

**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

**Mestrado em Economia e Gestão Aplicadas**

**Área de especialização | Agro-negócio**

Dissertação

**O processo de formulação, implementação e avaliação da  
política agrícola e de desenvolvimento rural em STP -  
Análise numa perspetiva da governança**

**Ludmila Fernandes Bragança Gomes**

Orientador(es) | Carlos Alberto Marques  
Pedro Damião Henriques

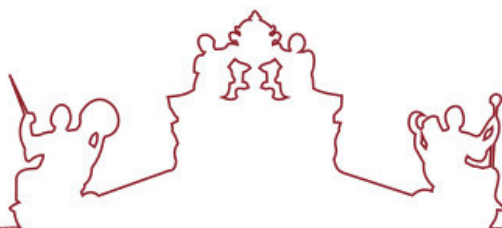
Évora 2021

---

---

---

---



**Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais**

Mestrado em Economia e Gestão Aplicadas

Área de especialização | Agro-negócio

Dissertação

**O processo de formulação, implementação e avaliação da  
política agrícola e de desenvolvimento rural em STP -  
Análise numa perspetiva da governança**

Ludmila Fernandes Bragança Gomes

Orientador(es) | Carlos Alberto Marques

Pedro Damião Henriques

Évora 2021

---

---

---

---

---



A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | Maria Raquel Lucas (Universidade de Évora)

Vogais | Maria da Conceição Rego (Universidade de Évora) (Arguente)  
Pedro Damião Henriques (Universidade de Évora) (Orientador)

## Dedicatória

*Dedico este trabalho:*

*Ao meu estimado Pai, Pedro Gamboa Bragança Gomes, que infelizmente já não se encontra entre nós, mas com certeza está vivo nas minhas lembranças e em cada atitude minha. Por ter-me ensinado desde cedo que “eu sou capaz de realizar tudo a que me proponho”.*

*Á minha mãe Urbina da Silva Fernandes, por estar sempre aqui...pronta e disponível para cada um dos seus filhos. A quem nada será suficiente para mensurar a minha admiração e o meu eterno agradecimento.*

*Ao meu filho, Daniel Lucas Gomes Correia...a pessoa que se tornou toda a minha motivação e toda minha vida. Significado de amor em mim. A minha verdadeira Luz.*

## **Agradecimentos**

Desde que iniciei este percurso tive sempre presente que este não seria um caminho isento de obstáculos. Houve momentos de dúvida e incerteza que caminharam lado a lado com momentos de coragem, criatividade e perseverança.

Nesta nova e desafiante etapa académica tive o privilégio de contar com o apoio de inúmeras pessoas e é chegado o momento de lhes dirigir o meu profundo reconhecimento e gratidão.

Agradeço primeiramente à Deus, pela saúde, força e pela motivação.

Ao Professor Doutor Carlos Alberto Falcão e o Prof. Doutor Pedro Damião de Sousa, pela confiança, disponibilidade, paciência, apoio académico e as, indispensáveis orientações. Um especial obrigado pela grande e excelente ajuda e incentivo durante a realização deste mestrado para os mesmos.

Ao Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural (MAPDR) e a Universidade de Évora, pelo pronto apoio sempre que foi solicitado.

Aos colegas do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, que sempre dispuseram se em ajudar, e que direta ou indiretamente, contribuíram em grande medida para a concretização deste trabalho.

A minha mãe (Urbina da Silva Fernandes), as minhas irmãs, aos meus irmãos, aos meus sobrinhos e ao meu amado filho, pelo estímulo e apoio incondicional desde a primeira hora, pela paciência e grande amizade com que sempre me ouviram, e sensatez com que sempre me ajudaram.

Aos meus amigos que em diversos momentos me souberam incentivar para continuar. Em especial agradeço amigas e companheiras neste mestrado, a Aida Sequeira e a Tanya Barreto, que sempre incentivaram me e serviram de exemplo e motivação.

## **Resumo**

Com este estudo pretende-se identificar os mecanismos de formulação, implementação e avaliação da política agrícola para o desenvolvimento do setor em São Tomé e Príncipe, e perceber até que ponto o momento-chave do processo da política agrícola (formulação, implementação e avaliação), ocorreram segundo uma perspetiva de eficácia e eficiência e se foram tidos em conta as dimensões que suportam a sua governança, principalmente a participação das diferentes instituições e a observância das leis do país.

O trabalho terá como o objetivo proceder a uma análise institucional das organizações responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política agrícola em S. Tomé, em particular do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, por forma a que os resultados permitam dar pistas para melhorar a coordenação das políticas e as suas práticas e a promover a sua eficiência e eficácia.

Para alcançar supracitados objetivos, foi utilizada uma metodologia de investigação qualitativa, com recolha de dados secundários e de dados primários (entrevistas e inquérito por questionário) que permitiram estabelecer a base teórica como suporte ao entendimento do exercício da governança e perceber o papel dos agentes e das instituições chaves com intervenção no processo, de formulação, implementação e avaliação da política agrícola, e qual o seu peso efetivo para a prossecução dos objetivos definidos.

A estratégia de análise de dados teve carácter descritivo, fruto do levantamento bibliográfico, para estabelecer o quadro e as relações entre diferentes atores e variáveis, mas também de carácter exploratório, pois foi feito tratamento estatístico dos inquéritos por questionário.

Os resultados por um lado, identificam as instituições, os atores pertinentes no processo, os sectores de atividade mais relevantes, a influência da falta de articulação nas instituições e agentes chaves, os constrangimentos que inviabilizam a eficácia e a ineficácia da política, além, de nos apresentar às principais medidas alternativas para alavancar a Política Agrícola de Desenvolvimento Rural.

**Palavras-chave:** São Tomé e Príncipe; política agrícola; desenvolvimento rural; governança; formulação; implementação; avaliação

## **Abstract**

This study aims to identify the mechanisms for the formulation, implementation and evaluation of agricultural policy for the development of the sector in São Tomé and Príncipe, and to understand the extent to which the key moment of the agricultural policy process (formulation, implementation and evaluation), took place from a perspective of effectiveness and efficiency and whether the dimensions that support its governance were taken into account, especially the participation of different institutions and compliance with the country's laws.

The work will aim to carry out an institutional analysis of the organizations responsible for the formulation, implementation and evaluation of agricultural policy in S. Tomé, in particular the Ministry of Agriculture and Rural Development, so that the results provide clues to improve the coordinating policies and practices and promoting their efficiency and effectiveness.

To achieve the aforementioned objectives, a qualitative research methodology was used, with collection of secondary data and primary data (interviews and questionnaire survey) that allowed establishing the theoretical basis to support the understanding of the exercise of governance and to understand the role of agents and of the key institutions that intervene in the process of formulating, implementing and evaluating the agricultural policy, and what is their effective weight in the pursuit of the defined objectives.

The data analysis strategy was descriptive, as a result of a bibliographical survey, to establish the framework and relationships between different actors and variables, but also of an exploratory nature, as statistical treatment of the surveys was carried out.

The results, on the one hand, identify the institutions, the relevant actors in the process, the most relevant sectors of activity, the influence of the lack of articulation in key institutions and agents, the constraints that make the effectiveness and inefficiency of the policy unfeasible, in addition to introduce us to the main alternative measures to leverage the Agricultural Policy for Rural Development.

**Key words:** São Tomé and Príncipe; agricultural policy; rural development; governance; formulation; implementation; evaluation

## Índice

<b>Índice de Figuras .....</b>	<b>9</b>
<b>Índice de Tabelas.....</b>	<b>10</b>
<b>Listagem de Abreviaturas e Siglas .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
1.1 Problema e Questão de Investigação .....	16
1.2 Objetivos Geral e Específicos .....	16
1.3 Organização do Trabalho .....	17
<b>CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E EMPÍRICO .....</b>	<b>20</b>
2.1 Governança .....	20
2.1.1 Governança para o Desenvolvimento ou Boa Governança .....	23
2.1.2 A governança e a governação em São Tomé e Príncipe .....	25
2.2 As políticas públicas e a política agrícola .....	27
2.2.1 Política Agrícola em São Tomé e Príncipe .....	30
2.3 O Ciclo das Políticas Públicas .....	31
2.3.1 Primeira Fase - Formação da Agenda .....	33
2.3.2 Segunda Fase - Formulação de Políticas .....	33
2.3.3 Terceira Fase - Processo de Tomada de Decisões.....	34
2.3.4 Quarta Fase – Implementação .....	35
2.3.5 Quinta Fase – Avaliação .....	37
<b>CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA AGRÍCOLA PARA O .....</b>	<b>40</b>
<b>DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E RURAL DE STP.....</b>	<b>40</b>
3.1 Quadro Internacional.....	40
3.2. Parceiros internacionais.....	43
3.2.1 O Banco Mundial (BM) .....	43
3.2.2 Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).....	44
3.2.3 Organização Internacional para a Agricultura e Alimentação (FAO) .....	45
3.2.4 Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).....	46
3.3 Quadro Nacional .....	47
3.2.1 Quadro Institucional.....	52
<b>CAPÍTULO 4 – A GESTÃO DO CICLO DA POLÍTICA AGRÍCOLA SANTOMENSE PARA O .....</b>	<b>58</b>
<b>DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS DIFERENTES GOVERNOS CONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>58</b>
4.1 Formulação da Política Agrícola para o Desenvolvimento Sustentável .....	58
4.2 A gestão dos ciclos de política agrícola em São Tomé.....	60
4.3 Os ciclos de política agrícola em São Tomé e Príncipe .....	64



4.3.1 XIV Governo Constitucional (2010 – 2012) .....	65
4.3.2 XV Governo Constitucional – governo de transição (2012–2014).....	66
4.3.3 XVI Governo Constitucional (2014 –2018) .....	67
4.3.4 XVII Governo Constitucional (Desde Outubro de 2018) .....	68
<b>CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA.....</b>	<b>71</b>
5.1 Enquadramento metodológico.....	71
5.2 A opção pelo estudo qualitativo de caso.....	72
5.3 A opção pelo estudo quantitativo de caso .....	75
5.4 A opção pelo estudo Misto .....	76
5.5 Instrumentos de recolha de dados .....	76
5.6 Seleção e caracterização da amostra .....	78
5.7 Tratamento e análise de dados .....	79
<b>CAPÍTULO 6 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>81</b>
6.1 Análise qualitativa das entrevistas semiestruturadas .....	81
6.1.1 Formulação das políticas.....	81
6.1.2. Implementação das políticas .....	84
6.1.3 Financiamento das políticas.....	85
6.1.4 Avaliação das políticas .....	86
6.2 Valoração da Contribuição de todos os Agentes Intervenientes no Ciclo da Política Agrícola de Desenvolvimento Rural.....	87
6.2.1 Formulação das políticas.....	88
6.2.2 Implementação das políticas .....	88
6.2.3 Avaliação das políticas .....	90
6.3 Valoração da Contribuição de cada Setor ou Atividade para alcançar às metas de Política Agrícola de Desenvolvimento Rural (PADR).....	91
6.4 Valoração do papel de entidades identificadas como relevantes para alcançar às metas do PADR .....	96
6.5 Valoração das diferentes condicionantes para o desenvolvimento do setor agrícola santomense .....	98
6.6 Valoração de recomendações e medidas alternativas para o desenvolvimento do setor agrícola santomense.....	99
6.7 Comparação da valorização das entidades públicas e privadas.....	103
<b>CAPÍTULO 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>109</b>
7.1 Conclusões .....	109
7.2 Limitações do Estudo .....	118
7.3 Pistas de Investigação futuras .....	118
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>120</b>

<b>ANEXO 2 – Guião de Entrevista Semiestruturada .....</b>	<b>124</b>
<b>ANEXO 3 – Guião de Questionário .....</b>	<b>130</b>

## Índice de Figuras

Figura 1 - Valoração média dos entrevistados sobre a participação e contribuição das diferentes entidades para a formulação da PADR .....	88
Figura 2 - Valoração média dos entrevistados sobre a participação e contribuição das diferentes entidades para a implementação da PADR .....	90
Figura 3 - Valoração média dos entrevistados sobre a participação e contribuição das diferentes entidades para a avaliação da PADR.....	91
Figura 4 -Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das culturas alimentares e de subsistência para as metas da PADR .....	92
Figura 5 - Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das culturas de exportação para as metas da PADR .....	93
Figura 6 - Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das culturas hortícola e frutícolas para as metas da PADR.....	94
Figura 7 - Valoração média dos entrevistados sobre o contributo da produção pecuária para as metas da PADR.....	95
Figura 8 – Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das produções agropecuárias para as metas da PADR .....	96
Figura 9 – Valoração media dos entrevistados sobre o contributo de diferentes entidades para as metas da PADR.....	97
Figura 10 –Valoração média dos entrevistados sobre as condicionantes do desenvolvimento da agricultura em São Tomé e Príncipe.....	99
Figura 11 - Valoração média dos entrevistados sobre os aspetos específicos para desenvolver a agricultura em São Tomé e Príncipe .....	100
Figura 12 - Valoração média dos entrevistados sobre as medidas alternativas para a PADR .....	101
Figura 13 - Valoração média dos entrevistados sobre as dificuldades na eficácia da aplicação da PADR .....	103

## Índice de Tabelas

Tabela 1- Listagem de questões em análise .....	14
Tabela 2- As fases do ciclo das políticas públicas, os intervenientes e os objetivos de cada etapa .....	32
Tabela 3- Áreas estratégicas do MAPDR, instituições, instrumentos e objetivos .....	57
Tabela 4- Identificação dos Entrevistados.....	79
Tabela 5 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas do desempenho do MAPDR e a própria instituição inquirida para as metas da PADR ....	104
Tabela 6 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas da contribuição dos diferentes grupos de culturas e pecuária para as metas da PADR ..	105
Tabela 7 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre a relevância de diferentes instituições para se atingir as metas da PADR .....	105
Tabela 8 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre os principais condicionantes para se atingir as metas da PADR.....	106
Tabela 9 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as principais medidas específicas para se atingir as metas da PADR .....	106
Tabela 10 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as principais medidas alternativas para se atingir as metas da PADR.....	107
Tabela 11 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as dificuldades identificadas na eficácia de aplicação da PADR .....	108

## **Listagem de Abreviaturas e Siglas**

BAD – Banco Africano de Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
BCSTP - Banco Central de São Tomé e Príncipe  
CADR- Centro Agrícola para o Desenvolvimento Rural  
CAPADRP- Carta Atualizada da Política Agrícola, de Desenvolvimento Rural e da Pesca  
CATAP- Centro de Aperfeiçoamento Técnico Agrícola e Profissional  
CIAT- Centro de Investigação Agronómica e Tecnológica  
CAADP - Programa Abrangente de Desenvolvimento Agrícola na Agricultura Africana  
EAA - Empresas agrícolas estatais  
ENRP – Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza  
ECOFAC - Ecossistemas Florestal de Africa Central  
FENAPA-STP - Federação Nacional dos Pequenos Agricultores de S. Tomé e Príncipe  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Africano  
FAO - Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
LCP/DR - Projeto de Luta Contra a Pobreza pelo Desenvolvimento Rural  
MAPDR - Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural  
MOPRNA - Ministério das Obras Públicas, Recursos Naturais e Ambiente  
MFEA - Ministério das Finanças e Economia Azul  
NEPAD - Nova Parceria para o Desenvolvimento Económico da África  
OGE - Orçamento Geral do Estado  
ONG - Organização Não Governamental  
PNIASAN – Plano Nacional De Investimentos Agrícolas Segurança Alimentar e Nutricional  
PAPAFPA - Programa de Apoio Participativo à Agricultura Familiar e Agricultura  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNADD - Plano Nacional de Desenvolvimento Durável  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPADPP - Projeto de Privatização Agrícola e Desenvolvimento de Pequenas Propriedades  
PDDAA - Programa Detalhado para o Desenvolvimento da Agricultura em África  
PAM - Programa Alimentar Mundial  
UNDAF-Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento

## CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende abordar o processo de formulação, implementação e avaliação da política agrícola santomense para o desenvolvimento, no período (2010-2020).

Tendo como referência os modelos de governança das políticas públicas, surgem duas questões centrais. A primeira, é se a sociedade civil tem participado ou não no processo da política agrícola santomense no período em análise. A segunda, é se na formulação da política agrícola para o desenvolvimento foram atendidos os fatores tidos como críticos para a eficácia, numa perspectiva de boa governança.

Pretende-se assim, dirigir esta investigação no sentido de compreender de que forma a política agrícola para o desenvolvimento tem sido formulada, implementada e avaliada, tendo como premissa os critérios de governança.

Consequentemente, procede-se ao levantamento documental do processo de formulação, implementação e avaliação da política agrícola, para efetuar uma análise crítica, em que as teorias da governança e os seus imperativos no domínio da gestão, especialmente ao nível das redes de atores, serviram de base.

Neste âmbito, e tendo como ponto de partida a política agrícola para o desenvolvimento, no período de 2010 a 2020, e o processo político que se desencadeia a partir dela, cumpre-se entender dois pressupostos: se está assegurada a eficiência e eficácia da mesma, nos vários momentos que a política atravessa, com enfoque nos tempos determinados de formulação, implementação e avaliação, e se, a política para o desenvolvimento cumpre, nesses momentos do seu processo político, as dimensões de boa governança (World Bank, 1992 e 1994). Estas dimensões são quatro, e incluem a gestão do setor público, a *accountability*, o quadro jurídico para o desenvolvimento, e a transparência e informação. A articulação integrada entre os fatores que caracterizam estas dimensões determinam a eficiência e a eficácia da prossecução do processo de desenvolvimento do estado (Belo, 2017).

No contexto do trabalho importa identificar conceitos que permitem estruturar as ideias e identificar um caminho condutor da investigação. Neste contexto, o conceito de governança surge enquanto exercício do poder no quadro político quando este contempla a participação de agentes externos às instâncias formais de decisão. É imprescindível, a compreensão da governança enquanto quadro que viabiliza a

participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, visto que permite o enquadramento das variáveis e o encontro de um caminho estruturante da investigação.

Neste contexto a administração pública não se restringe exclusivamente à implementação, assumindo o papel de coordenação das redes de entidades implementadoras, tratando-se de entidades públicas ou privadas.

A gestão do processo de políticas agrícola, tendo como referência o modelo da governança, levanta questões relacionadas com a participação de atores chave que atuam direta ou indiretamente no processo, sendo por isso essencial a compreensão destas participações, e em que fases do processo, através de que mecanismos e com que objetivos. Os diversos atores e instituições envolvidas no processo em causa, promovem a necessidade de entender a coordenação política e administrativa, e retirar assim ensinamentos para a operacionalização de uma política pública que atua em rede e onde as parcerias governamentais e não-governamentais colaboram para a prossecução dos objetivos políticos (Belo, 2017).

A partir destas questões, pretende-se construir uma análise abrangente e colaborar para a caracterização da política agrícola para o desenvolvimento. O problema base, sobre o qual se desenvolvem as questões centrais fica expresso nos seguintes moldes: em que medida existe a preocupação em definir uma política agrícola para o desenvolvimento, una e coerente, e em assegurar uma formulação, implementação e avaliação eficaz e eficiente dessa mesma política? (ver quadro 1).

Nestes termos importa caracterizar a política agrícola para o desenvolvimento, formulada nos últimos 10 anos e assim, e a partir desta, e tendo como referência o contexto agrícola para o desenvolvimento, determinar se esta foi ou não formulada segundo o entendimento de formulação de políticas de desenvolvimento, ou seja, se se tratou de uma política integrada.

De forma a caracterizar o processo da política agrícola para o desenvolvimento, torna-se necessário responder a uma questão base, da qual decorrem outras que especificam e aprofundam a análise dirigidas aos momentos do processo político identificado.

Tabela 1- Listagem de questões em análise

<b>Questões Base</b>		
<b>Em que medida existe a preocupação em definir uma política agrícola para o desenvolvimento una e coerente e em assegurar uma implementação e avaliação eficaz e eficiente dessa mesma política?</b>		
<b>Questão Transversal</b>		
<b>A sociedade civil participou ou não no processo da política agrícola no período em análise?</b>		
<b>Questões em cada fase</b>		
<b>Formulação</b>	<b>Implementação</b>	<b>Avaliação</b>
Em que medida a política agrícola para o desenvolvimento está definida de um modo uno coerente e claro?	Quais as estruturas de implementação da política agrícola santomense?	Quais as estruturas de avaliação da política de desenvolvimento?
Quem intervém na formulação da política agrícola para o desenvolvimento?	Quem intervém na implementação da política agrícola para o desenvolvimento?	Quem intervém na avaliação da política agrícola para o desenvolvimento?
Na formulação da política agrícola, foram atendidos os fatores tidos como críticos para a efetividade desta política numa perspetiva de boa governança?	Qual o grau de efetividade da política agrícola de desenvolvimento segundo os nela envolvidos?	Quem define os critérios de avaliação?
Como se processa a formulação de política agrícola para o desenvolvimento?	Como se processa a implementação da política agrícola para o desenvolvimento?	Como se processa a avaliação da política agrícola para o desenvolvimento?
Que objetivos foram formulados? Quem os define?	Como se assume o setor público face a agentes externos?	O que se pretende aferir com a avaliação?
Quem são os destinatários da política agrícola para o desenvolvimento?		

Fonte: adaptado pela autora de Belo, 2017.

Perceber as políticas agrícolas para o desenvolvimento implica um conhecimento do enquadramento, do processo e das suas variáveis, com a identificação de todos os participantes, em todas as etapas do processo, bem como o nível de participação em cada etapa. A investigação requer a observação e a avaliação de fenómenos de forma a ser possível a recolha de conteúdos e informação que viabilize a obtenção de respostas face à identificação das questões identificadas perante o ambiente em que o estudo se desenvolve.



A investigação desenvolvida tem como objetivo principal descobrir até que ponto existe uma estratégia integrada que serve de base à política agrícola para o desenvolvimento formulada no período em análise, bem como estudar quais os mecanismos de implementação e de avaliação definidos. Assim, o objetivo prende-se em analisar até que ponto existe uma preocupação em gerir todo o processo em que a *política agrícola* para o desenvolvimento se desenrola, com vista a maximizar o grau de eficácia alcançado.

Pretende-se estudar o processo da ação política, no que concerne às políticas agrícolas, compreendido aqui nos seus momentos-chave, entre a formulação da política, o processo de implementação, e o momento da avaliação. Visa-se ainda compreender e interpretar a política agrícola através dos seus agentes, da sua ação e dos valores e interesses que defendem, em cada momento do processo.

Assume-se assim o objetivo de abordar a perceção da ação dos atores influentes, identificar e caracterizar a sua ação, ao nível da participação no processo de formulação da política agrícola. O estudo dirige-se no sentido de entender se houve ou não participação de atores externos ao ambiente político, e após a sua identificação, e caso se revelem participantes, identificar o nível de participação.

O estudo e a proximidade ao tema selecionado em análise, “Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Agrícola para o Desenvolvimento - Análise na perspetiva da Governança”, parte das questões que a abordagem ao tema sugere e que se desenvolvem com base nessa questão.

O recurso à bibliografia consiste o fio condutor de toda a investigação, na procura de respostas para as questões definidas no modelo de análise. A pesquisa bibliográfica e documental, com recurso à legislação, a documentos de trabalho do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural (MAPDR) e a atas das reuniões, seminários e *ateliês* de validação dos projetos e programas agrícolas nos últimos 10 anos, permite um maior aprofundamento do tema adequado à interpretação do processo da política agrícola para o desenvolvimento.

O método qualitativo permite que a investigação decorra em conformidade com o próprio estudo, em concordância com o que o investigador encontra durante o processo, alterando a orientação inicialmente definida, quando justificável pela adaptação necessária à investigação e à profundidade do estudo que se pretende iniciar.

O desenho de investigação é assim aberto e flexível, sendo a sua definição um caminho construído no processo de investigação.

A metodologia adotada procura satisfazer a necessidade de entendimento da realidade do processo de políticas públicas, e nesta perspetiva adota-se como ponto de partida e de referência central a abordagem qualitativa, no sentido em que o método qualitativo permite a exploração no "terreno", a investigação e a própria formulação de perspetivas teóricas face à observação da realidade. Por outro lado, a perspetiva qualitativa permite, pela sua essência, a definição da realidade em estudo através dos seus agentes, dos participantes na ação, implicando nesta abordagem uma análise próxima dos atores, próxima das perceções, opções e perspetivas em cada etapa e que encaminham as decisões e revelam a posição política e técnica sobre as matérias.

O levantamento da rede de atores traz desafios à investigação e uma sempre crescente procura em revelar as sinergias e entender os padrões de participação. Para a estruturação da informação a obter junto dos atores com intervenção no processo de política pública elabora-se um conjunto de questões/inquérito, dirigidas às áreas específicas de cada interveniente. Todas as entrevistas ficam determinadas segundo um guião/inquérito que tem como base as perguntas delineadas no modelo de análise, perguntas às quais a investigação procura encontrar respostas.

Relativamente ao processo de recolha de informação, esta processa-se de forma a possibilitar a realização de entrevistas presenciais, estabelecidas através de uma conversa aberta onde as questões são respondidas de forma estruturada, seguindo o inquérito, permitindo assim um maior conhecimento das áreas e do posicionamento de cada interveniente.

### **1.1 Problema e Questão de Investigação**

Estudar como as Instituições devem formular, implantar e avaliar as políticas agrícolas e como as mesmas devem ser desencadeadas na perspetiva do desenvolvimento agrícola sustentado e inclusivo de São Tomé e Príncipe.

### **1.2 Objetivos Geral e Específicos**

O objetivo geral foi proceder a uma análise institucional das organizações responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política agrícola em S.

Tomé, em particular do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, por forma a melhorar a coordenação das políticas e as suas práticas e a promover a sua eficiência e eficácia.

Para responder a este objetivo geral, contribuíram os seguintes objetivos específicos:

- Levantar o quadro legal e organizacional do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural;

- Identificar a contribuição e a valoração de todos os agentes intervenientes no ciclo da Política Agrícola de Desenvolvimento Rural;

- Identificar a contribuição e a valoração de cada Setor ou Atividade para alcançar às metas de Política Agrícola de Desenvolvimento Rural (PADR), consideradas na Carta Atualizada da Política Agrícola Santomense;

- Identificar o papel e a valoração de entidades identificadas como relevantes para alcançar às metas do PADR, consideradas na Carta Atualizada da Política Agrícola Santomense;

- Identificar e valorar as diferentes condicionantes para o desenvolvimento do setor agrícola santomense, consideradas na Carta Atualizada da Política Agrícola Santomense;

- Identificar e valorar os aspetos específicos para o desenvolvimento do setor agrícola santomense;

- Identificar e valorar recomendações e às medidas alternativas para a Política Agrícola para o Desenvolvimento Rural (PADR);

- Identificar e valorar as dificuldades na eficácia da aplicação da Política Agrícola para o Desenvolvimento Rural (PADR)”

- Proceder à comparação da valorização das entidades públicas e privadas no desenvolvimento da PADR;

### **1.3 Organização do Trabalho**

O trabalho desenvolvido estrutura-se conforme a orientação da pesquisa delineada de forma a melhor entender a gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política agrícola para o desenvolvimento. A pesquisa

percorre assim, em cinco capítulos, a exposição da recolha de informação a par com o alinhamento teórico face à perspetiva de adequação ao modelo de governança na gestão da política agrícola para o desenvolvimento.

A estrutura do trabalho reflete a estrutura da investigação empreendida na abordagem ao tema, no sentido de encontrar resposta para as perguntas postas, necessitando assim de um enquadramento ao nível do desenvolvimento agrícola, e internacional, bem como do enquadramento teórico que serviu de base ao conceito de governança.

A construção da estrutura sustenta-se na própria linha de investigação sobre os intervenientes nas várias etapas do processo da política agrícola para o desenvolvimento. O tema “**O Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural em STP – Análise numa Perspetiva da Governança**” permite a exploração que consistiu na política agrícola para o desenvolvimento e desenvolve uma abordagem aos interlocutores, procurando as respostas às questões iniciais.

A presente dissertação está organizada em cinco capítulos conforme se segue:

O **Capítulo 1** integra o enquadramento e a justificação da escolha do tema, o problema e a definição dos objetivos de investigação, a metodologia e a organização da dissertação.

O **Capítulo 2** corresponde ao enquadramento teórico do tema em estudo, à revisão da literatura de gestão de políticas públicas e de política agrícola bem como do levantamento do quadro legal e orgânico, relatórios de programas, instrumentos e outra informação disponível, sobre a evolução da situação passada e o diagnóstico da situação atual no que respeita aos modelos de governança das políticas agrícolas. Este capítulo determina a orientação teórica seguida ao longo do estudo, no encontro necessário com os conceitos de governança, a correlação entre governança e o desenvolvimento, para além da abordagem a conceitos que suportam o estudo na sua vertente de análise à política agrícola e ao processo político. Através destes conceitos e do alinhamento entre as várias etapas da política agrícola, com incidência nas três etapas consideradas, formulação, implementação e avaliação, torna-se possível traçar o percurso da política agrícola para o desenvolvimento e compreender qual a participação de atores

governamentais ou não governamentais, e de que modo estes viabilizam a persecução dos objetivos definidos, em conformidade com as exigências da sociedade ou reflexo de compromissos internacionais, face ao contexto de política externa na relação que se estabelece entre os estados.

Este capítulo utiliza a bibliografia que serviu de orientação teórica para a exploração do tema, e a legislação sobre o tema, assim como a documentação referente às atas das reuniões e seminários que permitiram a materialização das referidas políticas, projeto e programas a nível agrícola.

O **Capítulo 3** faz o enquadramento da política agrícola para desenvolvimento agrícola e rural de STP.

No **Capítulo 4** aborda-se a gestão do ciclo da política agrícola santomense para o desenvolvimento sustentável nos diferentes governos constitucionais. Ainda neste capítulo será feita uma caracterização do contexto de São Tomé em termos das políticas agrícolas.

O **Capítulo 5** é constituído pela metodologia aplicada no desenvolvimento da investigação.

O **Capítulo 6** apresenta os principais resultados obtidos nos inquéritos e correspondente análise e discussão. Aqui, procede-se às conclusões que o trabalho suscita, apresentando-se assim o resultado face ao percurso de investigação, procurando-se dar resposta às questões inicialmente formuladas.

### O **Capítulo 7**

Contempla as considerações finais que incluem as conclusões, as limitações e as pistas de investigação futura.

## **CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E EMPÍRICO**

Neste capítulo procede-se ao enquadramento teórico do tema em estudo, à revisão da literatura de gestão de políticas públicas e de política agrícola bem como do levantamento do quadro legal e orgânico, relatórios de programas, instrumentos e outra informação disponível, sobre a evolução da situação passada e o diagnóstico da situação atual no que respeita aos modelos de governança das políticas agrícolas. Ainda neste capítulo será feita uma caracterização do contexto de São Tomé em termos das políticas agrícolas.

Através dos conceitos de governança e a sua correlação com o desenvolvimento na vertente de análise à política agrícola e ao processo político, e do alinhamento entre as várias etapas da política agrícola, com incidência nas três etapas consideradas, formulação, implementação e avaliação, torna-se possível traçar o percurso da política agrícola para o desenvolvimento e compreender qual a participação de atores governamentais ou não governamentais, e de que modo estes viabilizam a persecução dos objetivos definidos, em conformidade com as exigências da sociedade ou reflexo de compromissos internacionais.

### **2.1 Governança**

Não há uma definição generalizadamente aceite de governança. Diferentes organizações internacionais relevantes apresentam diferentes propostas de definição. Segundo a FAO, a governança é definida pelos processos por meio dos quais os atores públicos e privados articulam seus interesses, enquadram e priorizam as suas questões, e tomam, implementam, monitorizam ações para fazer cumprir as decisões (<http://www.fao.org/policy-support/governance/en/>). Outra agência ou programa da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento, o PNUD, define governança como “o exercício da autoridade económica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país em todos os níveis que compreende mecanismos, processos e instituições por meio das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e mediam suas diferenças” (PNUD/RDH, 1997). Para o Banco Mundial, a governança “é o processo por meio do qual, atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Mundial, 2017). Para o Fundo Monetário Internacional (FMI),

governança é o “processo pelo qual as instituições públicas conduzem assuntos públicos e gerenciam recursos” (ONU O. d., 2012). E por fim, a OCDE define a governança como o “uso de autoridade política e exercício de controlo em uma sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento social e econômico, que abrange o papel das autoridades públicas em estabelecer o ambiente em que os operadores econômicos funcionam na determinação e na distribuição de benefícios, bem como a natureza da relação entre o governante e o governado” (OCDE, 2015).

