

CERESAN

Centro de Referência em
Segurança Alimentar e Nutricional

cpda
UFRRJ

MNS
uff

Cabo Verde e Brasil – por uma agenda de cooperação Sul-Sul

Sandra Martins

Textos para Discussão 5
Fevereiro - 2015

Apoio



CERESAN - O Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional é um núcleo de estudos, pesquisa e capacitação voltado para congregar pesquisadores, técnicos, estudantes e outros profissionais interessados nas questões relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. O CERESAN possui sedes na UFRRJ/CPDA e na UFF/MNS, tendo como coordenadores: Renato S. Maluf (UFRRJ) e Luciene Burlandy (MNS/UFF). (www.ufrj.br/cpda/ceresan).

OXFAM - *A Oxfam é uma confederação internacional de 17 de organizações que atuam em mais de 90 países. Ao longo dos seus 50 anos de história no Brasil, a Oxfam contribuiu para o fortalecimento do terceiro setor no país, tem apoiado organizações de base comunitária em áreas rurais, e defendido os direitos humanos e a justiça econômica.*



CPDA/UFRRJ



APOIO

Cabo Verde e Brasil – Por uma agenda de cooperação sul-sul

Sandra Martins¹

¹ Mestrado em Ciências Sociais. Trabalhou durante 8 anos nos Serviços de Segurança Alimentar, tendo durante esse período colaborado com a FAO e o PAM em estudos sobre a vulnerabilidade alimentar e nutrição. Atualmente trabalha para as Nações Unidas em Cabo Verde, para as agências UNICEF, UNFPA e PNUD.

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	5
II. O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E POLÍTICO DE CABO VERDE	6
III. OS RECURSOS NATURAIS E A VULNERABILIDADE ALIMENTAR - AS CAUSAS LIGADAS A AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA	12
IV. AS POLÍTICAS E OS ESFORÇOS DE INVESTIMENTO DO ESTADO NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	16
4.1. O aprovisionamento e abastecimento do mercado interno.....	16
4.2. O acesso e a utilização dos recursos alimentares.....	18
V. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAN.....	22
VI. A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A AGENDA SAN E DHA.....	24
VII. A COOPERAÇÃO NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	29
7.1. O quadro de cooperação entre Brasil e Cabo Verde	31
VIII. BIBLIOGRAFIA	35

I. INTRODUÇÃO

A elaboração deste texto insere-se no quadro do projeto: Fortalecendo o papel do Brasil nos espaços internacionais para uma agenda global pelo direito humano à alimentação e a erradicação da fome, levado a cabo pela CERESAN em parceria com a OXFAM. O objetivo dos estudos de caso é “aprofundar a compreensão sobre a conceção e implementação no continente africano da cooperação brasileira relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e o direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA), bem como do contexto sociopolítico no qual elas se enquadram”.

A ajuda ao desenvolvimento tem mudado de configuração nos últimos anos, tendo sido firmado acordos importantes, tais como o Consenso de Monterrey (2002), a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e a Agenda de Accra para a Ação (2008). Esses acordos realçam a necessidade para um esforço coordenado e coerente da ajuda ao desenvolvimento. Esta reconfiguração aliado aos novos desafios de desenvolvimento tem exigido dos países em desenvolvimento a reestruturação da sua agenda de cooperação. A cooperação sul-sul aparece como um mecanismo para intercâmbios de conhecimentos, de pessoal qualificado, recursos e serviços de especialistas, conduzido pelos próprios países em desenvolvimento, com a liderança dos seus governos. Este modelo de cooperação técnica entre países em desenvolvimento é de alcance multidimensional e pode incluir todos os sectores e todo o tipo de atividades de cooperação técnica entre os países em desenvolvimento, que seja de carácter bilateral ou multilateral, sub-regional, regional ou inter-regional. O conhecimento torna-se assim um instrumento importante de cooperação para o desenvolvimento.

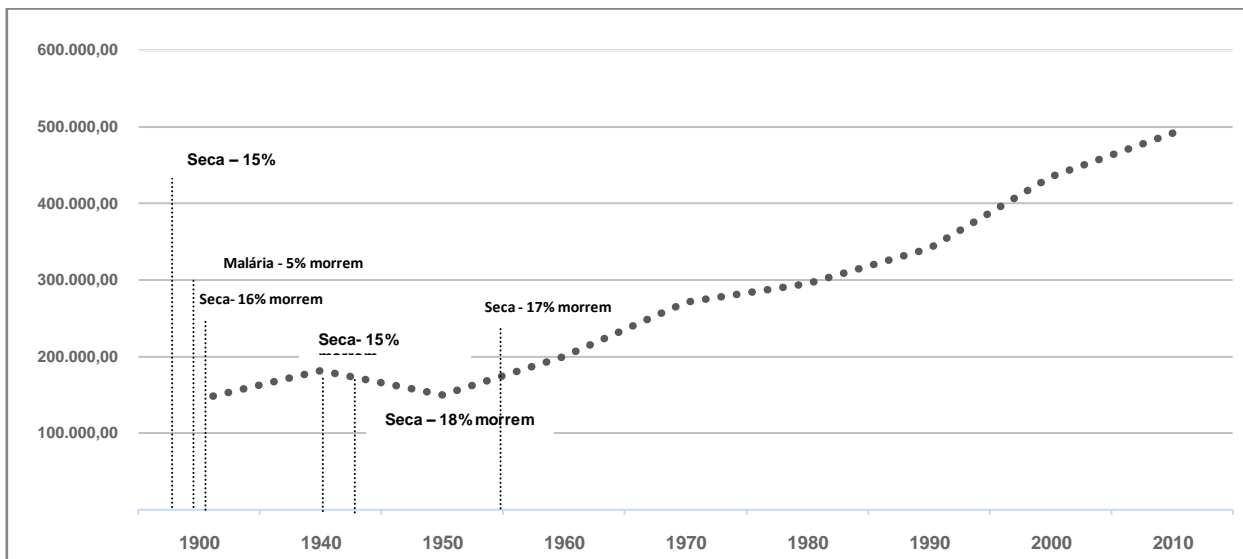
Tendo como objeto de estudo Cabo Verde, este texto analisa a situação da cooperação de Cabo Verde com o Brasil em relação à segurança alimentar e nutricional. Para tal, o texto foi estruturado de forma a inserir o leitor no contexto do país e da própria construção da agenda pública de segurança alimentar e nutricional tendo como base os diferentes instrumentos de política, o processo de formulação e os atores envolvidos. Por fim, há uma incursão sobre a cooperação com o Brasil nesse domínio. A metodologia utilizada foi a análise documental e a entrevista a alguns atores chave.

II. O CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E POLÍTICO DE CABO VERDE

Cabo Verde é um país insular e arquipelágico de 4033 quilómetros quadrados, constituído por dez ilhas e treze ilhéus, e situado no Oceano Atlântico a aproximadamente 450 quilómetros ao largo da costa Ocidental Africana. Encontrado em 1460 por navegadores portugueses, o povoamento teve seu início em 1462 tirando proveito da sua posição geoestratégica para o comércio ao longo da costa africana. Foi assim, a primeira colónia portuguesa a sul do Sahara a ser explorada e transformado num importante interposto para o comércio, e inclui o comércio de escravos, durante cinco séculos. Em 1975, aquando da independência, o arquipélago foi considerado um país “inviável” devido às condições naturais inóspitas e a inexistência de recursos naturais que pudessem suportar o seu desenvolvimento. As fomes recorrentes que dizimaram de forma drástica sua população foi, dentre outras, o resultado de uma política colonial que não se adequava aos desafios da insularidade e às condições climáticas adversas que não favoreciam a produção agrícola. A fome era uma situação quase que cíclica no país, até finais da década de 60. A última fome ocorrida em que se verificou mortes significativas foi durante a década de 50 na qual morreram 18%² da população residente nas ilhas. Este cenário condicionou todo contexto demográfico, social e político do país. As secas persistentes e as fomes levaram milhares de cabo-verdianos para a emigração, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos da América, possuindo uma comunidade estimada em mais do que o dobro da população residente.

