

Apesar de estar limitada em termos geográficos às zonas rurais, o meio rural é sobretudo um espaço cultural dominado por valores camponeses. Trata-se de uma realidade sócio-económica rica mas complexa onde elementos potencialmente positivos - aqueles que podem conduzir às mudanças na sociedade e à modernização da economia - coexistem com forças conservadoras com tendência para manter os comportamentos e as atitudes do passado.

A sociedade rural encontra-se porém numa fase de profunda evolução, tanto ao nível dos valores culturais como dos comportamentos, o que vem tornando o complexo mundo rural mais permeável à inovação.

II RECURSOS E MARGENS DE INTERVENCAO POLITICA. AS INSUFICIENCIAS DA ABORDAGEM SECTORIAL

OS RECURSOS HIDRICOS; OS RECURSOS FORRAGEIROS E A AGRO-PECUARIA

Segundo os cálculos efectuados, considerando o melhoramento da taxa de recuperação das águas pluviais, regularização das águas superficiais, a disponibilidade total em recursos hídricos poderia a longo prazo atingir 110 a 115 milhões de m³/ano, o que permitiria regar 8 a 10 mil hectares. No entanto, devido a limitações quanto a disponibilidade de terras agrícolas, os estudos técnicos apontam para uma superfície total irrigável da ordem dos 3.300 ha representan do ainda assim 50% mais do que a superfície actual.

A criação de animais é uma importante fonte de rendimentos da população rural e um factor de redução da incerteza. Com efeito, o gado constitui uma reserva de valor a que o agricultor recorre para custear determinadas despesas de carácter excepcional ou imprevisível: doenças, cerimónias religiosas, festas ...

A falta de dados fiáveis sobre as superfícies, o número de animais e as produtividades forrageiras por hectare fazem com que os balanços forrageiros devam ser utilizados com cuidado. O problema principal consiste na irregularidade da produção forrageira a qual retira qualquer significado à expressão "ano normal". Apesar da dificuldade em estimar o potencial forrageiro afigura-se

que o efectivo pecuário (bovinos e pequenos ruminantes) é excessivo relativamente às disponibilidades forrageiras globais mas que, em certas zonas, a pecuária poderia ainda ser melhorada e intensificada.

A ANTERIOR INTERVENCAO DO ESTADO EM MATERIA DE ESTRUTURAS

Em matéria de estruturas agrícolas o regime anterior pôs em prática um processo de reforma agrária que dava prioridade à alteração das relações de produção e à redistribuição das terras. O processo gerou no entanto alguns conflitos nas zonas rurais e criou certa inquietação não só entre os proprietários absentistas mas também entre o campesinato.

Se a reforma agrária contribuiu para modificar parcialmente as relações de propriedade, deve também reconhecer-se que os sistemas de produção agrícola não sofreram modificações significativas em relação ao passado, tal como se esperava. Ao mesmo tempo as novas situações de instabilidade que a reforma agrária acabou por gerar atingiram os próprios camponeses, seja por ignorância ou falta de informação, o que minou a confiança e a estabilidade tão necessárias ao investimento produtivo nos campos.

O DESEMPREGO RURAL E AS INSUFICIENCIAS DA SOLUCAO ADOPTADA

A situação de subemprego e de desemprego sazonal ou temporário é desde há muito um problema estrutural da economia caboverdiana e que atinge, com maior gravidade, as zonas rurais.

O fundo de contrapartida da ajuda alimentar tem permitido financiar trabalhos públicos de interesse incontestável - florestação, hidráulica e engenharia agrícola, construção de estradas e caminhos, conservação dos solos - intitulados com justeza "trabalhos de alta intensidade de-mão-de-obra".

As vantagens deste sistema são evidentes em relação a outros, até porque os trabalhadores não se sentem na situação de dependência face à distribuição gratuita de alimentos. A sua dignidade fica assim salvaguardada.

Mas a utilização sistemática e em grande escala desta

solução durante anos consecutivos acabou por levantar novos problemas e revelar insuficiências nas "frentes de trabalho":

- criação de um proletariado de Estado, com falta de estímulo ao aumento da produtividade do trabalho devido ao sistema de pagamento e ao facto dos trabalhadores serem enviados para longe da sua zona de residência;
- fraca ou nula participação dos trabalhadores na preparação e na programação dos trabalhos, e o mesmo quanto à participação das comunidades rurais;
- abandono frequente dos trabalhos agrícolas.