No entanto, estas definições têm todas em comum a referência a processos, a mecanismos, a instituições, à maneira, ou à forma de gerir a “coisa” pública pelos Governos. Na literatura sobre governança, podemos ainda encontrar outras definições de governança com denominações relativas a como, ao modo, a políticas, a instrumentos e a medidas.

Subjacente a qualquer destas denominações está a ideia de que os Governos podem usar diferentes abordagens e estratégias tendo por base: o Estado, através do poder legal que resulta da representação democrática do povo; os mercados, através da escolha de incentivos, estruturais ou operacionais, que afetam as decisões; e as redes, através do conjunto de instituições que nos diferentes domínios intervêm nas ações (Molenveld, 2020).

Pode dizer-se que existe uma relação intrínseca entre a governança e a governabilidade, pois a governança constrói-se com base no exercício do poder. No entanto, a governança vai além da governabilidade pois tem um carácter mais amplo. Enquanto o ‘governo’ está relacionado com as instituições formais do Estado com a finalidade de estabelecer a ordem pública e orientar atividades coletivas, a governança envolve as relações institucionais entre o Estado, a sociedade civil e os indivíduos. Assim, o conceito de governança vai para além da governação, pois abarca o envolvimento de diferentes atores da sociedade, não se centrando apenas no exercício político. A governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema económico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais e associações de diversos tipos. “Enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal,

vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo” (Belo, 2017).

Além disso, na construção do conceito de governança é imprescindível considerar a capacidade de identificar os problemas da sociedade e de formular políticas adequadas, bem como a capacidade em constituir as ferramentas de forma a mobilizar os meios e recursos necessários à implementação, e a própria capacidade de liderança do estado assumida no processo de políticas públicas.

Sabe-se que a análise das políticas públicas tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação.

Assim, se a participação do estado é nula ou o seu âmbito de atuação muito reduzido e a sociedade assume o papel da formulação da política ao determinar tanto a especificação dos objetivos, como de como os objetivos são alcançados, estabelece-se uma independência da sociedade face às decisões diretas do estado. Por oposição, encontra-se o processo de formulação da política segundo um modelo fortemente marcado pela presença do estado, recorrendo este a uma forte regulação das atividades da sociedade, ao especificar os objetivos e a forma como estes serão alcançados. Em termos intermédios, encontra-se os momentos de integração dos dois polos no momento de formulação, quando os papéis se cruzam e encontram forma de interação, quer na especificação dos objetivos em si, quer na especificação de como os objetivos são alcançados (Jordan, 2005).

Tem-se constatado uma grande mudança no que respeita à supremacia dos atores que desempenham um papel orientador da sociedade, ao nível das influências exercidas económica e socialmente, bem como ao nível dos valores sociais a vigorar e a defender. Este cenário, obriga que as instituições do estado se aperfeiçoem para dar respostas a nova visão, quer ao nível da formulação quer ao nível da implementação das políticas públicas e, ou principalmente, no momento necessário de avaliação das mesmas. Neste sentido, o estado torna-se permeável e inclusivo a novas formas de influência de atores externos ao ambiente do sistema político (Milward&Provan, 2000).

Esta situação condiciona a eficiência do papel do estado, além de impossibilitar uma avaliação clara sobre o real papel que as organizações governamentais exercem de



facto em cada estágio das políticas públicas, assumindo um papel de coordenação necessário ao funcionamento do estado e das suas instituições, bem como dos outros atores fora do sistema político (Belo, 2017).

Neste contexto cresce a área de influência do setor privado e das redes compostas pela sociedade civil, num ambiente político que se pretende de maior eficiência e controlo sob as políticas públicas, por parte do estado. Os cidadãos participam cada vez mais no sistema político através do contributo direto na ação da administração pública, envolvendo-se mais no processo de implementação das políticas públicas (Pierre, 2000)

A governança colabora para um entendimento do que entende ser a ação participativa e responsável de todos os atores intervenientes, com papéis diferentes na política pública para o desenvolvimento. No documento das (Nations, 2006) refere-se à necessidade de uma coordenação coerente face à presença de múltiplos atores no ciclo das políticas públicas onde influem múltiplos interesses e se revelam diferentes objetivos na arena da política pública.

### **2.1.1 Governança para o Desenvolvimento ou Boa Governança**

Em 1989, o Banco Mundial considerou que "uma crise de governança" estava subjacente aos problemas de desenvolvimento da África, (G., 2014). O conceito de assegurar uma boa governança, surge a partir de reflexões do Banco Mundial (BM), “tendo em vista a necessidade de aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”. O pressuposto é o de que é possível a partir de desenvolvimento de políticas com base em conceitos de governança impactar uma variedade de resultados para os países em desenvolvimento, particularmente o crescimento e desenvolvimento económico.

Para o BM, a boa governança consiste em um serviço público eficiente, um sistema judicial confiável e uma administração que é responsável perante o público. O BM começou por considerar quatro elementos como indispensáveis para a boa governança (Bank, 1992), nomeadamente: 1) A gestão do setor público enfatizando a necessidade de gestão financeira e de recursos humanos através de melhorias do orçamento, contabilidade e relatórios e erradicação da ineficiência particularmente em empresas públicas; 2) A responsabilidade em serviços públicos, incluindo contabilidade

eficaz, auditoria e descentralização, e geralmente tornando os funcionários públicos responsáveis pelas suas ações e recetivos aos consumidores; 3) Um quadro jurídico previsível com regras conhecidas de antemão, um judiciário confiável e independente com os mecanismos de aplicação da lei; e 4) A disponibilidade de informações e transparência para potencializar a análise de políticas, promover o debate público e reduzir o risco de corrupção.

Normalmente, os programas levados a cabo pelo Estado são realizados com certa ineficiência, pois as ações estão sempre acompanhadas pela falta de recursos financeiros e ou humanos, por falta de capacidade em se organizar, ou por falta de legislação de suporte à ação, no que o banco mundial chama a atenção para ser formado um quadro jurídico (Bank, 1994).

Para esse efeito foram propostos indicadores de Governança (WGI) que constituem uma ferramenta importante para se avaliar as diferenças entre os países e as alterações no desempenho destes ao longo do tempo, a respeito das principais dimensões da governança (Institute, 2008).

Os autores dos WGI definem governança como as tradições e instituições por meio das quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são escolhidos, monitorizados e substituídos. Também diz respeito a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia e o respeito dos cidadãos e do estado às instituições que regem as interações socioeconómicas entre eles (Institute, 2008).

Os WGI medem seis grandes dimensões de governança captando os principais elementos desta definição, nomeadamente: a voz e responsabilidade; a estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; a eficácia do governo; a qualidade normativa; o regime de direito e o controle da corrupção (Institute, 2008).

A eficácia da economia do país, a gestão de todos os recursos disponíveis ao estado, e a gestão do nível de participação dos vários grupos de interesse no sistema político, com a conseqüente necessidade de equilíbrio na permeabilidade do sistema às pressões da sociedade, determinam o grau de eficiência do estado. A capacidade de resposta governamental quer enquanto órgão regulador, quer enquanto ator direto na sociedade, bem como a competência que este apresenta em manter os níveis de satisfação da sociedade num nível aceitável, permite a continuidade governativa, e ser,

desta forma, entendido como órgão executor, e formulador das políticas públicas. Assim, governança transcende os limites convencionais de administração pública, no palco de um sistema integrado de auto-organização, onde as redes entre organizações constituem elementos essenciais ao processo (Belo, 2017).

Portanto, através de modelos de governação estáveis, ou assim considerados, o desenvolvimento seria promovido, identificando-se procedimentos e modelos de implementação de uma cultura de prestação de contas, alterando-se o modelo de um estado fechado ao cidadão. Conforme referência em (Bank, 1992), os estados recetores da ajuda devem ser capazes de manter e incrementar o desenvolvimento, através da organização do estado eficiente e facilitador das medidas de desenvolvimento implementadas. Para este exercício colabora uma administração pública esclarecida da sua missão e participativa no processo de implementação, quer ao nível da responsabilidade direta, quer ao nível da coordenação de atores de intervenção. Os atores devem então estar alinhados com o exercício da governança e ao que a esta corresponde ao nível da responsabilização das ações, num processo de *accountability*, bem como para os resultados obtidos de uma forma eficiente e eficaz na gestão dos recursos que usam (Belo, 2017).

Formuladores de políticas, grupos da sociedade civil, doadores de ajuda e académicos de todo o mundo concordam cada vez mais com o fato de que a boa governança importa para o desenvolvimento (Institute, 2008).

### **2.1.2 A governança e a governação em São Tomé e Príncipe**

As políticas agrícolas, enquanto objeto deste estudo, configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos. (Araújo, 2017)

Com base nesses pressupostos teóricos, a boa governação continua a ser um grande desafio para São Tomé e Príncipe. É certo que primeiros passos foram dados no

que tange a afirmação da democracia e com a percepção de uma abertura das autoridades para a implementação dos princípios de boa governação na gestão dos bens públicos. Entretanto, a operacionalização destes princípios sofre ainda de inúmeros constrangimentos estruturais, o que faz com que os progressos ainda sejam limitados a vários níveis (maturidade do sistema político, reforço do controlo do executivo, modernização da administração pública, acesso à justiça, eficácia e transparência na gestão das finanças pública (Planeamento, 2012)

A Constituição da República dispõe de um quadro de referência coerente com vista a assegurar os pré-requisitos necessários para o funcionamento de uma sociedade democrática. A liberdade de imprensa e de expressão já é uma realidade no país. Os cidadãos têm acesso a leis através das publicações no Diário da República, mas este acesso é limitado pelo alto preço cobrado pelos mesmos, associado à falta de sensibilização pelos órgãos competentes à população para a existência desse serviço público, e de igual forma, tem acesso as sessões de debate na Assembleia Nacional em diferentes canais (secção pública, publicação dos jornais da Assembleia na internet, transmissão em direto das sessões da plenária através da Rádio Nacional).

Porém, o quadro legal santomense carece de modernização em vários domínios para a correção das fraquezas ainda existentes, nomeadamente, a instabilidade política. (Planeamento, 2012). Com exceção do XVII Governo Constitucional que governou até o final do mandato, a gestão dos assuntos públicos foi caracterizada ao longo do último decénio por mudanças frequentes de governos (quatro mudanças em 5 anos).

Estas mudanças de executivos têm-se traduzido em alterações significativas das equipas ministeriais, alterações de prioridades políticas e abandono dos dossiers anteriores. A ação do Estado fica assim marcada por momentos de descontinuidade, tornando difícil dar sequência ao processo de reformas com sustentabilidade (Planeamento, 2012).

A conjuntura política do País é, hoje, o maior entrave para o processo de boa governança. Embora a constituição consagre o parlamento como a mais alta instituição legislativa do país e dotada de poder de controlo, estas duas funções, legislativa e de controlo, são pouco exercidas pelo mesmo. Por outro lado, regista-se a lentidão no processo de discussão e aprovação dos projetos de lei e muitos deles nem sequer conhecem a fase inicial do processo (votação na generalidade). Da mesma forma, o

debate parlamentar sobre as opções de desenvolvimento e os princípios das políticas públicas, bem como as atividades de controlo ao nível das comissões especializadas ainda não correspondem ao desejado (Planeamento, 2012).

Por fim, importa ressaltar o esforço dos países em desenvolvimento, aonde São Tomé e Príncipe está inserido na adoção dos princípios da boa governança. A semelhança da maioria dos países da CPLP, São Tomé e Príncipe formulou, com o apoio da FAO, as suas estratégias nacionais para a governança da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com enfoque multidimensional e opção pela inter-setorialidade, o que implica a implementação dos mecanismos de coordenação previstos nas estratégias (institucionais, coordenação política, participação e execução técnica). Todavia, ainda não existe um plano detalhado para cada país, pois a prioridade dada à governança ainda não se traduz, na maioria dos casos, em ações específicas para o seu reforço e com a participação efetiva dos produtores familiares.

No que respeita a boa governação, São Tomé e Príncipe ocupou 63º lugar no Índice de Perceção da Corrupção (CPI), da Transparência Internacional para o ano 2020, atingindo uma pontuação de 2.8 pontos (Integridade., 2020).

## **2.2 As políticas públicas e a política agrícola**

A política pública no século XVIII e XIX tinha como o objetivo primordial a segurança pública e a defesa externa em caso de ataques. Hoje o Estado é desafiado a lidar com uma nova abordagem política relacionada com o bem-estar da sociedade, em diversas áreas, nomeadamente, saúde, educação, segurança alimentar, entre outras.

Para alcançar resultados nestas áreas e promover o bem-estar da sociedade, os governos socorrem-se de políticas públicas. Estas podem ser definidas como “um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade” (SEBRAE-MG, 2008). Dito de outra maneira, as políticas públicas são as ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

Fatores como a conceção política e ideológica, a estrutura de Estado e o modelo de desenvolvimento exercem grande influência sobre as formulações das políticas públicas, chegando a definir, em determinadas circunstâncias, tanto a sua orientação como o seu conteúdo.

As políticas públicas, para obterem sucesso entre os objetivos constitucionais, devem procurar resultados de longo prazo. Nesta perspectiva, a política pública, mais do que gerenciar o presente deve identificar mecanismos que possibilitem um futuro com maior equidade política, econômica, social e ambiental.

As políticas são adotadas pelos governantes, mas tendem a ser formuladas e implementadas pelo Estado ou agências do estado (Ellis, 1992). Governar refere-se ao grupo de pessoas que estão em comando para dirigir o país num momento determinado, enquanto o termo Estado refere-se ao grupo de públicos ou instituições públicas e burocracias que estão disponíveis para servir o povo, para o qual o governo está em posição de exercer as suas regras. Outra forma de se entender esta diferença, é que o governo está preocupado em fazer ou tomar decisões políticas, já, o estado está preocupado em administrar e impor as decisões tomadas pelo governo (Ellis, 1992).

Na verdade, em resposta às solicitações exteriores, os governos tomam decisões, de forma a resolver as propostas apresentadas, onde a relação com a lei, a legalidade dos atos está presente e torna-se preponderante no processo de implementação das políticas públicas. Cabe ao formulador de políticas públicas conseguir perceber, compreender e selecionar as diversas procuras e alternativas para as satisfazer os objetivos.

No processo de discussão, criação e execução das políticas públicas, encontra-se basicamente dois tipos de atores: os ‘estatais’ ou públicos (oriundos do Governo ou do Estado) e os ‘privados’ (oriundos da sociedade civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia) (SEBRAE-MG, 2008).

Por outro lado, os governos atribuem legitimidade às políticas públicas no sentido de que estas são tidas como obrigações legais que regem a obediência por parte dos indivíduos. Independentemente dos valores e normas que se pretende harmonizar, a política pública pode confrontar-se com resistências na sociedade (Dye, 1995).

As regras definem as escolhas para o caminho e como o jogo deve ser jogado (ou que concepção de desenvolvimento) e, por outro, o objetivo dos jogadores, dentro desse conjunto de regras, é o resultado, ou seja, busca-se ganhar o jogo pela melhor combinação de habilidades, estratégias e coordenação. (SEBRAE-MG, 2008)

Para (Theodore, 1964,1972), é possível classificar uma política pública, segundo o quadro teórico desenvolvido tendo como base a sua natureza, o objetivo final da política, determinando tipologias que designa por políticas de carácter distributivo, redistributivo, regulador e constitutivo. Uma política distributiva procura conforme a sua própria designação, a distribuição de benefícios na sociedade, através da alocação de bens e serviços públicos em benefício de toda a comunidade, procurando assim a harmonização da sociedade. Da mesma forma, a política redistributiva procura uma harmonização da sociedade com a atribuição de benefícios a grupos específicos da sociedade, através de bens e serviços provenientes de grupos favorecidos. Por outro lado, a terceira categoria de política pública, a política de carácter regulador define a imposição de medidas tidas como necessárias para a concertação da sociedade, através de uma ação dispersa pela comunidade ou dirigida a um grupo específico. Por fim, a tipologia constitutiva permite estabelecer a base sobre a qual se determinam as restantes políticas, numa orientação delimitativa das políticas.

Quando se fala da Política Agrícola, especialmente nos países em desenvolvimento, está – se a referir à política setorial que afeta diretamente os agricultores. Dentre essas políticas, destaca – se a política de preços, política de marketing, política de irrigação, política de investigação, política de reforma agrária, política de mercado, política comercial (de importação e exportação), política de crédito, política de tecnológica e de mecanização. Estas políticas são implementadas pelo estado com intuito de influenciar o desenvolvimento social e económico do setor agrícola, inserido na economia rural em geral, na qual se integram outras formas de atividade, adicional a produção agrícola (Ellis, 1992).

O Estado intervém no contexto económico em três categorias, nomeadamente, aos níveis de preços e tendências para produção agrícola e fatores de produção agrícolas, por meio de instituições envolvidas seja no mercado das matérias primas e produtos agrícolas e da distribuição de fatores e tecnologias agrícolas, e por último, na criação de tecnologias e sua transmissão aos agricultores. Essas três categorias são muitas vezes referidas como políticas de preço, políticas institucionais e políticas tecnológicas, respetivamente (Ellis, 1992).

A literatura sobre a política de agrícola em países em desenvolvimento muitas vezes apresenta contraste entre políticas de preços e políticas tecnológicas, ignorando as políticas institucionais (Ellis, 1992).

### **2.2.1 Política Agrícola em São Tomé e Príncipe**

Em São Tomé e Príncipe as perspectivas de mudanças no setor agrícola dependem do aproveitamento integral do potencial dos recursos naturais do país.

O Estado deve concentrar o seu esforço e a sua capacidade de realização na execução de programas viáveis do ponto de vista económico. A experiência internacional parece mostrar que a utilização de mecanismos artificiais como subsídios aos produtos e ao financiamento da produção apenas concentra mais a renda e estimula distorções locativas que terminam por inibir ou retardar o processo de desenvolvimento autossustentado (Coelho, 1995).

O desenvolvimento agrícola em São Tomé e Príncipe, tem sido marcado pela implantação de inúmeros planos, programas e projetos no âmbito da política agrícola para o desenvolvimento. Todavia, o alcance das transformações esperadas tem sido insuficientemente concretizado e seus efeitos muito localizado. Em suma, por várias razões, o modelo de desenvolvimento agrícola aplicado em São Tomé e Príncipe nas últimas décadas não gerou dinamismo suficiente para aproveitar com eficiência a mão-de-obra e os recursos naturais existentes e para otimizar o potencial económico do País (Coelho, 1995).

Sabe se que, a agricultura é uma atividade caracterizada pela presença de elevado grau de risco e incerteza. Em geral os riscos de produção envolvem efeitos na produtividade causados por eventos aleatórios da natureza, como falta de chuvas, pragas, entre outros (Coelho, 1995).

A forma adequada para reduzir esse risco em São Tomé e Príncipe é a introdução de sistemas sustentáveis de produção, nomeadamente cultivo protegido, a ampliação e sistematização dos programas de irrigação, com vista a reduzir a sazonalidade de produção, e a organização de mercado para comercialização.

Em Fevereiro de 2002, os Ministros de Agricultura dos Países Africanos, incluindo de STP, adotaram na XXII Conferencia Regional para África uma resolução sobre etapas chaves a considerar no domínio agrícola, no quadro da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Para implementar a referida resolução foi aprovado, em julho de 2002, o Programa Detalhado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (PDDAA) (Ministério da Economia, 2006).



A estratégia conjunta PDDAA/NEPAD consistiu em fixar objetivos quantitativos de mobilização dos recursos necessários para a realização dos investimentos no setor agrícola. Entre estes decidiu-se afetar no mínimo 10% do orçamento nacional ao setor agrícola, em conformidade os compromissos assumidos no âmbito da declaração de Maputo e criar um quadro de referência para o financiamento bilateral e multilateral coordenado do setor (Ministério da Economia, 2006).

Em resumo, o ambiente de crescimento dos níveis de atividade no setor primário (a pecuária, floresta e pescas), passa pela necessidade de equacionar a relação entre os mecanismos que garantam a consolidação dos fatores que sustentam a economia de escala como a capacidade de absorção de tecnologia e consequente modernização do tecido empresarial, a competência técnica e internacionalização da produção e dos fatores produção, a observância dos critérios de financiamento e a gestão de riscos de crédito, bem como a eficácia das medidas de políticas com a estruturação do modelo de planeamento. (Ministério da Economia, 2006)

O espaço rural em São Tomé e Príncipe exige maior concentração de intervenção estratégica, quer na área de promoção de investimento em infraestruturas com o objetivo de garantir maior capacidade local de oferta de bens alimentares, quer no sentido de promover um ambiente sustentável de segurança alimentar, criação de emprego, contribuindo assim para a diversificação da economia. Tratando-se de um objetivo que implica maior coordenação nas áreas de intervenção do Governo, o setor privado, a sociedade civil e os doadores e financiadores, a reorganização do setor agrícola e a articulação da estratégia de redimensionamento do papel do espaço rural na produção de rendimento social, constitui uma pré-condição de luta contra a pobreza. (Ministério da Economia, 2006)

Dentro destes pressupostos, o Estado para responder à supracitada estratégia, vem implementando diversos projetos agrícolas, nomeadamente, PRIASA, COMPRAM e diferentes (TCPs) financiados pela FAO, em diversos subsectores como o da suinicultura, produção agrícola.

### **2.3 O Ciclo das Políticas Públicas**

O processo político tem início quando a sociedade identifica “problemas sociais e económicos que podem ser resolvidos pelos esforços governamentais” (Bryner, 2010)

citado por (Belo, 2017), suscitando assim a necessidade de resolução e intervenção através da participação dos agentes competentes em cada fase do processo.

Lasswell (1971), citado por (Belo, 2017) divide o ciclo das políticas públicas em sete etapas: reunião de informação; promoção das opções aos envolvidos no processo; indicação da ação; indicação das sanções para quem desrespeita a política; aplicação da política pública através dos meios adequados, tribunais e outros órgãos competentes; finalização; e a avaliação dos resultados face aos objetivos iniciais.

Assim, o processo de políticas públicas é tido como um processo político-social que implica sucessivas etapas desde a identificação do problema até à avaliação das soluções encontradas, onde participam múltiplos atores. As fases desse processo, também chamado de ciclo das políticas públicas, são apresentadas na tabela seguinte, indicando os principais atores e os objetivos de cada fase.

Tabela 2- As fases do ciclo das políticas públicas, os intervenientes e os objetivos de cada etapa

<b>Fases</b>	<b>Etapas da Política Pública</b>	<b>Principais atores envolvidos</b>	<b>Objetivos</b>
Primeira Fase	Formação de Agenda	Universo político	Seleção de prioridades
Segunda Fase	Formulação de Políticas	Subsistema político	Apresentar soluções ou alternativas
Terceira Fase	Processo de Tomada de Decisão	Decisores governamentais	Escolher às ações
Quarta Fase	Implementação	Subsistema político	Executar às políticas
Quinta Fase	Avaliação	Universo político	Avaliar as políticas

**Fonte:** Adaptado pela autora de Belo, 2017& Coelho, 1995.

É relevante perceber a diferença entre encontrar soluções para os problemas e buscar soluções para colmatar as suas causas, pois, mais do que a participação eficiente ou ineficiente das instituições no processo de implementação e mais do que o número de atores envolvidos, é nesta diferença que reside e que se determina a eficácia de uma política (Belo, 2017)

Consoante a natureza da política em questão e o nível de complexidade do tema, os peritos podem ser chamados a participar no processo de formulação conjuntamente com a classe política, aqueles que operam diretamente com a política e conhecem as possíveis falhas e sucessos dos processos, naquela que se aproxima de uma construção mais estreita entre o que é a definição das ideias e a aplicabilidade das mesmas. (Belo, 2017)

Para compreender o ciclo da política pública, passa-se, em seguida, à descrição detalhada do que compreende cada fase de forma breve.

### **2.3.1 Primeira Fase - Formação da Agenda**

É impossível para os atores públicos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes numa sociedade simultaneamente, uma vez que estes são abundantes e os recursos necessários para os solucionar são escassos.

O processo de definição da lista dos principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas (SEBRAE-MG, 2008).

Existem uma série de elementos que contribuem para que determinados problemas sejam incluídos na agenda governamental. Geralmente, esses problemas são identificados pela existência de indicadores problemáticos de uma situação, uma série de informações que mostram a condição de determinada questão que até então não recebia atenção governamental que poderá ser objeto da ação do poder público, e pelo feedback das ações governamentais, os resultados obtidos com ações anteriores sobre questões que apontam falhas nas medidas adotadas pelo referido programa avaliado ou outros problemas (SEBRAE-MG, 2008).

Os processos institucionais também desempenham um relevante papel na definição da Agenda. Como exemplo, pode-se citar o fato de que os períodos de transição de governos são apontados como aqueles onde a Agenda muda com maior facilidade, o que também demonstra a importância da visão dos políticos sobre quais temas devem receber maior atenção. Porém, cabe ressaltar que, mesmo que uma questão se insira na Agenda Governamental, isso não significa que ela será considerada prioritária. Isso só ocorre quando diversos fatores se juntam, nomeadamente, a vontade política, a mobilização popular e a percepção de que os custos de não resolver o problema serão maiores que os custos de os resolver.

### **2.3.2 Segunda Fase - Formulação de Políticas**

A partir do momento em que uma situação é vista como problema e se insere na Agenda Governamental, é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucioná-la. Este processo, no entanto, não ocorre de maneira “pacífica”, uma vez que

geralmente haverá grupos a favor e outros contra, iniciando-se assim um debate e confronto político.

Nesse momento deve ser definido qual o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas a alcançar. Certamente essa escolha, além de se preocupar com o posicionamento dos grupos sociais, necessita ser feita ouvindo os corpos técnicos da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, entre outros (SEBRAE-MG, 2008).

De forma geral, é imprescindível para um processo bem-sucedido de elaboração das políticas públicas a informação estatística e o conhecimento básico adquirido relevante para o problema, a análise das preferências dos atores e as alternativas de ação.

Com o objetivo de facilitar a formulação de propostas, o responsável pela elaboração da política pública deve reunir com os atores, os *stakeholders*, interessados e envolvidos no contexto (área, setor, cadeia, cluster) em que irá ser implantada e pedir sugestões e propostas sobre quais são as formas alternativas de se proceder e qual consideram ser a melhor alternativa e porquê.

Assim, os responsáveis têm uma série de possibilidades que servem como fonte de ideias, as quais poderão apontar o caminho desejado por cada segmento social, auxiliando na escolha e contribuindo para legitimidade da mesma. As opiniões dos grupos precisam ser analisadas de maneira objetiva, considerando-se a viabilidade legal, política, técnica, financeira, entre outras.

Outra análise importante refere-se aos riscos que cada alternativa traz, desenvolvendo uma forma de as comparar em termos de interesses sociais em termos de eficiência e de eficácia bem como de variabilidade ou risco dos seus resultados para diferentes os diferentes cenários para avaliar o *trade-off*, ou seja, a relação de troca entre resultados esperados e variabilidade dos resultados (SEBRAE-MG, 2008).

### **2.3.3 Terceira Fase - Processo de Tomada de Decisões**

Em qualquer ciclo de políticas públicas é fundamental chegar à fase de tomada de decisão pois é o seu principal objetivo. A fase de tomada de decisões é altura em que se escolhem alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na Agenda. Ou seja, é o momento em que se definem, por exemplo, os recursos e o prazo

temporal de ação da política. As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, entre outros atos administrativos legais da administração pública.

Outro passo importante nessa fase é definir como se faz o processo de tomada de decisões, ou seja, identificar o procedimento. Assim, primeiramente deve decidir quem participa do processo e se o mesmo tem uma abordagem aberta ou fechada. Se esta for aberta, é preciso determinar que tipo de consulta se faz aos beneficiários ou outros participantes ou agentes. Neste caso, é ainda necessário estabelecer os moldes pelo qual as decisões serão tomadas (a votação, as regras em torno da mesma, o peso de cada participante).

Os modelos para a tomada de decisão têm por objetivo de descrever os pressupostos, o processo e apoiar a tomada de decisão, pelo que podem ser uma ajuda valiosa. Entre os diversos modelos, o da abordagem das organizações, parte do pressuposto que o governo é um conjunto de organizações dos mais diversos níveis, dotadas de maior ou menor autonomia. A forma dos governos perceberem problemas são os sensores das organizações e as informações fornecidas por tais sensores constituem recursos para solucionar os problemas incorporados nesses modelos. Nesses modelos uma boa decisão é aquela que permite a efetiva acomodação dos pontos de conflito envolvidos naquela Política Pública. Os principais atores, ou seja, aqueles que têm condições efetivas de inviabilizar uma Política Pública, devem ter a convicção de que saem a ganhar. Na pior hipótese, nenhum deles se deve sentir completamente prejudicado. Na prática, isso requer que os atores que podem impedir a execução devem sentir que poderão não ter ganhos reais, mas, ao menos, não terão prejuízos com a política proposta (SEBRAE-MG, 2008).

#### **2.3.4 Quarta Fase – Implementação**

A implementação é o momento a partir do qual o planejamento e a escolha passam à. O corpo administrativo é o responsável pela execução da política. Compete-lhe a ação direta, ou seja, a aplicação e o controle das medidas definidas (SEBRAE-MG, 2008)

Há dois tipos de modelos de implementação das políticas públicas, o de cima para baixo (*top down*), que consiste na sua aplicação descendente, ou seja, partindo do

governo para os beneficiários e interessados, e o de baixo para cima (*bottom up*), em que a aplicação é ascendente, isto é, dos beneficiários e interessados para o governo.

O modelo de cima para baixo é centralizado, com um número restrito de técnicos envolvidos nas decisões, opinando e decidido a forma da implementação da política. Tem uma concepção hierárquica da administração pública, segundo a qual a decisão tomada deve ser respeitada e cumprida pelos envolvidos.

Já o modelo de baixo para cima é descentralizado, considerando a participação dos beneficiários ou dos interessados das políticas em questão. Representa uma perspectiva participativa das políticas públicas, em que há interação e comunicação entre a sociedade civil e a administração pública (SEBRAE-MG, 2008).

Na fase de implementação, conseguem-se também identificar alguns fatores que podem ser relevantes para eficácia das políticas, como por exemplo, o conhecimento das organizações, estruturas e a preparação formal e treino do pessoal administrativo encarregado da execução de políticas (SEBRAE-MG, 2008).

A amplitude de controlo do comando do processo de implantação das políticas tem efeitos no grau de cooperação entre as organizações, tornando o controlo e a monitoração mais complexos e difíceis. Assim, quanto mais agências e organizações da administração pública estiverem envolvidas na execução de atividades, na cadeia de comando e nos canais de transmissão das ordens para execução das atividades mais sujeita a deficiências estará a implementação de políticas.

É importante sublinhar a necessidade de alinhamento dos intervenientes na fase de implementação. A relação entre a quantidade de mudanças exigidas afeta inversamente o consenso sobre a política, ou seja, quanto mais mudanças no padrão de interação dos atores ou nas estruturas forem necessárias, menor será o consenso sobre como atingi-las. Isso afeta negativamente o grau de cooperação e a lealdade entre os atores e as organizações, o que provoca deficiências e modificações na implementação das Políticas Públicas. (SEBRAE-MG, 2008)

Por fim, outros fatores como a opinião pública, o apoio das elites, as condições económicas e sociais da população e a posição de grupos privados ou associativos podem tornar problemática a execução das políticas. A indiferença, a resistência passiva ou a mobilização contra as medidas podem criar uma conjuntura negativa que prejudica a aplicação das ações e pode comprometer os objetivos e metas propostas na política.

Para melhor compreensão, é importante conhecer as características que possuem os indivíduos que podem contribuir para o aparecimento dos fatores externos. Além da diferença na classe social (alta, média ou baixa), a racionalidade, os interesses e as capacidades que possuem para agir são fatores preponderantes para a compreensão das ações das políticas públicas na prática (SEBRAE-MG, 2008).

### **2.3.5 Quinta Fase – Avaliação**

A avaliação é uma fase fundamental do ciclo das políticas públicas. O fato de ser apresentada como a última etapa desse ciclo, tal não significa que deve ser utilizada apenas quando a política pública termina. A avaliação pode e deve ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, de forma a que possa contribuir para corrigir ou reforçar a ação governamental promovendo o seu sucesso e a probabilidade de otimizar os resultados obtidos com os recursos destinados. A avaliação é, também, uma fonte de aprendizagem que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados. (SEBRAE-MG, 2008)

A avaliação gera informações úteis para futuras políticas, permite à administração das Políticas Públicas prestar contas de seus atos, justificar as ações e explicar as decisões, corrigir e prevenir falhas, perceber se os recursos afetos estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível, identificar as barreiras que podem estar a impedir o sucesso das políticas, promover o diálogo e a orientação entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos e fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores (SEBRAE-MG, 2008)

De maneira geral, o processo de avaliação de uma política leva em conta seus impactos e as funções cumpridas pela política. Além disso, busca determinar a sua relevância, analisar a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações desenvolvidas.