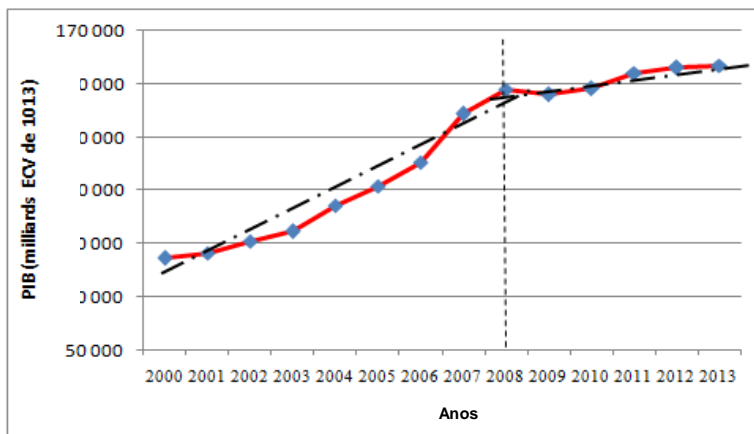
² Fonte: Plano Nacional de Desenvolvimento 1982/85

Gráfico 1: Evolução da população e as Fomes em Cabo Verde 1900-2000



Em aproximadamente quarenta anos de independência o produto interno bruto *per capita* passou de 417 USD em 1975 para 3,785 USD em 2013. Entre 1991 e 2001 a taxa média de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) foi de 5,9%. Esse ritmo de crescimento desacelerou nos últimos anos, tendo praticamente estabilizado desde 2008, com uma taxa de crescimento em torno de 1%, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo. A ajuda pública ao desenvolvimento e as remessas dos emigrantes constituem fatores críticos para o crescimento económico apesar da diminuição da sua participação no PIB nacional com o incremento de outros setores. O turismo é um dos setores que tem contribuído para essa nova configuração. Entre 2000 e 2008 a taxa de crescimento anual do setor foi de 11,4%, tendo as receitas a contribuírem para aproximadamente 20% do PIB.

Gráfico 2: Evolução do PIB em valor real (ECV 2014) 2000-2014



No que tange aos indicadores sociais, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, entre 2000 e 2013, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Cabo Verde passou de 0,500 para 0,636³, uma das melhores performances entre os países da África subsaariana. Esse desempenho deve-se a melhoria nos indicadores de acesso aos cuidados primários de saúde e educação e aos serviços de base, como água e saneamento. Apesar disso, um dos principais desafios do país prende-se com a capacidade de financiar o seu próprio desenvolvimento e manter os ganhos obtidos em termos dos indicadores de desenvolvimento humano. A inexistência de recursos naturais, a forte dependência das importações e a limitação da terra arável são fatores que condicionam de sobremaneira o desenvolvimento económico do arquipélago. Estima-se que cerca de 80% das necessidades em produtos alimentares e outros bens são importados. O sector terciário é responsável por 73% do PIB do país tendo o turismo como um dos principais motores.

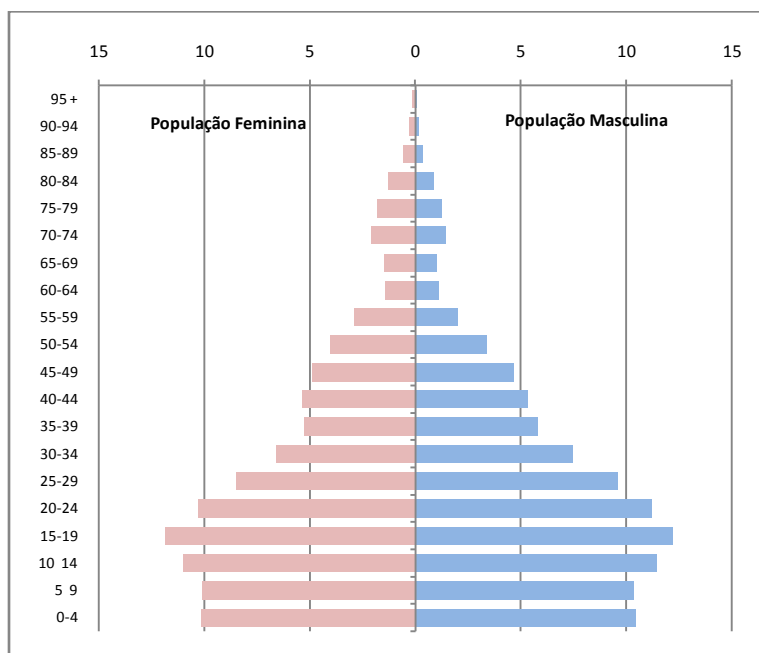
A população de Cabo Verde está estimada em 512.096⁴ pessoas, com uma taxa de crescimento anual de 1,2%, sendo o número médio de filhos por mulher de 2,4. Em 2013, a esperança de vida ao nascer era de 74 anos (70,7 para o homem e 79,5 para as mulheres). A taxa de mortalidade infantil caiu de 57,9 em 1995 para 22,3 por mil em 2012. Essa diminuição na taxa de crescimento tem o seu impacto na pirâmide populacional que mudou significativamente nos últimos anos com a proporção da população com menos de 15 anos a diminuir em relação à população em idade ativa. Esta situação coloca o país perante uma transição demográfica que

³ <http://hdr.undp.org/en/countries>

⁴ Projeções da População 2011-2030 – Instituto Nacional de Estatísticas Cabo Verde (INE)

traz consigo o desafio de conseguir tirar proveito do dividendo demográfico, já que em 2020 a proporção de população ativa (faixa dos 15 aos 64 anos) será maior que a inativa.

Gráfico 3. Pirâmide da população de Cabo Verde (Censo 2010)



Fonte: Censo 2010. INE Cabo Verde

A boa governação tem sido apontado com um dos principais responsáveis pela “viabilidade” do país. Cabo Verde é uma república democrática semipresidencialista, com regime multipartidário desde 1991. O Presidente da República e os parlamentares são eleitos por voto direto, e o Primeiro-Ministro emerge da lista do partido vencedor das eleições legislativas. Após a independência houve a vigência de um regime monopartidário sob a liderança do PAIGC/PAICV⁵, que viria a ver o seu término em 1991, com as primeiras eleições multipartidárias. Desde então que o país vive uma democracia e é tido como um dos modelos de governação em África, estando em segundo lugar no *ranking* da Mo Ibrahim⁶. O país já realizou cinco ciclos eleitorais com duas alternâncias políticas a nível da governação do país. Atualmente três (3) partidos estão representados no Parlamento (PAICV, MPD e UCID). O

⁵ Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde. Após o golpe de Estado na Guiné-Bissau em 1981 há uma separação e Cabo Verde adota PAICV – Partido Africano para a Independência de Cabo Verde.

⁶ <http://www.moibrahimfoundation.org/iiag/>

Parlamento é constituído por 72 deputados e o Governo apresenta-se mensalmente perante o Parlamento para os debates parlamentares. Com a abertura política deu-se início ao processo de descentralização que conferiu autonomia aos municípios com a eleição regular dos titulares dos órgãos: Câmaras Municipais e Assembleias Municipais. O país dispõe atualmente de vinte e dois Municípios. Por outro lado, a comunicação social é livre e a plena liberdade de expressão é exercida.

Em Dezembro 2007, Cabo Verde saiu da lista de Países Menos Avançados (PMA) das Nações Unidas⁷, ou seja, uma graduação para o grupo dos Países de Desenvolvimento Médio (PDM), fazendo assim parte de um grupo restrito de países da África Subsaariana que alcançaram este estatuto. A sua graduação não esteve vinculada a descoberta de recursos naturais, mas à melhoria da *performance* dos indicadores sociais e de rendimento *per capita*. O país cumpriu dois dos três critérios de elegibilidade verificados pelas Nações Unidas, não tendo alcançado o de vulnerabilidade económica. Isto demonstra a fragilidade estrutural da economia do país, que tem como estrangimentos a falta de recursos naturais, a reduzida dimensão territorial, a insularidade, a descontinuidade territorial, as secas prolongadas e cíclicas, os escassos recursos hídricos, o reduzido potencial em terra cultivável, dentre outras vulnerabilidades. Apesar dos progressos alcançados desde a independência os desequilíbrios estruturais permanecem e o crescimento económico ainda não é suficiente para garantir um sector económico capaz de acompanhar a dinâmica de crescimento regional e internacional. Essa incapacidade da economia provocar uma viragem estrutural aliado a fatores como a graduação do país, a redução da ajuda pública ao desenvolvimento e a "uma necessidade de

⁷ A categoria Países Menos Avançados foi criada em 1964 aquando realização primeira sessão da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Genebra. Ela foi apresentada como uma alternativa para a ideia de um único bloco para o estabelecimento de comércio com os países em desenvolvimento. Neste sentido o UNCTAD e os Estados membros concordaram em prestar uma "Atenção especial" ao que na época eram chamados os menos desenvolvidos entre os países em desenvolvimento. A partir dessa data houve um trabalho de redefinição de critérios e várias outras agências internacionais adotaram este conceito. A partir de 1971, os critérios de elegibilidade passara aos seguintes: i) O rendimento nacional bruto per capita; ii) índice de desenvolvimento Humanos; iii) índice de vulnerabilidade económica (EVI). Após duas avaliações levadas a cabo pelas Nações Unidas, se um país desta lista melhor pelo menos 2 dos 3 critérios de elegibilidade poderá graduar-se para a lista dos países de desenvolvimento médio.

infraestruturar o país”⁸ faz com que a dívida pública do país atinja valores acima dos 100% do produto interno bruto (PIB).

