



## **Segurança Alimentar em Cabo Verde: objetivos das políticas públicas e resultados alcançados**

**Elsa Barbosa Simões<sup>1</sup>, Vladmir Silves Ferreira<sup>2</sup> e Gottlieb Basch<sup>3</sup>**

Por meio de entrevistas guiadas junto a especialistas do setor público, de ONG's e de organismos internacionais de ajuda ao desenvolvimento, com experiência na implementação de políticas públicas, este artigo veicula uma análise comparativa entre concepção e aplicação de políticas públicas para a segurança alimentar em Cabo Verde. Concluiu-se que as políticas de bem-estar social são insuficientes para responder à necessidade premente de um desenvolvimento sustentável da agricultura, com foco na qualidade de vida. Nesta perspectiva de avaliação do caráter sustentável de políticas econômicas e sociais, o estudo considerou notadamente o lugar de associações comunitárias na concepção e implementação de políticas públicas. Apesar de não haver impedimentos legais à organização de associações, também não existem mecanismos que promovam sua participação no processo de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Segurança alimentar, políticas públicas, agricultura familiar, desenvolvimento rural, Cabo Verde.

## **Food security in Cape Verde: objectives of public policies and results achieved**

Through guided interviews with experts from the public sector, NGOs and international development aid agencies with experience in the implementation of public policies, this article makes a comparative analysis between practice and theory in the implementation of public policies for security food in Cape Verde. It is concluded that social welfare policies are not entirely safeguarded and that to give this answer there is a pressing need to have an effective sustainable development policy for agriculture, improving the focus on quality of life and in fair economic and social policies and environmentally sustainable. Although there are no legal impediments for the organization of associations, there are also no mechanisms that promote participation in the development process.

**Keywords:** Food security, public policies, family farming, rural development, Cape Verde.

---

<sup>1</sup> Escola Superior de Ciências Agrárias e Ambientais – Universidade de Cabo Verde.

<sup>2</sup> Escola Superior de Ciências Agrárias e Ambientais – Universidade de Cabo Verde; Reitoria da Universidade de Cabo Verde, CP- 379C, Cidade da Praia, Cabo Verde. Tel: 002389938619. *E-mail:* vladmir.ferreira@adm.unicv.edu.cv

<sup>3</sup> Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas-ICAAM – Universidade de Évora.

## INTRODUÇÃO

Realizar o desiderato da Agenda Global do Desenvolvimento Sustentável 2030 é, naturalmente, um enorme desafio. Sua adequação a diferentes contextos geográficos, econômicos, sociais e culturais requer considerável esforço.

Do mesmo modo como é incontornável a sua apropriação pelos governos, é fundamental uma internalização de seus objetivos pelos atores individuais e coletivos. Esta participação torna mais plausível a concretização desta agenda, valorizando o conhecimento endógeno capaz de resultar em soluções sustentáveis criativas para o bem-estar de todos.

Explorar novas medidas e instrumentos para monitorar e avaliar o bem-estar humano é uma orientação que emerge das discussões mundiais do pós-2015 da Agenda de Desenvolvimento Sustentável, considerando o propósito de sua adaptação a diferentes contextos e de seu princípio unificado de “*não deixar ninguém para trás*”<sup>[1]</sup>.

Cumprir esse desiderato passará pelo que Fabrizio Barca aconselha no relatório Agenda para uma Reforma da Política de Coesão:

“In a place-based policy, public interventions rely on local knowledge and are verifiable and submitted to scrutiny, while linkages among places are taken into account. The report argues that this strategy is superior to alternative strategies that do not make explicit and accountable their territorial focus, or even hide it behind a screen of self-proclaimed space-blindness, fail to integrate services, and assume either that the State knows best or rely on the choices and guidance of a few private actors. The lessons of the recent crisis reinforce this argument”<sup>[2]</sup>.

A segurança alimentar e nutricional, parte integrante desta agenda, encontra amparada em vários objetivos do desenvolvimento sustentável, como o combate à pobreza, a garantia da sustentabilidade na produção agrícola e nos padrões de consumo, o uso parcimonioso dos recursos naturais, a redução nas perdas dos alimentos, a diminuição de contaminação química e a minimização da produção de resíduos.

Esta agenda também indica de forma clara alguns caminhos que podem ser seguidos nomeadamente na promoção de: compras públicas sustentáveis; estilos de vida saudáveis; desenvolvimento da capacidade científica e tecnológica; monitoramento dos impactos do turismo e; proteção dos pobres e comunidades<sup>[1]</sup>. É no sentido de averiguar estas orientações que este artigo veicula uma análise comparativa entre a concepção e a aplicação de políticas públicas para a segurança alimentar em Cabo Verde.

Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no âmbito do 11<sup>o</sup> Encontro das Fundações da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa–CPLP subordinada ao tema “Segurança Alimentar: O papel das Fundações no Desenho de Políticas Públicas de Desenvolvimento”. Esta oportunidade levou-nos a refletir sobre os avanços que Cabo Verde já conseguiu, os desafios que ainda tem por vencer e a produção de conhecimento sobre as medidas de políticas públicas nesta matéria. De fato, vários programas de segurança alimentar foram desenvolvidos desde 1977, acompanhados de produção de importante legislação. Desta maneira, o intuito aqui consiste em discutir como na prática, a partir do ponto de vista dos especialistas e dirigentes responsáveis pela aplicação destas políticas públicas, estas ações públicas podem ser interpretadas.

Para dar início a um processo de reflexão que possa permitir evidenciar as diferenças existentes entre a teoria e a prática nestas matérias no país, procuramos respostas por meio de entrevistas junto a 4 especialistas<sup>4</sup> que trabalham ou já trabalharam com os vários aspetos da segurança alimentar. As perguntas visaram buscar elementos de análise para discutir se os interesses das populações rurais na formulação de políticas de bem-estar social estão salvaguardados, em que medida existe liberdade de associação destas comunidades e qual o papel do departamento estatal dedicado a garantir a segurança alimentar.

A escolha dos entrevistados cumpriu com os seguintes critérios: 1) serem ou terem sido gestores públicos ou privados intermediários em áreas ligadas à segurança alimentar; 2) terem uma experiência prática

<sup>4</sup> Os especialistas foram escolhidos em função da sua experiência na implementação de políticas públicas de segurança alimentar em Cabo Verde, na administração pública, na academia, em ONG e organismos de ajuda ao desenvolvimento.

de implementação de políticas públicas em áreas ligadas à segurança alimentar. Portanto, para a seleção dos inquiridos foi levado em consideração sobretudo a relevância de seu percurso e de suas experiências acumuladas. Não se ambicionou atingir qualquer tipo de generalizações, com base nos dados disponibilizados pelos especialistas entrevistados, mas sim, tão-somente, suscitar uma reflexão a partir de determinados pontos de vista potencialmente reveladores de tendências e caminhos para futuros estudos mais detalhados.

## QUADRO LEGAL E PERCURSO INSTITUCIONAL

Cabo Verde é um país dependente do estrangeiro para o abastecimento de produtos alimentares. As alterações climáticas bem como flutuações de mercados externos contribuem para a extrema vulnerabilidade do país do ponto de vista alimentar. O déficit estrutural da produção nacional de alimentos, principalmente cereais, e conseqüentemente a forte dependência do mercado internacional para suprir as necessidades alimentares, bem como a situação socioeconômica de uma parcela importante da população, são considerados fatores determinantes para que a insegurança alimentar constitua uma questão de natureza estrutural em Cabo Verde. Pelas razões anteriormente mencionadas, a segurança alimentar foi sempre considerada uma prioridade nas grandes orientações políticas de desenvolvimento do país pelos sucessivos governos.

Apesar de não ser um direito constitucionalmente reconhecido, o acesso da população cabo-verdiana à alimentação (segura e em quantidades recomendáveis) tem estado sempre presente nas políticas públicas implementadas pelos sucessivos governos no pós-independência, a partir de julho de 1975. Esta preocupação deve-se, em grande medida, ao histórico de fome e mortalidade que, periodicamente, fustigaram o arquipélago, desde os primórdios da ocupação humana das ilhas até meados do século passado, com forte impacto em sua população<sup>35</sup>.

As ações de governos para assegurar a segurança alimentar e nutricional remontam aos primeiros anos pós independência, altura em que foram implementados o Sistema de Informação para a Segurança Alimentar (SISA), a Comissão Nacional

para a Segurança Alimentar (CNASA) e a Frente de Alta Intensidade de Mão-de-obra (FAIMO)<sup>55</sup>, enquanto instrumento para garantir o acesso das famílias rurais carentes aos bens de primeira necessidade. A criação da Empresa Pública de Abastecimento (EMPA), que visou assegurar de uma forma sustentável a disponibilidade de alimentos a preços uniformes em todo o país, foi também uma das medidas tomadas para que todos, e de igual forma, pudessem ter acesso aos bens de primeira necessidade.