A avaliação de impacto analisa as modificações na criação e distribuição de recursos, a magnitude dessas modificações, os segmentos afetados, as contribuições dos componentes da política para os objetivos. Os efeitos que esses impactos provocam e que se traduzem em novas necessidades de decisão por parte das autoridades, com o objetivo de anular ou reforçar a execução da medida, devem também ser objeto da avaliação. Por outro lado, é importante analisar se a política produziu algum impacto

relevante que não foi inicialmente previsto, bem como determinar quais são os maiores obstáculos para o seu sucesso. (SEBRAE-MG, 2008)

Quanto às funções cumpridas pela política, a avaliação deve comparar em que medida a política pública, nos termos em que foi formulada e implementada, cumpre os requisitos de uma boa política. Uma boa política deve cumprir as seguintes funções: promover e melhorar os níveis de cooperação entre os atores envolvidos; ter um programa de ação factível, isto é, implementável; reduzir a incerteza sobre as consequências das escolhas feitas; evitar o deslocamento da solução de um problema político por meio da transferência para outro momento ou grupo; e ampliar as opções políticas futuras e não presumir valores dominantes e interesses futuros nem prever a evolução dos conhecimentos. Em resumo, uma boa política deve evitar fechar possíveis alternativas de ação (SEBRAE-MG, 2008)

Para se determinar a relevância de uma política deve-se perguntar se as ações desenvolvidas são apropriadas para o problema enfrentado. Para se analisar a eficácia e eficiência de um programa, uma avaliação deve buscar responder se os resultados alcançados são gerados em tempo, se o custo para tais produtos são os menores possíveis e se esses resultados estão de acordo com os objetivos da política. Quanto à sustentabilidade, uma política deve ser capaz de manter os seus efeitos positivos após o término das ações governamentais na área em foco.

Por fim, é importante perceber, quais podem ser outras alternativas de ações que poderiam ter sido adotadas e que poderão ser aproveitadas em intervenções futuras e que lições se tiram da experiência tanto no que foi positivo como no que foi negativo. (SEBRAE-MG, 2008)

Na literatura de avaliação das Políticas Públicas há dois focos. Um que se refere ao grupo responsável por avaliá-la e outro que diz respeito à finalidade da avaliação (SEBRAE-MG, 2008).

No primeiro a avaliação pode ser interna, quando é conduzida pela equipa responsável pela operacionalização do programa, e externa, a que é feita por especialistas que não participam do programa. A vantagem da primeira refere-se ao facto de que, por estar inserida no programa, a equipa terá maior conhecimento sobre o mesmo, além de acesso facilitado às informações necessárias, o que diminui o tempo e os custos da avaliação. Em contrapartida, a equipa envolvida no programa pode não



contar com a separação do objeto avaliado, necessária para garantir a imparcialidade. Já a avaliação externa tem como ponto fraco o tempo necessário para familiarizar com o objeto de estudo, porém conta com uma imparcialidade maior. (SEBRAE-MG, 2008).

O segundo, refere-se ao objetivo da avaliação. Pode ser formativa, quando se buscam informações úteis para a equipa na parte inicial do programa, ou sumativa, que busca gerar informações sobre o valor ou mérito do programa a partir de seus resultados. Esta última, é utilizada para que a autoridade responsável possa tomar a decisão de manter, aumentar, diminuir ou encerrar as ações do programa. (SEBRAE-MG, 2008).

O ciclo político passa pelo diálogo permanente entre atores que se mostram e interagem no processo, de acordo com motivações e expectativas próprias, ditadas pela capacidade de intervenção em cada etapa. Analisar o ciclo de políticas públicas, permite compreender a ação política, o papel que o poder político e as instituições públicas representam na sociedade, e o processo que leva até à concretização da ação, resultantes ou não da manifestação das exigências da sociedade que se constituem e tomam forma a cada etapa do processo (Belo, 2017).

Tratando-se de uma política pública, e numa aceção específica, no que concerne a uma política agrícola para o desenvolvimento, esta passa pela necessidade de entender de que forma um estado pode eficazmente colaborar para o desenvolvimento global, respeitar os compromissos internacionais, e ao mesmo tempo garantir a salvaguarda do interesse público nacional, defendido nas políticas agrícolas internas e que visam a equidade nacional. Surge assim a necessidade de entendimento, não só de todas as etapas do processo do ciclo político em relação à política agrícola para o desenvolvimento, mas essencialmente, em identificar que objetivos foram alcançados e de que forma, com que soluções, e através de que recursos e ferramentas disponíveis.

## **CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA AGRÍCOLA PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E RURAL DE STP**

Neste capítulo é feito um levantamento documental das principais políticas agrícolas para o Desenvolvimento Rural de São Tomé e Príncipe. O enquadramento nacional e internacional da política agrícola e rural para o desenvolvimento sustentável, face ao período em estudo, permite entender as áreas de intervenção, as razões das soluções adotadas, a dinâmica dos atores e as dinâmicas do contexto viabilizadas pela história recente da política agrícola. As questões culturais e de estrutura de pensamento determinam a estrutura das políticas públicas, e em consequência as políticas agrícolas, no sentido de definirem mecanismos, fórmulas de atuação e capacidade de resposta face ao que cabe ao estado intervir com respeito à política agrícola.

Assim, este capítulo será baseado em relatórios, atas de reuniões, e outros documentos considerados relevantes para o enriquecimento do trabalho.

### **3.1 Quadro Internacional**

Em São Tomé e Príncipe, a cooperação internacional é extremamente relevante no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e concludentemente, das políticas agrícolas. Isto deve-se especialmente ao fato de que grande parte dos planos, programas e projetos públicos, incluindo os do Ministério da Agricultura, Pescas e o Desenvolvimento Rural, serem financiados pelos organismos internacionais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, ratificada por 150 países, em 1948, veio alterar a ideia de indivíduo e a forma como se entende cidadania, elevando-a a um patamar de cidadania global, com princípios globais e transversais a toda a sociedade, a todos os grupos e a todas as Nações, independentemente da situação de cada uma (ONU, 1948).

A cooperação para o desenvolvimento, consiste no esforço levado a cabo conjuntamente por países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com a finalidade de combater as dificuldades económicas e sociais dos últimos, de forma sustentável e duradoura. A cooperação significa envolver as populações na definição, planificação e criação do seu próprio futuro, capacitando as pessoas e comunidades para intervirem e liderarem o seu próprio processo de desenvolvimento (OCDE C. D., 2015).

Assim, para uma grande parte dos programas e projetos nos países em desenvolvimento, grupo no qual São Tomé e Príncipe está inserido, é necessária ajuda esporádica ou continuada no âmbito de acordos ou parcerias de cooperação com instituições financeiras para o desenvolvimento, com destaque para o Banco Mundial, Banco Europeu de Investimento, Banco Africano de Desenvolvimento, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Africano, FAO e PNUD. (Ferreira N. A., 2010)

Os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) são instituições que proporcionam apoio financeiro e assistência em atividades de desenvolvimento económico e social aos países em desenvolvimento. Esses bancos oferecem financiamento para o desenvolvimento por vias de empréstimos de longo prazo, baseados nos juros do mercado com juros inferiores aos juros de mercado. Alguns BMDs e países que os constituem também oferecem financiamento através de subsídios a fundo perdido, em sua maioria no formato de assistência técnica, serviços de consultoria ou preparação de projetos. (Ferreira N. A., 2010)

Os programas e projetos de desenvolvimento, incluindo os da agricultura, em São Tomé e Príncipe, são normalmente viabilizados e desenvolvidos por meio destes financiamentos e ou doações internacionais.

Mas, o papel dos bancos multilaterais não se restringe apenas ao financiamento. As instituições, especialmente o Banco Mundial e o FMI, são importantes atores no diálogo com os governos dos países africanos tendo em vista a reforma política de governação global desses países (Azul, 2017). Nesses programas e projetos existe uma inter-relação com a cooperação internacional quer na formulação, implementação, e a avaliação das políticas, incluindo a política agrícola, quer também a nível financeiro, técnico e institucional.

Na Organização das Nações Unidas, em 2000, foi assinada por 189 países, entre os quais São Tomé e Príncipe, a Declaração do Milénio, declaração esta que foi mais tarde renomeada por "Objetivos de Desenvolvimento do Milénio" (ODM). No quadro desses objetivos referencia-se: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino primário universal; 3. Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; e por último, 8. Criar uma parceria global para o desenvolvimento. Ainda neste processo foram

estabelecidas 18 metas quantitativas, e 21 indicadores, de forma viabilizar a medição e acompanhamento dos progressos ao longo da sua concretização. (Planeamento, 2012).

Este esforço de cooperação para o desenvolvimento voltou a materializar-se, formalmente, de novo em Setembro de 2015, com a aprovação da Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em que se estabelece um novo quadro global que contribuirá para erradicar a pobreza e alcançar um desenvolvimento sustentável no horizonte de 2030. Esta agenda identifica um novo conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como 169 metas que lhes estão associadas.

O papel dos bancos multilaterais é vital para a concretização desses objetivos por parte dos países em desenvolvimento (Ferreira N. A., 2010). Os bancos multilaterais são canais importantes para a transferência de recursos para os países mais pobres, e os Objetivos de Desenvolvimento da ONU servem de orientação para o combate à pobreza, às doenças, à iliteracia, e ao desenvolvimento.

Nas políticas de desenvolvimento, especialmente dos países em desenvolvimento, tem uma importância fundamental a política externa, visto que grande parte dos programas e projetos governamentais e setoriais se sustentam com o financiamento externo e com a cooperação internacional.

A política do desenvolvimento da União Europeia também se centra no grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico. A União Europeia alargou progressivamente a sua rede de relações, cooperando atualmente com cerca de 160 países no mundo inteiro, nomeadamente, São Tomé e Príncipe. O objetivo principal é a erradicação da pobreza, a defesa dos direitos humanos e da democracia, a promoção da igualdade dos géneros e a resolução de desafios ambientais e climáticos, objetivos estes, que respondem aos ODM e ODS da ONU. (Ferreira P. M., 2015)

De acordo com os dados divulgados pelo Banco Central de São Tomé e Príncipe, Portugal é o principal parceiro comercial de STP. Em 2008, as trocas comerciais com Portugal representavam 61,3% das suas importações e 49,2% das exportações. Dos restantes países, destacam-se Angola, que ocupa tradicionalmente o 2º lugar do ranking, com uma quota da ordem de 22,9% e os Países Baixos e Bélgica, que também ocupam lugares de destaque. (Azul, 2017)

Reconhecendo os desafios específicos do desenvolvimento do setor financeiro, o Governo de São Tomé e Príncipe pediu a assistência do Banco Mundial e da Iniciativa

FIRST para a elaboração de um plano de ação devidamente estruturado com ações coordenadas e estabelecidas por ordem de prioridade para o desenvolvimento do setor financeiro, em linha com a agenda de reformas económicas mais ampla contida no Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (PRSP-II). O Plano de Ação para o Desenvolvimento do Setor Financeiro (PADSF) estabelece as áreas-chave de políticas para o desenvolvimento do sector financeiro, particularmente o fortalecimento da estabilidade, robustez e inclusão do sector financeiro. (Azul, 2017)

### **3.2. Parceiros internacionais**

São Tomé e Príncipe é altamente dependente de ajuda, contudo, devido a sua pequena dimensão e a insularidade, a presença de doadores é limitada. Os parceiros internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional, FIDA e as agências das Nações Unidas reforçaram os seus mecanismos de coordenação com vista a aprofundar a agenda da Declaração de Paris e de Busan no país. O diálogo entre as agências aumentou com a organização conjunta de uma mesa redonda de doadores para promover o investimento privado, que realizou se em Londres, em Outubro de 2015. (Carvalho, 2019)

#### **3.2.1 O Banco Mundial (BM)**

O Banco Mundial é uma da agência especializada e independente do sistema da ONU e é a maior fonte mundial para dar assistência no desenvolvimento. Tem o objetivo principal de reduzir a pobreza e a desigualdade entre países.

O Quadro de Parceria do País (CPF) do Banco Mundial para São Tomé e Príncipe abrange o período do 2014 a 2018 e está em consonância com a segunda Estratégia de Redução da Pobreza (PRSP-II) do país. A estratégia tem dois pilares de envolvimento, nomeadamente, o (i) apoio à estabilidade macroeconómica e competitividade nacional; e (ii) redução da vulnerabilidade e reforço da capacidade humana. (Mundial, <https://www.worldbank.org/pt/country/saotome/overview#4>, 2020)

O Banco Mundial trabalha em 3 eixos estratégico em São Tomé e Príncipe, nomeadamente, proporcionar uma educação de qualidade para todos; aumentar o acesso

fiável à eletricidade; e as comunidades costeiras lutam contra as alterações climáticas. (Mundial, <https://www.worldbank.org/pt/country/saotome/overview#4>, 2020)

O Banco Mundial, tem financiado projetos no âmbito financeiro, social, energético, agrícola, ambiental. No momento, o Banco Mundial tem em execução, os seguintes projetos: o Projeto *Institutional Capacity Building Project*, avaliado em 12 milhões euros, e ainda se encontra em execução; e o *Additional Financing to STP COVID-19 Emergency Response Project*, avaliado em 940 mil Euros. (Mundial, <https://www.worldbank.org/pt/country/saotome/overview#4>, 2020)

A nível dos projetos no setor agrícola, o Banco Mundial financiou o projeto de Agricultural Privatization and Smallholder Development Project no valor de 9,8 milhões de Euros no período de 1991 a 2016 e o Cocoa Rehabilitation Project, no valor de 7,9 milhões de Euros no período de 1987. (Mundial, <https://www.worldbank.org/pt/country/saotome/overview#4>, 2020).

### **3.2.2 Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)**

O Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) tem o objetivo de promover o desenvolvimento económico e o progresso social nos países membros regionais, contribuindo para a redução da pobreza no continente africano, por meio de empréstimos, investimentos e assistência técnica aos Países Membros Regionais (PMR).

O Banco financia um número elevado de projetos e programas de desenvolvimento através de: (1) créditos ao sector público (incluindo créditos para a implementação de políticas), créditos ao sector privado e investimentos de capital; (2) prestação de assistência técnica a projetos e programas de apoio institucionais; (3) investimento de capitais privados e públicos; (4) assistência na coordenação das políticas e planos de desenvolvimento dos PMR; e (5) subsídio até um milhão de dólares americanos para assistência de emergência até duas operações por país, por ano, no máximo. O Banco dá prioridade a projetos e programas nacionais e multinacionais que promovam a cooperação e integração económica regional.

Em São Tomé e Príncipe, o BAD tem financiado projetos relacionados com a construção e reabilitação de infraestruturas de apoio à Segurança Alimentar e Nutricional. No âmbito de incentivo agrícola, o BAD tem financiado nos últimos anos um grande Projeto, que já entrou numa segunda fase (PRIASA I e PRIASA II), ambos

relacionados à construção e reabilitação de Infraestruturas Rurais de Apoio à Segurança Alimentar, através do Fundo Internacional Para o Desenvolvimento Africano (FIDA).

### **3.2.3 Organização Internacional para a Agricultura e Alimentação (FAO)**

A FAO é a agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para a agricultura e alimentação. A FAO estabelece com os diferentes países quadros de programação que orientam a parceria entre a FAO e os países e o apoio prestado pela Organização ao Governo desses países, associando práticas ao nível internacional e normas mundiais às capacidades técnicas e experiência nacional e regional da Organização, que serão desenvolvidas em prol do desenvolvimento dos respetivos países no quadro temporal estabelecido.

O Quadro de programação da FAO em São Tomé e Príncipe, para 2018-2022, estabelece uma concertação e um acordo com o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, o Ministério das Finanças, Comércio e Economia Azul (tutelar das Pescas), o Ministério da Educação Nacional, o Ministério da Saúde, os Representantes da sociedade civil, os representantes das comunidades rurais e dos produtores.

As prioridades definidas respeitam a 3 eixos prioritários, em coerência com as orientações definidas para a Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDAF), presentemente em execução. Esses eixos ou domínios prioritários estruturam-se em ações, nomeadamente: **Domínio prioritário 1) A Gestão sustentável dos recursos naturais:** Efeito 1 - Reforço das capacidades dos serviços públicos e dos atores privados para a formulação de políticas/estratégias e programas de gestão dos recursos naturais; Efeito 2 - Implementação de um sistema de governação para uma gestão sustentável e participativa dos recursos naturais; Efeito 3 - Acompanhamento do governo na execução da iniciativa global sobre o crescimento azul; e Efeito 4 - Reforço das capacidades do ministério tutelar da pesca e dos atores privados para a gestão sustentável e equitativa dos recursos haliêuticos. **Domínio prioritário 2: Melhoria das produções e desenvolvimento das cadeias de valor na agricultura, pecuária, floresta e pesca:** Efeito 1 - Reforço das capacidades técnicas e operacionais das instituições do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural para uma melhor governação do sector agrícola e do desempenho dos serviços de apoio e consultoria; Efeito 2 - Organização e formação dos atores dos diferentes segmentos das cadeias de

valor sobre práticas inovadoras de produção, de transformação e de comercialização, dando especial importância ao empreendedorismo das mulheres e dos jovens nas cadeias de valor agro-silvo-pastoris e de produtos haliêuticos; Efeito 3 - Reforço das capacidades dos serviços públicos e privados para estabelecer parcerias público-privadas com vista a promover cadeias de valor nas produções e no emprego dos jovens; Efeito 4 - Desenvolvimento e vulgarização das abordagens inovadoras de melhoria da produtividade e diversificação das produções; e Efeito 5 - Reforço das capacidades dos atores das fileiras agrícolas na gestão de unidades de transformação e valorização dos produtos agroalimentares que respeitem as normas de segurança sanitária e de qualidade. **Domínio prioritário 3: Redução da fome, da desnutrição e melhoria da resiliência das populações:** Efeito 1 - Reforço de capacidades dos atores nacionais na integração da nutrição nas políticas e programas agrícolas bem como da educação alimentar nas atividades de sensibilização/informação das famílias e no percurso de formação seguido pelos alunos nos estabelecimentos escolares; e Efeito 2 - Melhoria das capacidades dos atores nacionais e externos na prevenção e gestão eficaz das crises alimentares.

Neste âmbito, a FAO vem executando vários projetos TCPs (Apoio ao reforço das capacidades institucionais e operacionais do MAPDR) em parceria com o MADRP (por conseguinte já referidos no ponto 3.2 do quadro nacional).

### **3.2.4 Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**

O PNUD é uma rede global de desenvolvimento do Sistema das Nações Unidas. Defende a mudança e conduz os países ao conhecimento, experiências e recursos, de que necessitam as populações para melhorarem as suas vidas. É nesse sentido, que o PNUD acompanha os esforços de São Tomé e Príncipe para o cumprimento da Agenda de Transformação do país – 2030, em articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o mesmo período.

O PNUD vem desenvolvendo um conjunto significativo de projetos, nomeadamente, o projeto “Reforço das capacidades das comunidades rurais de todos os distritos e na região autónoma do Príncipe, face aos efeitos das alterações climáticas”; “Projeto Gestão Sustentável de Terras Agrícolas (GSTA), aonde trabalhou-se na “conservação do Solo em áreas de riscos”; e projetos ao nível de reforço institucional do Ministério de



Agricultura, Pescas e de Desenvolvimento Rural que intervém de forma direta ou indireta no processo em estudo.

### **3.3 Quadro Nacional**

Neste ponto, aborda-se de forma breve a contribuição histórica de agricultura e o seu impacto económico e social em São Tomé e Príncipe. Em seguida, é feito um levantamento documental das políticas de desenvolvimento agrícola e dos programas e projetos formulados e implementados no setor no contexto nacional.

S. Tomé e Príncipe é um país essencialmente agrícola, com mais de um terço da população a exercer a atividade na agricultura, pecuária e pesca. No entanto, o rendimento dessa atividade não se revela suficiente para fazer face às suas necessidades básicas.

O setor agrícola de São Tomé e Príncipe foi desde o século XV ao século XX a base da economia, caracterizado pelo sistema de monocultura da cana-de-açúcar, café e cacau, associado à um modelo de exploração agrícola que não incluía a agricultura familiar no modelo de desenvolvimento até o período recente (Planeamento, 2012).

O estado santomense para mudar este contexto agrícola do País, com base na Lei de posse de terra em 1991, 1993 e 1998, levou a cabo o processo de reforma agrária com o objetivo de promover e estabelecer as bases de uma agricultura familiar. O estado santomense através do Ministério de Plano e Finanças com o intuito de aumentar e diversificar a produção agrícola nacional, procedeu à distribuição de terras aos antigos trabalhadores agrícolas. Com a aplicação deste novo modelo agrícola, o estado envolveu cerca de oito mil pequenos agricultores, usufruindo em média 2,5 ha de terra por agregado familiar. A reforma agrária foi portadora de profundas mudanças sociais, no entanto, a distribuição foi feita sem que fosse equacionado e proporcionado o acompanhamento técnico e financeiro necessário aos novos detentores de terra, pois estes não possuíam qualquer tradição e experiência de gestão de uma exploração agrícola. Este e outros condicionantes acabaram por provocar o abandono de algumas dessas terras e o êxodo da população do meio rural, com efeitos negativos para produção agrícola nacional e, em particular, para a segurança alimentar e nutricional do país. (Ministério da Economia, 2006)

As estratégias de desenvolvimento agrícola e rural que os governos implementaram como resultado desta reestruturação profunda do sistema agrário foram focadas em

seguintes objetivos fundamentais: (a) promover as condições de vida das populações rurais; (b) aumentar e diversificar a produção agrícola; (c) desenvolver a produção de alimentos para atender às necessidades de consumo interno e superar a dependência alimentar; (d) promover a conservação e gestão racional dos recursos naturais (Ministério da Economia, 2006).

Alguns anos depois, constatou-se que a estratégia implementada não produziu os resultados esperados. Embora o setor agrícola continuasse a ser a principal fonte do rendimento familiar, uma vez que, fornece 24% dos postos de trabalho (RGPH, 2012) a 33% da população do país, muita desta população rural continua abaixo da linha de pobreza. (Planeamento, 2012)

Acresce a agravante relativa à diminuição das exportações agrícolas em 4% por ano no período de 2000-2005 para cerca de 3% do PIB no período 2006-2008. Em ambos os períodos, as importações de produtos agrícolas aumentaram de 39% do PIB para 56,5% do PIB. Durante o ano de 2008, marcado pelo aumento mundial dos preços de alimentos, o peso das importações de alimentos aumentou para 62,9% do PIB. (Planeamento, 2012)

A economia de São Tomé e Príncipe é fortemente dependente de serviços, que compõem 66 por cento do PIB, com o remanescente composto por agricultura (22 por cento) e indústria e manufatura (12 por cento). Em 2012, os serviços corresponderam a 46,9 por cento do emprego, enquanto a agricultura correspondeu a 26,1 por cento e a indústria a 21,4 por cento de todos os empregos. A principal base de exportação de STP é o cacau. Variações relevantes no preço do cacau podem ter implicações expressivas para a balança comercial do país (Planeamento, 2012)

Por conseguinte, é notória a importante a potencial contribuição que o setor agrícola tem para a redução da pobreza, assim como para o desenvolvimento económico e social do País. Portanto, o interesse no investimento do setor torna o maior desafio para a estratégia de crescimento económico do Governo. Estes desafios são (i) a descontinuidade territorial e seu impacto sobre a integração da economia, (ii) a falta de informações estatísticas que permitam a elaboração e seguimento dos programas assim como o estabelecimento de indicadores para monitoramento - avaliação dos progressos alcançados; (iii) a insuficiência de qualificação dos recursos humanos e a debilidade das instituições responsáveis pelo planeamento, formulação, implementação e seguimento e

avaliação das estratégias e dos programas de desenvolvimento agrícola e rural; (iv) a degradação e a insuficiência das infraestruturas e dos equipamentos, particularmente a de comunicação, de transporte e de irrigação e dos seus efeitos negativos sobre o acesso aos mercados e a competitividade dos produtos (Planeamento, 2012).

Atualmente, o subsector enfrenta vários constrangimentos e problemas, nomeadamente, a (i) falta de articulação e coordenação clara entre os diversos órgãos e atores envolvidos, para uma implementação coerente da política do setor (Carta de Política Agrícola); (ii) falta de leis, regulamentos e serviços eficazes para permitir a regulação das atividades agrícolas e florestais; (iii) inexistência de infraestruturas de apoio à agricultura; (v) ausência de crédito agrícola. (Planeamento, 2012).

A nível operacional, o Estado embora tenha criado os serviços descentralizados de Agricultura e Pescas, os mesmos encontram-se encerrados por falta de meios financeiros necessários para assegurar o acompanhamento técnico dos agricultores com eficiência e eficácia. Do mesmo modo, o Estado não conseguiu levar a cabo ações duráveis no sentido de trazer o apoio técnico (formação e vulgarização), financeiro (crédito agrícola) ou em termos de infraestruturas de irrigação com a finalidade de relançar a agricultura no país.

No âmbito desses eixos estratégicos, na conversa informal com diferentes técnicos do MAPDR e outros que trabalham no sector agrícola, os mesmos afirmaram que o Estado tem vindo a efetuar investimentos agrícolas, muitas vezes recorrendo a dívida pública, no entanto, estes investimentos são efetuados de forma desarticulada, o que se reflete em resultados insatisfatórios para o País e para o bem-estar das suas populações, especialmente, os beneficiários diretos das políticas agrícolas.

O Estado através do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural (MAPDR), tem assumido uma série de compromissos no que respeita à produção sustentável e inclusiva com objetivo de dar respostas ao paradigma do setor agrícola do País.

No quadro de ações do Governo para alavancar o setor agrícola, destaca-se o Programa Abrangente de Desenvolvimento Agrícola na Agricultura Africana (CAADP), que apresenta o roteiro para a implementação, entre 2015 e 2025 da Declaração de Malabo, o qual apresenta as metas a alcançar ao longo de três períodos de tempo,

nomeadamente, curto prazo (2015); médio prazo (2016 – 2020) e longo prazo (2021 – 2025); o Compromisso de Fome Zero no horizonte de 2030, assumido em Nova Iorque.

Para tal, o Estado apoia-se em variados documentos estratégicos, nomeadamente: A Carta Atualizada de Política Agrícola (CAPADR); a Estratégia Regional de Segurança Alimentar e Nutricional/Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ERSAN-CPLP); Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) 2012-2023; o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escola (PNASE), sustentada pela Lei n.º4/2012, que consiste em Estado Santomense assumir às cantinas escolares “alimentar cerca de ¼ da população correspondente às crianças nas escolas”; A Estratégia de Redução da Pobreza (ENRP I e II), sendo que a última destas centra-se em quatro áreas-chave: 1) promover a boa governação e a reforma do sector público; 2) apoiar o desenvolvimento sustentável e estender os serviços sociais básicos; 3) desenvolver o capital humano e o fornecimento de serviços sociais; e 4) fortalecer a coesão e proteção social; O Programa Nacional de Investimento Agrícola para a Segurança Alimentar e Nutricional (PNIASAN) 2016-2020; Estratégia Nacional de Segurança Sanitária Alimentar (ENSSA) 2017-2022; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), 2016-2020 através do Decreto-Lei n.º 6/2016. Este organismo tem por missão assegurar a coordenação e seguimento de políticas, programas e outros instrumentos setoriais com impacto ao nível da segurança alimentar e nutricional e realização do direito a alimentação adequada em S. Tomé e Príncipe, liderado pelo Primeiro Ministro e coliderado pelo ministério chave, o da agricultura; Plano Estratégico de Fome Zero no horizonte de 2030, com o objetivo de garantir a implementação de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS 2) da Agenda 2030, bem como definir medidas de avaliação e monitoria do progresso para atingir as suas metas associadas, nomeadamente, acabar com a fome, garantir a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover uma agricultura sustentável; Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável; Plano Nacional de Sistema de Irrigação.

O Estado para dar resposta aos objetivos preconizados nos planos de desenvolvimento do setor agrícola vem levando a cabo vários programas e projetos de desenvolvimento agrícola. Alguns já terminaram e outros estão em execução, sendo estes últimos, por vezes, renovações dos anteriores para um segundo período e outros são novos.

Entre os que já foram implementados encontram-se os Projeto de Apoio à Segurança Alimentar (PDSA), Projeto Descentralizado de Cultura Alimentar (PDCA), Programa

de Apoio à Pequena Agricultura Familiar e Pesca Artesanal (PAPAFPA); Projeto de Apoio à Pequena Agricultura Comercial (PAPAC); Projeto de Reabilitação de Infraestruturas de Apoio à Segurança Alimentar (PRIASA I); Projeto Reforço das Capacidades das Comunidades Rurais face aos efeitos das Alterações das Mudanças Climáticas nos diferentes distritos de País; TCPs (Projetos agrícolas e pecuários) financiados pela FAO com objetivo de apoiar o desenvolvimento do setor agropecuário; Projeto agrícola de Fomento às Culturas de Exportação: o Estado preocupado com o declínio registado na produção de cacau e café, ao longo das últimas décadas, elaborou com o apoio do FIDA, nomeadamente, cacau, café e pimenta, nas quais tem-se observado na última década um aumento significativo em termos produtivos, organizacionais e em consequência, na melhoria de vida dos produtores familiares envolvidos nessas fileiras de produção. No entanto, recentemente, os impactos negativos decorrentes da COVID – 19 têm afetado significativamente o mercado internacional de cacau com consequências devastas para o setor e principalmente para os produtores de cacau independentes, que não estão associados em nenhuma cooperativa de produção de cacau, devido a diminuição de compradores internacionais e à falta de infraestruturas para secagem e armazenamento de cacau no país.

Os projetos correntemente em execução também são diversos, entre os quais se destacam o Projeto Suinicultura, o Projeto de Reabilitação de Infraestruturas de Apoio à Segurança Alimentar (PRIASA II), o Projeto de Apoio à Comercialização, produtividade agrícola e nutrição (COMPRAN); o projeto de Apoio ao reforço de capacidade institucionais e operacionais do Ministério da Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural (MAPDR) (TCP/STP/3703); o Projeto Controle durável da raiva humana transmitida pelos cães na África Central (TCP/SFC/3704); o Projeto de Reforço das Capacidades Nacionais em Gestão da Saúde Animal e Inspeção de Produtos Animais e de Origem Animal (TCP/STP/3702); O projeto de Restauração da Paisagem para a funcionalidade do ecossistema e mitigação das mudanças climáticas (GCP/STP/022/GFF); O projeto de Apoio ao desenvolvimento de atividades rurais para melhorar a segurança alimentar e nutricional e as cadeias de valor dos Produtos Florestal Não Lenhosos (PFNL); (TCP/STP/3704); Projeto Apoio à Gestão dos Parques Nacionais Obô de São Tomé (PNOST) e do Príncipe (PNOP) - ECOFAC 6.

O Governo de São Tomé e Príncipe lançou ainda um programa de ação baseado na premissa de que a estabilidade macroeconómica é condição necessária para obter

ganhos sustentáveis a longo prazo. A referida estratégia privilegia o desenvolvimento da capacidade produtiva da agricultura, com especial destaque no apoio material e técnico aos agricultores familiares, a reabilitação e construção de infraestruturas essenciais, principalmente as geradoras de energia, transportes e telecomunicações, e a criação de condições para o desenvolvimento da iniciativa privada, essencialmente para o sector do turismo. (Azul, 2017)

Em suma, urge o País reunir condições organizacionais ao nível de todos os setores, nomeadamente, a produção, a transformação industrial, a comercialização para dar respostas aos compromissos nacionais/internacionais e assim, conseguir atingir à supracitada (Prosperidade Comum e Melhoria dos Meios de Subsistência), além de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, importa começar por organizar os próprios serviços públicos do Estado que enquanto *stakeholders* tem um papel primordial na orientação e prossecução dos objetivos da política agrícola e da sua governança bem como da sua eficiência e eficácia em prole das populações rurais e dos operadores económicos das fileiras agroflorestais e alimentares, incluindo das empresas agrícolas, agroindustriais e comerciais.

### **3.2.1 Quadro Institucional**

As políticas públicas precisam de articular as ações entre o Estado e todos os *stakeholders* envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação, como forma de se obter sucessos nos resultados das mesmas.