As disparidades regionais (intra ilha e entre Municípios), entre urbano e rural têm persistido no que respeita à maioria dos indicadores de desenvolvimento, particularmente as relativas à pobreza, à proteção social e ao acesso à água e saneamento. Com mais de um quarto da sua população a viver abaixo da linha da pobreza (caiu de 49% em 1990 para 27% em 2007), um índice de *Gini* de 0,47⁹ e uma taxa de desemprego em torno dos 16%, manter o crescimento económico e garantir a sustentabilidade do desenvolvimento é um o desafio que se impõe a este pequeno estado insular em desenvolvimento num contexto de país de desenvolvimento médio. E é nesse quadro demográfico, político, económico e social que emergem questões e desafios próprios aos mecanismos e estratégias de cooperação internacional a serem adotados pelo país.

⁸ Segundo o Governo é necessário infraestruturar os países com portos, aeroportos, barragens para provocarem uma mudança estrutural na estrutura económica.

⁹ QUIBB 2007 - INE

III. OS RECURSOS NATURAIS E A VULNERABILIDADE ALIMENTAR - AS CAUSAS LIGADAS A AGRICULTURA, PECUÁRIA E PESCA

A configuração do sistema alimentar Caboverdeano é caracterizado por uma forte dependência do mercado externo para se abastecer em bens alimentares e por uma fraca capacidade interna de produção alimentar. Por essa razão, o país é excessivamente vulnerável às conjunturas internacionais e às condições agroclimáticas, que é agravado pela sua condição de país insular e arquipelágico. A contribuição da produção nacional tende a aumentar com a aposta numa política voltada para o incremento a produtividade do setor primário. A diminuição das ajudas alimentares, devido a graduação dos país da lista dos países menos avançados, conforme referido acima, e novos mecanismos de apoio ao desenvolvimento, como a ajuda orçamental e a cooperação sul-sul, são também responsáveis por essa viragem na configuração do sistema alimentar nacional.

A vulnerabilidade da base produtiva está em parte vinculada às características naturais do país, mas também à herança de uma política colonial não adequada que fez com que a agricultura não tivesse um papel decisivo no sistema produtivo nacional. Segundo Dos Anjos (2004), na política de colonização praticada em Cabo Verde, o valor da terra enquanto recurso foi desvalorizado através da atribuição de um papel secundário à agricultura (Dos Anjos, 2004). Durante muitos anos a agricultura foi tida como uma atividade de subsistência no meio rural, baseada sobretudo no regime de *sequeiro*¹⁰, muito dependente das chuvas e com pouca diversidade de espécies nas cultivadas¹¹. Por outro lado, o excessivo parcelamento das terras, que segundo Furtado (2012) tem a sua origem na decadência dos *morgadios* com o fim do tráfico negreiro e posteriormente com a tentativa de reforma agrária implementada após a independência, são outros fatores que condicionam a

¹⁰ Em Cabo Verde pratica-se dois tipos de agricultura, a de regadio e a de sequeiro. A agricultura de sequeiro é feita durante o período das chuvas e a de regadio com as águas extraídas do subsolo ou armazenada das chuvas

¹¹ As culturas de sequeiro centram-se sobretudo no milho, nos feijões, batata-doce, melancia e mancarra (amendoim).

produtividade agrícola. A área arável total está estimada em cerca de 41 mil hectares, ou seja, aproximadamente a 10% da superfície total.

Segundo os dados do Inquérito sobre a Vulnerabilidade das Famílias realizada em 2005, o sector primário contribuía com apenas 20% do total dos rendimentos das famílias¹². No meio rural mais do que uma fonte de rendimento, o sector primário desempenha um papel social muito importante. Em 2013, segundo dados do INE a agricultura empregava 22% da população ativa do país, sendo que este valor chega a 82% no meio rural. De realçar ainda que, o meio rural concentra 35% da população caboverdeana¹³ sendo 72% considerados pobres¹⁴. Uma análise da contribuição do crescimento do sector primário na redução da pobreza demonstra que o seu papel é mais elevado que o derivado de outros setores. O estudo destaca ainda que, a redução da pobreza 1% aproximadamente $\frac{3}{4}$ deve-se ao crescimento do sector agrícola (IFPRI-CEDEAO, 2009).

Segundo dados do Censo Agrícola de 2004 levado a cabo pelo Ministério da Agricultura, 99,6% das explorações agrícolas em Cabo Verde são do tipo familiar. Apesar de já se passarem dez anos, as mudanças nesse cenário não é significativa. O tamanho médio das parcelas era de 1,26 ha, o que demonstra a pequenez das propriedades agrícolas. Ainda segundo os dados do Censo agrícola 2004, houve uma ligeira diminuição do tamanho médio da superfície cultivada, de 1,29ha em 1988 passou para 1,26ha em 2004. Esta situação pode ser explicada pelos problemas fundiários, nomeadamente os ligados a problemas de sucessão da terra e a escassez da água para agricultura. Aliás esse problema foi herdado do período colonial com o fim dos morgadios, conforme explicado anteriormente.

A agricultura de *sequeiro* (feita apenas no período das chuvas - de Julho a Novembro) ocupa o maior percentual das terras cultiváveis do país (92%). O quadro abaixo ilustra a evolução da produção e por tipo de cultura, onde pode ser verificado uma certa flutuação derivada da volatilidade inerente a este regime de exploração, muito dependente das chuvas.

¹² Inquérito de Seguimento da Vulnerabilidade Alimentar das Famílias realizado em 2005 nas zonas rurais do país pela Direção de Serviços de Segurança Alimentar

¹³ Projeções da População – INE Cabo Verde

¹⁴ Metodologia definido segundo – 60% da mediana das despesas

Quadro 1. Evolução da superfície cultivada no regime de sequeiro segundo produtos (ha)

Culturas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Milho	34124	32655	3397 5	3310 6	3261 2	3106 5	3227 8	3334 6	3451 9	3135 9	3078 8	3067 6
Feijões	30823	44800	4011 0	3851 0	3954 7	3676 6	3792 0	3668 8	3933 5	3744 0	3639 7	3463 5
Amendoim	203	285	234	234	382	221	235	284	495	163	287	215
Batata-doce	152	73	153	147	121	--	431	307	262	62	239	346
Mandioca	167	94	33	42	41	--	44	43	138	172	29	33

Adaptado do Plano Estratégico da Agricultura 2005, MAA

Por outro lado, no regime de regadio há uma tendência ao aumento da superfície explorada. A política de reconversão das terras de sequeiro em regadio aliados a construção de infraestruturas de captação das águas das chuvas têm contribuído para essa mudança. Os dados de 2004 já demonstravam uma tendência no aumento das terras de regadio de 25% em relação a 1988. Toda essa mudança no contexto da produção agrícola não tem sido acompanhada por uma produção de estatísticas e/ou estudos que mostrem os resultados dos investimentos.

A produção pecuária e da pesca cobrem mais de 90% das necessidades do mercado interno. A produção de carnes é estimada em 4235 toneladas, ou seja, uma cobertura superior a 90% das necessidades das populações em proteínas e gordura animal. Não se constata um aumento significativo dos efetivos ao longo dos últimos cinco anos, independentemente das espécies, conforme pode ser verificado no quadro abaixo. A pecuária praticada quase sempre em complementaridade à agricultura e mais de 99% das unidades de exploração pecuária são do tipo familiar.