Em 2002, foi aprovada a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar para o período 2002-2015, cujo principal objetivo era assegurar o acesso permanente da população a uma alimentação suficiente, saudável e nutritiva, sem prejuízo para a satisfação de outras necessidades básicas. A criação, no seio do então Ministério do Desenvolvimento Rural (MDR), do Secretariado Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional (SNSAN) serviu como instrumento de implementação e monitoramento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Em 2013, foi instalado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional enquanto instância superior e especializada de carácter consultivo em matéria de políticas e programas de segurança alimentar e nutrição.

A nível nacional, há uma significativa melhoria da situação de segurança alimentar. Segundo os dados do Inquérito de Seguimento da Vulnerabilidade Alimentar das Famílias, a insegurança alimentar, em 2005, atingia 20% das famílias rurais de Cabo Verde, sendo 7% na forma severa e 13% moderada. Em 2014, apenas 7% da população encontrava-se em situação de insegurança alimentar e 12% em risco de insegurança alimentar. A desnutrição infantil é um indicador que tem diminuído ao longo do tempo, embora ainda represente um desafio para o país. Apesar dos avanços alcançados o meio rural continua sendo ligeiramente mais afetado que o meio urbano, com taxas de 11,1% de desnutrição crónica e 3,1% de desnutrição aguda<sup>49</sup>.

Mesmo quando não se encontra expresso nos documentos oficiais de planeamento, o percurso evolutivo do país nesta matéria tem sido relevante e

<sup>55</sup> A FAIMO é um programa público de promoção de empregos temporários para as populações rurais em áreas de obras públicas com o objetivo de assegurar renda e garantir o consumo das famílias rurais com poucos recursos, sobretudo em situações de seca prolongada. O financiamento do programa FAIMO até aos anos 90 era assegurado pela cooperação internacional.

com resultados visíveis, espelhados por alguns indicadores de desenvolvimento, nomeadamente na evolução do IDH que de 0,572 em 2000 passou para 0,646 em 2014, malgrado as desigualdades significativas entre o meio urbano e rural, entre mulheres e homens, entre as regiões e entre membros do agregado familiar<sup>[1]</sup>.

Acompanhando esse desenvolvimento, houve o acréscimo na nomenclatura de segurança alimentar do termo “nutricional”. Em 2015, alinhando-se à estratégia alimentar e nutricional da Comunidade de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), incluiu-se a noção de Direito Humano à Alimentação nos objetivos das políticas agroalimentares cabo-verdianas<sup>[4]</sup>.

O percurso evolutivo nesta matéria está registrado em vários documentos de política pública produzidos, desde 1968, como apresentado em resumo no Quadro 1. Até 2015, ressalta-se claramente a preocupação das autoridades no sentido de implementar medidas protetoras (*foodsafety*) dos produtos alimentícios relativamente aos perigos de contaminações na cadeia de produção. Com a aprovação do Plano de Ação Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional (PANSAN) 2014-2016, o intuito consiste em garantir a todos os cidadãos o direito de acesso a alimentos com qualidade nutricional e em quantidade apropriadas (*foodsecurity*) para uma vida saudável e ativa

