (Monteiro et al, 2020; Fortes et al, 2020). No início do século, a produção nacional cobria apenas 10-15% das necessidades alimentares, obrigando a que o restante fosse importado (Ministério da Agricultura e Pesca, 2002) pelo que os sectores agropecuário e silvícola se tornaram sectores de importância estratégica (Governo de Cabo Verde, 2001; Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Regional, 2003).

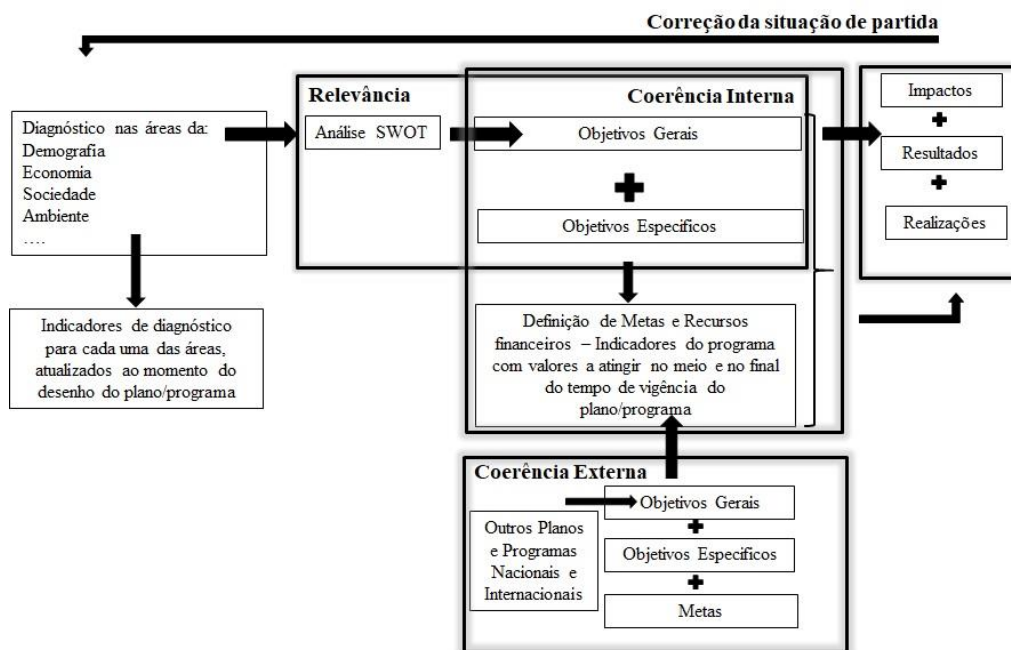
2.2. Metodologia

A análise foi realizada de acordo com um quadro conceitual e analítico tendo por base: (1) a recolha de bibliografia, que suporta o enquadramento teórico apresentado na Introdução; (2) a recolha de informação sobre planos e programas e sua classificação atendendo aos seus objetivos, eixos, prioridades e sistemas de indicadores presentes em cada um dos documentos apresentados; (3) o desenvolvimento do exercício de avaliação suportado na construção de matrizes de “relevância”, de “coerência interna” e de “coerência externa”; (4) e por fim, a realização de uma avaliação de resultados assente num conjunto de indicadores de emprego e de economia, discutidos no ponto 5.

Neste contexto, a metodologia usada nos pontos 3 e 4, incorporam conceitos relacionados com a avaliação das políticas. O processo de avaliação (Figura 1) pode ocorrer em 3 fases: “ex-ante”, processo que ocorre no momento de desenhar o plano ou o programa; “intercalar”, avaliação que decorre num momento intermédio da implementação; e “ex-post”, avaliação que ocorre no final do plano ou do programa. Nas fases “ex-ante” e “intercalar”, aplicam-se, entre outros, os critérios de relevância, de coerência interna e de coerência externa (Marques da Costa, 2018).

A relevância é um critério que verifica a adequação dos objetivos estipulados nos programas de acordo com os problemas e as necessidades do setor ou do território em análise nas suas diferentes escalas. A relevância depende da realização de diagnóstico e uma análise SWOT que subsidia a definição de objetivos que respondem a necessidades. O conceito de coerência por sua vez, refere-se à conexão entre objetivos dentro de um plano ou programa (coerência interna) e entre objetivos de vários planos ou programas (coerência externa) (European Commission, 2004; Marques da Costa, 2011; 2018).

Figura 1. Estruturação do Sistema de Avaliação



Fonte: Elaborado a partir de Marques da Costa, 2018

A avaliação realizada no presente artigo seguiu as seguintes etapas:

- elaboração de matrizes para a análise da Relevância; estas matrizes permitem a identificação das sinergias e complementaridades entre a SWOT e os diferentes objetivos específicos para responder às necessidades e problemas nacionais de desenvolvimento dos planos de ação do PEDDA;

- elaboração de matrizes para a análise da coerência interna e coerência externa; estas matrizes permitem identificar a conexão entre a estrutura dos planos de ação do PEDDA e outros planos e políticas nacionais;

- análise das mudanças ocorridas no setor agrícola, que aqui associamos a possíveis impactos do PEDDA. Esta análise é feita através da evolução de um conjunto de indicadores estatísticos que procuram traduzir os resultados dos investimentos realizados em mudanças na realidade de partida.

As matrizes apresentam as sinergias classificadas em quatro níveis: (●●●) Relação Muito forte/Forte; (●●) Relação Fraca; (●) Relação muito fraca; (-) Sem ligação

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO E O SETOR AGROPECUÁRIO

A supressão das principais fraquezas da agricultura cabo-verdiana, nomeadamente a falta de água, tem sido um dos desafios mais importantes que se tem colocado à elaboração de políticas públicas para o setor. A apresentação de várias políticas em vigor em Cabo Verde, mostram o seu foco nesse tópico.

3.1. Breve apresentação das políticas de desenvolvimento de Cabo Verde

No início do século XXI foram produzidos vários planos e programas que procuravam promover uma ação convergente das várias áreas da governação, entre 2000 e 2012 (Quadro 1).

O Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005 (PND 2002-2005), constituiu o principal documento que identificava as estratégias, as medidas de política, os objetivos, as metas e as ações que, no âmbito dos vários 36 programas e 158 subprogramas iriam concretizar as Grandes Opções do Plano 2002-2005 (GOP 2002-2005). Os principais objetivos e metas são: a boa governação, a elevação da capacidade competitiva do país, a capacitação dos recursos humanos e sua articulação com as necessidades do país, a criação de empregos e o combate à pobreza, a infraestruturização e a segurança alimentar (Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Regional, 2003).