Neste contexto, espera-se uma organização e responsabilidade de cada um no processo, consciente do seu papel e relevância para materialização da mesma. Consciente da importância das instituições responsáveis pela formulação, implementação e avaliação das Políticas Públicas, será tratado neste ponto, de forma sucinta, o papel das instituições do Estado implicadas no processo.

No País o processo de formulação de políticas públicas é feito de forma transversal por meio de formulação *top-down* e ou *bottom-up*, pois, consoante o processo tem o seu início no governo ou nos setores operacionais e segue para os destinatários e outros *stakeholders*, ou noutros casos, as propostas tendo origem nestes, incluindo nos financiadores, chegam parcial ou praticamente prontas ao nível governamental ou setorial.

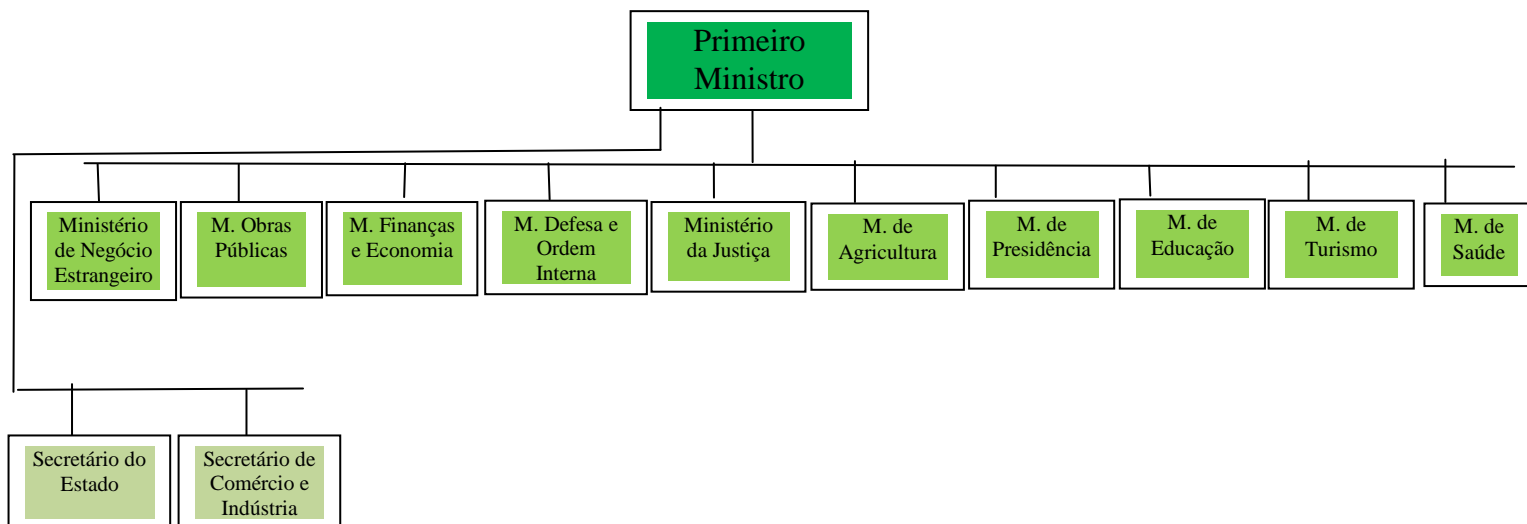
A instituição nacional que diretamente tem a responsabilidade de coordenar o processo de desenvolvimento do setor agrícola e rural é o Ministério de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, intervindo na formulação, implementação e avaliação das políticas agrícolas, pecuária, floresta e pescas. (Ministério da Economia, 2006)

No entanto, convém chamar atenção para a complexa rede de relação que este processo setorial de desenvolvimento deve manter com os outros setores de atividade económicas, a partir da instrumentalização das diversas medidas de políticas setoriais. Este fato implica, a intervenção indireta de um conjunto de outras instituições que integram as áreas de competências de outros Ministérios, entre os quais: i) O Ministério do Plano e Desenvolvimento, que tanto ao nível de coordenação de sistema integrado de planeamento, como através da política tributária e orçamental, funciona como centro de promoção e de reorientação das oportunidades de acesso aos recursos orçamentais, para responder aos objetivos de infraestruturização no âmbito do programa de investimento público e consequente funcionalidade dos mecanismos de atração de capital no setor agrícola; ii) O Ministério de Infraestruturas que intervém na área de planificação e gestão das infraestruturas e da garantia de funcionamento dos mecanismos de controlo de impacto ambiental; iii) O Ministério de Trabalho e Solidariedade Social que tem como área de competência proceder à análise da evolução das oportunidades e das condições de estruturização do mercado de trabalho no setor agrícola e a sua relação com a situação de pobreza no meio rural, participando na formulação de propostas de reajustamento dos instrumentos de políticas, garantindo a avaliação sistemática da relação entre a geografia da pobreza, a oportunidade de exploração de recursos naturais e a expectativa de integração profissional dos diferentes segmentos da população. (Ministério da Economia, 2006)

Se a consolidação do ambiente de descentralização destas áreas de competências exige uma maior capacidade de coordenação interinstitucional, em termos de planeamento e de execução das ações programáticas, assiste – se, pelo contrário, à quase inexistência da relação estes dois polos de intervenção institucional. Os sinais desta frágil coordenação resumem-se em dois aspetos, nomeadamente, o primeiro, a pouca eficácia dos investimentos no domínio de infraestrutura, quando comparado com os níveis de atividade agrícola, segundo, a fraca relação entre os objetivos do equilíbrio ambiental e a operacionalidade dos instrumentos de gestão florestal. (Ministério da Economia, 2006)

### 3.2.1.1 A Orgânica do XVII Governo Constitucional

#### Lei orgânica XVII Governo, 2018



Fonte: Diário da República.

O Conselho de Ministros como o órgão decisório do Governo, constituído pelo Primeiro – Ministro e pelos Ministros. Os membros do Governo estão vinculados ao programa do Governo e às deliberações do Conselho de Ministros.

O Ministério da Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural (MAPDR) é como o organismo da administração central do Estado responsável pela conceção, execução, coordenação e avaliação da política defendida e aprovada pelo Conselho de Ministros para os domínios da agricultura, pescas, pecuária, florestas, e desenvolvimento rural, cabendo designadamente promover e assegurar a investigação agrária, a assistência técnica aos produtores agropecuários.

O referido diploma apresenta, de igual forma, a orgânica do MAPDR, composta pelo Gabinete do Ministro (GM); Gabinete de Assessoria, Cooperação e Comunicação (GACC); Conselho de Direção (CD); Direção Administrativa e Financeira (DAF); Direção de Estudo e Planeamento (DEP); Direção de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura (DADA); Direção das Florestas e da Biodiversidade (DFB); Direção de Pecuária (DP); Direção de Assuntos Fundiários (DASF). O Ministério tutela ainda as seguintes Instituições: Centro de Investigação Agronómica e tecnológico (CIAT); Centro de Aperfeiçoamento Técnico Agropecuário (CATAP); Parque Nacional Obô de São Tomé (PNOT) e Centro de Apoio ao Desenvolvimento Rural (CADR) e as



respetivas Delegações Regionais: Norte (Cidade de Neves); Centro (com sede em Piedade-CATAP); Centro-Norte (Santa Luzia); Centro-Sul (Cidade de Santana); Sul (Cidade dos Angolares) e Região Autónoma do Príncipe, a qual se encontra hoje encerrada devido fatores políticos, organizacionais e financeiros.

Conforme organograma, o Gabinete do Ministro é o órgão de apoio administrativo ao Ministro e o Gabinete de Assessoria, Cooperação e Comunicação (GACC) é o órgão de apoio que visa apoiar e facilitar a nível estratégico a tomada de decisões do Ministro sobre a matéria técnica e científica da agricultura, pecuária, floresta e desenvolvimento rural, bem como a cooperação com os parceiros de desenvolvimento que atuam no setor, e a comunicação e informação e a relação com os órgãos de comunicação social. Os Conselho de Direção (CD) e o Conselho Técnico (CT) são órgãos consultivos do Ministério. O primeiro tem o primeiro o objetivo de analisar o nível de funcionamento do Ministério e o cumprimento das ações programadas. Nele tomam parte todos os Diretores, os assessores do Ministério, os responsáveis pelos organismos tutelados e os responsáveis das Delegações Regionais. O Conselho Técnico (CT), tem por objetivo analisar os aspetos técnicos relevantes do setor e é composto por quadros técnicos de idoneidade reconhecida, designados pelas respetivas Direções Técnicas do Ministério. (Ministério de Agricultura, 2016)

As direções técnicas, incluem a Direção de Estudo e Planeamento (DEP), A Direção de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura (DADA), A Direção da Pecuária (DP), a Direção das Florestas e da Biodiversidade (DFB), a Direção de Assuntos Fundiários (DASF) e a Direção Administrativa e Financeira (DAF).

A Direção de Estudo e Planeamento (DEP) é um órgão central do MAPDR, que tem por missão, planear, conceber e propor a política global do Ministério e os eixos estratégicos de atuação sobre o domínio agropecuário e da Segurança Alimentar e Nutricional. Compete ainda, o DEP fazer o devido seguimento e avaliação dessas políticas, ao qual são incumbidas as seguintes competências: coordenar a execução das políticas de desenvolvimento definidas pelo Ministério; participar na definição e no estudo dos programas e projetos de desenvolvimento para o setor; assegurar a recolha, produção, tratamento e circulação de dados relevantes para o Ministério; propor as ações concernentes para melhorar o processo de logística e aprovisionamento adequado e atempado; e estabelecer os mecanismos que permitam acompanhar e avaliar programas e projetos de desenvolvimento dos vários serviços do Ministério,

comprovando a sua execução física e financeira. Assim, à DEP compete a formulação, o acompanhamento da implementação e a avaliação da política agrícola e dos seus eixos estratégicos.

As Direções técnicas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura (DADA), da Pecuária (DP), da Floresta e Biodiversidade e de Assuntos Fundiários (DASF) são responsáveis pela execução das políticas aprovadas para os seus domínios, nomeadamente da produção agrícola (nomeadamente das culturas, das atividades de agroindústria, e no apoio ao desenvolvimento rural, associativismo e cooperativismo), da pecuária (elaboração e coordenação de ações de âmbito nacional da defesa sanitária dos animais e higiene pública veterinária bem como elaborar normas orientadoras e fornecer o apoio técnico necessário ao formato da produção animal e melhoramento zootécnico das espécies), da floresta (do fomento florestal e da biodiversidade, fiscalização, estatística e fomento da indústria de produtos florestais), e dos assuntos fundiários (do cadastro rural, ordenamento e reordenamento agrário, fiscalização do uso de terras, hidráulica e irrigação agrícola), respetivamente. Assim, a estas direções compete a direção da implementação e execução das ações da política agrícola, dos seus programas e projetos.

Os Centro de Apoio ao Desenvolvimento Rural (CADR), de Investigação Agro Tecnológica (CIAT) e de Aperfeiçoamento Técnico Agropecuário (CATAP) têm a incumbência de executar os programas nas suas áreas de atuação, respetivamente de: de assistência técnica descentralizada aos agricultores, criadores e pescadores, e vulgarização agrícola; de investigação no domínio agronómico e divulgação dos resultados, em estreita colaboração com a DEP e DADA; e de capacitação de quadros técnicos do MAPDR, formação técnico-profissional e capacitação dos produtores e criadores, e pescadores. A estes centros compete apoiar a conceção, formulação e implementação da política agrícola.

Considerando este quadro orgânico do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, é indispensáveis reorganizar o atual quadro institucional traduzido, fundamentalmente em cinco áreas estratégicas, em articulação com as relações interinstitucionais que servem de suporte. (Ministério da Economia, 2006).

As instituições nacionais que diretamente tem a responsabilidade de coordenar o processo de desenvolvimento do setor agrícola e rural, encontrando-se concentradas no Ministério de Economia, intervindo na formulação, implementação e avaliação das políticas agrícolas, pecuária e floresta. (Ministério da Economia, 2006)

Todavia, vale ressaltar o facto da complexa rede de relação que este processo setorial de desenvolvimento deve manter com os outros setores de atividade económica, a partir da instrumentalização das diversas medidas de políticas setoriais. Isto implica a intervenção indireta de um conjunto de outras instituições que integram áreas de competências de Ministérios afins. Para que isto aconteça com eficiência, é necessário a consolidação do ambiente de descentralização destas áreas de competências, o que exige uma maior capacidade de coordenação interinstitucional, em termos de planeamento e de execução das ações programáticas, assiste-se, pelo contrário, a quase inexistência da relação entre dois polos de intervenção institucional. (Ministério da Economia, 2006)

Portanto, dada a conjuntura existente, torna-se indispensável reorganizar o atual quadro institucional traduzido, fundamentalmente em cinco áreas estratégicas, em articulação com as relações interinstitucionais que servem de suporte:

Tabela 3- Áreas estratégicas do MAPDR, instituições, instrumentos e objetivos

Áreas Estratégicas	Instituições	Instrumentos	Objetivos
Registo e Avaliação de Recursos e de Propriedade Agrícola	Serviços Cartográficos e Cadastrais	- Cartografia de recursos; - Critérios de Utilização; - Sistema de Atualização	- Especialização Cultural; - Cartografia Agrícola; - Zona Geoclimática; - Propriedades Agrícola.
Melhoria Genética de Material Vegetal e Animal	Instituto Agronómico e Tecnológico (CIAT)	- Melhoramento Genético; - Assistência Técnica; - Adaptação Geográfica	- Estratégia de Inovação; - Elaboração de Projetos; - Análise epidemiológico; - Diversificação Agrícola.
Técnicas de Gestão Agrícola	Serviços de Extensão Rural	Negociação de Parceria; - Difusão Tecnológica; - Maximização dos níveis de produtividade agrícola.	- Técnicas de Fertilização; - Modernização Agrícola; - Rentabilização agrícola.
Gestão Infraestrutura	Serviços de Obras Públicas	- Polos Desenvolvimento; - Recuperação de Custos; - Programa de Manutenção.	- Estratégia de Localização; - Programa de Investimento; - Impacto da Carga Fiscal
Mercado Consumo	Serviços de Promoção e Comercialização de produtos Agrícolas Laboratório de Controlo de Qualidade	- Padrão de consumo; - Controlo de qualidade; - Valorização social de produto agrícola; - Mecanismos de subsídios; - Controlo Fitossanitário.	- Técnica de conservação; - Promoção de setor agroindustrial; - Promoção de exportação; - Maior competitividade; - Garantia de consumidor.

Fonte. Carta Atualizada de Política Agrícola (CAPADRP), Setembro de 2006.

Tendo em conta as competências dos diferentes ministérios, embora haja interações com todos os ministérios, há alguns com particular relação e influencia na política agrícola. Entre eles importa destacar o Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul e o Ministério de Obras Públicas, Infraestruturas, Recursos Naturais e Ambiente. O Ministério do Planeamento, Finanças e Economia Azul (MPFEA) é o organismo da Administração Central do Estado responsável por propor, formular, conduzir, executar e avaliar a política financeira do Governo, promovendo a gestão racional dos recursos financeiros e patrimoniais públicos e o equilíbrio interno e externo das contas públicas, bem como a inspeção-geral e fiscalização das finanças públicas. Em termos organizacionais, todos os Ministério dispõem de uma Direção Administrativa e Financeira, a qual cabe tratar dos assuntos relativos às finanças do setor junto ao Ministério das Finanças. O segundo, como o nome indica, é o organismo da Administração Central do Estado responsável por propor, formular, conduzir, executar e avaliar a política de obras públicas, infraestruturas, recursos naturais e ambiente.

## **CAPÍTULO 4 – A GESTÃO DO CICLO DA POLÍTICA AGRÍCOLA SANTOMENSE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS DIFERENTES GOVERNOS CONSTITUCIONAIS**

Neste capítulo abordamos para o caso em estudo a gestão do ciclo da política agrícola santomense para o desenvolvimento sustentável nos diferentes governos constitucionais.

### **4.1 Formulação da Política Agrícola para o Desenvolvimento Sustentável**

O ciclo político inicia-se com a formulação de uma política pública que pertence tradicionalmente ao quadro de competências da classe política, o grupo eleito pelos cidadãos sobre o qual recai a escolha para a composição do governo. Estrategicamente, a formulação retrata a pretensão do estado em termos de realizações e qual a sua projeção para o futuro, refletindo em geral os problemas identificados e as soluções encontradas para dar respostas as necessidades identificadas ao nível da sociedade, ou em particular no caso do desenvolvimento agrícola sustentável a necessidade de um enquadramento político na esfera nacional e internacional. (Belo, 2017)

No processo de formulação da política agrícola para o desenvolvimento, ao nível do desenho e comunicação da política, importa que esta seja o mais perceptível possível face aos objectivos pretendidos. Dado que a implementação é atribuída a vários organismos que estão a jusante do momento de formulação, estes terão que mover esforços para a sua execução, com a adequada concertação de esforços e recursos, e de acordo com as premissas de uma pretendida eficácia de entreaajuda (Belo, 2017).

A formulação em si, a determinação dos termos em que a política se processa, a identificação das prioridades, é da responsabilidade da classe política que integra o governo, e no caso específico da política agrícola para o desenvolvimento incube ao Ministério de Agricultura, Pescas e o Desenvolvimento Rural. Entretanto, no caso de STP como em muitos outros contextos, as entidades financiadoras jogam também um papel muito relevante na formulação das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

As opções tomadas no momento da formulação da política pública podem determinar o sucesso da mesma e normalmente apela-se à participação de determinadas entidades pertencentes ou não ao sistema político e à conjugação de recursos em prol dos objetivos propostos (Belo, 2017).

Tratando-se de uma política agrícola para o desenvolvimento, a sua formulação tenta muitas vezes fazer um alinhamento estratégico com as diretrizes internacionais, que inclui a tendência do pensamento ditado pelos organismos internacionais, tanto ao nível das ideias como também ao nível da forma como as ideias são implementadas. A formulação tem assim que atender às circunstâncias do país, aos recursos viáveis e acessíveis que possui, bem como às condições específicas em que a política e a administração pública nacional dos países se desenrola e desenvolve (Belo, 2017).

A definição da política agrícola para o desenvolvimento passa em primeiro lugar pela identificação das áreas de atuação, a determinação dos mecanismos de execução e dos recursos disponíveis. Em segundo lugar, a definição da política passa também pela determinação dos propósitos que serão alcançados e princípios defendidos, e que entidades, governamentais ou não, podem ou devem estar envolvidos no processo e em que fase da aplicação da política pública.

Tendo em consideração a gestão do processo político, à luz das práticas de governança, a formulação da política pública deve entender, em si mesma, a complexidade do

sistema que serve e pelo qual é servido. É chave a diversidade das entidades envolvidos e em que momentos são chamados a participar, numa perspetiva de servir a sociedade, se não os cidadãos diretamente, as organizações da sociedade civil, que se movimentam como subsistemas, quer por dependerem diretamente das decisões do estado, por exercerem a sua ação de forma dependente da estrutura central, quer por se movimentarem de forma independente, à margem de uma influencia direta, mas que obedecem contudo às regras impostas pelo estado, mesmo porque dependem financeiramente dele, ao se submeterem aos concursos públicos de apoio a projetos agrícolas. Fonte

A participação de entidades externas ao núcleo central do sistema político, o governo e o MAPDR, na fase da formulação, passa pela consulta em matérias específicas e pela identificação e recolha de dados que contribuem para a tomada de decisão ao nível da formulação dos Programas Agrícolas para o Desenvolvimento Sustentável.

#### **4.2 A gestão dos ciclos de política agrícola em São Tomé**

A gestão da política agrícola para o desenvolvimento passa por um processo similar a todas as políticas, visto que, sistematicamente, os aspetos como a formulação, a implementação e a avaliação da política são trabalhados e analisados. O processo implica a definição de um conjunto de medidas para a solução de um determinado problema para que haja uma ação por parte do estado. A Gestão de políticas públicas consiste nos processos de decisão e mecanismos de implementação, arranjos institucionais e capacidades estatais (Belo, 2017)

Até à efetividade de ação da política, são necessários diversos enquadramentos possíveis para que o sistema político seja completo. As soluções encontradas em cada momento influenciam a ação na sociedade, e a eficiência da ação pretendida, sendo para tal necessário um planeamento adequado de forma a alocar os recursos certos nas ações previstas, sob pena de subestimar os custos reais das atividades em termos de recursos humanos e financeiros. (Belo, 2017)

A lista de compromissos ou desafios internacionais, independentemente de um entendimento de obrigação ou possibilidade, incluiu diversos aspetos, de que se podem destacar os relativos: à área do financiamento internacional para o desenvolvimento; a filiação do Governo, em 2014, ao G7+, uma associação de «Estados frágeis», que

aprovou um New Deal, enquanto compromisso desses Estados visando a construção de nações pacíficas, o combate para a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável; A implementação da Visão 2030 para STP e da sua Agenda de Transformação; A incorporação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; as Modalidades Aceleradas de Implementação do Roteiro de Samoa e da Agenda 2063 África. (Carvalho, 2019)

A gestão da política parte de um conjunto de alinhamentos estratégicos ou de diretivas de índole mais operacional, reveladas no Programa dos Governos Constitucionais, ao nível das ideias que se materializam na estratégia dos governos e nos documentos (como as Estratégia Nacional de Redução da Pobreza I e II; a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável de São Tomé e Príncipe; Estratégia “FOME ZERO” – Horizonte 2030; e o COMPRAM), na componente estrutural da política agrícola para o desenvolvimento sustentável, os quais devem orientar os programas estratégicos no âmbito do desenvolvimento agrícola e outros.

A implementação passa pela organização de fato de todos os agentes intervenientes governamentais e não-governamentais, de forma a dotá-los de ferramentas eficazes à prossecução dos objetivos definidos na formulação da política. (Belo, 2017)

Tratando-se de uma política agrícola, os agentes intervenientes não se restringem apenas às fronteiras nacionais, pois a intervenção faz-se sentir ao nível das organizações internacionais, uma vez que grande parte do financiamento na base do desenvolvimento dos programas agrícolas tem ação direta do desenvolvimento internacional.

Os mecanismos de implementação da política, ao nível da gestão intergovernamental, como o recurso a uma coordenação horizontal e vertical, suscitam questões sobre a preocupação em gerir todo o processo no qual a política agrícola para o desenvolvimento se desenrola, de forma a maximizar o grau de eficácia das ações determinadas. (Belo, 2017)

Assim, como as fases do ciclo político, a gestão do ciclo político também termina com a avaliação, com a identificação das metodologias a adotar nessa avaliação e com a consequente seleção e intervenção de determinadas instituições e atores no processo. (Belo, 2017)

A múltipla participação de intervenientes, desde a classe política, a administração pública, até à sociedade civil, para além de personalidades e organismos internacionais, torna-se possível pela complexidade das matérias em cada fase do processo, e pela identificação de vários níveis de capacidade técnica para a colaboração em cada fase do processo. A gestão do ciclo político compreende então um processo complexo de per si, que se complexifica tanto, quanto mais elementos o compõem, mais ideias, mais instituições, mais atores, e nesta rede a política agrícola para o desenvolvimento é proveitosa. (Belo, 2017)

A gestão do ciclo da política agrícola em São Tomé e Príncipe é feita pelo Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, mas incorpora inúmeros contributos do Governo e das Organizações Internacionais. Assim, não poucas vezes o Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural intervém principalmente na operacionalidade do processo de formulação, implantação e avaliação. Nesta perspetiva, a política agrícola para o desenvolvimento como parte integrante da política interna, assume-se como uma parte importante e essencial nas relações internas, com os beneficiários das mesmas, na promoção da redução da pobreza do meio rural em que se centra o objetivo primordial da política agrícola para o desenvolvimento sustentado.

A política agrícola por tratar diretamente da promoção de mudança de paradigma no meio rural, onde a cultura, crenças, hábitos se encontram totalmente enraizados na população, torna a implementação da mesma extremamente difícil, e precisa de uma abordagem específica para que se consiga obter resultados pressupostos. Por outro lado, a implementação é confrontada com grandes influências provenientes do Governo ou ainda dos financiadores.

Face à variedade de atores e instituições intervenientes no processo de implementação, a exigência de controlo e coordenação da política torna-se mais complexa, e por isso mais exigente, sendo necessário recorrer a ferramentas que assegurem a prossecução dos objetivos definidos. (Belo, 2017)

Por outro lado, se é da competência do MAPDR a formulação e a implementação da política agrícola, a sua implementação também é assegurada por ONGs, projetos e Camaras Distritais, pelo que a articulação com estas organizações torna-se fundamental, tanto ao nível do alinhamento das ideias defendidas em cada momento, como ao nível da harmonização operacional, exigindo do sistema político uma maior capacidade de



coordenação política e administrativa, uma maior atenção aos organismos, públicos ou não públicos.

O controlo intergovernamental, e neste caso também o controlo das ações providas por agentes externos à ação do sistema político, levantam a questão da prestação de contas ou *accountability*, isto é, a que organismo e sob que autoridade são prestadas contas das ações empreendidas, com base em que programação e nível de intervenção são elaborados padrões de identificação de resultados. Neste campo, a intervenção de múltiplos atores suscita múltiplas barreiras à prestação de contas, dispersando-se a ação e pulverizando-se igualmente a responsabilização. A este nível interferem conceitos de autonomia, responsabilização, gestão pública, administração e sector político, fazendo colidir ou conciliar entre o que é o pensamento político e o que é expectável e exequível por parte dos órgãos implementadores executarem, e o que depende da gestão de interesses em todo o processo de gestão do ciclo político.

Na gestão da política pública o conceito de gestão dos vários elementos de intervenção faz-se no encontro entre a atribuição de competências com autonomia e a coordenação e controlo exercidos por um organismo estatal, quer se trate de uma transposição de áreas de competência intergovernamentais ou a uma atribuição a um sector da sociedade civil. Este controlo das ações de implementação implica um equilíbrio entre a autonomia e controlo, entre a descentralização e a centralização dos centros de decisão e implementação, sem que qualquer das fórmulas encontradas, possa comprometer o que se entende por cumprimento do interesse público.

Quando uma política agrícola em consideração, e com esta a noção de que ela se centra na forma como o estado se organiza para o estabelecimento favorável das relações com os *stakeholders*, especialmente com os agricultores que são os beneficiários diretos dessas políticas, no âmbito da sua ação os Governos buscam identificar os mecanismos disponíveis ao estado para um correto cumprimento dos objetivos, em concordância com as reais necessidades das comunidades rurais, e os acordos assumidos no seio das organizações internacionais, posições que não devem comprometer a soberania do estado, nem a relação com os intervenientes, e devem assim proteger o interesse público.

Para (Mozzicafreddo, 2007), o interesse público surge inerente ao processo de formulação das políticas públicas quando estas procuram assegurar os valores que

contribuem para o bem-estar e qualidade de uma sociedade, onde se integra a segurança, democracia, igualdade, educação, saúde, ou a regulação e participação no mercado, para que este garanta trabalho aos cidadãos e seja mantida uma economia ativa e competitiva.

A maximização do bem-estar é sempre guiada tendo em vista a sociedade, e não o indivíduo. Para Fritz Perlz (1893-1970), citado por (Bonito, 2019), essa maximização precisa compreender o todo, sendo este mais do que a simples soma das partes. Já (Mello, 2015), argumenta que o interesse público consiste na dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada pessoa enquanto sujeito na sociedade (na acessão jurídica do Estado), incluindo o depósito intemporal desses mesmos interesses, ou seja, encarados na sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações vindouras.

O interesse público é um conceito político central para às democracias e os respetivos órgãos de gestão. Num estado de direito democrático para dar resposta às questões anteriormente formuladas deve existir uma organização política capazmente habilitada que, por princípio, terá por causa primeira a prossecução do interesse público. (Bonito, 2019)

Desenvolve-se então, a necessidade de promover um quadro de alinhamento interno, na organização das instituições públicas na matéria da política pública, de forma a fazer cumprir os objetivos de desenvolvimento sustentado assumido a nível internacional e nacional. O ciclo político da política pública para o desenvolvimento agrícola sustentável, desenrola-se num equilíbrio constante entre a defesa do interesse do estado nestas matérias, e a capacidade da administração pública em responder ao preconizado pela classe política. A gestão do ciclo político da política pública para o desenvolvimento agrícola no período em análise decorre da fase de transição entre os conceitos de governança e desenvolvimento. O conceito de governança e desenvolvimento, enquadram-se na necessidade da inclusão de vários atores no quadro da implementação, nomeadamente dos ministérios setoriais e ONGs. (Belo, 2017)

### **4.3 Os ciclos de política agrícola em São Tomé e Príncipe**

O período em análise inclui quatro legislaturas de política agrícola, entre o ano de 2012 até 2020, durante a vigência do XIV até ao XVII Governos Constitucionais.

A referência à reforma da política agrícola e à manifesta necessidade em criar uma coordenação eficiente e eficaz é profusamente indicada e contemplada nos programas dos governos.

Ao longo dessas legislaturas, foram vários os desafios existentes ao nível internacional no que concerne à política agrícola para o desenvolvimento sustentável e que seriam assumidos por São Tomé e Príncipe, e mais tarde introduzidos na prática, na política, na mentalidade e nas instituições de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

#### **4.3.1 XIV Governo Constitucional (2010 – 2012)**

Os objetivos das Políticas Agrícolas no plano de desenvolvimento do XIV Governo Constitucional, consistiram em: a) Rever a Lei Fundiária no sentido de uma maior justiça e coerência de critérios e objetivos com vista a construção do mapa da propriedade fundiária e da ocupação das terras; b) Estimular o aumento da produção, da produtividade e da melhoria de qualidade de produtos agrícolas, de subsistência e de exportação; c) Expandir a iniciativa de produção de culturas biológicas e a transformação e conservação e exportação dos produtos da agricultura; d) Melhorar a produção física, a produtividade e qualidade das culturas tradicionais, mediante o fornecimento de materiais de maior rendibilidade; d) Aperfeiçoar os circuitos de comercialização dos produtos de exportação; e) Incentivar a criação e desenvolvimento de cooperativas agrícolas, acompanhada de serviços de apoio, visando a assistência técnica e a defesa fitossanitária; f) Aumentar a oferta de serviços de assistência técnica aos pequenos e médios agricultores e desenvolver ações de vulgarização das técnicas de produção mais adequadas às especificidades do País; g) Adotar um sistema de microcrédito que possa servir os interesses do fomento da agricultura e desenvolvimento rural, facilitando a fixação dos agregados familiares nas suas comunidades de origem; h) Descentralizar os serviços de assistência técnica aos pequenos agricultores; i) Dotar o setor com instrumentos necessários a uma melhor planificação das intervenções, reforçando a capacitação da equipa técnica dos serviços na formulação de políticas, planificação e avaliação, contemplando também a criação de um sistema de recolha e tratamento de dados estatísticos e de preços e instalar condignamente os serviços; j) Elaborar e tornar operacional um sistema sustentado e duradouro para o financiamento do sector; k) Criar um Programa de Apoio às Estruturas

Representativas do Setor Agrícola e Rural, visando uma maior interação com os agricultores e o mundo rural.

A Política Externa, Integração Regional e Comunidades, deste Governo consistiu na promoção de uma dinâmica diplomática e económica, como o fim de diversificação das ações de mobilização de ajuda externa, prestando atenção à coordenação das ajudas de forma a garantir a sua complementaridade e responder às necessidades reais do País. Nesse sentido o Governo propôs-se desenvolver as seguintes ações: a) Mobilizar recursos financeiros adequados às necessidades de desenvolvimento de São Tomé e Príncipe, com vista ao cumprimento dos Objetivos do Milénio e ao reforço do processo de desenvolvimento económico e social; b) Proceder à reformas internas suscetíveis de incentivar os parceiros a modalidades de financiamento que permitam a execução de programas de investimento, com destaque para a ajuda orçamental; c) Incentivar a cooperação descentralizada, mas definindo o âmbito de atuação como forma a evitar duplicações desnecessárias e ineficiências; d) Incentivar a cooperação com o Sistema das Nações Unidas; e) Reforçará a cooperação, o fomento e o estabelecimento de parcerias estratégicas na perspetiva de mobilização de meios e recursos para o desenvolvimento nacional; e) Incentivar e apoiar iniciativas empresariais das comunidades em São Tomé e Príncipe, prestando particular atenção à melhoria e clarificação de incentivos dentro de uma política global e coerente de promoção dos investimentos e Promover a profissionalização das Cooperativas Agrícolas.