**Quadro 1.** Legislação que versa sobre questões de segurança alimentar em Cabo Verde

Data	Resolução	Objetivo
03/08/1968	Portaria nº 8260 (B.O. nº 31)	Regula a fiscalização sanitária dos trabalhadores que exercem atividades ligadas ao processamento e comercialização de alimentos.
01/02/2001	Portaria nº 6/2001 (B.O. nº 11 de 30 de abril de 2001)	Aprova o regulamento das normas sanitárias aplicáveis a produção e colocação no mercado dos produtos de pesca.
24/11/2003	Decreto-Lei nº 50/2003 (B.O. nº 39, I Série)	Define o regime jurídico do sector do comércio.
08/03/2004	Decreto-Lei nº 12/2004 (B.O. nº 08)	Estabelece o regime jurídico de produção, importação, exportação, comercialização e utilização do sal iodado.
04/10/2004	Portaria nº 43/2004 (B.O. nº 29)	Regulamenta a vistoria dos estabelecimentos comerciais, que se dedicam a venda de géneros alimentícios.
15/06/2009	Decreto-Legislativo nº 3/2009 (B.O. nº 24, I Série)	Estabelece os princípios gerais para o controle da segurança e qualidade dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais.
20/07/2009	Decreto-Lei nº 24/2009 (B.O. nº 29, I Série)	Estabelece as normas gerais de higiene e segurança alimentar e normas de rotulagem dos géneros alimentícios.
20/07/2009	Decreto-Lei nº 25/2009 (B.O. nº 29, I Série)	Estabelece as normas gerais de higiene a que estão sujeitos os géneros alimentícios, bem como as modalidades de verificação do cumprimento das mesmas.
30/08/2010	Decreto Regulamentar nº 7/2010 (B.O. nº 33, I Série)	Estabelece as normas de organização e funcionamento da rede do Sistema de alerta rápido, designado SIARA.
6/09/2010	Decreto-Lei nº 32/2010 (B.O. nº 34, I Série)	Estabelece o objetivo e os princípios em que assenta o Sistema Nacional de Controlo de Alimentos (SNCA)
19/07/2012	Decreto-Lei nº 19/2012 (B.O. nº 41, I Série)	Cria a comissão nacional do <i>Codex Alimentarius</i> , abreviadamente designada CNCA.
26/08/2014	Resolução nº 68/2014 (B.O. nº 51, I Série)	Cria a Autoridade Competente para os Produtos da Pesca-ACOPESCA.
12/02/2015	Decreto-Lei nº 11/2015 (B.O. nº 11, I Série)	Estabelece o regime jurídico geral da produção de aguardente de cana-de-açúcar.
27/07/2015	Resolução nº 68/2015 (B.O. nº 45, I Série)	Aprova o Plano de Ação Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional (PANSAN) 2014-2016.
27/07/2015	Resolução nº 69/2015 (B.O. nº 45, I Série)	Aprova o Plano Estratégico da Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) 2020.
12/12/2015	Decreto-Lei nº 67/2015 (B.O. nº 80, I Série)	Que altera o Decreto-Lei nº 24/2009, que estabelece as normas de rotulagem dos géneros alimentícios.

A política alimentar de Cabo Verde se funda numa estratégia geral de nutrição, com segurança alimentar para todas as pessoas, integrando *foodsecurity* e *foodsafety*. Assim, trata-se de alcançar segurança alimentar de forma que disponibilidade, regularidade e acessibilidade a alimentos seguros e nutricionalmente adequados ocorram a nível nacional e em cada lar<sup>[5]</sup>.

É neste quadro evolutivo que Cabo Verde se encontra, espelhando em muito o que é observado a nível mundial. A propósito, garantir a segurança alimentar, em sentido amplo e incluyente, requer o reconhecimento e o apoio ao ator chave que desempenha um importantíssimo papel agroalimentar: a agricultura familiar.

## **O PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NA SEGURANÇA ALIMENTAR E O LUGAR DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO RURAL**

A resolução do problema da fome passa pelo desenvolvimento da agricultura familiar que constitui ao mesmo tempo unidades de consumo, de habitação e de produção<sup>[6]</sup>. Seus problemas se referem ao acesso limitado à tecnologia, a uma fraca integração ao mercado e a baixos rendimentos<sup>[7]</sup>.

Das vantagens comparativas da agricultura familiar, destaca-se o seu papel na maior diversificação dos sistemas de produção e na conservação da biodiversidade, com contribuição na gestão adequada dos recursos naturais. É maior a produção de valor por unidade em áreas de agricultura familiar em relação aos monocultivos em larga escala. São frequentes na agricultura familiar a valorização da policultura e a maior proximidade entre consumidores e produtores. Neste caso, a identificação da origem dos alimentos e a diminuição da sua pegada de carbono são favorecidas, o que representa tendências das demandas sociais crescentes por sustentabilidade<sup>[8]</sup>.

A declaração da 66ª sessão das Nações Unidas, em 2011, estabelecendo 2014 como Ano Internacional da Agricultura Familiar levou o tema para o centro das agendas políticas nacionais. Assim, o reconhecimento do papel da agricultura familiar é inscrito na agenda de desenvolvimento sustentável e de realização do desiderato da Fome Zero<sup>[9]</sup>.

Em Cabo Verde, apesar da natureza eminentemente familiar da sua agricultura, caracterizada por pequenas unidades de produção cujo tamanho médio é de 0,25 hectare, não existe uma política pública para a agricultura familiar. O discurso político público assenta essencialmente numa perspectiva empresarial de apoio ao agronegócio.