Quadro 2. Evolução dos efetivos em toneladas (2008-2011)

Espécie	2008	2009	2010	2011
Bovina	22 503	22 522	22 602	22 652
Caprina	165 390	170 021	174 782	179 676
Ovina	10 917	11 050	11 185	11 321
Suína	80 455	81 260	82 072	80 893

Estimativa sobre a Produção – MDR 2010

A pesca é sobretudo artesanal e, assim como as outras atividades do setor primário possui constrangimentos associados sobretudo à limitada plataforma continental devido a natureza vulcânica das ilhas, à ausência de sistemas de "upwelling", ao regime hidrológico e oceanográfico das águas marítimas que dificultam a distribuição e abundância das espécies. A pesca industrial é sobretudo para a exportação, que representam cerca de 17% das exportações nacionais. O país possui acordos de pesca com a União Europeia, Japão e China. Esses acordos têm suscitado críticas no que diz respeito aos os ganhos reais para o país, tendo como argumentos a capacidade de controlo da quantidade de pescado e de espécies que são capturados pelas embarcações estrangeiras e os benefícios para as populações, sobretudo as comunidades piscatórias que continuam a apresentar alto índice de pobreza comparado com as outras comunidades. A título de exemplo, o último acordo com a União Europeia, foi estipulado no valor de dois milhões e cem euros, trezentos e sessenta mil euros mais do que o anterior contrato. Este debate é ainda associada às estratégias do país para financiar o seu desenvolvimento. Em 2014 foi feito, com apoio da Noruega, o pedido de extensão da plataforma marítima em mais 300 mil quilómetros estendendo assim para mais de um milhão a área marítima. Apesar do discurso, o mar não tem sido um recurso estratégico para o crescimento e redução da pobreza. A limitada capacidade para efetuar investimentos de grande porte condiciona, em parte, a exploração das potencialidades que ele apresenta. Isso devido em grande medida a dependência da ajuda pública ao desenvolvimento que acaba assim por direcionar as lógicas sociais e políticas (Delville e Abdelkader, 2010). Não obstante a estratégia para o aumento e a diversificação da produção no setor primário nos últimos anos, sobretudo no que se refere a agricultura de regadio, a contribuição deste setor no PIB nacional não ultrapassa os 10% (9,6% em 2010), e a agricultura e pecuária contínua dependente da aleatoriedade e intensidade das chuvas. O impacto disso na segurança alimentar e nutricional do país é a fraca cobertura das necessidades pela produção nacional (cerca de 20%) e a forte dependência do mercado externo para o abastecimento em bens alimentares.

IV. AS POLÍTICAS E OS ESFORÇOS DE INVESTIMENTO DO ESTADO NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

4.1. O aprovisionamento e abastecimento do mercado interno

Apesar dos desafios que se colocam a segurança alimentar e nutricional em Cabo Verde, desde a independência as mortes por fomes deixaram de fazer parte do cotidiano dos caboverdeanos. As taxas de desnutrição das crianças menores de 5 anos diminuíram significativamente, assim como as carências em micronutrientes. Mas, o país ainda confronta-se com problemas macroeconómicos, que condicionam a disponibilidade e a estabilidade de alimentos no mercado interno, assim como o acesso económico da população aos bens alimentares. A oferta alimentar no mercado interno, devido a vulnerabilidade da base produtiva e ao do défice estrutural da balança de pagamentos, continua a estar sujeita às flutuações do mercado internacional.

Com a democracia multipartidária, houve também uma mudança estratégica ao nível da política económica, com a opção por uma política de mercado de base privada e a abertura ao investimento externo. A liberalização do mercado iniciado em 1988 tem o seu impulso a partir de 1991 com a abertura política do país. Até esse momento o abastecimento do mercado em bens alimentares era garantido em exclusivo pelas empresas públicas EMPA e MOAVE (este último para trigo e farinha de trigo). A construção de armazéns e silos para garantir a constituição do *stock* de segurança foi um mecanismo considerado prioritário durante o período logo após a independência para a “unificação e estabilização do mercado interno”, uma das componentes importantes da política económica e social, conforme estipulava o Plano de Desenvolvimento 1981-1985 (Ministério das Finanças, 1981, 37).

O processo de liberalização dos produtos de base – milho, arroz, açúcar – foi concluída em 1998, mas as importações foram totalmente liberalizadas em 1999 (DSSA, 2002, 27). Até 2006, o regime de preços máximos permitiu o controlo necessário para a estabilização dos preços no mercado nacional, absorvendo as variações verificadas a nível internacional e preparando o mercado para a concorrência e a sua completa liberalização (Portaria 12/2006 de 12 de Junho).

Apesar dos riscos que a liberalização do mercado dos produtos de base¹⁵ e da diminuição das ajudas, a análise da disponibilidade alimentar dos últimos anos não nos mostram ruturas no aprovisionamento. Por ser um país insular e arquipelágico, os custos do transporte inter-ilhas são elevados e as deficiências das ligações provocam algum estrangulamento no aprovisionamento dos mercados periféricos. Para colmatar os problemas que poderiam derivar dessa liberalização do mercado, nomeadamente o impacto no preço dos produtos nos mercados periféricos e tendo a conta a descontinuidade territorial, o Decreto - Lei n.º 1/99 de 1 de Fevereiro foi uma política que permitiu regular a liberalização total dos preços e a manutenção de preços administrados. O processo de liberalização do mercado dos produtos de base em curso trouxe modificações importantes na organização do aprovisionamento em bens alimentares e no funcionamento dos mercados.

Após a independência, a mobilização e a gestão da ajuda alimentar constituiu o primeiro elemento da política pública de segurança alimentar do país. A opção pela comercialização das ajudas e não pela distribuição gratuita foi um mecanismo de distribuição de renda e também de estabilização dos preços no mercado, sobretudo nos periféricos, devido ao contexto de insularidade arquipelágica. Apesar da descontinuidade territorial foi implementada uma política de estabilidade dos preços dos alimentos essenciais baseada em preços uniformes em todo o território nacional. Esta política era considerada com um elemento de redistribuição dos rendimentos, conduzindo a uma transferência de rendimentos do meio urbano para o meio rural, mas também para as ilhas mais periféricas. A política de estabilidade dos preços dos produtos de base baseada num sistema regulador através de preços uniformes em todo o território nacional fixados administrativamente a um nível médio abaixo do custo, foi uma subvenção dos preços, com um custo financeiro crescente do sistema implementado. Assim, os preços dos produtos de base sofreram aumentos sucessivos a partir de 1993, visando eliminar gradualmente as subvenções.

¹⁵ Arroz, feijões, milho, farinha de trigo, leite, açúcar e óleo

4.2. O acesso e a utilização dos recursos alimentares

As carências alimentares verificadas no período colonial fizeram com que a segurança alimentar figurasse como uma das prioridades do governo após a independência. Uma das primeiras medidas de política de segurança alimentar e nutricional esteve relacionada com a gestão da ajuda alimentar. Neste contexto, a ajuda alimentar desempenhou um papel importante ao longo dos anos na estabilização dos preços no mercado interno. A opção foi pela comercialização das ajudas cujos fundos eram canalizadas para a implementação de projetos de desenvolvimento numa ótica de “transformar a ajuda em riquezas futuras” (Plano Nacional de Desenvolvimento 1981-1985). Assim, a sua gestão foi pensada e estruturada como uma política de promoção da equidade social e melhoria da qualidade de vida das populações sobretudo as mais vulneráveis. Neste quadro surgiram as FAIMO¹⁶ que conjugava a segurança alimentar e a proteção social, e permitiu a criação de infraestruturas rurais em diferentes domínios - abastecimento de água, conservação de solos e água, reflorestação, luta contra a erosão e desertificação, construção e reparação de estradas, etc. – de forma a ocupar uma mão-de-obra excedentária devido a debilidade do sector agrícola e da própria economia rural. Esse mecanismo de gestão, por um lado retirava o carácter assistencialista da ajuda alimentar e criava empregos no meio rural, e por outro lado criou uma certa dependência da população rural a trabalhos públicos.

Esta forma de gestão nos remete para a reflexão sobre o papel da ajuda num contexto de insuficiência alimentar estrutural e os próprios mecanismos de gestão de forma a transformá-la num instrumento de promoção do desenvolvimento. Por outro lado, não se pode excluir desta reflexão o papel das ajudas alimentares na introduzir novos hábitos nos países recetores (Maluf, 2007) e da dependência desses de produtos que não podem ser produzidos em determinados contextos agroclimáticos. Pode-se, no caso de Cabo Verde, ver o consumo do arroz e da farinha de trigo que atualmente representam a base da dieta e que as condições edafo-climáticas não permitem a sua produção. Na década de 80, cada caboverdeano consumia em média

¹⁶ Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra (FAIMO)

53Kg/ano de milho e menos de 10Kg/ano de arroz. Em 2000/01 a norma do consumo era de 57Kg de arroz contra 33kg de milho.