#### **4.3.2 XV Governo Constitucional – governo de transição (2012–2014)**

O Decreto-Lei n.º 3 /2013, aprova Orgânica do XV Governo Constitucional, obedecendo a lógica da operacionalidade e eficácia bem como da otimização dos meios imprescindíveis ao bom exercício da ação governativa, tendo em conta as prioridades do XV Governo Constitucional, nomeadamente nas áreas da economia, da saúde, da educação e da justiça.

A crescente importância dos problemas ligados à Juventude e Desporto, à Agricultura Pesca e Desenvolvimento Rural, ao Comércio e à Indústria foi considerada e justificou a necessidade de reenquadramento institucional dessas matérias e de outras afins.

### **4.3.3 XVI Governo Constitucional (2014 –2018)**

O XVI Governo Constitucional assume como prioritárias a resolução de três preocupações fundamentais, nomeadamente, o desemprego que afeta uma larga camada da população, o elevado custo de vida que atinge de forma dramática as populações mais vulneráveis e a desigualdade social que tende a acentuar-se. Assim, Governo agiu no sentido de revalorizar e revitalizar o setor primário da economia e de serviços, sendo estes setores as principais alavancas de crescimento e criação de emprego, criando para o efeito as bases para o desenvolvimento sustentável com qualidade.

A agricultura, a pecuária, a floresta e a segurança alimentar são fatores determinantes para qualquer Estado, particularmente para um pequeno Estado insular em desenvolvimento como São Tomé e Príncipe. Por isso, no capítulo da agricultura e desenvolvimento rural, as prioridades centraram-se num conjunto de ações visando uma agricultura que desse prioridade à perspetiva «alimento para todos» de acordo com a Agenda de Transformação do País e uma agricultura para exportação, apostando em nichos específicos de produtos com elevada qualidade.

Neste domínio as opções prioritárias de políticas foram: a) reforço do programa de desenvolvimento rural integrado; b) incentivo ao aumento da produção, produtividade e diversificação agrícola, através de implementação de fileiras de produção; c) construção e reabilitação de infraestruturas de apoio à produção agrícola; d) introdução de novas tecnologias para o aumento da produção hortícola e frutícola; e) reforço do abastecimento de insumos agrícolas; f) construção e reabilitação de sistema de irrigação e à construção de represas para retenção de água destinada à irrigação; g) formação e capacitação de extensionistas e agricultores em técnicas de gestão agrícola h) instalação dos centros de compostagem, de abrigos e estufas em algumas comunidades; i) aumento de quantidade e qualidade de produção animal através de: intensificação da produção avícola, reforço da assistência técnica e extensão rural, produção local de ração animal, reforço de formação e sensibilização dos criadores de animais; desenvolvimento de associação e de cooperativas agropecuária, melhoria do quadro legal e institucional, reforço da proteção sanitária através de campanhas de vacinação e na melhoria do acesso das comunidades e criadores aos medicamentos; i) reforço de capacidade técnica e institucional do sector agropecuário; j) implementação de Central Hortofrutícola; k) reforço de capacidade do Centro de Investigação Agronómica e Tecnológica (CIAT).

A proteção dos ecossistemas também se configuraram de crucial importância para o desenvolvimento sustentável do País, neste quadro foram adotadas medidas visando a preservação e valorização da floresta e da biodiversidade, através de: a) atualização da Estratégia Nacional e Plano de Ação para a Proteção da Biodiversidade em São Tomé e Príncipe; b) reforço de fiscalização e luta contra abate ilegal de árvores; c) reforço da capacidade técnica e material do sector das florestas e do Parque Obô, d) atualização e validação do Plano de desenvolvimento florestal de São Tomé e Príncipe, e) reforço da capacidade técnica e institucional da Direção do Parque Obô, e f) realização do 3.º Inventário Florestal Nacional.

No que refere à cooperação internacional, o XVI Governo Constitucional pretendeu reforçar as relações externas, a cooperação e preservar a soberania nacional na política externa e de cooperação internacional.

#### **4.3.4 XVII Governo Constitucional (Desde Outubro de 2018)**

O programa do XVII Governo funda-se na matriz identitária do nosso povo e constrói-se a partir do “STP-Horizonte 2030”, a VISÃO cujo resumo sob forma de manifesto foi ratificado pelo eleitorado em 7/10/2018, e reforçou-se com as contribuições anónima dos santomenses que, pelo mundo fora responderam aos apelos de construirmos juntos “Um STP para Todos”, de modo a renovar a esperança das famílias, da juventude e dos idosos.

São Tomé e Príncipe, como país agrícola dispensa atenção especial do XVII Governo Constitucional. Nesse sentido a estabilização e o reforço da capacidade das instituições setoriais contribuirão para a melhoria do setor e dos objetivos fundamentais preconizados pelo mesmo.

No que toca ao desenvolvimento económico de São Tomé e Príncipe, a nova visão estratégica do desenvolvimento humano sustentável tem um papel preponderante no setor agrícola. Assim, o grande desafio do governo prende-se com a modernização deste setor de modo a atingir a autossuficiência em determinados bens alimentares transformando a agricultura de básica e de subsistência num modelo de agricultura moderna de grande desempenho orientada para o mercado interno e externo, assegurando ao mesmo tempo a preservação do ambiente e saúde ambiental, promovendo produção biológica com recurso a produtos bio, reduzindo e o impacto de

outros sectores na economia. Por isso a evolução do setor agrícola deverá caracterizar-se, pelo aumento global da produção, como permite o clima do território nacional e também pela melhoria da qualidade e da produtividade dos produtos e da sua diversificação, tendo em vista as perspectivas da sua maior transformação agroindustrial.

Com vista à diversificação das atividades económicas, o governo vai apostar no desenvolvimento do sector da indústria transformadora, em especial no lançamento de indústrias complementares e multidisciplinares da agricultura, visando contribuir para promover a criação de novos postos de trabalho, com a respetiva formação associada.

Nesta vertente, pretende-se, com o setor agrícola e rural, atingir seguintes objetivos fundamentais:

- a) Promover as condições de vida das populações das comunidades rurais;
- b) Aumentar e diversificar a produção agrícola; Aumentar a produção alimentar destinadas à Procura e consumo interno, reduzindo as importações e distanciando-se da constante dependência alimentar;
- c) Promover a conservação e gestão racional dos recursos naturais, a biodiversidade e as espécies;
- d) Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agro-negócio;
- e) Garantir a Segurança Alimentar; Promover a política comercial voltada para abertura do mercado externo, com garantia de quantidade e qualidade dos produtos destinados à exportação.

Para a concretização destes objetivos, torna-se necessário a implementação de um novo modelo organizacional de intervenção de modo assegurar um equilíbrio dinâmico entre as políticas agrícolas e as ações a serem levadas a cabo no terreno e dotar um quadro metodológico de seguimento e avaliação do desempenho do sector que consiste em: a) Estabelecer mecanismos simplificados mas de excelência científica destinados a acompanhar os projetos e programas de desenvolvimento no sector agrícola e rural; b) Promover o crescimento da produção, da produtividade das culturas de exportação alimentar garantindo para efeito a promoção dos bens de consumo; c) Promover a segurança alimentar e nutricional; d) a comercialização dos produtos agrícolas e a transformação e agroindústria; e) Concluir o III Recenseamento Agropecuário e implementar um sistema permanente de recolha, tratamento e divulgação dos dados e informações agropecuária de forma rigorosa e sistematizada.

Para além dos termos acima para superar os supracitados desafios, o XVII governo propõe-se a realizar as seguintes políticas: a) Melhorar a representatividade do Estado

santomense nas organizações internacionais e sub-regionais; b) contribuir para uma melhor integração do País na sub-região e no golfo da Guiné; c) Aprofundar conhecimento das potencialidades e os *modus faciendis* das organizações sub-regionais e internacionais, de modo a tirar delas o melhor proveito; d) Reforçar a cooperação Sul-Sul; e) Melhorar o conhecimento sobre o status político, económico, regional ou global do Estado; f) Buscar medidas que visam transformar a nossa sub-região, em particular e a África em geral, na Zona de Paz, Cooperação e Desenvolvimento.

Em suma, ao longo desses 10 anos em análise, no quadro da política para incentivo do setor agrícola dos sucessos governos constitucionais, é perceptível que o aumento de produção agropecuária com impacto direto na melhoria da condição de vida da população rural fundamenta a base da política agrícola. Também se constata neste período uma preocupação dos mesmos para a produção orgânica e sustentável agregando valor ao produto, com vista a buscar diferentes nichos de mercado a nível internacional. Todavia, esse aumento de produção como forma de garantir a segurança alimentar e nutricional da população, além de melhorar o rendimento das famílias rurais não tem sido alcançado pelos diferentes governos constitucionais ao longo do decénio. Mas neste período houve avanços considerados na questão de produção de orgânica e sustentado no país, a exemplo das culturas de exportação, como o cacau biológico, café biológico, pimenta biológica e baunilha. Nos últimos anos tem-se buscado melhorias para conseguir agregar valor as culturas alimentares (matabala, banana e mandioca) e a horticultura.

No que respeita, a criação de base legal para sustentar as atividades agropecuárias, ao longo desses anos, não houve qualquer melhoria em nenhum dos governos.



## **CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA**

Neste capítulo do trabalho descrevem-se os passos e métodos que se utilizaram para realizar a pesquisa. Para (Fonseca, 2002), “*methods*” significa organização, e logo, estudo sistemático, pesquisa, investigação; ou seja, metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo científico, ou para se fazer ciência.

### **5.1 Enquadramento metodológico**

A governança e os seus efeitos têm vindo a ser estudados a diferentes níveis e problemas do desenvolvimento, tais como a pobreza, a segurança alimentar, a nutrição e saúde, o capital humano e o próprio crescimento económico. Há extensa literatura em desenvolvimento económico publicada sobre a relação entre a governança e cada um destes problemas e com o desenvolvimento dos países (Rodrick, 2007).

Para muitos economistas a governança inclui um conjunto de regras políticas, sociais e legais. Outros economistas vêm a governança fundamentalmente do ponto de vista do Estado enquanto fornecedor de bens públicos. Esta abordagem tem sido a de identificar dimensões específicas na governança que têm efeitos adversos no fornecimento desses bens. (Rodrick, 2007)

Nenhuma abordagem metodológica tem sido generalizadamente utilizada na investigação em ciências sociais. Apesar desse fato, o foco da investigação de cada ciência para aumentar o seu corpo teórico faz com que em cada ciência se privilegie a utilização de um destes tipos métodos. Por exemplo, na análise económica de política pública utiliza-se análise custo-benefício, em estudos eleitorais e de sondagens os métodos estatísticos e em psicologia clínica, a análise de regressão multivariada.

A justificação para esse fato é, naturalmente, a de que os diferentes métodos que têm vindo a ser utilizados têm pontos fortes e pontos fracos, ou seja, vantagens e desvantagens, consoante o objetivo e as características do problema em atenção e a disponibilidade e confiabilidade de dados para os realizar.

Na análise dos efeitos da governança em países em desenvolvimento nesses problemas e, em particular, em como os estados conseguem obter crescimento, os principais tipos de métodos podem ser agrupados em métodos estatísticos e econométricos, estudo de caso, institucionalismo histórico e ensaios de controle randomizados.

Os estudos estatísticos e econométricos da governança são por natureza quantitativos, ou seja, baseados em modelos que visam quantificar e relacionar variáveis de forma exata com números. Requerem uma disponibilidade e confiabilidade de dados, de séries temporais ou de dados transversais, que, infelizmente, não estão disponíveis em muitos dos países em desenvolvimento.

Já os estudos de caso são qualitativos pois são modelos que visam qualificar variáveis, ou seja, atribuir-lhes uma ou mais características tendo em vista uma qualificação. Os dados para estes estudos são recolhidos por diferentes tipos de técnicas de recolha, incluindo entrevistas e ou inquéritos, recolha de dados de arquivos e observações pessoais. A estrutura de análise dos estudos de caso inclui muitas vezes análise crítica de narrativa, de conversação e de discurso. Um dos benefícios dos estudos de caso qualitativos é a profundidade da análise que se pode obter dos atores políticos chave num determinado contexto específico, ou seja, numa abordagem contingencial única. Nestes casos os investigadores tendem a concentrar-se na análise de resultados de programas de desenvolvimento (da FAO, do Banco Mundial do Banco Africano) em vez de na própria governança.

Os dois tipos de abordagens restantes complementam de alguma forma as abordagens estritamente quantitativa e qualitativa acrescentando aspetos a uma e a outra de diferente natureza. O institucionalismo histórico incorpora na análise da governança os fatores históricos através da sua relação com as tendências e o trajeto institucional e pós-colonial dos países em termos de desenvolvimento. Aspetos do conceito e da teoria da dependência do trajeto de desenvolvimento, posteriormente desenvolvidos numa ótica histórica e sociológica, têm sido, progressivamente, incorporados na análise da evolução das economias de países em desenvolvimento. Os ensaios com controlo aleatório são estudos que permitem utilizar métodos experimentais ou fazer comparações controladas. Tendo por base estudos médicos e farmacêuticos e de saúde pública, uma literatura de economia política tem emergido e alargado o estudo da governança com base em avaliação de países e programas de desenvolvimento.

## **5.2 A opção pelo estudo qualitativo de caso**

Pelas razões expostas no anterior ponto, considerando o objetivo principal de proceder a uma análise institucional das organizações responsáveis pela política agrícola

e de desenvolvimento rural em STP e as suas etapas, a escolha metodológica só poderia recair no estudo qualitativo de caso.

A metodologia proposta para trabalho assenta na valorização da articulação entre componentes essenciais ao desenvolvimento do estudo, pois foi feito, por um lado, um diagnóstico da instituição do Estado responsável pela formulação, implementação e a avaliação da Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural em STP, e por outro, foi feita uma análise prospetiva, sendo que ambas foram aprofundadas através da pesquisa e análise de informação documental e estatística (Silva, 2012).

A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa (GOLDENBERG, 1997).

Nestes pressupostos, a abordagem é considerada na sua maioria com caráter qualitativa, uma vez que se utiliza da interpretação subjetiva de informações textuais elaboradas com teor científico. O procedimento técnico utilizado coaduna-se com a pesquisa bibliográfica, pois realiza-se um levantamento de artigos, capítulos de livros científicos, documentos, relatórios para efetivar a abordagem. O modelo qualitativo permite a observação e a aproximação do investigador ao ambiente onde a realidade em análise opera e se desenrola. Não se tratando de uma teoria, o percurso metodológico ocorre em vários sentidos, recorrendo a múltiplas variáveis que determinam o percurso de cada estudo adequando-o a cada caso, a cada especificidade do estudo empreendido, neste caso concreto ao estudo da formulação, implementação e avaliação da política agrícola para o desenvolvimento. Segundo o método qualitativo, a bibliografia acompanha todas as etapas do processo de investigação como fonte referencial teórica para o encaminhamento de cada etapa, num recurso às bases, e ao conhecimento adquirido sobre cada etapa. Todo o processo desenvolve-se segundo o método qualitativo, no sentido de procurar responder às questões suscitadas inicialmente, e que servem de base a todo o raciocínio metodológico e à procura de respostas de forma a adequar a abordagem à problemática. O processo de interrogação, que leva a questionar o "objeto" observado, caracteriza-se por um processo flexível e interpretativo, em que o

investigador percorre os acontecimentos e interpreta-os, procura responder às questões suscitadas pela investigação e desenvolve a relação entre o conhecimento documental, a realidade observada e a base teórica. O modelo de análise, o desenho de investigação, apresenta-se como uma construção decorrente do percurso que os dados e a revisão bibliográfica permitem. A base teórica é a referência de análise em todo o processo de investigação, subjacente em todos os momentos da mesma.

Utilizou-se como o instrumento de recolha de dados para a realização do estudo, o questionário. A utilização do questionário é uma das técnicas de recolha de dados mais utilizadas nos diferentes tipos de investigação qualitativa tendo em conta as necessidades e a utilização da informação (GONZÁLEZ TERUEL, 2005). Este autor refere ainda que, os resultados destes estudos com base em inquéritos constituem uma importante ferramenta no planeamento e melhoria de informação. A recolha de informações com base no inquérito por questionário é uma boa opção quando o espaço de tempo de que se dispõe para realizar o estudo é pequeno (Bell, 2008).

De forma geral, os citados autores, apresentam como principais vantagens da utilização de inquéritos o baixo custo de aplicação, a rapidez da recolha da informação, a possibilidade da sua aplicação em vários locais ou em várias instituições/entidades ao mesmo tempo e o baixo risco de o proponente do estudo conseguir influenciar diretamente o respondente na altura do preenchimento do questionário.

Após definir o método de recolha de dados passou-se à fase de conceção. Para isto, foi imprescindível conscientizar-se do real objeto da investigação e desta forma decidir a respetiva grelha de questões. Trata-se de uma fase crucial pelo que deve ser uma etapa minuciosamente preparada e estruturada em que o investigador garante a disponibilidade de dados para as respostas que necessita obter (Bell, 2008). É necessário que as perguntas sejam compreendidas pelo inquirido nos exatos termos que o investigador pretende, pois apenas dessa forma, será possível garantir a convergência da pergunta formulada pelo investigador à capacidade de fornecer a resposta por parte do inquirido (GONZÁLEZ TERUEL, 2005).

O modelo de questionário escolhido foi o modelo semiestruturado, constituído por perguntas fechadas e perguntas abertas. Trata-se de um método de recolha muito comum, e que a sua utilização se justifica sempre que o tempo de estudo for limitado. A utilização de perguntas fechadas permitirá, em princípio, maior uniformidade em termos de respostas obtidas (FODDY, 2002). Para este autor esta modalidade de questões apresenta diversas vantagens, nomeadamente, a comparabilidade de dados, menor

variabilidade nas respostas, o preenchimento por reconhecimento, respostas facilmente analisáveis, respostas facilmente codificadas e respostas facilmente informáveis. Embora este autor e a literatura em geral saliente as diversas vantagens de contemplar perguntas fechadas, outros chamam a atenção para a eventual pobreza de informações adquiridas com este tipo de perguntas, levando o investigador a resultados bastante simplificados pelo que recomendam algumas perguntas abertas.

### **5.3 A opção pelo estudo quantitativo de caso**

O enfoque quantitativo representa, um conjunto de processos com caráter sequencial e comprobatório. Cada etapa precede à seguinte e não se pode “saltar ou evitar” passos, a ordem é rigorosa, embora, claro, possa-se redefinir alguma fase. Parte de uma ideia que vai-se delimitar e, uma vez definida, extrai-se objetivos e perguntas de pesquisa, se revisa a literatura e se constrói um marco ou uma perspectiva teórica. A partir das perguntas, se formula as hipóteses e se determina as variáveis; e assim, desenvolve-se um plano para as testar (desenho); mede-se as variáveis em um determinado contexto; se analisa as medições obtidas (geralmente utilizando métodos estatísticos) e no final se estabelece uma série de conclusões em relação às hipóteses.

O modelo quantitativo utiliza a coleta de dados para testar hipóteses, baseando-se na medição numérica e na análise estatística para estabelecer padrões e comprovar as teorias.

Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente. (Fonseca, 2002). Ainda de acordo a este autor, a pesquisa quantitativa, tem suas raízes no pensamento positivista lógico, tende a enfatizar o raciocínio dedutivo, as regras da lógica e os atributos mensuráveis da experiência humana.

Em resumo aos processos inerentes a um estudo quantitativo, confronta se, nomeadamente, com a fase 1 (ideias), a fase 2 (a formulação do problema), a fase 3 (a revisão da literatura e o desenvolvimento do marco teórico), a fase 4 (a visualização do alcance do estudo), a fase 5 (a elaboração de hipóteses e definição de variáveis), a fase 6 (o desenvolvimento do desenho do estudo), a fase 7 (a definição e seleção da amostra), a fase 8 (a coleta de dados), a fase 9 (a análise de dados) e por último, tem-se a fase 10 (elaboração de relatório de resultado). (Hernández Sampieri, 1996)

#### **5.4 A opção pelo estudo Misto**

Portanto, como visto até aqui, tanto a pesquisa quantitativa quanto a pesquisa qualitativa apresentam diferenças com pontos fracos e fortes. Todavia, os elementos fortes de um complementam as fraquezas do outro, fundamentais ao maior desenvolvimento da Ciência.

Neste pressuposto, ao longo desta pesquisa optou-se tomar como base a aplicação dos dois modelos (Qualitativa e Quantitativa), de forma a se conseguir preencher as lacunas deixadas por qualquer uma desta abordagem.

#### **5.5 Instrumentos de recolha de dados**

A coleta de dados é a busca por informações para a elucidação do fenômeno ou fato que o pesquisador quer desvendar. O instrumental técnico elaborado pelo pesquisador para o registro e a medição dos dados deverá preencher os seguintes requisitos: validade, confiabilidade e precisão.

Para a realização deste trabalho foi utilizada uma abordagem de investigação em duas fases. Numa primeira fase, será executada uma recolha de informação secundária, através de uma revisão da literatura de gestão de políticas públicas e de política agrícola bem como do levantamento do quadro legal e orgânico, relatórios de programas, instrumentos e outra informação disponível, sobre a evolução da situação passada e o diagnóstico da situação atual em STP. Numa segunda fase, foi recolhida informação primária por meio de aplicação de entrevistas e inquéritos aos dirigentes, técnicos e coordenadores dos projetos agrícolas do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ministério de Finanças e Economia Azul, assim como das entidades de natureza privada envolvidas, para melhor compreensão do que pode ser modificado na situação presente e modificado para o futuro.

A revisão, sistematização e reflexão crítica de informação comportaram um acervo documental diversificado que incluía:

- Documentos de referência dos diferentes governos, como as Grandes Opções do Plano e os Programas dos Governos Constitucionais.
- Atas de reuniões, de ateliês para conceção de políticas agrícolas;
- Relatórios de avaliação e de implementação dos programas, projetos de desenvolvimento agrícola;
- Documentação de base em torno da questão, produzidos pelo Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, pelo Ministério das Finanças e Economia Azul; pelo Ministério de Infraestrutura, Ambiente e Recursos Naturais, que implicam direta ou indiretamente na conceção, implementação e avaliação da política agrícola de desenvolvimento rural. (p. ex. o Plano Estratégico para a Redução da Pobreza I e II, Carta Atualizada da Política Agrícola, Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional “PNIASAN”, Fome Zero no Horizonte de 2030, Diversos documentos produzidos pela FAO, São Tomé).
- Artigos científicos, dissertações de mestrado e de doutoramento nacionais e internacionais.

Em relação aos dados primários foi utilizada uma entrevista semiestruturada com perguntas abertas e fechadas e realizou-se, também, complementarmente, um inquérito por questionário constituído por questões de valoração essencialmente fechadas.

O guião da entrevista semiestruturada está apresentada no Anexo 2. É constituído por três partes A, B e C, seguindo as etapas objeto da investigação de formulação, implementação e avaliação da política agrícola e de desenvolvimento rural, respetivamente. De notar que as primeiras duas partes foram ainda subdivididas. No caso da formulação, o objetivo foi precisar o foco das perguntas no período atual e nas alterações relativamente a períodos anteriores. No caso da implementação, o objetivo foi para além da administração da política agrícola e de desenvolvimento rural incluir questões relativas ao seu financiamento.

A aplicação de entrevista neste estudo emerge da necessidade da investigadora ter o contacto direto com os intervenientes diretos no processo em estudo, por forma a compreender melhor o funcionamento de todo processo. E assim, a partir do diagnóstico

obtido com base nos resultados da entrevista semi estruturada realizada, proceder-se-á ao inquérito por questionário.

O questionário do inquérito recolhido é incluído no anexo 3. É constituído por duas partes D e E, cada uma subdividida em várias secções. As três primeiras secções da D respeitam às etapas e a quarta e última refere-se ao contributo dos diferentes setores e das diferentes entidades para a PADR. Nas quatro secções da parte E, valorizam-se as principais condicionantes, aspetos específicos, medidas alternativas e dificuldades identificadas na PADR.

## **5.6 Seleção e caracterização da amostra**

Os entrevistados para as entrevistas semiestruturadas e os inquiridos que responderam aos questionários foram selecionados pelo critério da conveniência. Incluem por um lado as entidades que estão diretamente ligadas à PADR na sua formulação, implementação e avaliação e, por outro, as entidades coletivas que participam na implementação e avaliação ou são beneficiárias da PADR, respetivamente.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas em Novembro de 2020, Fevereiro e Março de 2021, na cidade de São Tomé, a quatro entrevistados, identificados de A a D, na Tabela 4, pertencentes ao MADRP, com funções de assessoria e diretoria.

Os inquéritos foram realizados no mesmo período temporal das entrevistas semiestruturadas. No total entrevistaram-se vinte e três indivíduos, conforme mostra a tabela 4, que também apresenta a sua respetiva caracterização por setor, serviço, entidade e cargo ou função que desempenha.

As entrevistas foram elaboradas pelo método presencial. Inicialmente, a aplicação do inquérito também foi feita de forma presencial, sendo que a maioria dos inquiridos foi inquerido através desta abordagem. Entretanto, devido ao constrangimento decorrente de necessidade do distanciamento impostas pela medida de saúde pública como forma reduzir a propagação do vírus da COVID-19, dois questionários foram preenchidos por via digital, ou seja, foi enviado o questionário e o inquerido procedeu ao reenvio por correio eletrónico após o preenchimento, apesar de em vários momentos se terem efetuado contactos para o esclarecimento de uma ou outra questão em que se levantaram dúvidas aos inqueridos. Para outros três inquiridos, foi-



lhes, inicialmente, enviado o questionário e em seguida, marcou-se um encontro via ZOOM, para o preenchimento do mesmo, especialmente, para preencher as questões de perguntas abertas.

Tabela 4- Identificação dos Entrevistados

<b>Setor</b>	<b>Serviço</b>	<b>Entidade</b>
A Público	CG	MAPDR
B Público	CP	MAPDR
C Público	VB	MOPIRIN
D Público	DM	MFEA/DP
Público	RF	MAPDR
Público	DA	MAPDR
Público	DAF	MAPDR
Público	DC	MAPDR/CIAT
Público	DCT	MAPDR/CATAP
Público	DCR	MAPDR/CADR
Público	AT	Projeto PRIASA
Público	MM	Projeto FAO- TCP/STP/3703
Público	TT	Camara distrital de Mé Zóchi
Público	AA	Camara distrital de Lobata
Privado	MS	Associação dos produtores de Benfica
Privado	MM	Associação dos produtores de Rio Lima
Privado	AD	CECAB
Privado	AG	CECAFEB
Privado	RT	ADAPPA
Privado	DC	ZATONA DIL
Privado	AB	Flutá Nón
Privado	BA	<i>Helpo</i>
Privado	CC	FENAPA

Fonte: Autora, 2021

Os entrevistados estão identificados por letra, de A a D, para garantir o seu anonimato. No que respeita aos inquiridos, 14 entidades ou cerca de 61% provém do setor público e têm papéis nacionais e distritais relevantes no processo de decisão para formulação, implementação e a avaliação da política agrícola de desenvolvimento rural, e as outras 9 entidades, cerca de 39% dos entrevistados, são agentes privados intervenientes no processo, especialmente na fase de implementação das políticas agrícolas, nomeadamente associações de produtores.

## 5.7 Tratamento e análise de dados

No tratamento e análise de dados teremos que distinguir em primeiro lugar a informação secundária e as 4 entrevistas semiestruturadas dos inquiridos feitos a 23 indivíduos.

Para os dados secundários e as entrevistas sem-estruturadas privilegiou-se o tipo de análise textual utilizada nas informações vincula-se à análise interpretativa, que objetiva sintetizar as ideias e concepções para se ter uma profunda compreensão das informações textuais (etapa da análise e interpretação). Por meio dessa análise interpretativa, buscou-se uma interpretação e associação das ideias expostas nas bibliografias. Por fim, a última etapa da análise interpretativa é a crítica, na qual se apresenta uma elaboração de um juízo crítico, posicionando-se frente às informações analisadas.

No trabalho foi ainda desenvolvida uma abordagem quantitativa, em que se procedeu a valoração das variáveis buscando outras possibilidades de análise de resultados através da utilização da estatística descritiva e da inferência estatística. Para a análise quantitativa os dados foram introduzidos no programa estatístico SPSS, após a sua codificação e validação. Para a inferência estatística, a amostra dos inquiridos por questionário foi dividida em dois grupos, grupo 1 entidades públicas e grupo 2 entidades privadas. Para estes grupos testou-se as seguintes hipóteses:

$H_0$ : A valoração das diferentes variáveis é igual entre as entidades públicas e privadas

$H_1$ : A valoração das variáveis é diferente entre as entidades privadas e as entidades públicas.

Com esta metodologia as propostas de alteração estarão fundamentadas numa estratégia de estudo com carácter descritivo, fruto de um levantamento bibliográfico, para estabelecer o quadro e as relações entre diferentes atores e variáveis, mas também de carácter exploratório, pois será feita aplicação de entrevistas e utilização de técnicas qualitativas de recolha de dados.

## **CAPÍTULO 6 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Neste capítulo será feita a análise dos resultados. Depois de um diagnóstico do setor agrícola santomense às principais políticas agrícolas e de desenvolvimento rural que sustentam os programas e projetos agrícolas de desenvolvimento sustentado, recolhida a partir da análise detalhada de diferentes relatórios, planos e outros documentos do setor agrícola, produzidos pelo Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural (MAPDR) analisam-se e interpretam-se as entrevistas feitas e os inquéritos aos decisores do MAPDR, aos técnicos agrícolas, aos decisores dos outros Ministérios que intervêm no processo de formulação, implementação e avaliação da PADR, às organizações não-governamentais (ONGs) nacionais e internacionais que contribuem direta ou indiretamente neste processo e por último aos principais destinatários e beneficiários dessa PADR.

### **6.1 Análise qualitativa das entrevistas semiestruturadas**

Nesta secção fazemos a análise qualitativa das 4 entrevistas semiestruturadas feitas a dirigentes da administração central de STP sobre as três etapas, a formulação, a implementação e a avaliação, do ciclo da PADR de STP.

#### **6.1.1 Formulação das políticas**

No que refere à formulação da atual política agrícola para o desenvolvimento rural, todos os entrevistados assumiram a existência de documentos de enquadramento ou planos que orientam à atual política agrícola de desenvolvimento rural. Os entrevistados A e C referiram a Carta de Política Agrícola, e os participantes B e D reforçaram a importância deste documento, mas também de outros documentos que consideram relevantes, nomeadamente, as Grandes Opções de Plano dos diferentes Governos Constitucionais, que segundo estes, refletem as especificidades de diferentes setores com ênfase para o agrícola. Por outro lado, o participante B salientou ainda a Carta de Zoneamento Agrícola, que apresenta as potencialidades agrícolas de cada região do País, à Estratégia Fome Zero no Horizonte de 2030, que vem reforçar os compromissos assumidos pelo Governo santomense e por fim, as Estratégias de Redução da Pobreza I e II. Todavia, todos os entrevistados A, B, C e D, embora reconheçam a gama de documentos, entendem que o Estado não se tem apropriado e

baseado as suas ações nos mesmos para alcançar com eficiência e eficácia as metas da PADR.

Quando solicitado sobre qual o documento que define a atual política agrícola, os entrevistados A e B afirmam que é o Programa Nacional de Investimento Agrícola, Segurança Alimentar e Nutricional (PNIASAN). Já para os entrevistados C e D, são os documentos setoriais os que definem a política agrícola, pois são neles que se especificam as estratégias para alcançar os objetivos preconizados pelo Governo. No que respeita ao responsável das referidas políticas, o entrevistado A identificou o XV Governo, como o precursor das mesmas, enquanto os entrevistados B, C e D referiram ser o Governo através do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural.

Com relação ao nível de intervenção de outros Ministérios na formulação de Política Agrícola, o participante A e o B, partilham a opinião de que participam no processo para além do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, o Ministério de Finanças e Economia Azul, o Ministério das Obras Públicas, Infraestruturas e Recursos Naturais, o Ministério de Saúde e o Ministério de Educação. Todavia, percebe--se alguma divergência de opinião pois o entrevistado B, também incluí o Ministério de Trabalho, Formação e Solidariedade e a Secretária de Estado para à comunicação. Os entrevistados C e D admitiram que embora o Ministério das obras Públicas e Recursos Naturais e o Ministério das Finanças e Economia Azul tenham alguma participação, ela é muito pouco significativa, pois, a participação destes só acontece em situações pontuais, por vias de projetos para o caso do Ministério de Obras Públicas e através de prestação de contas quando se trata do Ministério das Finanças. Sobre a participação de unidades dentro do MAPDR, o ponto de vista converge, uma vez que para todos os entrevistados é a Direção de Estudos e Planeamento a responsável pelo processo de formulação da PADR. Entretanto, segundo os entrevistados, o processo é feito com a contribuição das Direções técnicas do MAPDR, nomeadamente, a direção de agricultura, a direção da pecuária, a direção de florestas, o CADR, o CIAT e o CATAP.