Nos países em desenvolvimento, um melhor uso dos recursos agrícolas pode melhorar o abastecimento alimentar, o emprego e os rendimentos, permitindo assim uma alimentação adequada<sup>[5]</sup>. Garantir a segurança alimentar e nutricional passa assim, pertinentemente, pela preservação da agricultura familiar com todas as suas vantagens, desde a sua contribuição para a sustentabilidade da produção, com proteção do ambiente, incremento da economia local e redução da pobreza<sup>[10]</sup>.

Para países como Cabo Verde, pequeno e insular, ainda numa luta titânica contra o subdesenvolvimento, os riscos de descaracterização dos sistemas de produção familiar e perda de práticas e conhecimentos ancestrais podem ter efeitos nefastos.

A Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP), que já se encontra em sua terceira geração, é o documento que melhor traduz as orientações de políticas públicas de Cabo Verde. A agricultura constitui um dos pilares para o desenvolvimento nesta estratégia em razão de seu impacto na criação de emprego e na redução da pobreza.

Cabo Verde conta com 35% de pobres, o equivalente a 179.000 pessoas, das quais 10,6% se encontram em situação de pobreza extrema. Estas pessoas são, na sua maioria, mulheres em famílias monoparentais que vivem em agregados familiares de mais de 6 pessoas, sobretudo na ilha de Santiago e na capital do país, Cidade da Praia<sup>[11]</sup>.

O índice de profundidade da pobreza é mais elevado nas zonas rurais, independentemente da região. Neste particular, os investimentos na agricultura desempenham um importante papel. As conclusões de um estudo realizado em 2009 indicam que o desenvolvimento da agricultura contribui três vezes mais para a redução da pobreza em Cabo Verde do que os outros setores<sup>[12]</sup>. De toda forma, tal índice de profundidade da pobreza em Cabo Verde tem

evoluído de forma positiva. Passou de 21 em 1990 para 8,1 em 2007, graças notadamente a investimentos no setor agrícola.

Esta aposta na agricultura como um dos eixos do desenvolvimento do país, estabelece, porém, o “agronegócio” como um dos eixos estratégicos para o crescimento econômico e para a redução da pobreza em Cabo Verde, visando abastecer em alimentos o setor do turismo<sup>[12]</sup>. Exortam-se, assim, os agricultores cabo-verdianos a criarem empresas de transformação na área da agricultura e pecuária. Esta crença inabalável nas virtudes da modernidade sustenta-se numa firme convicção de que os processos de modernização (agrícola) vão eliminar a pobreza, a fome, o subdesenvolvimento e as desigualdades sociais de uma forma quase que instantânea. O setor agrícola insere-se, cada vez mais, no sistema econômico através da transformação da agricultura de um estado considerado ideologicamente “arcaico”, tradicional e atrasado, para uma condição “moderna”, que participaria ativamente do crescimento econômico do país<sup>[13]</sup>.

Contudo, a reduzida dimensão das propriedades agrícolas, as condições climáticas<sup>6</sup> e as infraestruturas não permitem a constituição de grandes propriedades, altamente mecanizadas e conectadas com os mercados internacionais de *commodities*. No caso de Cabo Verde, o termo agronegócio se refere à constituição de pequenas empresas agrícolas, associadas a indústrias de transformação para o mercado local e pequenos nichos de produtos tradicionais para exportação, sobretudo para a vasta diáspora constituída por nacionais e seus descendentes, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos da América<sup>[14]</sup>.

A adoção pelos pequenos produtores de pacotes tecnológicos de modernização da agricultura é muitas vezes comemorada pelas autoridades. Contudo, trata-se da prática de uma agricultura intensiva, recorrendo ao maior uso de fertilizantes, de pesticidas e de outros insumos industriais, provocando redução da biodiversidade, contaminando os solos e o ambiente e contribuindo com a degradação da qualidade dos produtos. Ademais, os altos custos desta

agricultura representam redução de rendimentos para os agricultores de pequena escala.

Assim, o objetivo de transformá-los em agricultores comerciais é contraditório diante da perspectiva de combate contra a fome, de produção de alimentos saudáveis e de aumento dos rendimentos da família.

No entanto, muitas vezes, há o dilema em países em desenvolvimento entre a necessidade de prover alimentos suficientes para garantir a disponibilidade alimentar e diminuir as carências nutricionais, o que pode induzir a uma escolha pela modernização a todo custo, sem garantia de padrões mínimos de qualidade alimentar, ambiental e social. Na verdade, as instituições públicas estão pouco preparadas para garantir o monitoramento de processos de mudança.