Em Cabo Verde, 80% dos alimentos são importados e paulatimamente a lista de produtos importados tem sido diversificada e agrega cada vez mais produtos industrializados. Por seu turno, o sistema de controlo de qualidade é considerado ainda incipiente e o país está perante uma situação de transição nutricional, ou seja, convive com problemas provocados tanto pela deficiência como pelo excesso. Este novo cenário tem influência no perfil epidemiológico do país em que se assiste o incremento das doenças crónicas não transmissíveis como, as diabetes, hipertensão, doenças cardiovasculares (Ministério da Saúde, 2007). Em 2001 os dados do Inquérito às Despesas e Receitas das Famílias (IDRFII) mostraram que 41% da população cabo-verdiana tinha um consumo calórico inferior as necessidades energéticas mínimas requeridas para o país (1760 Kcal/pessoa/dia). Esse percentual é maior no meio urbano (46%) que no rural (38%), apesar de no meio rural as pessoas que apresentam carência alimentar tem um consumo energético muito menor da que residem no meio urbano (INE, 2007).

O défice estrutural da produção alimentar nacional, principalmente os cereais (base da alimentação), a forte dependência do mercado internacional para atender as suas necessidades alimentares, aliadas à fraca acessibilidade económica de uma percentagem significativa da população, condiciona a segurança alimentar e nutricional do país. Os dados oficiais mais recentes sobre a pobreza são de 2007 e indicavam que 27% da população¹⁷ eram pobres. Analisando a estrutura das despesas das famílias, verifica-se que o peso da alimentação tende a cair drasticamente a medida que aumenta o nível de rendimento das famílias, ou seja, o acesso aos alimentos. Nas famílias mais pobres ela representa 56% do total das despesas enquanto para as famílias de rendimento mais elevado, esta componente representa apenas 25% (INE, 2003).

Em 2005 foi realizado o primeiro inquérito de seguimento da vulnerabilidade alimentar das famílias rurais (ISVAF), com o objetivo de estabelecer uma metodologia para o seguimento da vulnerabilidade alimentar e conhecer a situação alimentar e nutricional e as estratégias de vida e de sobrevivência das mesmas. Essa

¹⁷ QUIBB 2007

pesquisa baseou-se numa metodologia de análise da diversidade da dieta e os meios de vida das famílias, e demonstrou que 20% dos agregados familiares rurais, viviam em situação de insegurança alimentar, sendo 7% na forma severa, 13% moderada e 11% estariam em risco de insegurança alimentar. As ilhas de Santo Antão e Santiago apresentavam maior percentual de famílias rurais em situação de insegurança alimentar, com 27% e 20% de famílias em situação de insegurança alimentar, respetivamente. A ilha de Santo Antão destacava-se como a que alberga maior proporção de famílias em situação de insegurança alimentar severa (12%), ultrapassando a média nacional. As políticas agrícolas e alimentares implementadas ao longo dos anos não permitiram reduzir de forma substancial a pobreza e a vulnerabilidade alimentar e nutricional no meio rural, apesar da melhoria dos indicadores sociais, como acima demonstrado. As lembranças das estiagens, das fomes e a fragilidade da estrutura económica do meio rural fez com que ações definidas como conjunturais no combate a insegurança alimentar, por exemplo as FAIMO, acabassem por ser integradas numa perspetiva de médio e longo prazo. Apesar dos investimentos no setor agrícola e da tão falada reconversão da agricultura de sequeiro em regadio assiste-se ainda a uma forte dependência do trabalho público para a garantia da segurança alimentar das populações rurais. Houve uma certa mudança de estratégia de criação de empregos públicos, através de contratos programas entre o Governo e as Associações de Base Comunitária, mas a essência continua a mesma. A agricultura é uma atividade económica caracterizada por uma demanda sazonal de mão-de-obra e em detrimento das condições climáticas, o que faz do emprego temporário em atividades não agrícolas uma fonte de rendimentos essencial para os agricultores. A baixa qualificação da mão-de-obra, a exiguidade do mercado de emprego e os constrangimentos ligados ao sector primário, como são alguns fatores que condicionam a diversificação das fontes de rendimentos no meio rural, com consequências a segurança alimentar e nutricional da população.

Para colmatar esta situação o país investe numa estratégia do país passa pelo crescimento e desenvolvimento da agricultura. Assim, a “modernização da agricultura” tem sido o conceito utilizado para demonstrar o rompimento com a antiga agricultura de subsistência. Este discurso de modernização desencadeada a partir da década de 90 é reforçada nos anos 2000 e passa por uma “nova agricultura”

em que a aposta do Governo tem-se concentrado na mobilização da água para o aumento da área irrigada, a diversificação das culturas e o reforço da cadeia de valores dos produtos agrícolas.

A Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRPIII), incorpora a visão do Governo para a agricultura e a estabelece como um dos *clusters*¹⁸, a do “agronegócios”, estratégicos para o crescimento e a redução da pobreza. Segundo o documento, “os investimentos no sector agrícola - mobilização de água, facilitação do acesso dos agricultores ao crédito através de micro-finanças, promoção da irrigação gota a gota e apoio à extensão rural - desempenharam um papel substancial na redução da pobreza e crescimento dos produtos e rendimentos agrícolas, embora a taxa de pobreza continue mais alta nas áreas rurais”. Por outro lado, reconhece e propõe uma “mudança de paradigma tendo em conta investimentos crescentes no sector e as expectativas de que a agricultura se torne num sector prioritário considerando o impacto potencial na criação de emprego e redução da pobreza” (DNP, 2012, p.12).

¹⁸Racionalizou as prioridades estratégicas em torno de uma matriz apresentando os sete *clusters* motrizes da competitividade – economia marítima, aero negócios, tecnologia de informação e comunicação, serviços financeiros, economias criativas, turismo e agronegócios. Especificamente, a agenda aponta para construção de uma economia diversificada e produtiva através do desenvolvimento de *clusters* de competitividade baseados num modelo de crescimento sustentado pela dinâmica do sector privado, e que possibilite a transformação das vantagens comparativas em vantagens competitivas (Ministério das Finanças, 2012,4,13).

V. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAN

O primeiro Programa do Governo elaborado cinco anos após a independência nacional, assim como os outros planos nacionais de desenvolvimento e programas de governo que seguiram, colocaram a segurança alimentar das populações como uma das pedras angulares para o desenvolvimento de Cabo Verde. O Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000 fixava como objetivos da política de segurança alimentar a garantia da disponibilidade de bens alimentares, a estabilidade dos preços dos produtos essenciais e o acesso de todos os cidadãos aos bens alimentares. Um programa específico para a segurança alimentar incluía 5 subprogramas: a informação para a segurança alimentar, a garantia e melhoria da segurança alimentar, a qualidade dos alimentos, a educação alimentar e nutricional e a assistência alimentar às populações mais vulneráveis. Nesses documentos de política destacam-se o fato dos aspetos como o aprovisionamento do país, largamente dependente do exterior, e do acesso das populações aos alimentos encontrarem um lugar importante nas políticas de segurança alimentar.

Em 2001, assim como outros países do Sahel, tendo como base a Cimeira Mundial da Alimentação, realizada em Roma em 1996, o país deu-se início ao processo de elaboração da primeira Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA 2002-2015). No documento do ENSA pode-se ler “Com a adesão de Cabo Verde aos desafios lançados na Cimeira Mundial da Alimentação, Roma, 1996, o PND¹⁹ 1997-2000 estabeleceu a nova política de segurança alimentar definida à luz dos princípios e dos conceitos básicos defendidos nessa Cimeira” (DSSA, 2011, p. 19). Assim, a ENSA, espelha:

“O objetivo global do Governo no respeitante a segurança alimentar é pois de garantir que todos os cidadãos tenham, a todo o momento, disponibilidade suficiente de alimentos com qualidade e variedade adequadas; acesso físico e económico aos alimentos necessários através da produção própria, compras, trocas, ofertas, etc., e que as pessoas devem ser capazes de utilizar os alimentos de modo que assegure que cada membro receba e absorva os nutrientes adequados as suas necessidades, para que tenha uma vida ativa e saudável” (ENSA, 2002, p. 19-20)

¹⁹ PND é o Plano Nacional de Desenvolvimento que serviu de instrumento de planificação estratégica antes do DECRP.