Relativamente às organizações fora do MAPDR que participam na formulação da PADR, as opiniões também convergem. Os entrevistados A e B, enfatizaram os financiadores (BAD, BM, FIDA, União Europeia, PNUD e todas as suas agências) uma vez que estes, ao chegarem ao país associam-se ao Governo e delineiam os eixos estratégicos de intervenção. Também admitem a relevância das Organizações não-

governamentais (ONGs), visto que acreditam que estas se encontram próximas dos beneficiários das políticas agrícolas, tendo assim têm um papel relevante no processo de formulação. Os entrevistados C e D referiram apenas a influência dos financiadores no processo, sendo que para o entrevistado D os financiadores só apoiam o Estado nas suas decisões, não impondo os seus pontos de vista.

A rede de atores que atuam no processo de formulação de política agrícola, para os entrevistados A, C e D é decidida pelo Governo enquanto para o entrevistado B, a mesma é definida pelo sistema político, uma vez que acredita que nenhum Estado trabalha sozinho, considerando necessário que o Estado envolva todos os *stakeholders* (sociedade civil, setor privado, pessoas singulares, serviços técnicos e administrativo do estado) que possam contribuir para efetivação da formulação com eficácia e eficiência, funcionando o Estado como coordenador de todo o processo. No entanto, afirma que quando o Estado falha todo o percurso de formulação acaba comprometido.

Para todos os entrevistados os intervenientes participam desde início, mas existem falhas rotineiras no processo. Relativamente ao objetivo da contribuição de cada agente, a opinião dos 4 entrevistados, converge, pois para os mesmos, a contribuição é feita com a finalidade de tornar o processo de formulação de política agrícola mais inclusiva e participativa.

Divergência de opinião é manifestada nos pontos de vista entre os entrevistados A e D e os entrevistados B e C, quando respondem à questão relativa a concretização ou inclusão do seu contributo na PADR, pois os primeiros A e D afirmam que as contribuições são aproveitadas, mas os entrevistados B e C acreditam que embora haja toda uma conjuntura teórica para esse aproveitamento, na prática isto não acontece. O entrevistado B, ainda exemplificou com o projeto COMPRAN, por não ter sido respeitado o critério de participação dos agentes, uma vez que, em muitas situações não incluiu na sua fase de conceção todos os atores e mesmo ao nível dos diretores houve falhas.

Na análise relativa às alterações sofrida pela PADR atual em comparação com a anterior, o entrevistado A diverge na sua opinião quando afirma não terem acontecido alterações substantivas na nova PADR, enquanto que os entrevistado B, C e D, dizem que a mudança foi significativa, visto que na sua perspetiva a mudança vem

acontecendo desde altura de Primeira República, referenciando todas às etapas históricas da Agricultura no País até então.

Quanto aos meios financeiros para execução da PADR, o entrevistado A e o entrevistado B, convergiram nas suas respostas. Entretanto, o respondente C disse que ainda estamos na fase de dependência financeira junto aos parceiros, o que se assemelha a resposta da entrevistada D, que sustentou a sua afirmação no facto de São Tomé e Príncipe, não conseguir pagar os custos dos projetos de investimento.

### **6.1.2. Implementação das políticas**

Neste tópico será feita uma abordagem da síntese dos pontos de vista dos entrevistados sobre os aspetos relacionados à implementação da atual PADR.

Todos os entrevistados, A, B, C e D, partilham a mesma opinião no que concerne ao organismo responsável pela implementação, sendo que segundo estes, o Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, é o responsável. Adicionalmente, também foram unânimes ao admitir que as direções técnicas do Ministério, nomeadamente, direção de agricultura, direção das florestas, direção da pecuária, CIAT, CADR e CATAP, são as unidades responsáveis pela implementação.

Relativamente a outros organismos que interferem na implementação da PADR, o participante A, referiu que as organizações financiadoras, especialmente, as das Nações Unidas (PAM, OIT, FAO, PNUD) e o COSSAN, têm participado na implementação, o que diverge da opinião do entrevistado B que afirma ser o Ministério das Finanças e Economia Azul, Ministério de Infraestrutura, Ambiente e Recursos Naturais, e as ONGs nacionais e internacionais. Já os entrevistados C e D divergem da opinião anterior, pois responderam que o Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural é o responsável pela implementação das políticas agrícolas, ainda que outros organismos possam apoiar de forma pontual.

Quanto ao organismo responsável por coordenar a supervisão da implementação, as respostas dos entrevistados A, B, C e D convergiram, pois, todos responderam que a Direção de Estudo e Planeamento (DEP) é a responsável pela supervisão da implementação. Todos os entrevistados também estão de acordo ao admitir que este papel não é realizado com eficiência e eficácia, visto que o DEP não dispõe de uma estrutura de recursos humanos, técnicos e financeiros suficientes para fazer frente aos

desafios da direção. Os entrevistados A e B também convergiram nas suas respostas quando perguntados sobre a forma como é estabelecida a ligação entre as diferentes unidades de gestão e como o processo é gerido, afirmando existir uma estrutura composta por um Conselho de Direção Alargado (composto por todos os diretores, para prestação dos trabalhos relativos à sua direção), um Conselho de Direção restrito (os diretores participam mediante os assuntos a serem abordados) e um Conselho técnico (com técnicos convidados de acordo com a natureza do trabalho), os quais são mediados pelo Ministro de Agricultura. Já os participantes C e o D, dizem que estão fora da organização Ministério de Agricultura e acreditam que se trata de uma questão intrínseca ao Ministério. Entretanto, segundo os entrevistados embora a orgânica do Ministério preveja uma estrutura orgânica, na prática tal não acontece necessariamente.

Por fim, no que concerne à ligação estabelecida entre o Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural e outros organismos ou Ministérios, o entrevistado A respondeu que existe um ponto focal interministerial quando se trata de projetos agrícolas com unidades de gestão externas ao ministério e que também existe, em todos os projetos, um ponto focal ao nível do ministério de agricultura. O entrevistado B alega que existe grande ineficiência nesta ligação, pois de acordo com as suas palavras não existem articulações institucionais e tão pouco entre os diferentes atores públicos. Por outro lado, o entrevistado C alegou que a ligação com o Ministério de Obras Públicas, Infraestruturas e Recursos Naturais é muito ineficiente. Considerando os objetivos de ambos os Ministérios referem que esses ministérios deveriam ter uma relação complementar e permanente. No entanto, esta ligação só acontece por via de implementação de projetos pontuais, e muitas vezes por exigência de outros parceiros. Já o entrevistado D respondeu que essa ligação só é conhecida por constar do relatório anual que todos os Ministério devem submeter ao Ministério das Finanças, nomeadamente pela Direção de Planeamento. O participante frisou ainda que mesmo sendo esta submissão do relatório anual uma exigência do organigrama do Governo, ainda há deficit de cumprimento deste procedimento por algumas partes.

### **6.1.3 Financiamento das políticas**

Relativamente à fonte de financiamento para a atual PADR, as respostas dos entrevistados A, B, C e D, convergem. Para os entrevistados o Orçamento Geral de Estado Santomense apenas paga os custos de manutenção do Ministério de Agricultura

Pescas e Desenvolvimento Rural e ainda assim, com muitas deficiências. Por outro lado, mesmo quando o Estado Santomense assume entrar com alguma contrapartida nos projetos de investimento financiados pelas organizações internacionais não consegue cumprir com a sua parte e em muitos casos a única contrapartida acaba sendo os recursos humanos. Por outro lado, os participantes entrevistados assumem que grande parte dos programas são financiados por parceiros internacionais de forma pontual, pois normalmente, todos os projetos que dependem exclusivamente do Orçamento Geral de Estado (OGE) tendem a não ser implementados por falta de disponibilidade de meios financeiros nacionais para o efeito.

#### **6.1.4 Avaliação das políticas**

O entrevistado A e o entrevistado B referiram estar prevista a avaliação da política agrícola a nível de cada direção do MAPDR. É suposto cada direção produzir relatórios trimestrais das suas ações, e submeter ao DEP, além de ter que participar na discussão semestral e anual no âmbito do Conselho de Direção Alargada. Anualmente, cabe ao DEP compilar o relatório anual contemplando os relatórios anuais de todas as direções e instituições sob tutela de Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural. O participante C, diz que desconhece as peculiaridades de avaliação das políticas agrícolas, ao nível do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural. Já o entrevistado D, assume que existem avaliações ao nível do Ministério de Agricultura, na qual o Ministério das Finanças não participa por se tratar de um âmbito sectorial. No entanto, os resultados destas avaliações pelo MAPDR devem ser, anualmente, reportados ao Ministério das Finanças pela Direção do Planeamento, pois é desta forma que Estado terá acesso às informações sobre o grau de cumprimento das ações das políticas agrícolas plasmadas nos objetivos do Governo.

Para todos os entrevistados, A a D, tanto a avaliação ex-post como ex-ante são feitas, mas com muita ineficiência e ineficácia.

Todos os entrevistados A, B, C e D afirmam que a avaliação é feita pelo Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, através da Direção de Estudos e Planeamento (DEP) e que todas as direções técnicas do Ministério de Agricultura participam no processo. Com respeito ao fato de existir algum outro organismo que interfira nessa avaliação para além do MAPDR, os entrevistados divergiram na sua resposta, pois, por um lado, os entrevistados A, C e D assumem que



apenas o MAPDR participa da avaliação, por outro lado, o entrevistado B, diz que o MAPDR realiza a avaliação, mas pode convidar outros atores, nomeadamente, a Direção de Planeamento e a Direção do Património do Ministério das Finanças e Economia Azul.

Também todos os entrevistados afirmam que apesar de a Direção de Estudos e Planeamento enquanto responsável pela avaliação da PADR dever envolver todos os atores intervenientes no processo na fase de avaliação, na prática isso não acontece.

Para todos os entrevistados os financiadores têm influência preponderante na avaliação da PADR. O entrevistado A admite que a avaliação é realizada anualmente, enquanto os entrevistados B e D afirmam que a avaliação é feita no início, no meio e no final dos projetos e programas. Já o entrevistado C diz desconhecer o funcionamento da avaliação feita pelo Ministério de Agricultura. Todos os entrevistados convergem quando admitem que o processo de avaliação das PADR é ineficiente e ineficaz.

Com relação aos critérios e os parâmetros de avaliação, os entrevistados A, B, C e D assumem que existem ao nível da Direção de Estudos e Planeamento, mas que esses critérios não são levados em conta com muito rigor visto que o DEP desempenha o seu papel com muita dificuldade, tanto técnica como financeira. No caso de avaliação interna dos projetos, os critérios existem e são tidos em conta, pois os financiadores externos exigem rigor na avaliação com critérios e parâmetros estabelecidos e respeitados.

Em suma, todos os entrevistados responderam que em relação ao controlo de gestão (*benchmarking*) da PADR, o Estado deveria aproveitar os resultados das avaliações com eficiência e eficácia de forma a garantir uma melhor apropriação da avaliação e, assim, melhorar os resultados das PADR. Os participantes entrevistados admitiram que a estabilidade política é um dos fatores-chaves para que essa apropriação se concretize de forma correta.

## **6.2 Valoração da Contribuição de todos os Agentes Intervenientes no Ciclo da Política Agrícola de Desenvolvimento Rural**

Nesta secção apresentamos a valoração dos entrevistados das questões colocadas, por etapa do ciclo da Política Agrícola de Desenvolvimento Rural, ou seja, a notação atribuída por cada entrevistado aos diversos aspetos, nomeadamente, ao grau de

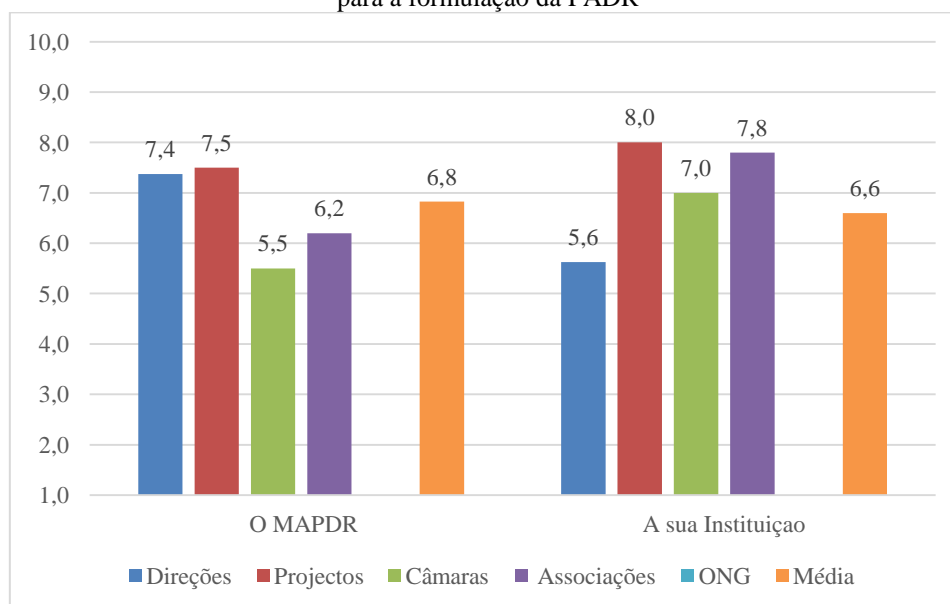
participação e a contribuição dos diferentes atores nacionais e internacionais na formulação, implementação e avaliação da PADR.

### 6.2.1 Formulação das políticas

Na Figura 1 representa-se a opinião dos entrevistados relativamente à performance do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural e da sua própria instituição no processo de formulação da PADR. Assim, concernente ao papel do MAPDR no processo de formulação das PADR, de acordo aos grupos dos entrevistados, obteve-se uma valoração máxima de 7,5 e mínima de 5,5, com uma média de 6,8 valores. Por outro lado, na avaliação da própria instituição neste processo os grupos dos entrevistados, apresentam um valor máximo de 8,0 e mínimo de 5,6, sendo que a média registada é de 7,1.

Com estes valores médios percebe-se que os entrevistados valorizam a sua própria instituição quando envolvida no processo de formulação da PADR mais do que a própria direção de MAPDR, que como atrás referimos tem essa competência.

Figura 1 - Valoração média dos entrevistados sobre a participação e contribuição das diferentes entidades para a formulação da PADR



### 6.2.2 Implementação das políticas

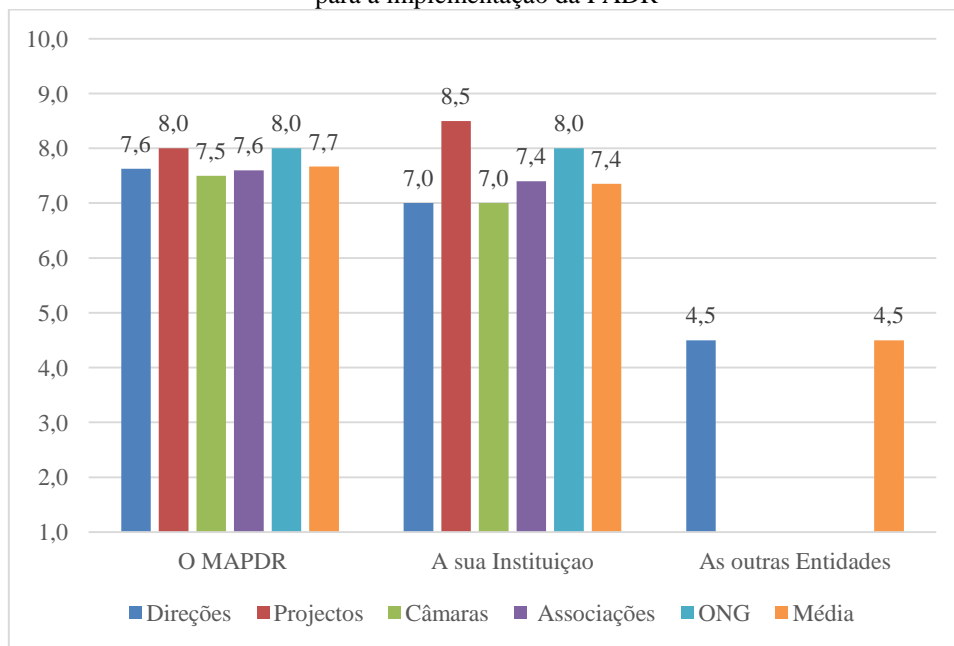
A Figura 2 mostra a notação das entidades inquiridas atribuída ao MAPDR e à sua própria contribuição no que respeita à implementação da PADR. Na opinião dos

diferentes grupos de entrevistados o MAPDR foi valorado no processo de implementação das políticas agrícolas com uma valoração máxima de 8,0 pontos, apresentada pelos responsáveis de projetos e pelas ONG, seguido com o valor médio de 7,6 dado pelas suas direções e pelas associações e, por último, pelas camaras com a menor valoração de 7,5. A média geral obtida é de 7,7 valores. Por outro lado, a valoração média geral apresentada quando se perguntou sobre a participação da sua própria instituição no processo é de 7,4 valores, sendo que se obteve um valor máximo de 8,5 e mínimo de 7,0.

Assim, estes resultados levam a concluir que os coordenadores de projetos valorizaram mais a performance da sua entidade do que o desempenho atribuído ao MAPDR. Esta resposta justifica-se pelo fato dos projetos terem na sua disposição condições técnicas e financeiras, que as direções técnicas do Ministério de Agricultura não dispõem, para além de a coordenação do projeto desempenhar o seu trabalho num período limitado e ter a obrigação de prestar contas ao financiador. Outro aspeto relevante é o de que as direções técnicas classificaram o desempenho do MAPDR (DEP) com um maior valor médio do que a valoração média atribuída pela participação da sua própria direção no processo de implementação. Os entrevistados justificaram a sua resposta ser um reconhecimento e estímulo ao DEP, que segundo elas, trabalha com condições muito limitadas, mas que se tem esforçado para responder aos seus objetivos. As restantes instituições classificaram a sua participação com uma valoração ligeiramente inferior à dada ao MAPDR, com exceção das ONG que acreditam que tem tido uma participação equivalente à do MAPDR.

No que respeita a participação das outras entidades no processo de implementação das PADR, apenas as direções admitiram ter a colaboração de outras instituições no processo de implementação das políticas agrícolas com uma valoração de 4,5.

Figura 2 - Valoração média dos entrevistados sobre a participação e contribuição das diferentes entidades para a implementação da PADR



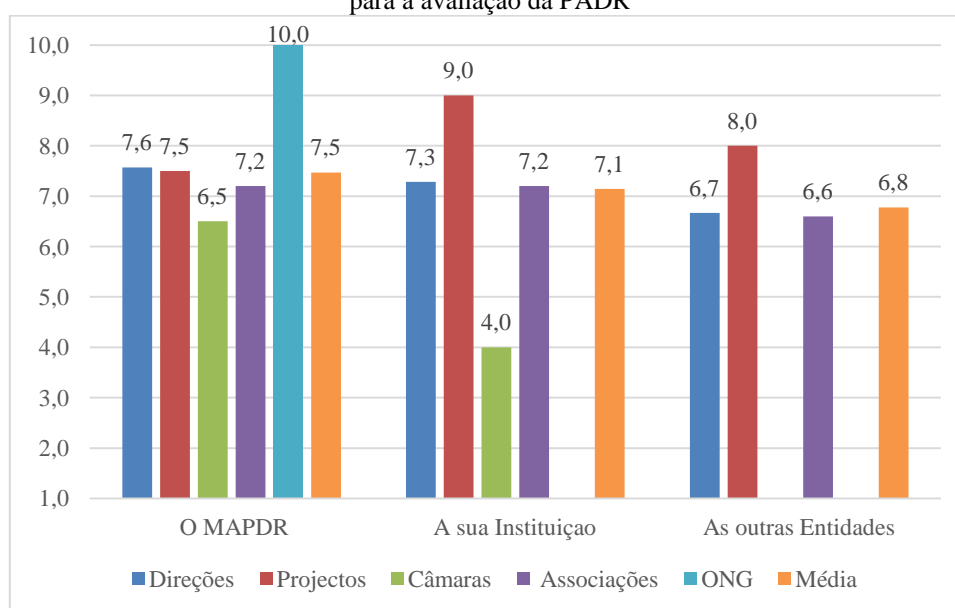
### 6.2.3 Avaliação das políticas

Relativamente a participação e a contribuição dos atores na avaliação da PADR, as entidades responderam, conforme se observa na Figura 3, que o MAPDR apresenta um papel relevante nesta fase, pois obteve uma valoração média geral de 7,8 valores, em que o valor máximo atribuído é de 10 valores pelas ONG e o mínimo é de 6,5 apresentando pelas camaras. Entretanto, no que se refere a participação da própria instituição no processo, os coordenadores de projetos admitem que desempenham um papel significativo quando comparado ao do Ministério, pois, atribuiu uma valoração ao MAPDR de 7,5 enquanto conferiu a sua própria instituição uma valoração média de 9,0. As coordenações dos projeto justificaram a sua resposta com a falta de seguimento e acompanhamento do Ministério dos próprios relatórios de avaliação elaborados, além de não apresentar recomendações para melhorias, enquanto que nos relatórios feitos pela equipa financiadora procura-se, sempre, na fase posterior à sua elaboração compreender se as recomendações sugeridas no relatório anterior foram realizadas. Por outro lado, as câmaras pontuaram com apenas 6,5 a performance do MAPDR no processo de avaliação das políticas agrícolas de desenvolvimento rural e atribuíram uma valoração ainda menor, 4,0, para a participação da sua própria instituição no processo, pois alegam não ser incluídas no processo como deveriam. Os resultados revelam-nos, ainda, que as

ONG não têm participado no processo de avaliação das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural.

Os intervenientes entrevistados admitiram a participação de outras instituições parceiras no processo de avaliação das políticas agrícolas com uma valoração média geral de 6,8.

Figura 3 - Valoração média dos entrevistados sobre a participação e contribuição das diferentes entidades para a avaliação da PADR



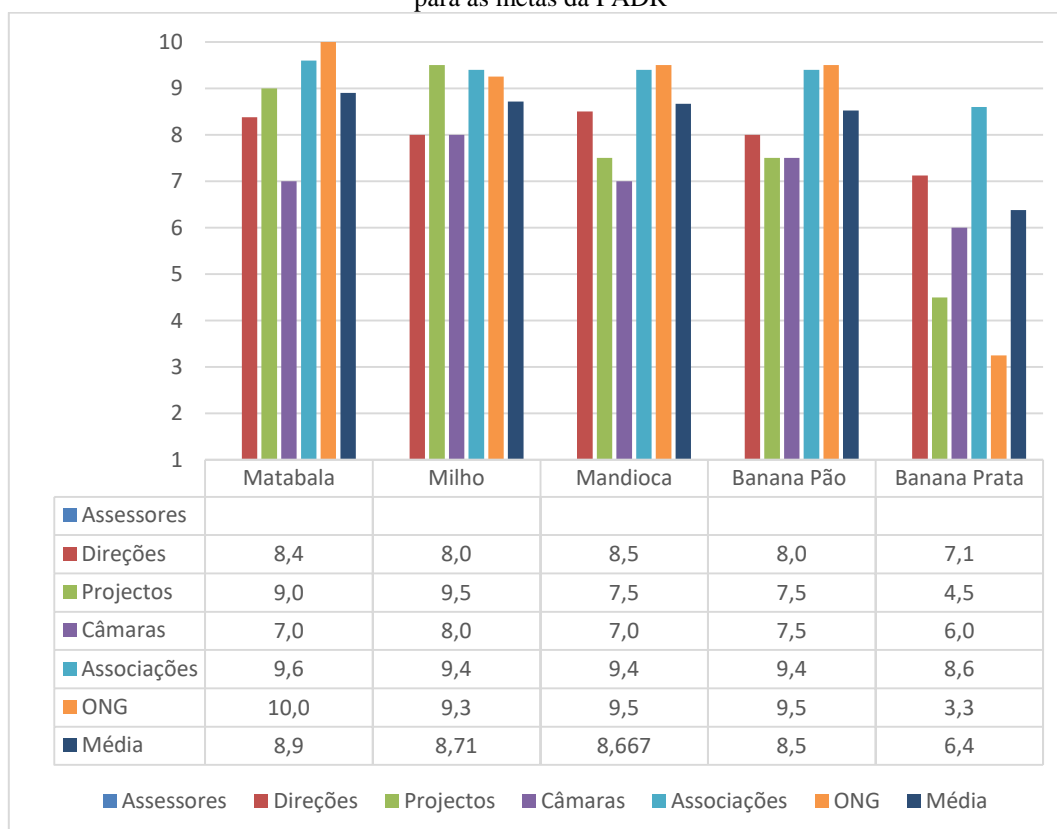
### 6.3 Valoração da Contribuição de cada Setor ou Atividade para alcançar às metas de Política Agrícola de Desenvolvimento Rural (PADR)

A Figura 4, mostra a relevância do contributo de diferentes tipos de culturas de subsistência, de acordo com os vários grupos de intervenientes no processo da PADR. Em concordância com as respostas dos grupos dos entrevistados, as culturas alimentares da matabala, banana pão, mandioca e milho são consideradas como muito relevantes no desenvolvimento agrícola do país, pois esses produtos apresentam uma valoração média que varia de 8,5 a 8,9, sendo que a matabala surge com uma ligeira primazia tomando o valor médio máximo de 8,9, enquanto a banana pão apresenta o menor valor médio de 8,5, com a mandioca e o milho a apresentarem o valor intermédio de 8,7.

Para a cultura de matabala as câmaras atribuíram o menor valor, 7,0, e as ONG a valoração máxima de 10. A valoração mínima da bananas-pão foi atribuída pelos coordenadores de projeto e pelas camaras, com o valor de 7,5, enquanto a máxima, 9,4,

foi atribuída também pelas ONG. O mesmo sucede com a mandioca, que à semelhança de matabala, também, apresenta o valor mínimo de 7,0 atribuído também pelas Câmaras e o valor máximo é 9,5 dado pela ONG. Percebe-se que no caso de milho não houve uma diferença significativa nos valores mínimos 8,0 e máximos 9,5, mostrando que para todos os grupos de inquiridos o contributo desta cultura é de igual importância para o desenvolvimento agrícola. Já à banana prata, os diferentes grupos classificaram como menos importante para se alcançar às metas de Políticas Agrícola de Desenvolvimento Rural PADR, com uma valoração média acumulada de 6,4, justificado com unanimidade o facto de ser uma planta quase espontânea e de fácil adaptação no país.

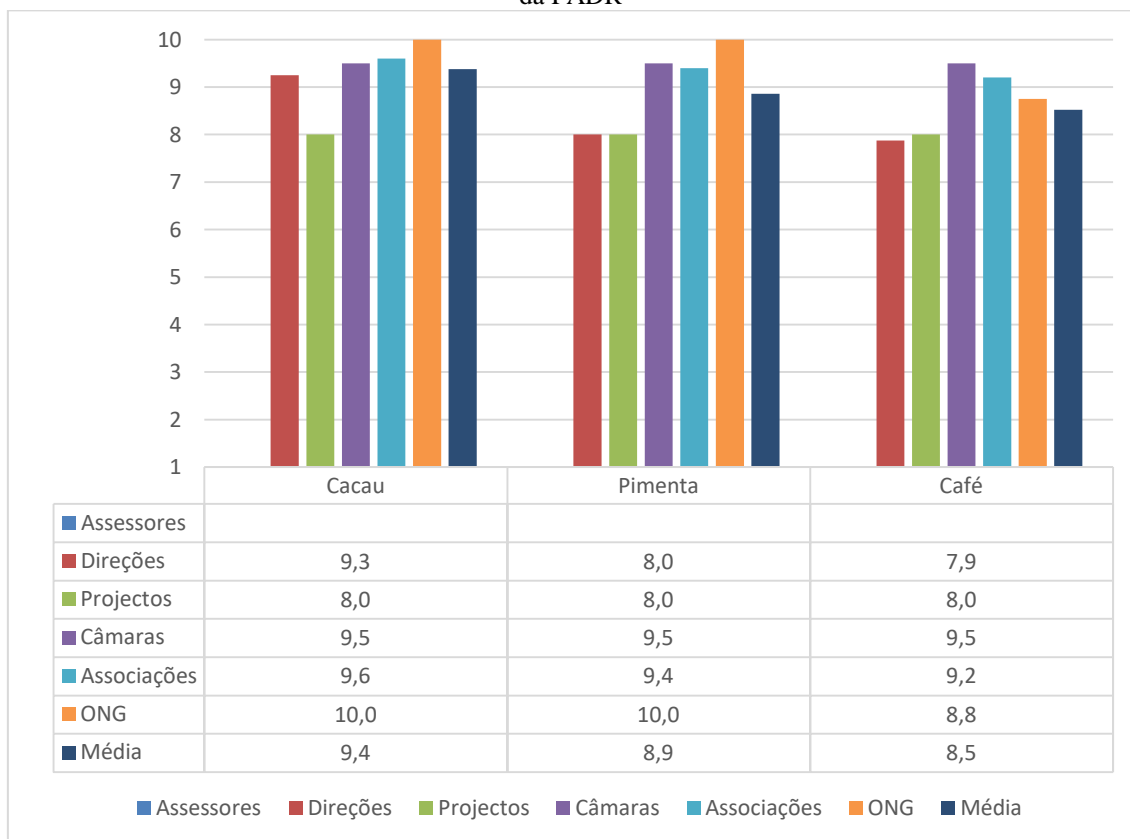
Figura 4 -Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das culturas alimentares e de subsistência para as metas da PADR



A Figura 5 reflete a opinião dos grupos de entrevistados no que concerne à importância de culturas de exportação no processo da PADR. Assim, para esses grupos o contributo das culturas do cacau e pimenta apresenta uma valoração máxima de 10, atribuída pelas ONG, e o menor valor, de 8,0, é atribuído pelos coordenadores de projeto. As médias atribuídas pelo contributo do café para o desenvolvimento agrícola encontraram uma valoração menor se comparada com as das culturas do cacau e

pimenta, sendo o valor mínimo de 7,9 e máximo de 9,5. Possivelmente, a reduzida valoração atribuída ao café deve-se à queda significativa de produtividade de café devido aos efeitos de uma praga que tem assolado a maior região produtora do país.

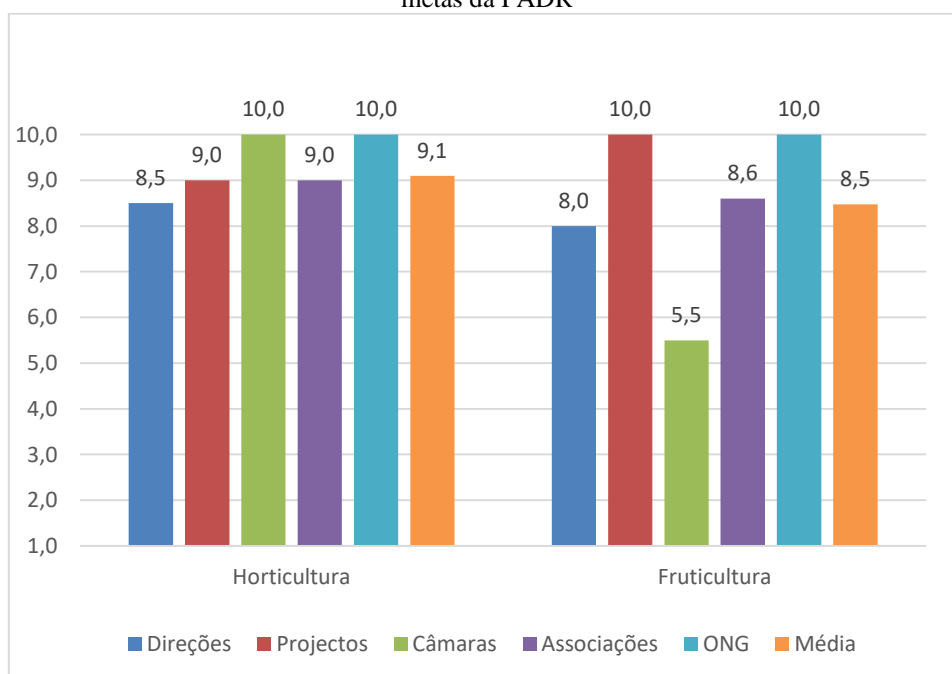
Figura 5 - Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das culturas de exportação para as metas da PADR



Relativamente a contribuição das culturas hortícolas e frutícolas para se atingir as metas da PADR, apresentada na Figura 6, a valoração média elevada atribuída indica que são subsectores que os intervenientes acreditam ser pertinentes para o desenvolvimento do setor agrícola. Assim, de acordo aos entrevistados a fruticultura apresenta uma valoração mínima de 5,5 e um valor máximo de 10, com valores intermédios de 8,0 e 8,6. Resultado que reflete uma valoração global média de 8,5, mostrando uma contribuição regular deste setor para se chegar aos objetivos esperados da PADR. Já a horticultura encontra um valor mínimo de 8,5 e o valor máximo de 10, obtendo uma valoração média acumulada de 9,1, mostrando uma contribuição significativa deste grupo para se chegar aos objetivos preconizados na PADR. Todavia, pode-se perceber que embora os valores médios observados refletem esta diferença no

grau de importância do setor da horticultura e a fruticultura, para as camaras o grau de importância da horticultura é muito significativo com um valor máximo de 10, enquanto o setor de fruticultura apresenta o valor médio de 5,5. Esta opinião é certamente devida ao facto das duas camaras inquiridas (Lobata e Me Zóchi), serem potencialmente zonas de produção hortícola, logo apoiam uma política de incentivo à produção destas culturas. Apesar destes resultados mostrarem uma contribuição significativa de ambas as culturas, hortícolas e frutícolas, para se chegar aos objetivos esperados na PADR, por parte dos entrevistados à uma atribuição mais relevante ao eventual contributo da horticultura para o desenvolvimento do setor.