Com efeito, a crença na modernização da agricultura turva a capacidade de conceber medidas eficazes e sustentáveis para o desenvolvimento. A propósito, a importância da agricultura familiar para a segurança alimentar e nutricional se refere a benefícios quantificáveis e não quantificáveis de curto e longo prazos. Podem ser potencializados quando pequenos produtores partilham sua experiência entre si, com os pesquisadores e com a sociedade civil. A informação, a comunicação e a transparência são uma poderosa maneira de capacitar as pessoas com vista a reduzir sua vulnerabilidade.

É nesta linha que, desde os primeiros anos da independência, com um forte apoio dos parceiros internacionais, incentivou-se a criação de grupos organizados representativos das comunidades rurais, com especial destaque para as associações. As Associações Comunitárias de Base foram impulsionadas, em primeiro lugar, pelas Cooperativas Internacionais e Organizações não Governamentais (ONG's). Estas associações tiveram origem a partir de agrupamentos de agricultores e criadores de gado, moradores ou naturais de uma dada região. Em 1995, ocorre a primeira assinatura de contratos-programa entre as associações e o Estado no âmbito do financiamento de vários projetos comunitários, principalmente na vertente de execução de obras do programa de Conservação do Solo e da Água (CSA)<sup>[15]</sup>.

<sup>6</sup> Trata-se de um país pequeno, árido e com um quadro geoclimático que não propicia em toda a sua extensão a atividade agrícola. A precipitação média anual não ultrapassa 300 mm para as zonas situadas a menos de 400 m de altitude, com tendência de redução desde a década de 60 do século passado.

Uma comunidade organizada em associação constitui o critério fundamental para a obtenção de financiamento. Esta condição está na origem fulminante de muitas associações, tendo como estímulo o financiamento de projetos comunitários através de assinatura de contratos-programa entre as associações e o Estado. As associações comunitárias de desenvolvimento foram assim elevadas à categoria de parceiros “incontornáveis” no processo de luta contra a pobreza nos territórios rurais. Entretanto, nota-se um elevado grau de dependência destas organizações das ajudas externas, fraca capacidade técnica e de gestão, assim como dificuldades de uma participação de acordo com o modelo de desenvolvimento estabelecido. Nesta perspectiva, as entidades financiadoras têm procurado desenvolver ações de formação destinadas não só aos líderes, mas também ao conjunto dos membros das comunidades, como forma de desenvolver uma outra visão da organização, não como apenas um meio de garantir o emprego e a seleção de seus projetos.

Apesar da proliferação de associações comunitárias agrícolas, ainda não foi constituído numa estrutura federativa de âmbito nacional representativa das mesmas.

Segundo os entrevistados, as políticas de bem-estar social ainda não estão de todo salvaguardadas devido às oscilações dos rendimentos das populações rurais. Estes últimos poderiam ser estabilizados se houvesse uma política efetiva de desenvolvimento sustentável da agricultura, alicerçada em práticas produtivas que valorizassem os recursos da natureza e conseqüente melhoria dos rendimentos das populações rurais. O foco da política na qualidade de vida, com programas econômicas e sociais justos e sustentáveis do ponto de vista ambiental seria muito pertinente.

Nossos interlocutores reportam que, na prática, as populações rurais e os agricultores em especial não se sentem representados nem incluídos na formulação das políticas de bem-estar social. Assim, reclamam políticas públicas coerentes com a estrutura organizativa da agricultura familiar.

Apesar dos interesses da população rural e dos agricultores estarem espelhados em vários documentos de estratégia e planificação do país, os entrevistados afirmam não haver uma

estratégia/política com uma visão holística e integral de desenvolvimento rural. Então, defendem que políticas públicas de redução da pobreza foquem na população rural, onde efetivamente este fenômeno incide com maior preponderância, a partir do conhecimento dos determinantes da pobreza rural.

Por outro lado, as associações comunitárias emergem com o impulso de ajudas ao desenvolvimento centrado nas comunidades locais, o que foi um resultado da desilusão por parte dos doadores diante da ineficiência do Estado. Nesta ótica, deposita-se uma maior confiança nas ajudas direcionadas a quem mais necessita, com sua participação nos processos de tomadas de decisão<sup>[6]</sup>.

No âmbito dos países de língua oficial portuguesa, à exceção do Brasil e de Portugal, o nível de organização dos agricultores familiares é relativamente baixo, assim como é escassa a sua participação na formulação de políticas públicas. O investimento nas organizações de produtores e o desenvolvimento de quadros de concertação que incluam as ONGs e o setor privado são prioritários para explorar todo o potencial de participação dos pequenos agricultores<sup>[10]</sup>.