Quadro 1. Planos e programas relacionados com o setor agrícola no Arquipélago de Cabo Verde – 2001-2016

		Planos e programas	Período
Escala Territorial	Cabo Verde	Geral	
		Programa do Governo Para a VI Legislatura	2001-2005
		Grandes Opções do Plano (GOPs)	2002-2005
		Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	2002-2005
		Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (ECRP)	2004-2007
		Programa do Governo Para a VII Legislatura	2006-2011
		Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (ECRP)	2008-2011
		Programa do Governo Para a VIII Legislatura	2001-2016
	Plano de Ação Nacional para o Ambiente II (PANA II)	2004-2015	
		Sector agro-pecuário	
	Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Agricultura (PEDA)	2004-2014	
	Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura	2002-2008	
	Sector agro-pecuário		
Ilhas	Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura da Ilha de Santiago	2009-2012	
	Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura da Ilha do Fogo	2009-2012	
	Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura da Ilha de Santo Antão	2009-2012	
	Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura da Ilha de São Nicolau	2009-2012	

Fonte: Elaboração própria

Na sequência do PND 2002-2005, cabe destacar um conjunto de instrumentos que de forma direta ou indireta têm influência no setor agrícola. O Plano Nacional de Ação para o Ambiente 2004-2014 (PANA II - 2004-2014), tinha como objetivos o uso racional dos recursos naturais e a gestão sustentável das atividades económicas no contexto do desenvolvimento económico e social. A política ambiental assentou nas seguintes áreas prioritárias de intervenção: gestão sustentável e eficiente dos recursos hídricos; saneamento básico e um ambiente saudável; a sustentabilidade da biodiversidade; e ordenamento do território.

Outro documento com importância para o desenvolvimento nacional e que se articula com o setor agrícola, foi a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza 2004-2008 (ECRP I – 2004-2008). Este assume o combate à pobreza, como uma dimensão incontornável do processo de desenvolvimento económico, em estreita articulação com as políticas que procuram promover o crescimento económico. Os grandes eixos estratégicos são: a boa governação; promover a competitividade para favorecer o crescimento económico e a criação de empregos; desenvolver e valorizar o capital humano; melhorar e desenvolver as infraestruturas básicas; promover o ordenamento do território e salvaguardar o ambiente; melhorar o sistema de proteção social, reforçar a sua eficácia e garantir a sua sustentabilidade. A esta seguiu-se a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza 2008-2011 (ECRP II – 2008-2011). Com uma abordagem prospetiva da estratégia de transformação, mantém a estratégia de combate à pobreza no cerne das políticas públicas e atribuem ao sector privado um papel motor na dinamização e crescimento da economia.

3.2. As políticas do setor agrícola

As políticas públicas do Estado voltadas para o desenvolvimento regional revestem-se de extrema importância (Oliveira & Lima, 2012), pois estes condicionam as prioridades de desenvolvimento tidas como importantes.

Reconhecendo a importância do setor rural na luta contra a pobreza e no desenvolvimento do país, o setor agropecuário constituiu uma aposta prioritária para o desenvolvimento socioeconómico de Cabo Verde. Esta tendência surge expressa nos programas de governo das VI, VII, VIII Legislaturas. Entre os objetivos, contava-se a luta contra a pobreza, o aumento do rendimento e do emprego e a promoção da segurança alimentar no meio rural como fundamentais para a atividade económica e social no país particularmente nas zonas rurais (Governo de Cabo Verde, 2001, 2006, 2011; Pais, 2012; Ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Pêche & Food and Agriculture Organization, 2004; Ministério das Finanças e Administração Pública, 2008; Ministério das Finanças e do Planeamento, 2001).

O Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Agricultura (PEDA) surgiu então como um instrumento de primordial importância para o sector agrícola, sendo seguido pelos respetivos Planos de Ação 2005-2008 e 2009-2012.

Este Plano integrava uma visão de desenvolvimento agrícola a curto, médio e longo prazo, que procurava mudar de forma gradual a situação, assentando em cinco áreas estratégicas consistentes com os quatro pilares do CAADP¹ (New Partnership for African Development, 2003): o acesso e a gestão sustentável dos recursos naturais (água, terra, plantas, animais e peixes); o desenvolvimento de produtos agrícolas e pesqueiros; a promoção de pesquisa para o desenvolvimento e disseminação de tecnologias apropriadas; o fortalecimento dos serviços de apoio socioeconómico; e garantir a segurança alimentar sustentável para as pessoas, especialmente as mais vulneráveis.

Os objetivos específicos delineados para serem atingidos até 2008 passavam por melhorar os meios de subsistência das populações rurais (Redução da pobreza rural e melhoria da segurança alimentar e nutrição). Os programas prioritários ligados à agropecuária de acordo com as prioridades de intervenção são: Programa 1. Gestão de Bacias Hidrográficas e de desenvolvimento agrícola integrado; e o Programa 2. Valorização dos recursos rurais para a sustentabilidade agro-florestais-pastoris.

Após o término do Plano de Ação 2005-2008, constatou-se que "... apesar de numerosos projetos e reformas implementadas pelo governo e apoio dos parceiros de desenvolvimento, não se alcançou uma verdadeira mudança para a modernização do sector agrícola e da pesca, com exceção do sector hortícola." "Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos & Food and Agriculture Organization, (2009e)", pelo que se decidiu que era de todo imprescindível e prioritário desenvolver um processo de regionalização do PEDA para as ilhas de Santiago, Fogo, Santo Antão e São Nicolau.

Os novos Planos de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura 2009-2012 tinham como objetivo primordial aproveitar de forma sustentável os recursos naturais com vista a aumentar a produção e produtividade agrícola, combate à pobreza rural e insegurança alimentar. Especificamente, visavam atingir os seguintes objetivos: aumentar a disponibilidade de água para o desenvolvimento do sector agropecuário; aumentar a produção, produtividade e rendimentos económicos do sector agropecuário e silvícola; valorizar os produtos do sector agropecuário; promover a gestão e exploração sustentável dos recursos naturais; e promover o aprofundamento de estudos e a gestão adequada das questões fundiárias.

4. O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E SUA RELAÇÃO COM A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE CABO VERDE

4.1. Uma análise da relevância

Nesta etapa, criou-se uma matriz de relevância a fim de comprovar até que ponto os objetivos dos planos de ação se adequam às necessidades e problemas socioeconómicos do sector agropecuário e silvícola.

O Plano de Ação 2005-2008 não tem uma análise SWOT. No entanto, apresenta uma análise de constrangimentos e oportunidades sectoriais e é com estes que se pretende estabelecer a relação com os objetivos (Quadro 2).

Globalmente pela análise da relevância do Plano de Ação 2005-2008, verifica-se que os objetivos específicos globais estão mais adequados aos constrangimentos e oportunidades do que os objetivos sectoriais. Igualmente os objetivos sectoriais da produção vegetal e animal são os que estão melhor adequados aos problemas e necessidades socioeconómicas. Globalmente os constrangimentos são melhores respondidos pelos objetivos do que as oportunidades.

Quando se passa à análise da relevância dos Planos de Ação de 2009-2012 (Quadro 3), evidenciam-se diferenças. Nos casos das ilhas de Santiago e de Santo Antão, o objetivo específico de aumentar a disponibilidade de água para o desenvolvimento da agricultura é o que mais está relacionado com os problemas socioeconómicos.