Figura 6 - Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das culturas hortícola e frutícolas para as metas da PADR

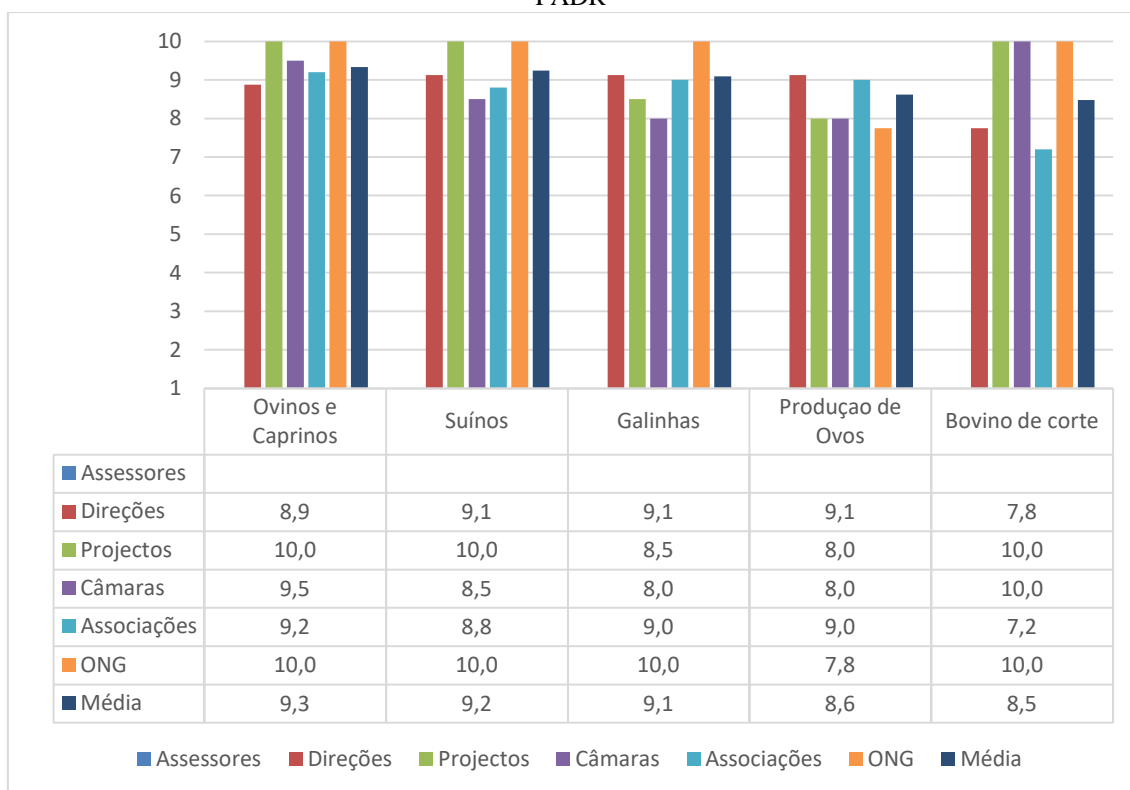


A Figura 7 mostra o contributo da produção pecuária para se alcançar às metas da PADR. Observa-se que para os entrevistados, de forma geral, a produção de ovinos e caprinos, de suínos e de galinhas, têm uma relevância grande no processo de desenvolvimento do sector agrícola, com uma valoração média global de 9,3, 9,2 e 9,1, respetivamente. Em seguida, seguem-se a produção de ovos e de bovino de corte, com uma contribuição menor para os grupos entrevistados, apresentando o valor de 8,6 e 8,5, também respetivamente. Numa análise mais detalhada das opiniões dos grupos entrevistados, percebe-se que para a produção de galinha a distribuição da valoração variou de um máximo de 10 a um valor mínimo de 8,0, com valores intermédios de 8,5,



9,0 e 9,1. Para a importância da contribuição do subsector da produção de suínos para alcançar as metas de PADR os entrevistados pois recebeu o valor máximo de 10 tanto dos coordenadores de projetos como das ONG, enquanto que as câmaras e as associações valoraram com 8,5 e 8,8, respetivamente. As direções do MAPDR classificaram a importância deste subsector com uma valoração média de 9,1. No que respeita a produção de ovinos e caprinos, os entrevistados atribuíram uma valoração que variou entre 10 para as ONG e um valor mínimo de 8,9 para as direções, obtendo uma valoração média global de 9,3. Outro resultado interessante é a ligeira preferência dos entrevistados no incentivo para a produção de ovinos e caprinos, pois acreditam que dadas características do país este subsector tem potencial mas encontra-se muito deficitariamente explorado.

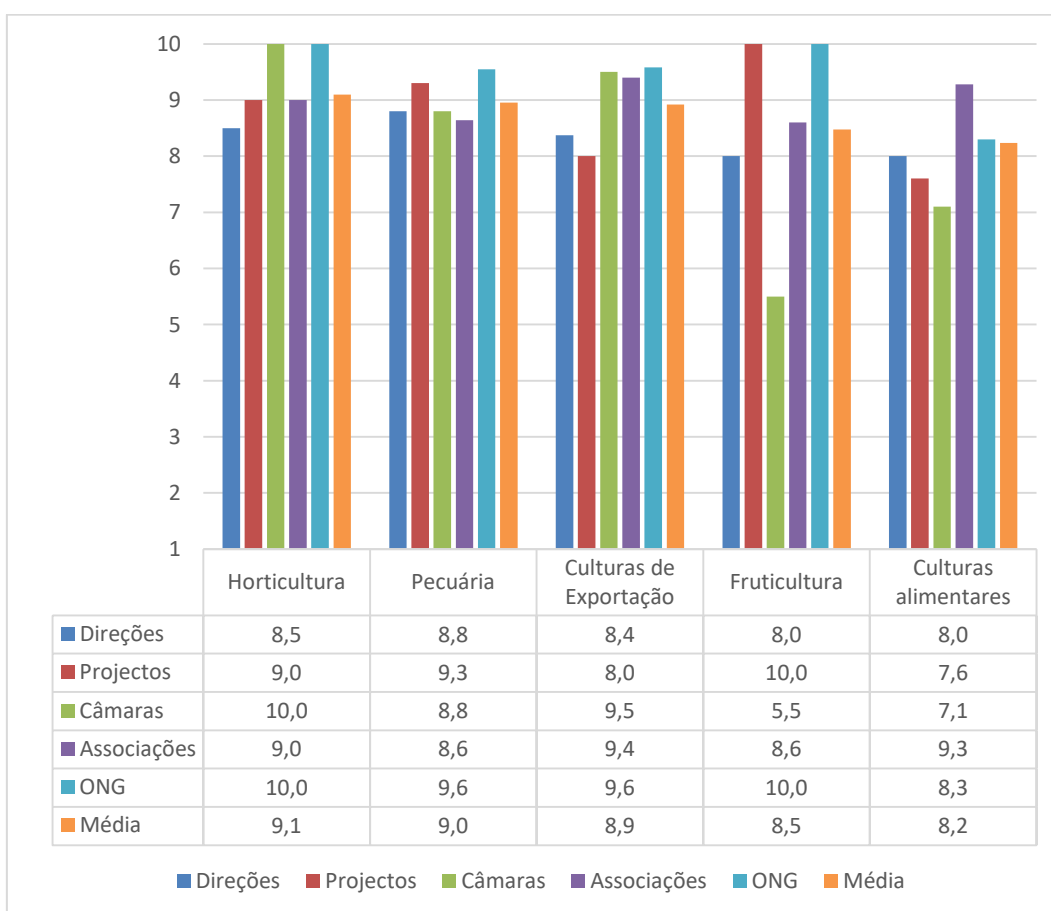
Figura 7 - Valoração média dos entrevistados sobre o contributo da produção pecuária para as metas da PADR



A Figura 8 apresenta a comparação da pontuação atribuída pelos grupos de inquiridos e média por grupo de culturas. É bastante elucidativa no que respeita ao comportamento nas respostas dos diferentes grupos de entrevistados relativo à sua opinião sobre a relevância do cada setor agrícola para alcançar as metas da PADR. Os

resultados revelam-nos que o setor de produção hortícola é o que se apresenta como o mais importante com uma valoração média de 9,1 valores, seguindo-lhe a pecuária com o valor médio de 9,0 valores. Em seguida, surgem as culturas de exportação, com uma valoração média de 8,9 pontos e o setor de fruticultura vem com 8,5 valores. Para os grupos dos entrevistados, o setor de culturas alimentares é o que poderá interferir menos na concretização das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, apresentando uma valoração média de 8,2 valores.

Figura 8 – Valoração média dos entrevistados sobre o contributo das produções agropecuárias para as metas da PADR

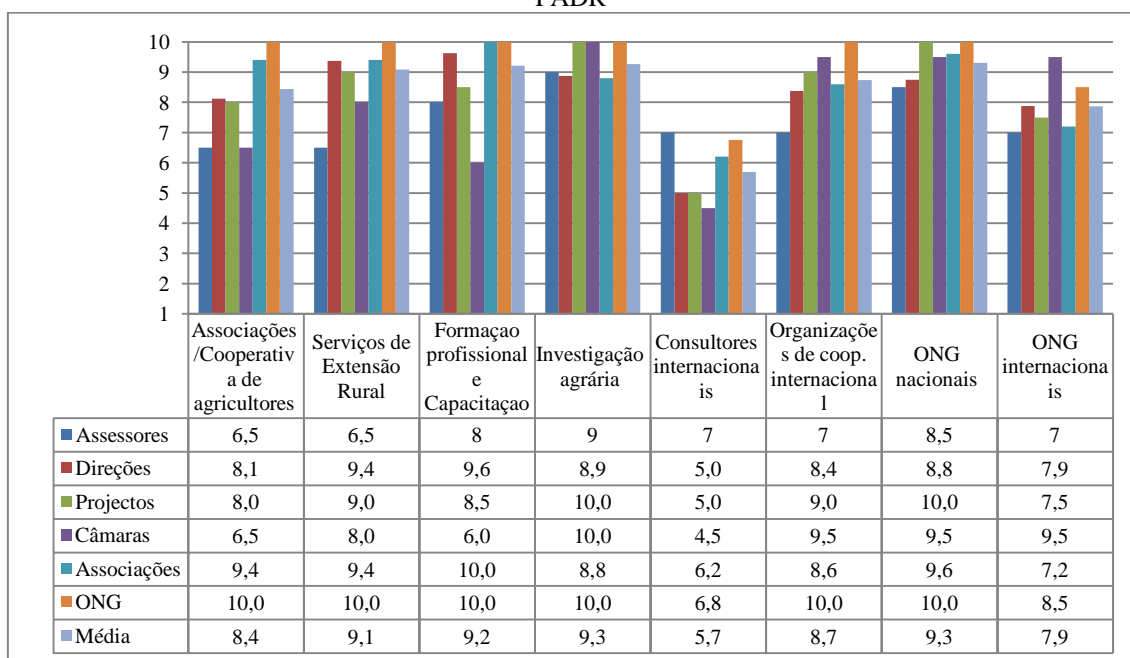


#### 6.4 Valoração do papel de entidades identificadas como relevantes para alcançar às metas do PADR

Os valores observados na Figura 9, mostram a valoração dos entrevistados no que concerne ao papel das entidades nacionais e internacionais para se alcançar as metas da PADR. Para os intervenientes inquiridos a importância das ONG nacionais é considerada como a mais relevante para o desenvolvimento agrícola, pois observa-se

uma valoração mínima de 8,5 e uma máxima de 10, somando um valor médio acumulado de 9,3. A investigação agrária desempenha um papel preponderante no desenvolvimento das PADR para os grupos de entrevistados, apresentando de acordo aos dados dos inquéritos, um valor mínimo de 8,8 e um máximo de 10, também com um valor médio mais elevado de 9,3. Para os entrevistados, a formação profissional e capacitação somaram um mínimo de 6,0 e um máximo de 10, com um valor médio de 9,2, mostrando ser muito relevante para os entrevistados. Os serviços de extensão rural encontram uma valoração mínima de 6,5 e máxima de 10, obtendo uma valoração média total de 9,1.

Figura 9 – Valoração media dos entrevistados sobre o contributo de diferentes entidades para as metas da PADR



Os restantes quatro contributos têm médias abaixo de 9 pontos. Às organizações de cooperação internacional foi, entre estes, o considerado mais relevante, pois obteve um valor médio de 8,7, com notações a variar de um valor mínimo de 7,0 atribuída pelos assessores a uma valoração máxima de 10 pelas ONG. A pontuação das Associação de Agricultores e as Cooperativas de produção tem uma valoração média de 8,4 com um máximo de 10 e um mínimo de 6,5. Por último, conforme os resultados obtidos no inquérito, os grupos acreditam que o papel das ONG e os consultores internacionais são os menos relevantes no desenvolvimento das políticas agrícolas, com

valorações mínimas de 7,0 e 4,5 e máximas de 9,5 e 7,0, respetivamente. Para estes dois grupos de inquiridos a valoração média obtida foi de 7,9 e 5,7, respetivamente.

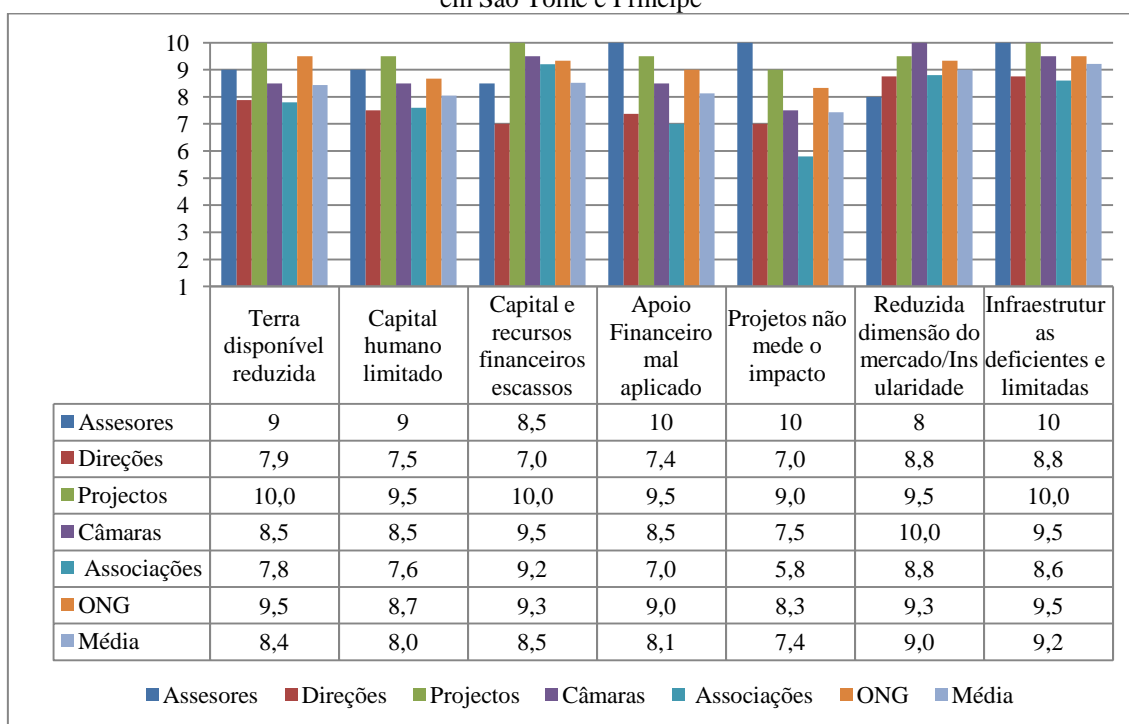
Em suma, para os grupos de entrevistados, a sociedade civil nacional organizada - ONG, a investigação agrária, a formação profissional e capacitação e os serviços de extensão rural contribuem de forma relevante para se alcançar as metas da Política Agrícola para o Desenvolvimento Rural (PADR).

### **6.5 Valoração das diferentes condicionantes para o desenvolvimento do setor agrícola santomense**

Na Figura 10 são apresentados os resultados obtidos relativamente às principais condicionantes do desenvolvimento agrícola de STP. Constata-se que os inquiridos consideram que essas condicionantes são a reduzida dimensão do mercado e as infraestruturas deficientes como os maiores condicionantes entre as apresentadas. A infraestrutura deficiente é classificada com o valor máximo de 10 e uma valoração mínima de 8,6, tendo-se uma valoração média final de 9,2. Já a reduzida dimensão do mercado apresenta uma valoração máxima de 10 e um valor mínimo de 8,0, obtendo uma valoração média acumulada de 9,0.

Por outro lado, o facto de os projetos não medirem o impacto nas comunidades, o capital humano limitado, o apoio financeiro mal aplicado, a terra disponível reduzida e o capital e recursos financeiros escassos, apresentam menores impactos no desenvolvimento agrícola com uma valoração média acumulada entre 7,4 e 8,5, para o primeiro e o último destes, respetivamente.

Figura 10 –Valoração média dos entrevistados sobre as condicionantes do desenvolvimento da agricultura em São Tomé e Príncipe



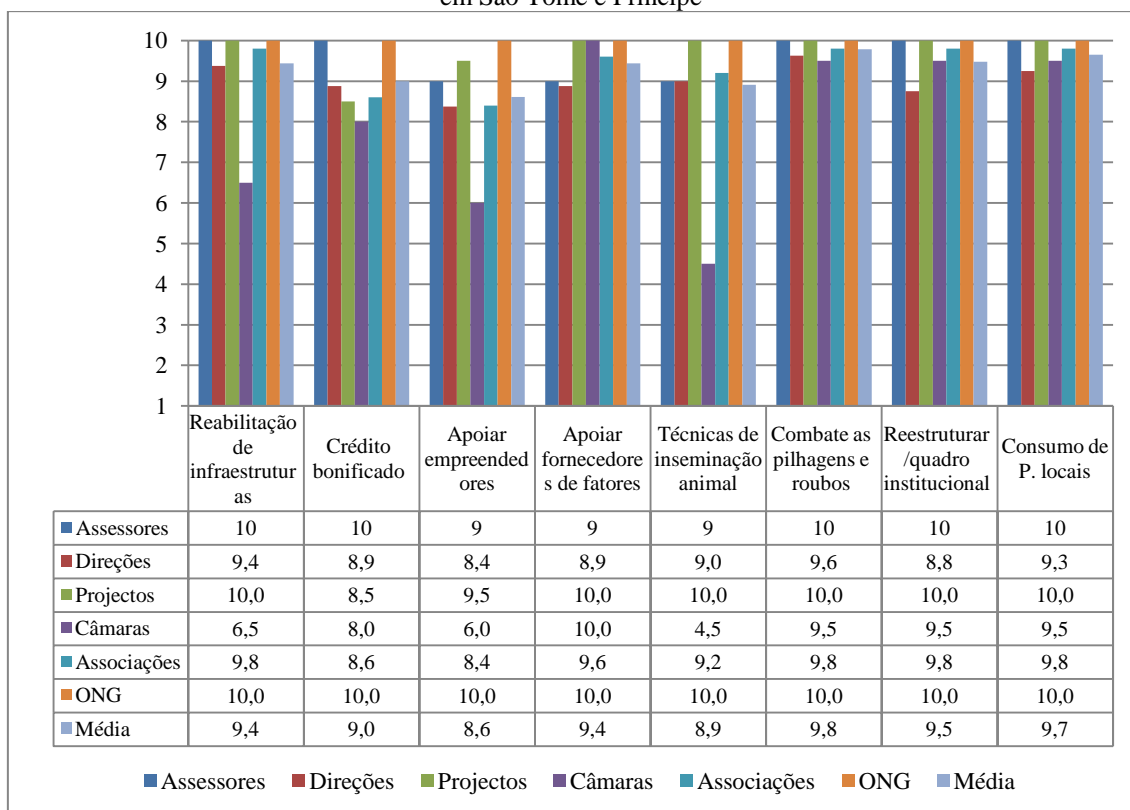
## 6.6 Valoração de recomendações e medidas alternativas para o desenvolvimento do setor agrícola santomense

Observa-se na Figura 11, de acordo com os grupos de inquiridos, que a maior parte dos aspetos específicos sugeridos para desenvolver a agricultura em STP sugeridos foram considerados relevantes, pois a menor valoração foi de 8,6 obtida para a medida apoiar os empreendedores, seguindo-lhe às técnicas de inseminação artificial com uma média acumulada de 8,9, o crédito bonificado com o valor médio de 9,0, a reabilitação de infraestrutura e apoio aos fornecedores de produção com uma média de 9,4, a reestruturação do quadro institucional 9,5, o consumo de produtos locais com uma valoração média de 9,7 e o mais notado o combate às pilhagens e roubos com uma valoração média de 9,8.

Os valores mostram que os grupos de intervenientes diretos e indiretos das políticas consideram preponderante às supracitadas medidas como alternativas para o desenvolvimento do setor agrícola santomense. Ou seja, pode-se assumir de acordo com as respostas dos grupos de entrevistados, que os aspetos considerados no guião de entrevista são significativos para o desenvolvimento da agricultura em STP. No entanto, a ordenação dos fatores parece sugerir que há funções básicas de segurança e lei e de

organização de governança de um Estado que ainda são fundamentais em STP para criar um ambiente propício à valorização de aspetos de inovação tecnológica e empresarial.

Figura 11 - Valoração média dos entrevistados sobre os aspetos específicos para desenvolver a agricultura em São Tomé e Príncipe



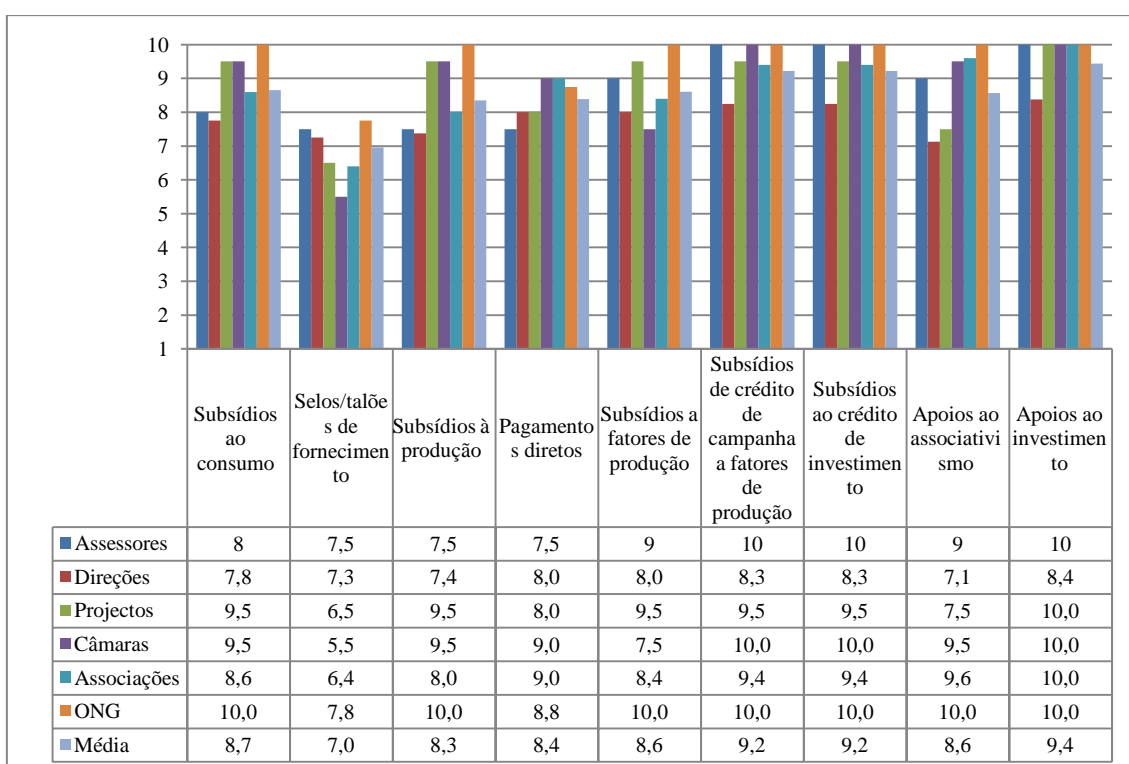
Relativamente às medidas alternativas para a Política Agrícola para o Desenvolvimento Rural (PADR), os entrevistados referem, conforme se apresenta na Figura 12, que as medidas alternativas consideradas mais importantes são o apoio ao investimento, com uma valoração média de 9,4, os subsídios de crédito, seja de investimento seja de campanha, ambos com uma valoração média acumulada de 9,2. Relativamente à medida de apoio ao investimento, todos os grupos de entrevistados sugeriram o valor máximo de valoração de 10, o que reflete a importância desta medida para os mesmos, com exceção do grupo da direção que atribui uma valoração de 8,4.

Nas restantes medidas listadas, seguem-se os subsídios ao consumo com 8,7 e aos fatores de produção com 8,6, o apoio ao associativismo com 8,6, os pagamentos diretos com 8,4 e os subsídios à produção com 8,3, evidenciando estas medidas uma relevância aceitável para os entrevistados, com valores entre 8 e 9. A exceção são os selos/talões de fornecimento, que se apresentam como a menos aceite pelos

entrevistados, com uma valoração máxima de 7,8, um valor mínimo de 5,5 e médio de 7.

Em termos gerais, os grupos de inquiridos consideram positivas as medidas apresentadas como alternativas para alavancar a PADR. Sendo que três das medidas apresentadas, nomeadamente, subsídio ao crédito de campanha aos fatores de produção, o subsídio ao crédito de investimento e o apoio ao investimento foram as que apresentaram resultados mais significativos.

Figura 12 - Valoração média dos entrevistados sobre as medidas alternativas para a PADR

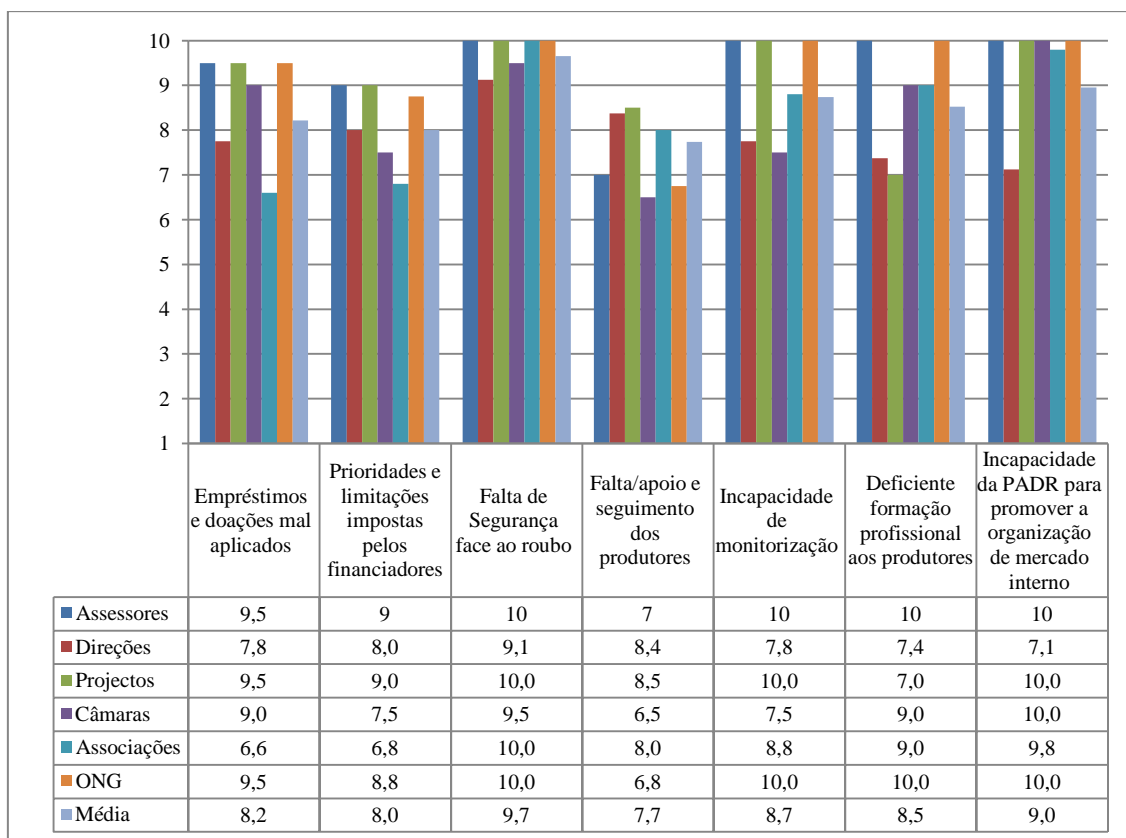


Quanto às dificuldades percebidas na eficácia da aplicação da PADR, conforme se apresenta na Figura 13, os inquiridos apontam novamente a falta de segurança face ao roubo, como o fator fundamental, com uma média global dos grupos de 9,7 variando entre o máximo de 10 para quatro dos grupos e um mínimo de 9,1 para as direções. Esta revela-se para a maioria dos grupos entrevistados como a dificuldade mais significativa na eficácia da aplicação da PADR. Logo de seguida, é apontada a incapacidade da PADR para promover a organização do mercado interno. Também neste caso, de acordo com os dados recolhidos, há uma dificuldade muito significativa na eficácia da aplicação da PADR, pois o valor máximo alcançado é de 10 para três dos grupos e a

valoração mínima é de 7,1 também para as direções, chegando a uma valoração média total de 9,0. A incapacidade do MAPDR na monitorização de políticas, revela-se também como uma dificuldade com impacto significativo na eficácia de aplicação de política agrícola e de desenvolvimento, com uma valoração máxima de 10 para dois grupos e mínima de 7,5 para as câmaras, obtendo uma valoração média de 8,7. Segue-se o fator formação profissional dos produtores que por ser deficiente também se revela uma dificuldade importante, com os inquiridos a apresentaram uma valoração máxima de 10 para o grupo das ONG e um valor mínimo de 7,0 dos coordenadores de projetos, atingindo-se uma valoração média de 8,5. Com respeito ao fator empréstimos e doações mal aplicados, apenas as associações e as direções consideram esta ser uma dificuldade pouco relevante com uma valoração média de 6,6 e 7,8, respetivamente, sendo que três grupos de intervenientes entrevistados, assessores, coordenadores de projetos e ONG, apresentaram uma valoração máxima de 9,5 e as câmaras um valor intermédio de 9,0. Contudo, a valoração média desta medida é de 8,2. A dificuldade relativa a prioridade e limitações impostas pelos financiadores revelam uma valoração máxima de 9,0 e mínima de 6,8, com uma valoração média 8,0. De forma inesperada, a falta de apoio e seguimento aos produtores recolhe entre os entrevistados a menos relevância média, com 7,7, talvez por considerarem que esta dificuldade se configura como regular, com uma valoração máxima de 8,5 e mínima de 6,5, opara os diferentes grupos de entrevistados.