Isto prova que os objectivos sociais (a luta contra o desemprego) subestimaram por vezes os objectivos económicos que lhes deveriam estar associados. Por esta razão o Governo actual resolveu promover uma reflexão sobre a reestruturação/reconversão das "frentes".

INSUFICIÊNCIAS DA ABORDAGEM SECTORIAL PARA UMA POLITICA DE DESENVOLVIMENTO DAS ZONAS RURAIS

Num país como Cabo Verde onde os recursos agrícolas são escassos e os riscos de erosão elevados, a população rural ainda que numerosa não pode limitar-se a uma função produtora de alimentos para a qual carece de meios de produção e das condições materiais necessárias. Tão pouco se poderá pensar em manter uma taxa de autarcia alimentar quando o comércio se internacionaliza e o país se vira irrecusavelmente para o exterior.

Mesmo com uma melhor utilização das terras agrícolas existentes o país só dificilmente conseguiria cobrir, de forma regular, mais de 25 a 30% das necessidades alimentares. E isto, como é óbvio, numa situação futura em que tivessem sido levantadas algumas dificuldades de ordem estrutural e social que prevalecem no meio rural e que impedem o aumento da produção.

Deste modo, toda a actividade complementar, agrícola ou não agrícola, deverá ser tida em consideração na ocupação da população rural, como fonte de trabalho e de rendimento.

Uma redução demográfica demasiado acentuada nas zonas rurais teria inevitavelmente consequências negativas sobre o meio ambiente e custos sociais elevados, uma vez que:

- as zonas de fraca população ou em riscos de desertificação humana estarão sempre mais expostas à destruição do ambiente (riscos de incêndios, degradação dos caminhos rurais, abandono das obras de hidráulica agrícola, dificuldades de reflorestação);
- além da sua função de guardião da natureza o agricultor assegura a conservação e a reprodução de um património físico e económico importante (construções rurais, artesanato, práticas agrícolas) e representa uma reserva de valores culturais a preservar;
- o isolamento físico das zonas rurais representa cada vez menos um "handicap" real dada a maior facilidade de comunicações, de transportes (aéreos e marítimos) ou de abastecimento;

ALGUMAS ACTIVIDADES COMO PONTOS DE APOIO A UM DESENVOLVIMENTO RURAL DIVERSIFICADO.

Entre as actividades económicas que se desenvolveram mais nos últimos anos encontram-se os sistemas de culturas regadas, a pecuária moderna e algumas actividades complementares ou associadas à agricultura, nomeadamente o comércio rural e a transformação artesanal dos produtos agrícolas.

No que respeita a agricultura de regadio, são as bananas e os produtos hortícolas para abastecimento dos centros urbanos que se têm revelado actividades interessantes mesmo para os pequenos agricultores que tenham possibilidade de acesso directo ou indirecto aos mercados. Mas a cana de açúcar para fabrico de uma bebida tradicional ("grogue") continua a ser a cultura mais rentável apesar da falta de apoio ou até da dissuasão imposta no passado recente.

Os pequenos ruminantes são também uma actividade rentável que assegura um rendimento razoável e alguma estabilidade às populações das aldeias. Apesar da produção forrageira ter um carácter aleatório e dos

riscos de erosão serem reais (sobretudo com os caprinos), alguns sistemas agro-pecuários poderão aproveitar os importantes programas de florestação em curso e assegurar um rendimento significativo sem pôr em perigo a conservação dos recursos silvícolas.

Por último, várias actividades que gravitam em torno do sector agrícola têm o seu lugar na modernização e no despertar do mundo rural, contribuindo para o aumento de recursos financeiros mobilizáveis para o investimento local. Trata-se, entre outros, do pequeno comércio retalhista, do artesanato, da construção civil e de fabricos caseiros como o "grogue", os lacticínios ou as conservas de carne.

A agricultura, é necessário reconhecê-lo, não é mais do que uma actividade entre outras existentes nas zonas rurais das ilhas de Cabo Verde. O desenvolvimento destas requer acções de natureza diversa, coordenadas entre si. Deste modo uma abordagem sectorial exclusivamente agrícola correria o risco (correu o risco) de não apreender a realidade e/ou de não dispor dos necessários instrumentos de intervenção.