Esta nova abordagem vê a segurança alimentar além da questão da disponibilidade, estabilidade e acesso e agrega a componente da segurança dos alimentos e com ela a qualidade sanitária e a inocuidade passam a fazer parte da gramática das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no país. A ENSA busca trazer respostas aos novos desafios que emergiram com a liberalização do mercado e o novo papel que o Estado passa a desempenhar para a garantia da segurança alimentar e nutricional das populações. A regulação passa assim a ser fundamental dentro desse novo cenário, e as linhas estratégicas deste documento são incorporadas nos diferentes documentos de política que surgem logo a seguir como as Estratégia Nacional de Crescimento e Redução da Pobreza (I, II e III), o Plano Estratégico do Desenvolvimento Agrícola (PEDA 2004-2015), o Plano Nacional de Investimento Agrícola (PNIA 2011-2015), dentre outros.

Em 2014 é feita a avaliação e atualização da ENSA no horizonte 2020 e a elaboração do novo programa trienal (PANSAN 2014-2017). Esta atualização deve-se, segundo consta no documento, da necessidade de alinhamento com a estratégia da segurança alimentar e nutricional da CPLP, da inclusão do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) e adequação aos atuais desafios do país. As linhas orientadoras, assim como os princípios mantiveram, mas o elemento que estabelece o diferencial principal em relação ao ENSA é a introdução de objetivos específicos ligadas a integração da questão do DHAA. A agricultura familiar ganha maior destaque e dá-se maior relevância para à questão nutricional, e no próprio nome do documento passa a figurar a palavra nutricional. Estes instrumentos de planificação alinham com as estratégias de desenvolvimento do país definidas pelo DECRPIII.

Dentro deste mesmo contexto, de alinhamento com a política estratégica da CPLP, cria-se o Secretariado Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Segundo o documento do PANSAN, esta “mudança na designação é resultado da recente estruturação orgânica do MDR, com a reformulação das designações e competências dos órgãos intervenientes no domínio da segurança alimentar e a incorporação da componente nutricional” (SNSAN, 2014, 5)

VI. A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A AGENDA SAN E DHA

O quadro institucional da segurança alimentar e nutricional existente hoje em Cabo Verde começou a ser construído em 1996 e seguiu as recomendações saídas da Cimeira Mundial da Alimentação realizada no mesmo ano. Neste ano cria-se a Comissão Nacional para a Segurança Alimentar (CNASA) ²⁰ enquanto um organismo intersectorial articulador das políticas de promoção da segurança alimentar vocacionado para o estudo e difusão de dados no domínio da Segurança Alimentar e Nutricional do país, tendo substituído a anterior Comissão Nacional de Acompanhamento e Avaliação da Situação Alimentar e Agrícola no país.

Em 1997 teve a criação da Direção dos Serviços de Segurança Alimentar (DSSA) que foi definida como serviço central de conceção, execução e coordenação de políticas no domínio da alimentação. Com a sua criação, várias atribuições da CNASA foram incorporadas neste serviço que lhe foi atribuída as funções de secretariado da CNASA. A natureza da CNASA não permitia que esta funcionasse de facto como um organismo articulador de políticas públicas no domínio da segurança alimentar e nutricional, e com a liberalização total do mercado este papel demonstrou-se ainda mais difícil.

No quadro da liberalização do mercado de bens alimentares foi criada em 2000 a **ANSA**,²¹ enquanto autoridade reguladora do mercado de bens de primeira necessidade. A ANSA funcionava como um observatório do mercado de produtos alimentares essenciais, acompanhando a disponibilidade e o *stock* interno, a conjuntura internacional, a evolução dos preços, o comportamento dos agentes, etc. A Agência era ainda, responsável pela receção e venda aos operadores económicos, em concurso público, da ajuda alimentar e, a título muito excepcional, podia importar e distribuir os produtos de primeira necessidade para assegurar, em quantidade e qualidade dos bens alimentares de base às populações. Por outro lado, criou-se a ARFA,²² enquanto com a finalidade efetuar a regulação técnica e económica, bem como a supervisão e fiscalização dos sectores químico-farmacêutico e alimentar. Na

²⁰ Decreto-lei n.º 12/96, publicado no B.O I Série N.º 5, de 4 de Março de 1996.

²¹ Decreto-lei nº47/2000 de 13 de Novembro e instalada em 2002

²² Criada pelo Decreto-Lei nº 43/2005 de 27 de Junho

sua criação a regulação dos bens de primeira necessidade ficou a cargo da ANSA. No âmbito da reforma do Estado e visando a racionalização das estruturas da administração pública, em 2013 as duas agências foram fundidas, tendo a ARFA assumido as atribuições anteriormente da ANSA.

Em 2005 de acordo com as orientações do ENSA, que tinha sido aprovada em 2002, foi criada o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) que, segundo a Orgânica do Ministério do Ambiente, Agricultura e Pesca (Decreto-lei nº 56/2005), era órgão de natureza consultiva, que tinha por finalidade assegurar a articulação de políticas e a cooperação entre entidades ou organizações públicas ou privadas nacionais que intervêm direta ou indiretamente no domínio da segurança alimentar. O Conselho era presidido pela Ministra do Ambiente e Agricultura, e era composto de representantes do sector público, privado e da sociedade civil organizada. A Direção dos Serviços da Segurança Alimentar continuava a assegurar o secretariado técnico e executivo. Apesar do decreto-lei que institui a CNSA, esta instância de concertação nunca chegou a funcionar devido a disfuncionalidades institucionais e ao próprio carácter consultivo do órgão. A Direção dos Serviços da Segurança Alimentar estava integrada na Direção Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão do Ministério do Ambiente e Agricultura, o que dificultava o trabalho de articulação com, por exemplo, as agências de regulação que têm um estatuto diferenciado. Segundo alguns entrevistados, o fato de estar localizado no Ministério que tutela a agricultura não permitia que houvesse uma visão mais estratégica da segurança alimentar e que pudesse fazer funcionar um mecanismo de concertação como um Conselho.

Em 2013, a nova orgânica do Ministério do Desenvolvimento Rural estabelece a estrutura, a organização e as normas de funcionamento do novo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)²³ que funciona diretamente ligada ao Gabinete do Ministro. O CNSAN assim com o CNSA, é um órgão consultivo em matéria de segurança alimentar e nutricional. A palavra nutricional é agregada ao novel Conselho e a primeira reunião foi feita com a participação dos diferentes membros. A participação da sociedade civil neste órgão é um dos pontos de discussão. Num primeiro momento ocupa apenas dois lugares (Plataforma das

²³ Decreto-Lei nº 36/2013

ONG's e Associação de Defesa dos Consumidores) e as instituições do Estado acabam assim por ter mais de 70% dos membros do Conselho. No mesmo decreto-lei, a Direção de Serviço de Segurança Alimentar é transformada em Secretariado Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional e tem por atribuição a elaboração de estudos e apoio técnico especializado na conceção, planeamento, elaboração, implementação e seguimento das políticas, no domínio da segurança alimentar e nutricional, designadamente na definição das estratégias, regulamentação e desenvolvimento da cooperação para o estabelecimento de ajudas, parcerias e alianças com organizações nacionais e internacionais para o desenvolvimento de programas.

Porém, vale realçar que estas mudanças não significam necessariamente uma maior eficiência e eficácia do Conselho. Há necessidade de melhoria em diferentes domínios, nomeadamente no que tange ao reforço do Secretariado Técnico para uma liderança efetiva e o empoderamento dos membros do Conselho. A natureza consultativa, a estrutura e o fluxo de transmissão de informações e decisões, a capacidade de influência nessas instâncias e a representatividade são fatores que podem influenciar a performance do CNSAN.

No que concerne as instituições não-governamentais, da sociedade civil várias são as organizações que trabalham direta ou indiretamente no domínio da segurança alimentar e nutricional. Essas organizações intervêm no domínio da promoção de atividades geradoras de rendimentos, concessão de créditos, promoção da agricultura, nutrição e desenvolvimento comunitário. As organizações Comunitárias de Base (OCB's), através das associações comunitárias de base tem tido um papel importante na implementação de programas no meio rural que anteriormente eram levadas a cabo pelo governo (FAIMO), através do estabelecimento de contratos programas.