Sobre os obstáculos para as populações rurais em Cabo Verde se organizarem em grupos autônomos, os entrevistados estimam que apesar de não haver impedimentos legais à organização de grupos e associações, também, não existem mecanismos que promovam a organização/participação das populações no processo de desenvolvimento.

Segundo nossos interlocutores, no passado, experiências de lideranças associativas terem se servido destas organizações por interesses pessoais desincentivou o espírito associativo. Paralelamente, nota-se um elevado grau de dependência destas organizações das ajudas externas, fraca capacidade técnica e de gestão, assim como dificuldades de estimular uma maior participação de acordo com o modelo de desenvolvimento estabelecido.

Estes constrangimentos, que também têm raízes históricas e culturais, subtraem dos pequenos produtores as vantagens desta forma de organização, nomeadamente ofuscando o papel da participação como elemento fundamental da sustentabilidade;

entendida aqui como um direito de exercício de cidadania. Os entrevistados vão ainda mais longe afirmando que os cidadãos rurais não participam dos diagnósticos, planeamento, execução e gestão global dos programas e políticas. De fato, existem muitos obstáculos: grande parte das iniciativas promovidas por instituições do Estado e ONGs não contam com maior participação em razão do nível de escolaridade, de uma frágil consciência cidadã e do alto nível de pobreza.

Com efeito, as entidades financiadoras dos projetos de desenvolvimento têm procurado desenvolver ações de formação destinadas não só aos líderes, mas também ao conjunto dos membros das comunidades, como forma de desenvolver uma outra visão da organização, não apenas como um meio de garantir um emprego ou de seleção em projetos de apoio.

Relativamente à existência de um departamento dedicado a garantir a segurança alimentar, os entrevistados, de forma global, reconhecem o seu histórico de funções e realizações. Julgam ser necessário uma maior divulgação das suas funções junto das diferentes instituições e afirmam que a segurança alimentar e nutricional deveria ser tratada em departamento interinstitucional.

Tal departamento seria responsável pela implementação de programas com vista a assegurar acesso diferenciado de segmentos sociais mais vulneráveis da população a alimentos e uma articulação que permitisse preços mais justos aos gêneros alimentares.

Particularmente, um dos especialistas sugere a criação de um banco alimentar rural que pudesse funcionar como fundo social e rotativo, proporcionando sistemático acesso dos produtores às sementes. Esta ideia é, contudo, controversa por exigir adequações territoriais específicas.

Os diferentes departamentos do Estado que diretamente têm sob sua responsabilidade assegurar segurança alimentar e nutricional encontram-se inseridos em distintos ministérios. Na prática, não é evidente a articulação deste conjunto nem a coordenação das políticas públicas propostas pelo governo.

Ademais, a disfuncionalidade da instância de concertação não tem permitido uma participação efetiva da sociedade civil na governança da segurança alimentar e nutricional. Aliás, esta última questão tem sido relegada a um plano secundário. Por outro lado, não tem havido uma reivindicação da sociedade civil para que este cenário possa ser mudado, apesar de crescer uma consciência da importância desta última na garantia da segurança alimentar e nutricional das populações. Assim, as questões de coordenação das intervenções e da própria política são atribuídas apenas às instituições do Estado. Ainda mais, os mecanismos de participação da sociedade civil não estão definidos.

Uma reflexão amadurecida sobre este tema supõe que se desenvolvam múltiplos estudos sobre o desempenho das organizações rurais de base para que se identifiquem os fatores determinantes dos casos bem-sucedidos e os que estão associados às experiências mais problemáticas<sup>[15]</sup>.

## CONCLUSÃO

Finalmente, observa-se que, apesar de um caminho já percorrido, apresentando resultados visíveis, ainda permanecem desafios no sentido de se construir um sistema de segurança alimentar e nutricional que assegure um direito humano fundamental. Neste sentido, a participação e transparência podem ter um papel importante para alcançasse objetivo.

O papel da agricultura familiar, com todas as suas vantagens, desde o seu contributo na sustentabilidade da produção, no ambiente, no incremento da economia local, na redução da pobreza e, não menos importante, na segurança alimentar é de suma importância. Para países como Cabo Verde, pequeno e insular, com limitada disponibilidade de água e ainda numa luta titânica contra o subdesenvolvimento, os riscos de descaracterização e perda de vantagens desse tipo de agricultura, quando confrontados com uma perspectiva economicista, são desastrosos.