¹ Comprehensive Africa Agriculture Development Programme

Quadro 2. Análise da relevância 2005-2008 – Síntese da relação entre os constrangimentos/oportunidades do território de Cabo Verde com os objetivos do Plano de Ação para o Desenvolvimento Agrícola 2005-2008 do Arquipélago de Cabo Verde

	Objetivos		Objetivos sectoriais		
	Objetivos específicos		Produção Vegetal	Produção Animal	Produção Silvícola
	Aumento regular e sustentado da produção agrícola e do rendimento rural	Melhorar os meios de subsistência sustentáveis das populações rurais (Redução da pobreza rural e melhoria da segurança alimentar e nutrição)	Intensificação e diversificação de sistemas integrados de produção agrícola adaptados às Zonas Agroecológicas e resistentes a "choques"	Intensificação e diversificação de sistemas integrados de produção animal para a melhoria quantitativa e qualitativa de produtos animais.	Promoção de atividades florestais participativas orientadas para o manejo sustentável de sistemas integrados de produção agro-silvo-pastoris
Domínio da Produção Vegetal					
Constrangimentos	●●	●●	●●●	-	-
Oportunidades	●●●	●●	●●●	-	-
Domínio da Produção Animal					
Constrangimentos	●●	●●	●	●●●	●●
Oportunidades	●●●	●●	●	●●●	-
Domínio da Produção Silvícola					
Constrangimentos	●	●●	●	●●	●●
Oportunidades	●	●	●	-	●

Nível de relação: (●●●) Relação Muito forte/Forte; (●●) Relação Fraca; (●) Relação muito fraca; (-) Sem ligação
 Fonte: Elaboração própria

Quadro 3: Análise da relevância 2009-2012 – Síntese da relação entre a SWOT com os objetivos dos Planos de Ação para o Desenvolvimento Agrícola 2009-2012 das Ilhas de Santiago, Santo Antão, Fogo e São Nicolau do Arquipélago de Cabo Verde

Plano de Ação da Ilha de Santiago						
	Objetivo Global	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico
	Gestão sustentável dos recursos naturais para o aumento da produção e da produtividade agrícola, combate à pobreza rural e segurança alimentar	Aumentar a disponibilidade de água para o desenvolvimento da agricultura	Valorizar o potencial agropecuário existente	Promover a gestão e exploração sustentável dos recursos naturais	-	-
Forças	●●	●●●	●●●	●	-	-
Fraquezas	●●	●●●	●	●●	-	-

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrícola (Horizonte 2015) de Cabo Verde – Uma ...

Oportunidades	-	-	-	-	-	-
Ameaças	●	●●	-	●●	-	-
Plano de Ação da Ilha de Santo Antão						
	Objetivo Global	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico
	A melhoria significativa e sustentável das condições de vida das populações rurais	Aumento da produção e rendimentos económicos no sector da agricultura	Aumento da produção e rendimentos económicos no sector da pecuária	-	-	-
Forças	●	●●●	●●	-	-	-
Fraquezas	●	●	●	-	-	-
Oportunidades	-	●	●	-	-	-
Ameaças	-	-	-	-	-	-
Plano de Ação da Ilha do Fogo						
	Objetivo Global	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico
	Gestão sustentável dos recursos naturais para o aumento da produção e produtividade para o desenvolvimento socioeconómico, redução da pobreza rural e melhoria da segurança alimentar e nutricional	Aumentar a disponibilidade de água para o desenvolvimento da atividade agropecuária	Aumentar a produtividade e rendimentos económicos nos sectores agrícolas e silvícola	Aumentar a produtividade e rendimentos económicos no sector pecuário	Gestão e exploração sustentável dos recursos ambientais para uma melhor prestação de serviços de turismo rural	Promover o aprofundamento de estudos e a gestão adequada das questões fundiárias
Forças	●	●	●●	●●	●●	-
Fraquezas	●●	●●	●●	●●	●	●
Oportunidades	●	-	●●	-	●	-
Ameaças	-	-	-	-	●●	●
Plano de Ação da Ilha de São Nicolau						
	Objetivo Global	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico
	Melhoria das condições de vida das comunidades rurais, combate à pobreza e a insegurança alimentar	Aumento da produção, produtividade e a valorização dos produtos da agricultura	Aumento da produção, produtividade e a valorização dos produtos da pecuária	-	-	-
Forças	●	●●	●	-	-	-
Fraquezas	●●	●●	●●	-	-	-
Oportunidades	●	●●	●●	-	-	-
Ameaças	●●	●●	●●	-	-	-

Nível de relação: (●●●) Relação Muito forte/Forte; (●●) Relação Fraca; (●) Relação muito fraca; (-) Sem ligação

Fonte: Elaboração própria

No caso da ilha do Fogo, destacam-se objetivos específicos como: aumentar a produtividade e rendimentos económicos nos sectores agrícolas e silvícola; promover a gestão e exploração sustentável dos recursos ambientais para melhor prestação de serviços de turismo rural. No caso da ilha de São Nicolau os objetivos estão mais adequados em relação às fraquezas e ameaças, mas não são tão significativos em relação às forças e oportunidades. Ainda neste, o objetivo específico de aumentar a produção, produtividade e a valorização dos produtos da agricultura é o que mais está relacionado com os problemas

socioeconómicos. Nesta perspetiva, o plano de Ação para a ilha de São Nicolau é o que mais responde na adequação entre os objetivos e os problemas socioeconómicos.

4.2. Uma análise da Coerência Interna

O conjunto de Eixos definidos para o período 2005-2008 e 2009-2012 deverá enquadrar operações relevantes para a concretização de objetivos globais e específicos, os quais deverão beneficiar também de intervenções complementares para as diferentes ilhas.

Apurou-se desta forma conforme o Quadro 4 que, no que respeita ao Plano de Ação 2005-2008 são essencialmente os objetivos setoriais da produção vegetal que têm maiores contributos. As áreas prioritárias mais realizadas pelos objetivos setoriais são, o acesso e gestão sustentável dos recursos naturais e a valorização dos produtos da agricultura.