III PRINCIPIOS E FINALIDADES DA POLITICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A REALIDADE RURAL. CONTEUDO E PRINCIPIOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Os destinatários de uma política de desenvolvimento rural não têm as mesmas motivações nem as mesmas condições de acompanhar o progresso, daí que os seus comportamentos sejam também diferentes.

O conhecimento destes comportamentos e da cultura subjacente torna-se assim indispensável para intervir no meio rural. Tal permitiria a identificação de acções a serem conduzidas pelas próprias populações e introduzir ideias mobilizadoras ou conhecimentos tecnológicos.

A promoção de uma racionalidade económica na tomada de decisões no meio rural facilitará a participação das populações nas vantagens do crescimento económico. Mas tal exige medidas de política que possam ir ao encontro dos diferentes grupos sócio-profissionais e estratos sociais existentes.

Este objectivo principal permitirá à sociedade rural participar na modernização sem pôr em causa a conservação e/ou valorização do património cultural rural.

De igual modo o mundo rural não deverá circunscrever-se às actividades económicas normalmente agrupadas em agricultura, pecuária e silvicultura, uma vez que ele integra outras actividades autónomas ou complementares tais como o pequeno comércio, a transformação dos produtos agrícolas, o artesanato e o turismo rural.

A integração progressiva da economia camponesa numa economia de mercado permitirá levar aos campos as ideias e as novas mentalidades que prepararão a reestruturação da economia e da sociedade rural. Em vez de preservar o isolamento das populações não-urbanas e de tentar manter com custos elevados uma falsa autarcia alimentar jamais atingível, afigura-se mais realista preparar a transformação da economia camponesa que ainda domina uma parte substancial da sociedade caboverdiana.

Para o Governo, a expressão "desenvolvimento rural" tem portanto um conteúdo que ultrapassa de longe a dimensão económica para se situar num âmbito que integra diferentes componentes do desenvolvimento, nomeadamente a cultura, a protecção do meio ambiente, a gestão do território...

O MEIO AMBIENTE E O ORDENAMENTO DO ESPACO RURAL

Mais do que um domínio isolado de intervenção, a protecção do meio ambiente deve ser uma preocupação a que deverá atender cada projecto ou acção, em particular no que respeita a protecção da água, da flora e da fauna. As situações de degradação e de desequilíbrio ecológico deverão ser progressivamente eliminadas.

A gestão racional do espaço rural e dos recursos naturais (sol, água, energia) serão respeitadas como condição indispensável de um desenvolvimento equilibrado que não acarrete custos diferidos. A urbanização deverá também submeter-se a regras que contribuam para encontrar o necessário equilíbrio entre um povoamento demasiado disperso e, por outro lado, uma concentração urbana excessiva e igualmente onerosa sob diversos pontos de vista.

PRESSUPOSTOS E OBJECTIVOS DE POLITICA AGRICOLA

A agricultura e as actividades associadas ou para-agrícolas constituem ainda a base económica principal nas zonas rurais e merecem por isso uma atenção particular, em articulação com a política de desenvolvimento rural.

Sem procurar intervir directamente na produção, o Governo pretende criar as condições que favoreçam a modernização e a racionalização da agricultura. A transferência tecnológica, o abastecimento em inputs agrícolas, a informação sobre os mercados e preços, a formação e o enquadramento jurídico, são acções que ajudarão os agricultores a adaptar escolhas de produção e alternativas de utilização dos recursos face às condições do meio e às exigências do mercado.

A água situa-se entre os factores de produção mais decisivos da produção agrícola e aquele cujo acesso gera mais conflitos nos campos e entre estes e a cidade. O reconhecimento dos recursos hídricos, a sua mobilização e aproveitamento racional constituem outras tantas questões, a par da prevenção e gestão de conflitos, que o Governo deverá assegurar. Também neste aspecto a análise e a programação por bacias hidrográficas contribuirão para uma programação do desenvolvimento mais coerente com a realidade.

A adaptação e o melhoramento da eficiência dos sistemas culturais e agro-pecuários dependem mais das condições sócio-culturais e da motivação das populações do que da disponibilidade de terras e da imposição normativa a nível da produção ou da utilização do capital fundiário.