Estas reflexões nos deixam pistas sobre pontos de aprofundamento no debate social, tal como: 1) a promoção de políticas públicas que suportem o conhecimento endógeno quer através da investigação quer através do conhecimento empírico local; 2) a promoção de políticas públicas verdadeiramente



direcionadas à agricultura familiar, 3) um maior investimento na capacitação dos agricultores e da população rural, que muitas vezes é secundarizado em planos e projetos públicos; 4) o apoio a ações que visem mudanças de padrões de consumo e de produção mais sustentáveis; 5) o reforço de mecanismos de participação no funcionamento das instituições a partir do aumento das capacidades de intervenção da sociedade civil.

Enfim, constata-se um vazio no que tange a trabalhos de investigação no domínio da segurança alimentar em Cabo Verde, o que contraria diretrizes das agendas internacionais, preconizadas notadamente pelos organismos das Nações Unidas. A inexistência de estudos sistemáticos e de mecanismos de avaliação da segurança alimentar e nutricional dificulta a constituição de bases sólidas para a formulação de propostas que reflitam as reais necessidades locais. Interessa, pois, a fim de influenciar os atores políticos e decisores de políticas públicas, promover a produção do conhecimento endógeno e, conseqüentemente, identificar e construir indicadores que possam de forma mais fidedigna retratar as questões da segurança alimentar em todas as suas dimensões e abrangências.

## REFERÊNCIAS

- [1] United Nations Development Programme. Human Development Report 2015 – Work for Human Development. Nova Iorque: UNDP; 2015.
- [2] Barca F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. EUA; 2009.
- [3] Amaral I. História Geral de Cabo Verde: Introdução geográfica Lisboa. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical; 1991.
- [4] Ministério do Desenvolvimento Rural. Boletim informativo [Internet]. 2014 [acesso em 29 abr 2018]. Disponível em: <http://www.portaldoconhecimento.gov.cv>
- [5] Martins S. Cabo Verde e Brasil – por uma agenda de cooperação Sul-Sul. Textos para Discussão 5. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional – CERESAN: OXFAM; 2015.
- [6] Latham MC. Human Nutrition in the Developing World. [online]. 1997 [acesso em 29 abr 2018]. Disponível em: <http://bit.ly/2yqLmLL>.
- [7] Mota DMD, Schmitz H, Freitas MN. Pesquisa e Agricultura Familiar: contribuição para o debate. *Raízes*. 2007;26(1-2):128-139.
- [8] Carvalho A. Agricultura Familiar, Nutrição e Segurança Alimentar nos Países em Desenvolvimento. In: Lima S, Magalhães R, Fonseca L. Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Desafios e Perspectivas. Oficina de Segurança Alimentar e Nutricional dos países da CPLP: WordNutrition Rio 2012; 2012.
- [9] Guanziroli CE, Buainain AM, Sabbato AD. Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006). *RESR*. 2012;50(2):351-370.
- [10] Kesavan PC, Swaminathan MS. International Year of Family Farming: a boost to evergreen revolution. *Current Science*. 2014;107(12):25.
- [11] Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Situação da Governança da Segurança Alimentar e Nutricional e o Papel da Agricultura Familiar nos Países da CPLP. Roma: ONU; 2013.
- [12] Instituto Nacional de Estatística (Cabo Verde). Inquérito às Despesas e Receitas Familiares (IDRF). Cidade da Praia: Instituto Nacional de Estatística; 2016.
- [13] Ministério das Finanças (Cabo Verde). Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza III (2012-2016). Cidade da Praia: Ministério das Finanças; 2012.
- [14] Ferreira V. Conflitos e participação no uso da Água da Barragem de Poilão, Ilha de Santiago, Cabo Verde. Cidade da Praia: Imprensa de Cabo Verde; 2015.
- [15] Pina R. Associativismo e Desenvolvimento Local em Cabo Verde: Notas Sobre Alguns Percursos de Revitalização Rural. In: Actas do III Congresso de Estudos Rurais (III CER); 2008. Faro: Universidade do Algarve; 2008. p. 1-3.
- [16] Ferreira V. Barragem staFinkaduma nós nu FikaDisariadu: Espaços de Afrontamento entre as Dúvidas do Presente e as Incertezas do Futuro na Comunidade de Boaventura em Figueira Gorda. *Repoc*. 2016;13(26).