Quadro 4. Objetivos específicos e áreas prioritária do Plano de Ação para o Desenvolvimento Agrícola 2005-2008 do Arquipélago de Cabo Verde

Objetivos Específicos		Áreas Prioritárias do Plano de Ação 2005-2008				
		Acesso e gestão sustentável dos recursos naturais	Valorização dos produtos da agricultura	Fortalecimento dos serviços técnicos	Criação de um ambiente socioeconómico e político	Luta sustentável contra a fome e a desnutrição
Para a Produção Vegetal	Intensificação e diversificação da produção agrícola com vista a melhorar as condições de vida das populações rurais e aumentar a segurança alimentar e nutricional em geral.	●●	●●●	●	-	●●●
Para a Produção Animal	Intensificação e diversificação da produção animal para a melhoria quantitativa e qualitativa de produtos animais.	●●	●●●	●	-	-
Para a Produção Silvícola	Promoção de atividades florestais participativas orientadas para a produção sustentável agro-silvo-pastoris.	●●●	●	●	-	●

Nível de relação: (●●●) Relação Muito forte/Forte; (●●) Relação Fraca; (●) Relação muito fraca; (-) Sem ligação **Fonte:** Elaboração própria

A implementação do Plano de Ação 2009-2012 decorre da definição da regionalização dos planos através de uma visão global, que é concretizada num conjunto de objetivos específicos e num conjunto de programas e subprogramas com objetivos específicos e operacionais. Assim, é necessário assegurar que esta cadeia de objetivos é compatível com as prioridades (e respetivos domínios) definidos. Para uma análise mais detalhada, pode-se avaliar a forma como os objetivos específicos para cada ilha se dirigem aos domínios de cada prioridade dos documentos de programação 2009-2012, conforme ilustrado no Quadro 5.

No que tange à concretização das prioridades para os objetivos globais e específicos, verificou-se que na ilha de Santiago, a única prioridade - aumento da produção agropecuária e silvícola - contribui com o aumento da disponibilidade de água para o desenvolvimento da agricultura.

Na ilha de Santo Antão, a prioridade - aumento da disponibilidade de água - é a que mais contribui para a realização dos objetivos. Ainda nesta ilha ambos os objetivos específicos respondem de igual forma à realização das prioridades.

Quadro 5. Objetivos específicos e prioridades do Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura 2009-2012 do Arquipélago de Cabo Verde

Prioridades	Objetivo Global	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico	Objetivo Específico
Ilha de Santiago						
	Gestão sustentável dos recursos naturais para o aumento da produção e da produtividade agrícola, combate à pobreza rural e segurança alimentar	Aumentar a disponibilidade de água para o desenvolvimento da agricultura	Valorizar o potencial agropecuário existente	Promover a gestão e exploração sustentável dos recursos naturais		
Aumento da Produção Agro-pecuária e Silvícola	●●●	●●●	●	●●		
Ilha de Santo Antão						
Prioridades	A melhoria significativa e sustentável das condições de vida das populações rurais	Aumento da produção e dos rendimentos económicos no sector da agricultura	Aumento da produção e dos rendimentos económicos no sector da pecuária			
Aumento da Disponibilidade Água	●●	●●	●●			
Maior acesso ao mercado	●●	●	●			
Reforço e coordenação institucional	●	●	●			
Ilha do Fogo						
	Gestão sustentável dos recursos naturais para o aumento da produção e produtividade para o desenvolvimento socio-económico, redução da pobreza rural e melhoria da segurança alimentar e nutricional	Aumentar a disponibilidade de água para o desenvolvimento da atividade agropecuária	Aumentar a produtividade e rendimentos económicos nos sectores agrícolas e silvícola	Aumentar a produtividade e rendimentos económicos no sector pecuário	Gestão e exploração sustentável dos recursos ambientais para uma melhor prestação de serviços de turismo rural	Promover o aprofundamento de estudos e a gestão adequada das questões fundiárias
Aumento da Disponibilidade Água	●●	●●●	●●	●●	●●	-
Aumento da Produção Agro-pecuária e Silvícola	●●	●	●●	●●	●	-
Prioridades	Melhoria das condições de vida das comunidades	Aumento da produção, da produtividade e a	Aumento da produção, da produtividade			

	rurais, combate à pobreza e a insegurança alimentar	valorização dos produtos da agricultura	e a valorização dos produtos da pecuária			
Aumento da Disponibilidade Água	●●	●●	●●			
Valorização dos produtos agropecuários e maior acesso ao mercado	●●	●●	●●			
Reforço e coordenação institucional	●	●	●			

Nível de relação: (●●●) Relação Muito forte/Forte; (●●) Relação Fraca; (●) Relação muito fraca; (-) Sem ligação Fonte: Elaboração própria

Na ilha do Fogo, a prioridade - aumento da disponibilidade de água – também é a que mais contribui para a realização dos objetivos. Ainda nesta ilha diversos objetivos específicos respondem de igual forma à realização das prioridades, nomeadamente, aumentar a disponibilidade de água para o desenvolvimento da atividade agropecuária, aumentar a produtividade e rendimentos económicos nos sectores agrícolas e silvícola, e aumentar a produtividade e rendimentos económicos no sector pecuário.

Na ilha de São Nicolau, as prioridades - aumento da disponibilidade de água e valorização dos produtos agropecuários e maior acesso ao mercado - são as que mais contribuem para a realização dos objetivos. Além do mais estes mesmos objetivos específicos respondem de igual forma à realização das prioridades.

4.3. Coerência Externa

A nossa análise de coerência externa far-se-á através da contribuição das áreas prioritárias 2005-2008 e prioridades 2009-2012 dos respetivos planos de Ação para as prioridades nacionais. Os objetivos e orientações estratégicas delineadas pelas GOP, PND e ECRP e pelas prioridades sectoriais da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), sugeriam que as políticas agrícolas deveriam: melhorar e modernizar a agricultura no médio e longo prazo, ou seja, promover maior competitividade e crescimento por intermédio da produtividade; promover a introdução de novas tecnologias de produção agrícola; a valorização dos produtos agrícolas; a integração na economia e maior acesso aos mercados; e o desenvolvimento de infraestruturas. Além do mais, deviam ter em conta a qualificação do capital humano, o combate à pobreza e a promoção da coesão social, e a segurança alimentar, sem negligenciar a gestão sustentável do solo e da água (Quadro 6).

Pela análise do Quadro 6, verificou-se que as prioridades nacionais que terão forte contributo são a competitividade e crescimento, combate à pobreza e coesão social e segurança alimentar. No caso no Plano de Ação 2009-2012, o eixo prioritário elencada para a elaboração dos programas subprogramas e projetos teve em conta apenas o da competitividade, e crescimento negligenciando a segurança alimentar e o combate à pobreza. Desta forma, conclui-se desta análise que a definição das prioridades é resultante de uma má estruturação da análise SWOT e ausência de uma estrutura de grupo de necessidades.