O Governo considera que a reforma agrária tal como foi até hoje aplicada introduziu factores de instabilidade nas zonas rurais e elementos perversos nas formas de exploração tradicionais. Apesar de ser reconhecida a precariedade de algumas relações de produção como é o caso da parceria, entende-se que a sua evolução para relações contratuais mais estáveis poderia fazer-se sem intervenções inibidoras que estão na origem de situações igualmente reprováveis.

Mais do que a alteração das estruturas agrárias, são objectivos prioritários do Governo:

- a modernização e a viabilização das explorações agrícolas pelo aumento da produtividade e da produção;
- a melhoria das condições de vida das populações rurais e a criação de empregos produtivos de modo a travar o êxodo rural;
- a protecção, conservação e valorização do meio ambiente;
- a elevação do nível educativo e técnico das populações rurais;
- o abastecimento regular em bens essenciais e factores de produção com base na criação de uma rede de importação e distribuição constituída por agentes privados e (excepcionalmente e apenas de modo supletivo), pelos serviços oficiais.

IV PRIORIDADES E ESTRATEGIA. ACCOES E MEDIDAS PRINCIPAIS

ORDENAMENTO, ORIENTAÇÕES E ESTRATEGIA

A política agrícola anunciada e a evolução futura da economia deverão contribuir para a concentração do investimento nas zonas de maior potencialidade e eficiência económica enquanto os sistemas tradicionais e a agricultura das terras marginais de sequeiro deverá ser progressivamente reconvertida no sentido de um aproveitamento silvo-pastoril ou, no limite, abandonada.

Afigura-se evidente que as necessidades do país em produtos hortícolas podem ser satisfeitos com uma superfície irrigada relativamente pequena mas cultivada de modo intensivo. O resto das terras em regadio poderá ser utilizado para o abastecimento do mercado interno em produtos de grande consumo como sejam os tubérculos e alguns frutos ou, ainda, para um sector "cana de açúcar-groque" para o qual existe uma forte procura.

As principais orientações para o regadio são as seguintes:

- racionalização da utilização dos recursos

- hídricos e redução dos consumos unitários;
- revisão do Código da água em cooerência com a actual política de descentralização;
 - criação do Instituto de Gestão dos Recursos Hídricos e conclusão dos trabalhos preparatórios do plano director respectivo;
 - aumento dos conhecimentos sobre a disponibilidades em água;
 - participação das populações nos projectos de hidráulica agrícola;
 - estabelecimento de uma política de preços da água determinados ilha por ilha mas não dissociados da política nacional de preços;
 - reabilitação dos sistemas existentes e ordenamento de novas terras com prioridade para a gestão da água a todos os níveis e o desenvolvimento de técnicas intensivas de produção;
 - melhoramento do sistema de comercialização dos produtos agrícolas e do transporte entre as ilhas;
 - reforço e apoio institucional em matéria de extensão rural, apoio aos produtores (factores de produção, crédito) e investigação agronómica aplicada;
 - análise dos custos da água (produção e distribuição) utilizada na agricultura para cada sistema de produção e cada cultura, completada pela análise dos preços nos mercados urbanos e rurais;
 - conhecimento agro-económico aprofundado das duas principais fileiras de produção no regadio: a fileira "cana de açúcar-groque" e a fileira banana;
 - produção local de sementes hortícolas e batata de semente.

De entre as medidas de apoio, a tónica será colocada sobre:

- a comercialização (rede de armazéns,

melhoramento das estradas secundárias,
transportes entre as ilhas, reforço dos
circuitos comerciais...);

- as energias renováveis;
- o crédito agrícola;
- a investigação aplicada e a extensão rural.

A nível do sector comercial a prioridade será dada ao seguinte:

- a armazenagem e a conservação dos produtos alimentares perecíveis;
- o melhoramento dos circuitos de abastecimento em bens intermédios;
- o aumento da eficácia dos circuitos de distribuição.