Em 1987, com a publicação da lei nº. 28/III/87, de 31 de Dezembro, regulando o exercício da liberdade de associações começaram a aparecer as primeiras ONG's. Em 1996 surge a Plataforma das ONG's, que congrega atualmente 297 organizações entre ONG's e associações de base comunitária (OCB). É a Plataforma que representa as ONG's em diversas instâncias de concertação, como o Conselho Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional.

A participação da sociedade civil na definição da agenda pública é incipiente e limitada, o que tem tido reflexo na capacidade de advocacia e influência para a definição e seguimento de políticas públicas. Isto está relacionado, em parte, com a fraca capacidade institucional da maioria das organizações da sociedade civil no que se refere a governação interna (por exemplo: a representatividade dos associados e o controlo e tomada de decisões), não obstante a existência de regulamentos sobre o funcionamento das OSC, existem deficiências na operacionalidade de determinados processos que influenciam a participação dos mesmos na agenda pública nacional. A capacidade técnica da Plataforma das ONG's para trabalhar com questões ligadas a segurança alimentar e nutricional é também ela limitada, o que condiciona a participação em instâncias de concertação nacional e internacional.

Aliados a isso, a disfuncionalidade da instância de concertação não tem permitido uma participação efetiva da sociedade civil na governança da segurança alimentar. Aliás, a própria questão da participação social e de governança da segurança alimentar tem sido relegada a um outro plano. Por outro lado, não tem havido uma reivindicação da sociedade civil para que este cenário possa ser mudado, apesar de haver uma consciência da importância deles na garantia da segurança alimentar e nutricional das populações, as questões de coordenação das intervenções e da própria política é ainda tida como algo que cabe apenas às instituições do Estado. Ademais os mecanismos de participação da sociedade civil não estão definidos. A orgânica que define a criação da CNSAN não define a cota para a participação da sociedade civil. Nesse momento fazem parte do Conselho três instituições da sociedade civil (Plataforma das Ong's, Associação de Defesa do Consumidor (ADECO) e Banco Alimentar) e paulatinamente são convidadas mais instituições a fazerem parte. As associações de agricultores e pescadores não participam nessa instância de concertação devido a inexistência de critérios de participação e de uma organização federadora das diferentes associações existentes.

O Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA 2007 - 2011) propõe, dentre outras medidas, uma estrutura de coordenação que procura dar resposta às orientações estratégicas da descentralização, da participação e da responsabilização dos atores no quadro de concertação e integração intersectorial através da criação de uma Rede de Segurança Alimentar a fim de promover a boa governança e as

sinergias entre os domínios de atuação do programa, aumentar a participação e a responsabilização de todos os intervenientes. Esta rede nunca chegou a ser criada, e no ENSAN e PANSAN retoma-se esta questão como intervenções estratégicas para promover a governança e o DHAA no país.

Este cenário institucional e a própria dinâmica dos atores da segurança alimentar e nutricional no país, coloca a descoberto a forma como os modelos institucionais estão a ser definidos e incorporados à política nacional sem que no entanto o aparato institucional e social esteja preparado para dar respostas. Há uma necessidade clara de reforço das capacidades de intervenção da sociedade civil para influenciar a agenda pública, mas também das próprias estruturas de concertação para melhor definir os mecanismos de participação e o funcionamento destas instituições.

VII. A COOPERAÇÃO NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Cabo Verde iniciou a busca pela cooperação internacional desde a independência tendo elegido a segurança alimentar e a educação como domínios prioritários. A preocupação com a alimentação de uma população que sofreu com as fomes e estiagens durante o período colonial esteve na primeira frente da busca pela ajuda pública ao desenvolvimento no período pós independência. Neste sentido, mecanismos de mobilização da cooperação multi e bilateral foram estabelecidas com países da Europa, os Estado Unidos e alguns países da África e da Ásia. Aliás, o processo de cooperação com alguns países teve início ainda antes, durante o período da luta colonial e de negociação da independência nacional.

A cooperação caboverdeana esteve mais voltada para o continente europeu do que o africano. Essa relação com o continente africano tem sido muito criticada ao longo dos anos, sem no entanto haver uma mudança visível. Essa propensão à Europa é muitas vezes explicada pelas características de uma sociedade de origem mestiça que para muitos constitui uma vantagem em relação a outros países africanos. Segundo Tolentino as "características de sociedade afro-europeia propensa à inclusão, o perfil transnacional da população, fenómeno que lhe confere as vantagens pouco comuns de país africano efetivamente unido num forte sentido de pertença e desígnio comum" (Tolentino, 2006, 104) favoreceram a cooperação com os países europeus. Por seu turno, Dos Anjos considera que a elite caboverdeana foi "familiarizada com os valores básicos da cultura europeia mas colocada como cidadão de segunda classe no império português" (2004, p. 281). Essas duas citações revelam o grau de discussão sobre a identidade caboverdeana e a dicotomia Europa-África, que por seu turno influenciam as relação de cooperação com esses dois continentes. O país possui uma parceria especial com a União Europeia e uma parceria para a mobilidade²⁴ que foi estabelecido em 2007. Esta parceria está assente em seis pilares: i) boa governação; ii) segurança e estabilidade;

²⁴ Parceria para mobilidade refere-se a criação de condições especiais para a entrada dos cidadãos caboverdeanos na Europa e dos europeus em Cabo Verde. Porém, esta parte do acordo ainda não entrou em vigor. Este ano foram discutidas sobre as possibilidades para a emigração da mão-de-obra qualificada.

iii) integração regional; iv) convergência técnica e normativa; v) sociedade do conhecimento; vi) luta contra pobreza e desenvolvimento. Além disso, o país possui cooperação bilateral com vários estados da União Europeia e de outros países da Europa. De realçar ainda que, mais de 90% da exportação e da importação é feita com os países desse continente.

Não obstante o acima descrito, o país é um dos membros da Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), e nos últimos tem dado uma atenção especial a esta organização. No quadro dessa organização foram implementados vários projetos no domínio da segurança alimentar, sobretudo na agricultura e pescas. O Plano Nacional de Investimento Agrícola (PNIA) foi desenvolvido nesse quadro e conta com o financiamento dessa instituição para a sua implementação. Uma outra organização que africana de destaque nesse domínio é o Comité Permanente Inter-Estado de Luta contra a Seca no Sahel (CILSS), que foi criada em 1973 com o objetivo aumentar a resiliência dos países da região à seca. Em Cabo Verde as ações tiveram o seu início no período pós-independência e tem-se concentrado na melhoria da produção de informações e alerta precoce para a tomada de decisões, na agricultura e pesca. Destaca-se ainda a Nova Parceria para a África (NEPAD) através do *The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADAP).

No quadro dos atores regionais, a Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) surge nos últimos anos com intervenções no domínio da segurança alimentar e nutricional, sobretudo no quadro da participação e governança. Em 2014 em parceria com a FAO foram elaborados instrumentos de política e instalado o Conselho Nacional para a Segurança Alimentar. O país acolhe ainda a Conferência da CPLP para a Segurança Alimentar e Nutricional e é engajado numa campanha regional contra a fome na CPLP.

Por outro lado, parceiros multilaterais como as diferentes agências das Nações Unidas tem intervindo nesse domínio. Logo a seguir à independência o Programa Alimentar Mundial (PAM) foi a primeira agência a intervir em Cabo Verde através do Programa de Cantinas Escolares, tendo por objetivo a escolarização, mas também a diminuição da taxa de desnutrição da população. O Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), assim como Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o

Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) têm atuado em projetos estruturantes no domínio da nutrição, agricultura, pecuária, pesca, redução da pobreza, e ainda na mobilização de parcerias, cooperação sul-sul e reforço das instituições.

7.1. O quadro de cooperação entre Brasil e Cabo Verde

A cooperação entre Cabo Verde e Brasil tem o seu início em 1977 quando é firmado o acordo básico de cooperação técnica que só seria promulgado quatro anos depois, em 1981. Esse acordo esteve assente sobre oito áreas, a saber: i) investigação agrária; ii) formação profissional; iii) saúde; iv) educação; v) reforço institucional e vi) gestão da água. Porém, é na educação, sobretudo no ensino superior que a cooperação com Brasil se destaca, tendo entre 2001 e 2011 o país recebido mais de 2.572 estudantes cabo-verdianos no Programa de Estudantes Convênio - PEC. Apesar desses eixos de cooperação serem definidos em 1971, é nos anos 2000 que se assiste a uma maior diversificação das áreas de intervenção. Isto está relacionado com a estratégia brasileira de cooperação com a África que se intensifica com o Governo Lula. É durante este período que a estratégia de cooperação bilateral com Cabo Verde baseada nas diretrizes da cooperação sul-sul, coloca maior ênfase sobre a segurança alimentar e nutricional.