Quadro 6. Relação entre as prioridades dos Planos de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura 2005-2008 e 2009-2012 com as prioridades das Grandes Opções do Plano (GOP), do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (ECRP) do Arquipélago de Cabo Verde

Plano de Ação 2005-2008 - Áreas Prioritárias						
	Prioridades das GOP, PND, ECRP					
	Boa Governação	Competitividade e Crescimento	Capital Humano	Combate à Pobreza e Coesão Social	Infra-estruturação	Segurança Alimentar
Acesso e gestão sustentável dos recursos naturais	-	●	-	●●	-	●●
Valorização dos produtos da agricultura	-	●●●	-	●●	●●	●●
Fortalecimento dos serviços técnicos	-	●●	●●●	●	-	●
Criação de um ambiente socioeconómico e político	●●	●●●	-	●●	●●	●
Luta sustentável contra a fome e a desnutrição	-	●●	●	●●●	-	●●●
Planos de Ação 2009-2012 – Áreas Prioritárias						
	Prioridades das GOP, PND, ECRP					
	Boa Governação	Competitividade e Crescimento	Capital Humano	Combate à Pobreza e Coesão Social	Infra-estruturação	Segurança Alimentar
Ilha de Santiago						
Aumento da Produção Agropecuária e Silvícola	-	●●	-	●●	●●●	●●●
Ilha de Santo Antão						
Aumento da Disponibilidade de Água	-	●●●	-	●●●	●●●	●●
Maior acesso ao mercado	-	●●●	-	●●	-	●●
Reforço e coordenação institucional	-	-	●●	-	-	●
Ilha do Fogo						
Aumento da Disponibilidade de Água	-	●●●	-	●●●	●●●	●●
Aumento da Produção Agropecuária e Silvícola	-	●●	-	●●	●●●	●●●
Ilha de São Nicolau						
Aumento da Disponibilidade de Água	-	●●●	-	●●●	●●●	●●
Valorização dos produtos agropecuários e maior acesso ao mercado	-	●●●	-	●●	-	●●●
Reforço e coordenação institucional	-	-	●●	-	-	●

Nível de relação: (●●●) Relação Muito forte/Forte; (●●) Relação Fraca; (●) Relação muito fraca; (-) Sem ligação Fonte: Elaboração própria

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS – O QUE MUDOU NO SETOR AGRÍCOLA APÓS O PEDA

Findo o período de implementação do PEDA e respetivos Planos de Ação, torna-se importante discutir a evolução do setor, procurando verificar em que medida os objetivos foram concretizados contribuindo para explicar a evolução sentida no setor agrícola.

A análise do inventário de constrangimentos (2005-2009) e da análise SWOT (2009-2012) permitiram evidenciar a escassez de indicadores de contexto assim, como o estabelecimento de metas que permitissem afirmar se os objetivos foram atingidos. Não se pode assim medir a eficácia (nível de concretização dos objetivos a partir dos indicadores de realização e resultados atingidos).

Face a estas limitações, optou-se por realizar um exercício que procura avaliar os possíveis impactos a partir de um conjunto de indicadores estatísticos relacionados com o PIB, Emprego e Produção.

Quadro 7. Estrutura organizacional dos Planos de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura 2005-2008 e 2009-2012 do Arquipélago de Cabo Verde

Conteúdo	Plano Ação 2005-2008	PADA Santiago 2009-2012	PADA Santo Antão 2009-2012	PADA Fogo 2009-2012	PADA São Nicolau 2009-2012
SWOT		•	•	•	•
Objetivo Global	•	•	•	•	•
Objetivos Específicos	•	•	•	•	•
Objetivos Estratégicos	-	•	•	-	-
Árvore de Objetivos	•	•	•	•	
Eixos Prioritários/Estratégicos	•	•	•	•	•
Estratégias Sectoriais	•	-	-	-	-
Áreas Prioritárias/Prioridades	•	-	•	•	-
Metas	-	-	-	•	-
Programas	•	•	•	•	•
Subprogramas	-	•	•	•	•
Projetos	-	•	•	•	•

•: existência deste conteúdo, Fonte: Elaboração própria

Apesar dos níveis crescentes de desenvolvimento desde a independência, em 1975 (Murteira & Abreu, 1991), a contribuição do setor agrícola tem vindo a decrescer ao longo das últimas décadas. Isso deve-se ao facto de o sector agrícola em Cabo Verde ser muito vulnerável, marcado pela extrema dependência da aleatoriedade climática. Em 2004 – altura de definição do PEDA – era de 6,3% do PIB e após decorrer o período da sua implementação, é verificado que a importância económica da agricultura diminuiu continuamente para aproximadamente 4,8% do PIB em 2019 (Figura 2). Este aspeto é reforçado pelo crescimento anual muito irregular (Figura 2), o que demonstra a influência da seca resultante das alterações climáticas. Por outro lado, a agropecuária mantém-se associada às parcelas tradicionais maioritariamente de subsistência (Ministério das Finanças e do Planeamento, 2004; Correia, 2012) e de superfície média muito baixa, não ultrapassa 1 a 1,5 hectares (Ministério das Finanças e do Planeamento, 2004).

Em 2017, as pequenas parcelas continuam a representar cerca de 73% (33.309) das explorações agrícolas, seguindo-se o regadio com 18,9% (8.580), estando o restante em regime misto (Ministério do Agricultura e Ambiente, 2017).

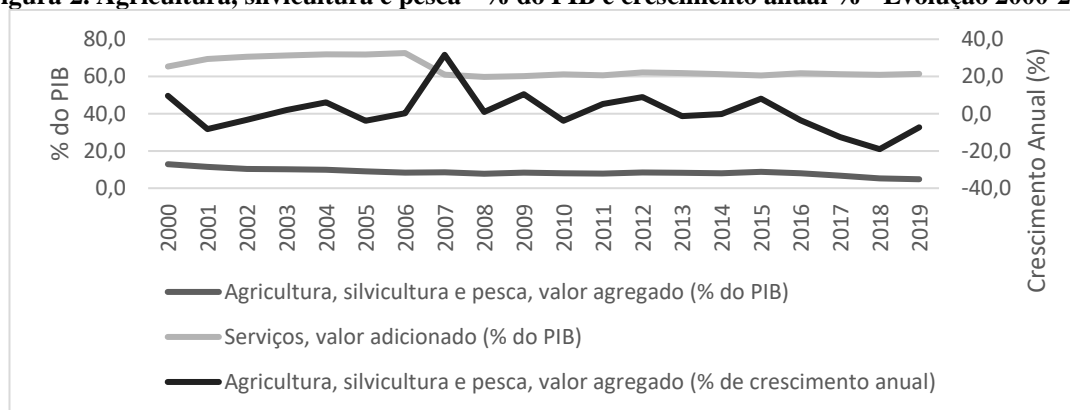
A perda do sector agrícola, foi acompanhada pelo declínio dos serviços (maior setor da economia), cuja importância caiu de 65,4% em 2000 para 61,4% em 2019.

Apesar das débeis condições em que é praticada, o setor da agricultura continua a ter importância essencial no desenvolvimento socioeconómico da economia rural do país e para reduzir a pobreza,

apresentando-se como o maior provedor de renda e emprego rural para a subsistência de cerca de 41.000 famílias (Inforpress, 2018; Ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Pêche & Food and Agriculture Organization, 2004; Governo de Cabo Verde, 2006, 2011; Ministério das Finanças e do Planeamento, 2012; Ministério das Finanças, 2018).