AS FORMAS DE INTERVENCAO

A política de desenvolvimento rural será aplicada segundo métodos e formas de intervenção das quais as principais são as seguintes: - consideração das bacias hidrográficas como unidades geográficas preferenciais de actuação;

- introdução de critérios objectivos e de métodos de análise de custos-benefícios na apreciação dos projectos e nas acções de política económica em geral de modo a melhorar o processo de decisão;
- aumento da troca de informação entre os departamentos de Estado de modo a aumentar a transparência do processo de decisão e a fazer participar mais estreitamente os agentes económicos envolvidos;
- redução da clivagem entre os departamentos oficiais e os agentes privados através da participação organizados agentes económicos nos diferentes escalões de decisão, de acordo com os princípios da representação e da democraticidade;
- privatização da economia e promoção do risco entre os empresários;

- criação de um sistema de poupança e crédito rural dirigido às populações, nomeadamente às camadas que normalmente não têm acesso ao sistema bancário;
- comercialização e integração dos mercados pelo desenvolvimento dos métodos de conservação, dos circuitos de comercialização e da rede de armazenagem para os produtos locais e os inputs agrícolas;
- dinamização rural, formação e investigação, nomeadamente pela generalização do ensino profissional no meio rural, formação dos formadores, lançamento de um plano director para a investigação agrária e formação de dinamizadores rurais com a ajuda de novas técnicas pedagógicas;
- criação das condições de confiança, de organização, de acesso à tecnologia e aos mercados e, por último, da concessão de crédito em condições favoráveis ao investimento privado.

V. AS NOVAS FUNCOES DO ESTADO

As estruturas administrativas herdadas pelo Governo actual foram criadas para permitir, entre outros, uma intervenção directa do Estado, mesmo a nível da produção agrícola. Ora a política actual prevê a liberalização da economia e o apoio ao desenvolvimento do sector privado, ao mesmo tempo que pretende fazer funcionar as leis do mercado. Tal pressupõe novos instrumentos de intervenção e uma nova organização do aparelho administrativo.

A desconcentração, a descentralização e a regionalização são, por outro lado, princípios caros ao Governo. Diversas atribuições que eram até há pouco da competência da administração central estão a ser transferidas para os órgãos do poder local (representado pelos Municípios) nomeadamente no que respeita a coordenação e o acompanhamento e controle de execução dos programas e projectos de interesse local.

Isto implica a criação de novos serviços ou funções e um maior esforço de coordenação entre os diferentes departamentos, sem que tal implique um avolumar do aparelho administrativo. A formação do pessoal e a adopção de métodos de gestão mais adequados merecem aliás um lugar importante no III PND, prioridade que os

diferentes ministérios deverão integrar nos seus programas de acção.

Por outro lado, está previsto fazer participar os agentes económicos devidamente organizados na formulação e na execução das políticas sectoriais em que se inserem. A nível do sector agrícola, o PND prevê a realização de acções de promoção de associações de agricultores, de criadores de gado e de empresários, a nível dos municípios. Essas associações serão os interlocutores e os parceiros junto da administração que se ocupa do mundo rural e deverão fazer-se representar nas instâncias próprias do Ministério, sendo o seu contributo tido em conta na tomada de decisões e na formulação de políticas assim como na sua execução.

Finalmente, uma das maiores preocupações do Governo é a de criar estruturas administrativas leves mas eficientes que estejam em condições de apoiar orientações e objectivos como os seguintes:

- a privatização, a regulamentação e a gestão da economia;
- a legislação em geral;
- os sistemas de informação e de formação.

A política institucional decorrente visa, entre outros,

- uma distribuição dos recursos orçamentais que possa contribuir para a redução das assimetrias regionais;
- o aumento da competitividade da economia caboverdiana e a sua integração progressiva no mercado mundial;
- maior eficiência na recolha e gestão da informação para fins económicos e financeiros.

Esta política institucional empenha o Governo na aplicação de medidas específicas como, por exemplo, a integração dos sistemas informáticos, a gestão das compras pelo Estado, a formação e organização dos recursos humanos, a descentralização de responsabilidades, a desburocratização em geral e o reforço da coordenação interdepartamental.

A nível da agricultura e do desenvolvimento rural, a adopção de princípios de racionalidade económica permitirá uma afectação mais racional dos recursos financeiros nos meios rurais. O ordenamento agrícola permitirá uma maior protecção do meio ambiente. A animação rural constituirá um factor primordial de educação e formação das populações. A promoção do emprego (agrícola ou não agrícola) irá travar o êxodo rural, contribuindo assim para resolver um dos problemas que mais afectam a população rural.

Neste contexto, o Ministério das Pescas, Agricultura e Animação Rural (MPAR) deverá assumir-se como animador institucional particularmente bem colocado, integrador das intervenções plurisectoriais e porta-voz privilegiado junto das populações.