As prioridades de cooperação dependem da demanda do Governo de Cabo Verde e da disponibilidade do Governo Brasileiro. A cada dois anos uma equipa constituída pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e pela Direção Nacional de Política Externa e Cooperação (DNAPEC) avaliam e definem as prioridades de cooperação. Em 2012 foi criada um mecanismo conjunto de consultas políticas bilaterais para a análise e avaliação de projetos foi criada, mas ainda não foi implementada.

Segundo dados recolhidos junto à Embaixada do Brasil, nos últimos anos no domínio da segurança alimentar e nutricional destacam-se as intervenções relacionados com: i) a assistência técnica do Embrapa ao Instituto de Investigação agrária no desenvolvimento da caprino-ovinocultura e da horticultura; ii) entre a Fundação Caboverdeana de Ação Social-escolar (FICASE) e o Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE) na definição do programa nacional de alimentação escolar e reforço de capacidades institucionais; iii) na implementação do primeiro banco de leite humano, uma parceria do Ministério da Saúde e instituições brasileiras como a Fio-Cruz e Centro de Referência Nacional para Banco de Leite Humano; e iv) reforço da capacidade institucional da Agência Nacional de regulação dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares (ARFA) e do Ministério da Agricultura no domínio da gestão de águas.

Esta cooperação tem-se baseado na transferência de experiências, conhecimento e tecnologia de instituições brasileiras para as caboverdianas. Este modelo, segundo alguns entrevistados nem sempre se adequa às necessidades das instituições, uma vez que exige a existência de algum fundo de contrapartida para a implementação efetiva dos projetos, já que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) nem sempre financia a fase de implementação. Por outro lado, a demora nas respostas e a resposta nem sempre adequada por parte das instituições brasileiras são apontadas como constrangimentos. Porém, a avaliação geral dessa cooperação é positiva, tendo a questão linguística e cultural sido destacadas como vantagens comparativas na cooperação com o Brasil. Há uma outra face dessa cooperação que não constam das estatísticas, mas que tem-se revelado importante na relação entre Cabo Verde e Brasil. Os contactos que são feitos entre instituições sem passar pelos mecanismos formais de cooperação são também apontados como tendo efeito importante para o processo de desenvolvimento.. Destaca-se as assistências técnicas de brasileiros em áreas como a planificação, seguimento e avaliação de políticas. Esse contato é muitas vezes facilitada por ex-estudantes que ao regressarem do Brasil ocupam cargos na administração pública.

Por outro lado, a cooperação através de agências de cooperação internacional tem sido um outro caminho para a cooperação. Neste sentido, destacamos a parceria entre a FAO e a CPLP na implementação de mecanismos de participação para a segurança alimentar e nutricional. E ainda através do fundo IBSA (India, Brasil e Africa do Sul) e em parceria com o PNUD a iniciativa para a redução da fome e da pobreza, foi financiado projeto de melhoria do acesso a água potável na ilha de São Nicolau.

As relações entre Cabo Verde e Brasil no domínio da segurança alimentar e nutricional tem privilegiado a cooperação sul-sul e a tripartida. Porém, os mecanismos de cooperação existentes não favorecem a uma agenda de cooperação voltada para a sociedade civil. Ao se definir as prioridades em conjunto com o Governo, isso pode não levar em conta as necessidades de cooperação com a sociedade civil. Como foi referido mais acima, os mecanismos de participação da sociedade civil na agenda pública em Cabo Verde não estão definidos e a mesma situação se coloca à cooperação. As vantagens da cooperação internacional para o desenvolvimento nacional são indiscutíveis. Porém, estão condicionadas pela capacidade nacional de gerir as relações, pelo desequilíbrio de capacidades e competências entre as partes interessadas e pelos mecanismos que são estabelecidos. A cooperação na lógica sul-sul também exige das instituições um redimensionamento e mesmo o ajustamento a um modelo que muitas vezes podem não estar preparadas para atender-las.

Neste texto não pretendemos avaliar a cooperação de Brasil com Cabo Verde, mas mapear as intervenções e analisar a estratégia de cooperação no domínio da segurança alimentar e nutricional. O Brasil destina 55% do montante direcionado a cooperação com a África destina-se aos países de língua oficial portuguesa, dentre os quais Cabo Verde. Nota-se que muitas vezes, dentro desse quadro de cooperação existe uma fragilidade das instituições caboverdeanas para tirar proveito dos recursos que são colocados a disposição. A participação de Cabo Verde na Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional – REDSAN/CPLP, por exemplo é ainda muito fraco, devido ao fato de existirem fragilidades técnicas a nível das organizações da sociedade civil que não os permite ter uma participação de forma eficaz e eficiente.

Por seu turno, a cooperação brasileira relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e o direito humano à alimentação adequada e adequada, ainda é muito incipiente no que tange a construção de uma agenda de cooperação para a promoção de políticas públicas estratégicas para a construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. No entanto há intervenções em domínios como apoio à agricultura, alimentação escolar, acesso

à água, programas de transferência de renda²⁵. A verdade é que existem potencialidades de ambas as partes para o estabelecimento de uma agenda de cooperação no domínio da segurança alimentar e nutricional que seja mais consistente e que englobe todos os atores. O trabalho que está a ser levado a cabo em conjunto com a CPLP e a FAO, pode ser uma grande oportunidade para o estabelecimento dessa agenda, desde que medidas sejam estabelecidas numa lógica de sustentabilidade. A configuração económica e social de Cabo Verde, como foi demonstrado ao longo deste texto, coloca o desafio de ajustamento da cooperação numa lógica sul-sul não apenas para o país que oferece mas também para o recetor.

²⁵ Parceria entre o PNUD e o IPEA. Neste caso não envolveu o ABC.

VIII. BIBLIOGRAFIA

BLEIL, Susana. O Padrão Alimentar Ocidental: considerações sobre a mudança de hábitos no Brasil, Revista Cadernos de Debate, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, Vol. VI, 1998, 1-25

DOS ANJOS, José C. A condição de mediador político-cultural em Cabo Verde: Intelectuais e diferentes versões de identidade nacional, Etnográfica, Vol. VIII (2), 2004, pp. 273-295

ÉVORA, Roselmaa. A abertura política e o processo de transição democrática em Cabo Verde, Dissertação mestrado. Departamento de Ciência Política, UnB, Brasília 2001

FAO, Rapport mission "Assistance technique pour l'analyse du niveau de résidus de pesticides sur les produits agricoles au Cap-Vert", Praia, 2013.

INE, Perfil da Pobreza.Cabo Verde 2003

MALUF, Renato. Segurança alimentar e nutricional, Editora Vozes, 2007.

MARTIN, Paul. Releitura do Desenvolvimento e dos Direitos: Lições da Africa. Revista Internacional de Direitos Humanos. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/05.pdf> Acesso em 15 Setembro 2011.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS CABO VERDE. Constrangimentos ao Crescimento, à Transformação e à Redução da Pobreza. 2010.

----- Documente de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza II. 2008. <http://www.un.cv/files/DECRP-II%20%282008-2011%29%20Portuguese.pdf>

-----, Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza I. 2005.

-----, Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza III. 2012.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Relatório Estatístico, 2011.

TOLENTINO, André Corsino. Universidade e transformação social nos pequenos estados em desenvolvimento: o caso de Cabo Verde. Tese Doutorado, Universidade de Lisboa, 2007.

UNIDADE DA REFORMA DO ESTADO CABO VERDE. Concept paper sobre regulação em Cabo Verde, consultado em www.governo.cv em Julho 2013.

WORLD BANK. Cape Verde public sector reform and capacity building. Africa Region, N 69, October 2001

CERESAN

Centro de Referência em
Segurança Alimentar e Nutricional

Avenida Presidente Vargas, nº 417, 8º andar.
20.071-003. R. Janeiro (RJ), Brasil. Tel/Fax: (5521) 2224-8577 ramal 215
www.ufrj.br/cpda/ceresan