Apesar da fraca contribuição da agricultura para o PIB, o setor é paradoxalmente considerado pelas autoridades governamentais, uma peça chave na transformação atual de Cabo Verde, uma vez que a agricultura continua no centro da economia rural do país e o sustento de muitas comunidades de cerca de 41.000 famílias (Ministério das Finanças, 2018; Inforpress, 2018).

Figura 2. Agricultura, silvicultura e pesca - % do PIB e crescimento anual % - Evolução 2000-2019



Fonte: World Development Indicators, World Bank, 2020

Por outro lado, apesar do aumento do uso de irrigação salientado no recenseamento geral agrícola de 2015 (Ministério do Agricultura e Ambiente, 2017), atesta-se que a produção total diminuiu em -5% de 2004 a 2015 e ainda mais -29% de 2004 a 2018 (Quadro 8), beneficiando apenas ligeiramente os setores de horticultura e fruticultura. Além disso, da produção total, as hortaliças representam o maior grupo, seguido por frutas, raízes e tubérculos. A produção de carne está centrada em frangos, porcos e cabras, o que cobre cerca de 90-95% das necessidades de consumo de carne do país. Por conseguinte, este mesmo processo não induziu uma transformação estrutural para o aumento da produtividade, ao invés, traduziu-se numa falta de capacidade de assegurar a produção alimentar sustentável.

Quadro 8. Produção agrícola (toneladas e %) – Evolução 2004-2018

Ano	Hortaliças	Raízes e tubérculos	Frutas	Leguminosas	Cereais	Pecuária (Carne)	TOTAL
	%	%	%	%	%	%	Ton
2004	41	17	15	7	11	9	92956
2008	43	17	15	6	8	11	95144
2012	47	20	17	6	6	5	102033
2015	42	14	18	10	10	6	88400
2016	45	10	21	11	7	7	80201
2017	40	13	21	12	7	8	71653
2018	46	12	23	5	6	9	66000

Fonte: FAOSTAT, 2020

Em relação ao emprego no setor, nota-se um decréscimo contínuo de -43,1% de 2004 a 2019, com variação de -13,2% no período de 2005-2008 e -6,6% no período de 2009-2012. Mesmo apesar de todos os investimentos realizados, o emprego no sector agrícola diminuiu -8,7 pontos percentuais. Esse fenómeno de queda do emprego não se deve ao aumento da produtividade do trabalho que caracterizou o processo de desenvolvimento dos países industrializados.

Uma razão explicável é que as áreas rurais são as mais expostas ao fenómeno da pobreza, o que faz com que os jovens vejam a atividade agropecuária como menos atrativa e lucrativa. Assim, os devidos planos não traduziram na melhoria considerável da vida das populações.

6. CONCLUSÕES

O exercício de avaliação realizado com base nos conceitos de relevância e coerência interna e externa dos documentos, mostra algumas debilidades no processo de desenho e definição da política.

No que respeita à relevância, a ligação entre os problemas e as necessidades do território aos objetivos, encontra-se manifestada em certos domínios, evidenciando a necessidade de realizar melhores diagnósticos. As correspondências existem como demonstram os Quadros 2 e 3, mas formuladas de forma incipiente. A quase total ausência de indicadores de contexto, não nos permitiu ter um retrato fiel do ponto de partida e monitorar a sua evolução. Os Planos de Ação praticamente não apresentam o ponto de situação atual para os diferentes domínios socioeconómicos, nem metas nacionais. Da versão dos documentos consultados para as ilhas de Santiago, Santo Antão, Fogo e São Nicolau, verificou-se a existência de um importante conjunto de informações, mas que no essencial são insuficientes para a análise global da realidade de partida, ou seja, muitos indicadores não foram introduzidos.

Em relação ao exercício de avaliação da coerência interna dos planos de Ação, este foi essencialmente ditado pela análise da visão que descrevia uma forte união entre a transformação do modelo produtivo, a redução da pobreza e da insegurança alimentar. Conclui-se que, em termos de coerência interna, a organização dos objetivos do Plano de Ação 2005-2008 salientava o acesso e gestão sustentável dos recursos naturais e a valorização dos produtos da agricultura, enquanto os Planos de Ação 2009-2012, privilegiaram objetivos destinados essencialmente a aumentar a disponibilidade de água, valorizar o potencial agropecuário existente, e aumentar a produção e os rendimentos económicos no sector da agricultura.

No que respeita à coerência externa, foram identificados aspetos positivos, embora persistindo algumas inconsistências que poderão constituir obstáculos à realização do programa. Os objetivos definidos nos Planos de Ação 2005-2008 e 2009-2012 respondiam essencialmente aos desígnios das GOP, do PND e ECRP, mas olhando a programação financeira, verificou-se que existem dimensões que são negligenciadas, sem alocação financeira, tais como a melhoria das condições de vidas das populações, consideradas como das principais prioridades.

Assim, conclui-se que a verificação da relevância, da coerência interna e da coerência externa do plano e dos respetivos planos de ação são apenas parcialmente verificadas. No caso da relevância existe relação entre o diagnóstico apresentado e os objetivos, mas o diagnóstico sendo insuficiente, carente de indicadores diversificados, temporalmente atualizados e territorialmente diferenciados, acabam por subverter o desenho dos objetivos.

Ao se verificar a coerência interna, fica evidente mais uma vez que a insuficiência dos diagnósticos apresentados, não permitiram definir uma hierarquia de prioridades na implementação das medidas (o que necessita de ser implementado no ano de arranque dos planos de ação, ou o que poderá/deverá ser implementado em anos subsequentes) e como tal, não existiu uma clara afetação de recursos financeiros que respondesse à dimensão do problema e à priorização que devia ter sido estabelecida.

O mesmo se verifica com a coerência externa. Conseguiu-se evidenciar ligações entre os objetivos, mas passando para um nível de operacionalidade, percebe-se que a debilidade do diagnóstico, a inexistência de metas, nomeadamente metas relacionadas com os impactos a serem atingidos, não permitiram realizar a avaliação dos contributos do investimento no desenvolvimento agrícola, para o desenvolvimento do país, nomeadamente o seu contributo para o aumento da produção nacional e o combate à pobreza. Este facto é corroborado por Marques & Santos (2010/11), ao afirmar que a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável numa região, requer antes de tudo, uma definição dos seus propósitos, ou seja, devem requerer no seu planeamento, que objetivos e metas a serem alcançados.

No ponto 5, foram recolhidos indicadores de produto, produção e emprego que nos permitissem verificar a evolução do sector agrícola, procurando aferir de forma indireta os impactos dos investimentos realizados. Esse exercício demonstrou uma perda de importância do setor em termos de emprego, o que poderia representar um aspeto positivo, uma vez que a população se está a transferir para o setor dos serviços e para as áreas urbanas, auferindo de maior rendimento e contribuindo para o combate à pobreza. Contudo, ao verificar o declínio da produção, corroborado pelo declínio (em ritmo irregular aos

longos dos vários anos) do peso do sector agrícola no PIB de Cabo Verde, demonstra que nem todos os objetivos do PEDA e respetivos planos de Ação foram atingidos. A urbanização e a transferência da população para os serviços, ajudou a combater a pobreza, mas a dependência externa de produtos aumentou. Por outro lado, o insucesso no aumento da produção atesta que a baixa produtividade agrícola cabo-verdiana, é marcado igualmente marcado pela extrema dependência da aleatoriedade climática, que tem impactos na falta de água.

As opções estratégicas preconizadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017/2021 para o setor da agricultura mantêm o mesmo alinhamento, preconizando-o como: “I. Um setor gerador de rendimentos, que traga prosperidade e reconhecimento social, que respeite e proteja o ambiente, que gere rendimentos justos para os agricultores, que gere excedentes e rentabilidade; II. Um setor que passe da ótica da subsistência para a empresariação, que se torne numa agricultura e agroindústria competitiva, no mercado local e em nichos de mercados internacionais, que contribua para a segurança alimentar e nutricional da população e para a capacidade exportadora do país” “(Ministério das Finanças, (2018: 87)”.

Por outro lado, segundo a ONU, através do ODS 2, até 2030, pretende-se duplicar a produtividade agrícola, assim como o rendimento dos pequenos agricultores e implementar práticas agrícolas resilientes que aumentem a produtividade e a produção, com capacidades de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres (UN, no date).

Em face ao exposto nota-se que, apesar das políticas públicas ao longo destes últimos anos terem dado uma atenção especial para a agricultura ainda existe a necessidade de a nível nacional criarem-se mecanismos de diagnóstico, monitorização e avaliação, que se adequem às reais necessidades do país para dessa forma considerar os domínios técnicos e socioeconómicos para desenvolver a agricultura.

BIBLIOGRAFIA

Abrantes, P., da Costa, E. M., Queiros, M., Padeiro, M. & Mousselin, G. (2013). Leziria do Tejo: Agriculture and urban sprawl on the Lisbon metropolitan fringes. *Cahiers Agricultures*, 22(6), 526–534. DOI: <https://doi.org/10.1684/agr.2013.0669>

Adenle, Ademola; Wedigb, Karin; Azadi, Hossein (2019), Sustainable agriculture and food security in Africa: The role of innovative technologies and international organizations, *Technology in Society*, Vol. 58, August 2019, 101143. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2019.05.007>

Amani, Haidari (2005), “Making Agriculture Impact on Poverty in Tanzania. The Case on Non Traditional Export Crops”. Paper Presented at a Policy dialogue for Accelerating Growth and Poverty Reduction in Tanzania, Held at ESRF, Dar es Salaam.

Beduschi Filho, Luiz Carlos; Abramovay, Ricardo (2004), “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais” *Nova Economia*, Vol. 14, nº 3, pp. 35-70. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/436>.

Binswanger-Mkhize, Hans; McCalla, Alex (2009), The changing context and prospects for agricultural and rural development in Africa, AfDB/IFAD policies and operations in agriculture and rural development in Africa.

Blesh, Jennifer; Hoey, Lesli; Jones, Andrew D.; Friedmann, Harriet; Perfecto, Ivette (2019), “Development pathways toward ‘zero hunger’”, *World Development*, Vol. 118, pp. 1-14. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.004>

Correia, Augusto (1992), "A Agricultura de Cabo Verde" in 1as Jornadas sobre agricultura de Cabo Verde, Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical, pp. 155-169.

Correia, Augusto (2012), "A Agricultura Familiar Versus a Agricultura de Subsistência no Âmbito da Segurança Alimentar no Espaço dos Países da CPLP" in Lima, Sónia; Magalhães, Rosana; Fonseca, Luís; Carvalho, Agostinho (coord.), *Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Desafios e Perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundação Fio-Cruz, Instituto de Higiene e Medicina Tropical, pp. 119-133.

Daum, Thomas; Birner, Regina (2020), “Agricultural mechanization in Africa: Myths, realities and an emerging research agenda”, *Global Food Security*, Vol. 26, pp. 10039. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100393>

Dethier, Jean-Jacques; Effenberger, Alexandra (2012), “Agriculture and development: A brief review of the literature”. *Economic Systems*, Vol. 36, Issue 2, pp. 175–205. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2011.09.003>

Dias Kühn, Daniela (2015), “Desenvolvimento Rural: afinal, sobre o que estamos falando” *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, Vol. 20, nº 2, pp. 11-30, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v20i2.4246>

European Commission (2004), *ELVASED. The GUIDE to the Evaluation of Socio-Economic Development*, EC, Luxemburgo. Disponível em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_evalsed.pdf

Fajardo, Sérgio (2005), “Algumas discussões sobre a abordagem económica do território na Geografia e suas implicações no espaço rural”, *RA E GA*, Curitiba, nº 10, pp. 131-137, 2005. Editora UFPR. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v10i0.4976>

FAOSTAT (2020), Food and Agricultural Organization of the United Nations Statistics Division. Consultado em 25 de Junho de 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/faostat/en/#data>

Food and Agriculture Organization & Governo de Cabo Verde (2009), *Quadro das Demandas e Propostas de Cabo Verde para o Desenvolvimento de um Programa Regional de Cooperação entre Países da CPLP no domínio da Luta contra a Desertificação e Gestão Sustentável das Terras*. TCP CPLP/FAO - MADRRM, Santos, Margarida; Rocha, Charles (orgs), Praia, Cabo Verde.

Fortes, Arlindo; Ferreira, Vladimir; Simões, Elsa; Baptista, Isaurinda; Grando, Stefano; Sequeira, Erik (2020), “Food Systems and Food Security: The Role of Small Farms and Small Food Businesses in Santiago Island, Cabo Verde”, *Agriculture Volume 10, Issue 6*, 216, pp. 1-30. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/agriculture10060216>

Rasul, Golam; Sharma, Bikash (2016), “The nexus approach to water–energy–food security: an option for adaptation to climate change”, *Climate Policy*, Vol. 16, Issue 6, pp. 682-702, Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1029865>

Governo de Cabo Verde (2001), *Programa do Governo Para a VI Legislatura: 2001-2005*, Praia, República de Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2006), *Programa do Governo Para a VII Legislatura: 2006-2011*, Praia, República de Cabo Verde.

Governo de Cabo Verde (2011), *Programa do Governo Para a VIII Legislatura. 2011-2016*, Praia, República de Cabo Verde.

Instituto Nacional de Estatística (2018), *Anuário Estatístico Cabo Verde 2017*, Praia.

Infopress (19 de Novembro de 2018), *Santiago Magazine*. Obtido de *Santiago Magazine* em 15 de Junho de 2020: <https://santiagomagazine.cv/economia/olavo-correia-agricultura-e-a-actividade-economica-que-mais-emprego-gera-no-pais>

Kabo-Bah, Amos; Diji, Chukwuemeka (2019), *Sustainable Hydropower in West Africa: Planning, Operation, and Challenges*, London, Academic Press. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/C2016-0-04574-6>

Mancal, Ansu; Barros, Geraldo (2019), “Produtividade e eficiência agrícola nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop) e Timor-Leste”, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Vol. 57, nº 3, pp. 441-454. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.186792>

Marques, Cláudia; Santos, Carlos (2010/11), “Políticas públicas para pensar no desenvolvimento de um sítio local- um modelo”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 25 | 26, pp. 107-120.

Marques da Costa, Eduarda (2011), “Monitoring and Evaluation of policies – methodological contribution based” in Dasí, Joaquín (coord.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*, PUV: Universitat de València, pp. 309-330.

Marques da Costa, Eduarda (2018), “Informação e avaliação de políticas públicas” in Ferrão, João; Paixão, José (orgs.), *Metodologias de avaliação de políticas públicas (Methodologies of evaluation of public policies)*, Lisboa, Imprensa da Universidade de Lisboa, pp. 87-106.

Matchaya, Greenwell (2020), “Public spending on agriculture in Southern Africa: Sectoral and intra-sectoral impact and policy implications”, in *Journal of Policy Modeling*, Vol. 42, Issue 6, November–December, pp. 1228-1247. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2020.05.002>

Ministério do Agricultura e Ambiente (2017), *Recenseamento Geral da Agricultura 2015. Dados Gerais*, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos; Food and Agriculture Organization (2009a), Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura da Ilha de Santiago 2009 - 2012, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos; Food and Agriculture Organization (2009b), Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura na Ilha do Fogo 2009-2012, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos; Food and Agriculture Organization (2009c), Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura da Ilha de Santo Antão 2009-2012, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos; Food and Agriculture Organization (2009d), Plano de Ação para o Desenvolvimento de Agricultura da Ilha de São Nicolau 2009-2012, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e Recursos Marinhos; Food and Agriculture Organization (2009e), Plano de Ação para o Desenvolvimento da Agricultura nas Ilhas de Santiago, Fogo, Santo Antão e São Nicolau 2009 - 2012, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério da Agricultura e Pesca (2002), Diagnóstico final de Segurança Alimentar em Cabo Verde, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério das Finanças (2018), PEDS - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017/2021, Praia, Direção Nacional do Planeamento. Disponível em: https://www.uccla.pt/sites/default/files/miolo_pedsar_.pdf

Ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Pêche; Food and Agriculture Organization (2004), Agriculture et Peche: Strategie de Development a L'Horizon 2015 & Plan D'Action 2005-2008, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério das Finanças e Administração Pública (2008), Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza II 2008-2011, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério das Finanças e do Planeamento (2001), As Grandes Opções do Plano - Uma Agenda Estratégica, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério das Finanças e do Planeamento (2004), Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza 2004-2008, Praia, República de Cabo Verde.

Ministério das Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Regional (2003), Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005, Praia, República de Cabo Verde.

Mockshell, Jonathan; Birner, Regina (2020), "Who has the better story? On the narrative foundations of agricultural development dichotomies". *World Development*, Vol. 135, November 2020, pp. 105043. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105043>

Monteiro, Filipa; Fortes, Arlindo; Ferreira, Vladimir; Pereira Essoh, Anyse; Gomes, Isildo; Correia, Augusto; Romeiras, Maria (2020), "Current Status and Trends in Cabo Verde Agriculture" in *Agronomy*, Vol. 10, Issue 1, 74, pp. 1-15. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/agronomy10010074>

Mugambiwa, Shingirai; Tirivangasi, Happy (2017), "Climate change: A threat towards achieving 'Sustainable Development Goal number two' (end hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture) in South Africa", *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies*, Vol. 9, nº 1, pp. 1-6. Disponível em: <https://doi.org/10.4102/jamba.v9i1.350>

Murteira, Mário; Abreu, Armando (1991), "A agricultura no desenvolvimento sócio-económico de cabo verde" (Occasional Papers), Lisboa: Centro de Estudos Africanos, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Disponível em: <https://cei.iscte-iul.pt/publicacao/01-a-agricultura-no-desenvolvimento-socio-economico-de-cabo-verde/>

Msuya, Catherine P; Annor-Frempong, Festus; Magheni, Margaret; Agunga, Robert; Igodan, Chris; Ladele, Ademola; Huhela, Keba; Tselaesele, Nelson; Msatilomo, Henry; Chowa, Clodina; Zwane, Elliot; Miiro, Richard; Bukeyn, Christopher; Kima, Laetitia; Meliko, Majory; Ndiaye, Amadou (2017), "The Role of Agricultural Extension in Africa's Development, the Importance of Extension Workers and the Need for Change" in *International Journal of Agricultural Extension*, Vol. 05, issue 01, pp. 59-70. Disponível em: <https://esciencepress.net/journals/index.php/IJAE/article/view/2101>

New Partnership for African Development (2003), Comprehensive Africa Agriculture Development Programme. Midrand, South Africa, African Union.

Oliveira, Luciana; Lima, Jandir (2012), "O Processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil", *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 31, pp. 71-81.

Pais, Irina (2012), "Cabo Verde e a graduação da lista de países menos avançados: da validação política à transição sustentável" in Lusíada. Política Internacional e Segurança (n.º 6/7), pp. 51-69.

Pardey, Philip Gordon; Roseboom, Johannes; Beintema, Nienke (1997), "Investments in African Agricultural Research", *World Development*, Vol. 25, n.º. 3, pp. 409-423. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(96\)00113-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(96)00113-1)

Santika, Wayan Gede; Anisuzzaman, Md; Bahri, Parisa Arabzadeh.; Shafiullah, G. M.; Rupf, Gloria Vivienne; Urmee, Tania (2019), "From goals to joules: A quantitative approach to interlinkages between energy and the Sustainable Development Goals", *Energy Research & Social Science* 2019, Vol. 50, pp. 201-214. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.11.016>

Schmidt, Elizabeth; Mittelman, James; Cheru, Fantu; Tripp, Aili (2009), "Development in Africa: What is the Cutting Edge in Thinking and Policy?", *Review of African Political Economy*, Vol. 36, Issue 120, pp. 273-282. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03056240903086576>

Silva, Ariana Cericatto; Lima, Ferrera de Jandir (2014), "O Conceito de Ruptura Estrutural no Desenvolvimento Econômico Regional", *Pensamento Plural*, n.º 15, pp. 133-149. Disponível em: <https://doi.org/10.15210/pp.v0i15.4323>

Demeke, Mulat; Kiermeier, Michèle; Sow, Mariam; Antonaci, Lavinia (2016), *Agriculture and Food Insecurity Risk Management in Africa. Concepts, Lessons Learned and Review Guidelines*. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Vázquez Barquero, Antônio (2001), *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

World Bank (2020), *World Development Indicators*, World Bank Open Data. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator> (Acedido em 25 de junho de 2020)