Figura 13 - Valoração média dos entrevistados sobre as dificuldades na eficácia da aplicação da PADR



Assim, de acordo as respostas médias dos inquiridos, pode dizer-se que para os mesmos as dificuldades chaves que inviabilizam de forma mais significativa a eficácia da aplicação da PADR são a falta de segurança e roubo nas parcelas agrícolas, a incapacidade das PADR para promover a organização do mercado e interno, a incapacidade das instituições responsáveis para fazer a monitorização dos projetos e a deficiente formação profissional dos produtores. Entretanto, os empréstimos e doações mal aplicados, a imposição das prioridades e limitações pelos financiadores, a falta de apoio e seguimento aos produtores, apresentam-se em média como dificuldades menos relevantes para os grupos de inquiridos.

## 6.7 Comparação da valorização das entidades públicas e privadas

Nesta secção iremos comparar a valorização das entidades públicas (gabinetes ministeriais, direções, projetos e câmaras municipais) e privadas (associações e ONG) para os diferentes itens do questionário analisados nas secções anteriores. Para isso utilizamos a análise de variância ANOVA que utiliza o teste F e o nível de significância, *p-value*. Se o *p-value* <0,05 as diferenças entre as entidades públicas e privadas são

significativas, podemos rejeitar a hipótese nula, se  $p\text{-value} > 0,05$  não podemos rejeitar a hipótese nula.

Na Tabela 5 apresentam-se os valores médios atribuídos pelas entidades públicas e privadas inquiridas bem como os níveis estatísticos de significância obtidos para a diferença entre essas médias (F e  $p\text{-value}$ ) para os itens das etapas do ciclo do processo da PADR. Verifica-se que os valores atribuídos pelas entidades públicas e pelas privadas não são estatisticamente diferentes, com exceção para a formulação pelo MAPDR com um nível de significância de 7,8%. Nesta, as entidades privadas (6,0) valorizam menos o papel do MAPDR que as entidades públicas (7,5). Nas restantes variáveis, os valores atribuídos pelas entidades privadas são na maior parte das vezes iguais superiores aos atribuídos pelas públicas com exceção dos itens “implementação pelo MAPDR” e “avaliação pela sua instituição” em que a valorização das entidades públicas é maior que a valorização das entidades privadas. No entanto, estas diferenças não são estatisticamente significativas, o que também se deve certamente ao reduzido número de observações consideradas.

Tabela 5 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas do desempenho do MAPDR e a própria instituição inquirida para as metas da PADR

Itens	Entidades públicas	Entidades privadas	Total	F	p-value
Formulação pelo MAPDR	7,5	6,0	6,9	<b>3,556</b>	<b>0,078</b>
Formulação pela sua instituição	5,8	7,7	6,5	1,679	0,216
Implementação pelo MAPDR	7,7	7,6	7,7	0,029	0,866
Implementação pela sua instituição	7,3	7,4	7,3	0,064	0,803
Avaliação pelo MAPDR	7,4	7,4	7,4	0,001	0,974
Avaliação pela sua instituição	7,2	6,7	7,0	0,26	0,617
Avaliação pelas outras instituições	6,6	6,6	6,6	0,00	1,000

Relativamente à comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas da contribuição das diferentes culturas para as metas da PADR, apresentada na Tabela 6, podemos concluir que a valorização das entidades públicas é sempre inferior à valorização feita pelas entidades privadas e que as diferenças de valorização, entre ambas as entidades, são estatisticamente significativas para as culturas de exportação, a fruticultura e as culturas alimentares.

Tabela 6 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas da contribuição dos diferentes grupos de culturas e pecuária para as metas da PADR

Itens	Entidades públicas	Entidades privadas	Total	F	p-value
Horticultura	8,8	9,4	9,1	0,831	0,373
Pecuária	8,9	9,0	9,0	0,170	0,685
Culturas exportação	8,5	9,5	8,9	<b>4,574</b>	<b>0,046</b>
Fruticultura	7,9	9,2	8,5	<b>2,848</b>	<b>0,108</b>
Culturas alimentares	7,8	8,8	8,2	<b>3,765</b>	<b>0,067</b>

No que respeita à valorização pelas entidades públicas e privadas sobre a contribuição das diferentes instituições para se chegar às metas da PADR, apresentada na Tabela 7, conclui-se que as entidades privadas apresentam sempre uma valoração superior às entidades públicas. Contudo a diferença de valorização entre os dois tipos de entidades só é estatisticamente significativa para a contribuição da “formação profissional e capacitação” e das “associações e cooperativa de agricultores”.

Tabela 7 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre a relevância de diferentes instituições para se atingir as metas da PADR

Itens	Entidades públicas	Entidades privadas	Total	F	p-value
ONG nacionais	9,0	9,8	9,3	2,07	0,165
Investigação agrária	9,2	9,3	9,3	0,037	0,850
Formação profissional e Capacitação	8,7	10,0	9,2	<b>4,655</b>	<b>0,043</b>
Serviços de Extensão Rural	8,7	9,7	9,1	1,835	0,190
Organizações de cooperação internacional	8,4	9,2	8,7	1,05	0,317
Associações Cooperativa de agricultores	7,6	9,7	8,4	<b>7,454</b>	<b>0,013</b>
ONG internacionais	7,9	7,8	7,9	0,04	0,847
Consultores internacionais	5,2	6,4	5,7	1,731	0,202

No que concerne à valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as diferentes condicionantes para se chegar às metas da PADR, apresentada na Tabela 8, conclui-se que os grupos de entidades públicas e privadas inquiridas atribuíram uma valoração muito semelhante nos diferentes *itens*, com exceção para o “capital e recursos financeiros escassos”. Como resultado, a diferença na valorização entre as duas entidades não foi estatisticamente significativa para nenhuma das condicionantes. Do ponto de vista absoluto percebe-se que o valor médio obtido na condicionante

“infraestrutura deficiente e limitadas” e a “reduzida dimensão do mercado” é maior (9,2 e 9,0), consecutivamente, quando comparada com outras condicionantes.

Tabela 8 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre os principais condicionantes para se atingir as metas da PADR

Itens	Entidades públicas	Entidades privadas	Total	F	p-value
Infraestruturas deficientes e limitadas	9,2	9,2	9,2	0,000	0,988
Reduzida dimensão do mercado Insularidade	8,9	9,1	9,0	0,140	0,714
Capital e recursos financeiros escassos	8,0	9,3	8,5	1,826	0,191
Terra disponível reduzida	8,4	8,4	8,4	0,000	0,985
Apoio Financeiro mal aplicado	8,2	8,0	8,1	0,042	0,839
Capital humano limitado	8,1	7,9	8,0	0,080	0,780
Projetos não mede o impacto	7,8	6,9	7,4	0,751	0,396

A Tabela 9 apresenta as diferenças observadas relativamente à valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as medidas de política específicas para se chegar às metas da PADR. Dos valores apresentados, conclui-se que a valorização das entidades públicas é sempre inferior à valorização feita pelas entidades privadas e que as diferenças de valorização, entre ambas, não são estatisticamente significativas para nenhuma das variáveis, com exceção da “reabilitação de infraestruturas” e ainda assim a um nível de significância ligeiramente acima de 10%. Todavia, percebe-se, que em termos absolutos, que o valor médio atribuído por ambos os tipos de entidades inquiridas é bastante alto (9,8 e 9,7), para as medidas combate as pilhagens e roubos e o consumo de produtos locais.

Tabela 9 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as principais medidas específicas para se atingir as metas da PADR

Itens	Entidades públicas	Entidades privadas	Total	F	p-value
Combate as pilhagens e roubos	9,7	9,9	9,8	0,610	0,443
Consumo de P. locais	9,5	9,9	9,7	1,404	0,249
Reestruturar quadro institucional	9,2	9,9	9,5	1,922	0,180
Reabilitação de infraestruturas	9,1	9,9	9,4	<b>2,833</b>	<b>0,107</b>
Apoiar fornecedores de fatores	9,2	9,8	9,4	1,528	0,230
Crédito bonificado	8,9	9,2	9,0	0,461	0,505
Técnicas de inseminação animal	8,5	9,6	8,9	2,221	0,151
Apoiar empreendedores	8,3	9,1	8,6	1,157	0,294

Quanto à valorização pelas entidades públicas e privadas no que respeita a medidas alternativas para se alcançar as metas da PADR, da Tabela 10, podemos concluir que a valorização das entidades públicas é sempre inferior à valorização feita pelas entidades privadas e que as diferenças de valorização, entre ambas os tipos de entidades, são estatisticamente significativa para o apoio ao investimento em unidades de transformações (agroindústrias) e, em particular, para associações e agrupamentos de produtores, e o apoio ao associativismo.

Tabela 10 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as principais medidas alternativas para se atingir as metas da PADR

Itens	Entidades públicas	Entidades privadas	Total	F	p-value
Apoio ao investimento para transformação	9,1	10,0	9,4	<b>3,429</b>	<b>0,078</b>
Subsídios de crédito de campanha a fatores de produção	8,9	9,7	9,2	1,336	0,261
Subsídios ao crédito de investimento	8,9	9,7	9,2	1,336	0,261
Subsídios ao consumo	8,3	9,2	8,7	1,727	0,203
Subsídios a fatores de produção	8,3	9,1	8,6	0,854	0,366
Apoios ao associativismo	7,8	9,8	8,6	<b>6,926</b>	<b>0,016</b>
Pagamentos diretos	8,1	8,9	8,4	1,285	0,270
Subsídios à produção	8,0	8,9	8,3	0,958	0,339
Selos talões de fornecimento	6,9	7,0	7,0	0,008	0,931

A comparação da valorização das entidades públicas e privadas relativo à dificuldade na eficácia da aplicação da PADR é apresentada na Tabela 11, Conclui-se que para os quatro primeiros itens a valorização das entidades públicas é sempre inferior à valorização feita pelas entidades privadas e que, para os itens, “incapacidade da PADR para promover a organização de mercado interno” e para a “deficiente formação profissional aos produtores” as diferenças de valorização entre ambas as entidades são estatisticamente significativas. Para os itens: empréstimos e doações mal aplicados, prioridades e limitações impostas pelos financiadores e falta apoio e seguimento dos produtores, as entidades públicas valorizam mais que as entidades privadas.

Tabela 11 – Comparação da valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as dificuldades identificadas na eficácia de aplicação da PADR

Itens	Entidades públicas	Entidades privadas	Total	F	p-value
Falta de Segurança face ao roubo	9,4	10,0	9,7	2,435	0,134
Incapacidade da PADR para promover a organização de mercado interno	8,4	9,9	9,0	<b>3,642</b>	<b>0,070</b>
Incapacidade de monitorização	8,4	9,3	8,7	1,986	0,173
Deficiente formação profissional aos produtores	7,9	9,4	8,5	<b>2,838</b>	<b>0,107</b>
Empréstimos e doações mal aplicados	8,4	7,9	8,2	0,334	0,569
Prioridades e limitações impostas pelos financiadores	8,2	7,7	8,0	0,815	0,377
Falta apoio e seguimento dos produtores	7,9	7,4	7,7	0,261	0,614

## **CAPÍTULO 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste capítulo começamos por abordar as principais conclusões desta investigação, fazendo também algumas recomendações, em seguida, passamos a enumerar as limitações que encontramos na nossa pesquisa e enunciamos os temas que podem ser investigados como resultado desta pesquisa.

### **7.1 Conclusões**

Definidos o problema e a questão de investigação implícita, foram formulados os objetivos, geral e específicos, sendo o geral o de identificar e proceder a uma análise institucional das organizações responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política agrícola em S. Tomé e Príncipe, em particular do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, por forma a melhorar a coordenação das políticas, suas práticas e a promover a sua eficiência e eficácia.

No que corresponde ao primeiro objetivo específico “*Levantar o quadro legal e organizacional do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural*”, o Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, é o organismo do Estado através da Direção de Estudos e Planeamento (DEP), responsável pela concessão ou formulação, seguimento e a avaliação das Políticas Agrícolas de Desenvolvimento Rural.

A Formulação de Política Agrícola para o Desenvolvimento Rural em STP, depara-se com grande flagelo, no que respeita ao quadro legal, fator preponderante para subsidiar e mediar diferentes aspetos chave, nomeadamente, a produção, a transformação e o mercado de produtos agropecuários. Hoje, no país todo o processo de produção, transformação e comercialização é feito sem qualquer base legal para regulamentar a cadeia produtiva. Relativo à comercialização de insumos agropecuários, o país também não dispõe de uma legislação para regular esse mercado e tão pouco para prevenir os consumidores e o ambiente, dos impactos negativos associados ao manuseio inadequado dos referidos produtos. No setor florestal constata-se um avanço no que respeita à legislação, uma vez que existe a Lei de Bases do Ambiente, e outras decorrentes dessa que regula todas as questões de abate de árvores e a comercialização de madeira. Todavia, na prática a implementação e a funcionalidade das leis existentes ainda é muito ineficiente e ineficaz.

Percorreu-se com minuciosidade uma gama de documentos, relatório e planos estratégicos do setor agrícola, a nível ministerial e setorial, e é notório diversos documentos com o diagnóstico da agricultura, pecuária e floresta, no qual são traçados vários eixos estratégicos para colmatar os problemas que veem inviabilizando o desenvolvimento rural sustentável. Enfatiza-se a Carta Atualizada de Política Agrícola; Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNIASAN); Plano Estratégico de Redução da Pobreza I e II; Plano de Desenvolvimento Sustentável para São Tomé e Príncipe; Estratégia Fome Zero no Horizonte de 2030, entre outros. Esses documentos vêm ao longo dos anos justificando os projetos e programas de desenvolvimento agrícola levados a cabo pelo Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural. Estas ferramentas políticas deram corpo a projetos em execução, como o Projeto de Reabilitação de Infraestruturas de Apoio à Segurança Alimentar (PRIASA II); Projetos financiados pela FAO (TCPs); Projeto Suinicultura; Projeto de Apoio à Comercialização, Produtividade Agrícola e Nutrição (COPRAN).

Embora institucionalmente a orgânica do Ministério de agricultura, reflete que cabe a Direção de Estudos e Planeamento (DEP), a conceção de políticas agrícolas de desenvolvimento rural, percebe-se com base na revisão documental que este processo acontece de forma transversal, uma vez que o Governo e os financiadores interferem muito no processo de formulação, ficando o DEP muitas vezes com o papel de mediador da conceção. Por outro lado, as organizações não-governamentais (ONGs) nacionais e a sociedade civil que deveriam ter um papel importante na conceção de políticas agrícolas para o desenvolvimento, não vêm desempenhado de forma participativa esta função, uma vez que em muitos casos os mesmos não são chamados nessa fase para apresentar as suas contribuições. A inclusão deste grupo acontece normalmente no final da formulação para validação do documento, ficando estes atores com o papel de auscultação, caracterizando-se o processo muito distante de ser inclusivo e participativo.

De acordo aos resultados obtidos com as entrevistas semiestruturadas, conclui-se que o contributo das entidades internacionais e o grau de dependência das entidades internacionais são bastante significativas no processo de formulação da PADR. Isto acontece em decorrência da submissão do estado junto aos financiadores que tendem a influenciar o processo decisivo da formulação.



No que diz respeito à implementação de política agrícola e de desenvolvimento rural em STP – análise numa perspectiva da governança podemos dizer que o Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, é o organismo do Estado através das Direções Técnicas, nomeadamente, Direção de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DADAR); Direção da Pecuária (DP); Direção das Florestas e de Biodiversidade (DF); o Centro de Apoio ao Desenvolvimento Rural (CADR); o Centro de Aperfeiçoamento Técnico e Agropecuário (CATAP); Centro de Investigação Agronómica e Tecnológica (CIAT), Organizações Não Governamentais (ONGs) nacionais e internacionais são às responsáveis pela implementação das Políticas Agrícolas de Desenvolvimento Rural.

Por outro lado, vale ressaltar que normalmente os projetos de investimento agrícola de grande envergadura são todos implementados por uma unidade de gestão externa ao Ministério de Agricultura, com todo seu staff técnico a nível de administração e gestão. Cabendo nesta situação a Direção de Estudos e Planeamento realizar o seguimento e avaliação desses projetos. Entretanto, é importante elucidar os leitores do facto de que o DEP não dispõe de recursos técnicos e financeiros para proceder com eficácia e eficiência o seu papel, conforme o plasmado nos seus objetivos na orgânica do MAPDR.

Constata-se que a implementação só se mostra eficiente quando realizada pelas organizações internacionais ou quando existe uma fonte de financiamento garantida fora de orçamento geral de estado. O que reflete na ineficácia e ineficiência das direções técnicas para dar resposta aos desafios inerentes ao desenvolvimento agrícola e rural, devido ao baixo valor do OGE disponível para o setor agrícola, associado a desorganização do setor agrícola.

Percebe-se também a falta de articulação dos stakeholders responsável pela implementação, o que promove muitas vezes a duplicidade das atividades no campo, refletindo na ineficácia dos recursos disponíveis. Agrava-se a essa situação, um Estado com a incapacidade institucional de proceder à fiscalização e garantir a melhor gestão de todos os agentes intervenientes no processo de implementação.

Relativo aos organismos externos ao Ministério que intervêm na implementação da PADR, conclui-se no final desta abordagem que as organizações financiadoras, especialmente, as agências das Nações Unidas (PAM, OIT, FAO), o Ministério das Finanças e Economia Azul, Ministério de Infraestrutura, Recursos Naturais e Ambiente;

e as ONGs nacionais e internacionais, têm participado no processo de implementação da PADR.

Em resumo, pode-se concluir que grande parte dos programas e projetos de desenvolvimento agrícolas levados a cabo pelo Ministério de Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural são financiados pelos organismos internacionais, sendo que o orçamento geral de estado Santomense apenas financia os custos de manutenção de Ministério de Agricultura Pesca e Desenvolvimento Rural, e ainda assim, com muitas deficiências. Por outro lado, mesmo quando o estado Santomense assume entrar com alguma contrapartida nos projetos de investimento financiados pelas organizações internacionais, este não consegue cumprir com a sua parte, em muitos casos, a única contrapartida acaba sendo os recursos humanos.

Relativamente à Avaliação de Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural em STP – Análise numa Perspetiva da Governança, podemos dizer que o Ministério de Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural, é o organismo do Estado através da Direção de Estudos e Planeamento (DEP), responsável pela avaliação das Políticas Agrícolas de Desenvolvimento Rural. Assim, conclui-se com esta análise que o MAPDR apresenta um papel relevante nesta fase, entretanto, o mesmo vem desempenhado com alguma dificuldade. Os projetos têm feito a avaliação das suas atividades com maior eficiência que o Ministério, o que é justificado, pela coordenação do projeto, pela falta de seguimento e o acompanhamento do Ministério dos próprios relatórios de avaliação elaborados, já os relatórios feitos pela equipa financiadora, busca sempre na fase posterior à sua elaboração compreender se a recomendação sugerida no relatório anterior foi realizada. Por outro lado, pode-se afirmar que a participação das câmaras no processo de avaliação tem sido quase inexistente. Outro resultado interessante que podemos inferir com esta análise é que as ONG não têm participado no processo de avaliação das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural. Os intervenientes entrevistados admitiram a participação de outras instituições parceiras no processo de avaliação das políticas agrícolas.

Assim, face ao problema inicialmente enunciado “*Identificar os principais constrangimentos na definição, implementação e avaliação das políticas agrícolas no País*”, após a aprofunda análise documental e tomando em consideração às opiniões obtidas a partir da entrevista semiestruturada conduzida ao longo do estudo, é possível concluir que os constrangimentos na base da ineficácia e ineficiência da avaliação

levada a cabo hoje pelo Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, deve se por um lado, a falta de articulação por parte das Direções Técnicas do Ministério de Agricultura e a Direção de Estudos e Planeamento (DEP); a falta de recursos financeiros e capital humano por parte do DEP, de forma à responder com maior eficácia e eficiência os seus desafios; a incapacidade institucional do MAPDR para mediar a articulação de todos os envolvidos no processo de avaliação; A falta de estímulo da DEP na execução das suas funções, visto que os resultados das avaliações muitas vezes não são apropriadas pelo Estado; a incapacidade do Ministério da Agricultura em realizar o seguimento e a avaliação dos projetos com unidades de gestão externa ao Ministério.

A avaliação, tanto dos projetos com unidades de gestão externa ao Ministério de Agricultura, como os programas realizados pelas Direções Técnicas, nem sempre ocorre conforme o plasmado na orgânica do MAPDR.

É preciso se ter em conta aqui, a influencia dos financiadores no processo de formulação, implementação e avaliação de PADR em São Tomé e Príncipe.

No que respeita ao objetivo específico “*Identificar a contribuição e a valoração de todos os agentes intervenientes no ciclo da Política Agrícola de Desenvolvimento Rural*”, a pesquisa permitiu chegar às seguintes conclusões. Relativo a Formulação das políticas agrícolas, conclui-se que embora de acordo ao organigrama do Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, cabe a este, por meio da Direção de Estudos e Planeamento (DEP) conceber as políticas de desenvolvimento agrícola, este papel tem sido feito com alguma ineficiência e dificuldade. Por outro lado, os intervenientes e os beneficiários, da PADR, admitem não serem envolvidos normalmente no processo, entretanto, estes classificam a sua participação quando solicitados com maior eficiência e eficácia quando comparados com o desempenho do MAPDR. Referente a implementação das PADR, é possível afirmar que a contribuição do MAPDR nesta fase do ciclo da Política Agrícola de Desenvolvimento Rural é vista com uma maior performance, e o papel dos outros intervenientes é menor nesta fase. Possivelmente, esta conclusão advém do facto de que os intervenientes e os beneficiários das PADR, terem maior contacto com o MAPDR no momento de implementação das políticas. Mas, o projeto classificou a contribuição da sua instituição como mais eficiente quando comparado com o desempenho do MAPDR, sob a justificativa de melhores condições de recursos técnicos e financeiros, associados às

exigências advindas do financiador em termos de cumprimentos dos objetivos dentro dos prazos predefinidos.

No que respeita a participação de outras instituições na execução das atividades de implementação, apenas às Direções técnicas do MAPDR, admitem ter a colaboração de outros intervenientes. Por fim, conclui-se que no processo de avaliação das PADR, a contribuição do MAPDR é bastante preponderante, pois o processo acontece basicamente de forma institucional, não havendo de forma significativa a participação dos intervenientes e os beneficiários das políticas. Entretanto, quando se trata de Projetos agrícolas com unidades de gestão externas ao Ministério de Agricultura, percebe-se uma maior eficiência no processo de avaliação, mas o mesmo é interno e não envolve a participação do MAPDR. Pelo facto, destas avaliações seguirem critérios mais rigorosos predefinidos pelos financiadores, além de melhores condições técnicas para o efeito, houve uma classificação maior para o desempenho da avaliação dos projetos pela coordenação dos mesmos, quando comparado com a contribuição do Ministério de Agricultura. Também, constata-se que às ONGs não tem participado no processo de avaliação das PADR.

Outro resultado relevante nesta análise é o facto das câmaras distritais em todas as fases do ciclo das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, nomeadamente, a formulação, a implementação e a avaliação terem uma contribuição irrelevante no processo, ou seja, não são envolvidos pelo MAPDR, chegando a ser apenas meros participantes no processo. Vale aqui lembrar que grande parte dos beneficiários das PADR, encontram-se distribuídos nos distritos, o que revela falha no processo.

Referente à *“Identificar a contribuição e a valoração de cada Setor ou Atividade para alcançar às metas de Política Agrícola de Desenvolvimento Rural (PADR)”*, é notório uma unanimidade com respeito a importância das culturas de subsistência, nomeadamente, a matabala, a banana pão, a mandioca e o milho na contribuição para alcançar as metas de PADR. Entretanto, percebe-se uma maior contribuição no incentivo ao cultivo de matabala, seguindo-lhe a cultura de mandioca e o milho, e no final a cultura de banana pão. Já a cultura de banana prata mostrou-se como a menos importante na contribuição para alcançar as metas de PADR, justificado pelo facto de tratar de uma cultura que se adapta muito bem as condições edafoclimáticas do país, sendo considerada de cultura espontânea. Relativamente ao contributo das culturas de exportação, nomeadamente, o cacau, a pimenta e o café,

conclui-se que a cultura de cacau é considerada a mais relevante para promover o desenvolvimento da PADR, seguindo-lhe a pimenta, também com um bom nível de preferência. Mas, o resultado permite-nos concluir que o interesse pela cultura de café como alternativa de cultura de rendimento, é baixa quando comparada com as culturas do mesmo grupo. Este resultado foi justificado pelos entrevistados, pela existência de uma praga que se tem disseminando na cultura de café, na maior região produtora do país.

O impacto do setor da horticultura e da fruticultura no desenvolvimento da PADR, de acordo aos resultados, leva-nos a assumir que o setor da horticultura tem uma pertinência maior se comparado com o setor de fruticultura no desenvolvimento da PADR. Entretanto, percebe-se um interesse ainda maior pela horticultura nas autarquias possivelmente, por tratar de culturas potenciais nos dois distritos entrevistados. No que concerne a importância do setor da pecuária no desenvolvimento da PADR, conclui-se que a produção de ovinos/caprinos, a produção de suínos e a produção de frango, apresentam-se como muito relevantes, sendo que a produção de pequenos ruminantes, encontra-se com uma ligeira preferência. Já a produção de ovos e de bovino de corte, embora foram também classificadas como importantes para alavancar a agricultura do país, foi em uma proporção menor. Esta diferença surge provavelmente pelo facto de hoje, o país já ser capaz de produzir todo a necessidade de ovos para abastecer o mercado nacional ao longo do ano, não havendo a importação deste produto em STP, e o estímulo a bovinicultura, a área de pasto foi identificada como um fator limitante a grandes produções.

Em suma, assume-se que o setor hortícola tem um valor preponderante no desenvolvimento da PADR, seguindo-lhe em grau de importância, o setor da pecuária, a cultura de exportação, a fruticultura, e o final com o menor impacto tem-se às culturas alimentares. Este resultado para às culturas alimentares, está muito mais relacionada à necessidade de pouco investimento para desenvolver essas culturas no país, associado à fácil adaptação das mesmas no país, e não tanto, ao facto de não serem relevantes.

No que corresponde ao objetivo específico “*Identificar o papel e a valoração de entidades identificadas como relevantes para alcançar às metas do PADR*”, é possível concluir que as ONG nacionais, a investigação agrária, a formação profissional e a capacitação, e os serviços de extensão rural desempenham um papel muito preponderante para se alcançar às metas da PADR. Segue-lhes também com um bom

grau de relevância a organização de cooperação internacional e a associação dos produtores. A ONG internacional desempenha um papel razoável. O que chama a atenção, é a tenuidade dos consultores internacionais para se alcançar às metas da PADR, de acordo às opiniões dos entrevistados.

Para o objetivo específico a *“Identificar e valorar as diferentes condicionantes para o desenvolvimento do setor agrícola santomense”*, pode-se inferir com esta análise que no geral todas as condicionantes referidas na hipótese são pertinentes, entretanto, destaca-se a condicionante a infraestrutura deficiente, seguida do aspeto reduzida dimensão do mercado como fatores chaves no entrave ao desenvolvimento do setor agropecuário. Todavia, o apoio financeiro mal aplicado, a terra disponível reduzida e o capital e os recursos financeiros escassos também se apresentam como dificuldades no desenvolvimento eficaz e eficiente da PADR.

No que respeita à *“Identificação e valoração dos aspetos específicos para o desenvolvimento do setor agrícola santomense”*, trata-se de um objetivo que nos leva a concluir que existe uma grande preocupação para solucionar a problemática de roubo, sendo o combate às pilhagens e roubo uma medida tida como bastante essencial, seguindo o consumo de produtos locais, com um grau de aceitação muito alta. Todas as outras medidas, também foram consideradas relevantes como medidas alternativas do desenvolvimento do setor agrícola santomense.

Na análise do objetivo específico *“Identificar e valorar recomendações e as medidas alternativas para a Política Agrícola para o Desenvolvimento Rural (PADR)”*, conclui-se que o apoio ao investimento foi considerado como a medida principal dentre às hipóteses, mas, todavia, o subsídio de crédito de campanha aos fatores de produção e o subsídio ao crédito de investimento, também se apresentam como significativas para o desenvolvimento da PADR. Todas às outras medidas analisadas, embora mostram-se eficientes tomaram uma conotação menor neste estudo.

Relativamente a *“Identificar e valorar as dificuldades na eficácia da aplicação da Política Agrícola para o Desenvolvimento Rural (PADR)”*, é um objetivo específico que traz-nos às seguintes conclusões: a falta de segurança face ao roubo se configura como grande dificuldade na eficácia da aplicação da PADR, pois os produtores tem se queixado sobre a tal problemática, estando este fator na causa de abandono de terras agrícolas (êxodo rural), e o Estado vem buscando diversas alternativas, inclusive, está

no momento a Lei para fazer cobro ao roubo nas parcelas agrícolas na Assembleia para discussão e aprovação. Outro aspeto, que se mostrou bastante relevante é a incapacidade da PADR para promover a organização do mercado interno. As outras dificuldades apresentadas neste trabalho, mostraram ter impacto negativo no desenvolvimento das políticas agrícolas, mas com menor ênfase que as duas listadas acima.

Concernente ao objetivo específico “*Comparar a valorização das entidades públicas e privadas no desenvolvimento da PADR*”, podemos deduzir que normalmente, para todas as alternativas estudadas, a valorização da entidade privada mostra-se sempre superior à valorização feita pelas entidades públicas. Entretanto, a contribuição das diferentes culturas para as metas da PADR, as diferenças de valorização, entre ambas a entidade é estatisticamente significativa para as culturas de exportação, a fruticultura e as culturas alimentares. Já, com respeito à contribuição das diferentes instituições para se alcançar as metas da PADR, a diferença de valorização entre as duas entidades é estatisticamente significativa para a contribuição da formação profissional e a capacitação e as associações e cooperativa de agricultores. A valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as medidas de política específica, revelam que ambas entidades se apresentaram satisfeitas com as medidas de combate as pilhagens e roubo e o consumo de produtos locais. Os resultados obtidos nos mostram que a valorização pelas entidades públicas e privadas concernente a medidas alternativas para se alcançar as metas da PADR apresentam as diferenças de valorização, e que ambas as entidades é estatisticamente significativas para o apoio ao investimento em unidades de transformações (agroindústrias) para associações e agrupamentos de produtores, e o apoio ao associativismo. Relativo à dificuldade na eficácia da aplicação da PADR, pode-se constatar que a valorização de todas as variáveis foi semelhante tanto para as entidades públicas como as privadas, e que a incapacidade da PADR para promover a organização de mercado interno e a deficiente formação profissional aos produtores, as diferenças de valorização entre ambas as entidades são estatisticamente significativas.

A valorização pelas entidades públicas e privadas sobre as diferentes condicionantes para se chegar às metas da PADR, permite-nos inferir que a valorização foi semelhante tanto para as entidades públicas como às entidades privadas para quase todas as variáveis a exceção do capital e recursos financeiros escassos. Mas vale frisar que as condicionantes, infraestruturas deficientes e limitadas e a reduzida dimensão do

mercado, mostraram-se muito relevantes na ineficácia do desenvolvimento agrícola. Por outro lado, a diferença na valorização entre as duas entidades não foi estatisticamente significativa para nenhuma das condicionantes.

## **7.2 Limitações do Estudo**

Ao longo deste estudo deparou-se com alguns constrangimentos e limitações que converteram-se em atraso para realizar a tempo hábil este trabalho.

*Assim, será apresentado em seguida as limitações identificadas neste estudo:*

- A falta de acesso à informação organizada para consulta. Mesmo sendo técnica de Ministério de Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, encontrei dificuldade no acesso a documentos, relatórios a nível ministerial. Visto que não existe no MAPDR, um acervo organizado dos documentos para consulta.
- Os documentos que são publicados no Diário da República, são vendidos e o preço não é acessível.
- A complexidade do tema escolhido para este estudo, a falta de informação organizada, associada ainda à incapacidade institucional dos setores-chaves para responder aos desafios inerentes a este estudo, configuram-se em grande constrangimento.
- A reduzida dimensão da amostra, quer das entrevistas semiestruturadas quer dos inquéritos
- A constante falta de energia elétrica e a instabilidade na qualidade de internet.

## **7.3 Pistas de Investigação futuras**

Findado este trabalho de pesquisa com caráter exploratório em São Tomé e Príncipe, neste ponto é deixada orientação para investigação futura:

- Aprofundar a investigação apresentada, com o intuito de consolidar os aspetos que aqui não foram peneirados;
- Realizar uma investigação sobre a gestão do financiamento externo em STP, e correlacionar os resultados com os investimentos aplicados nos projetos e programas implementados em termos de custo e benefício;
- Aprofundar o estudo para compreender a funcionalidade do Sistema Político que interfere e condicionam a eficiência e eficácia do processo de formulação,



implementação e avaliação da política agrícola e de desenvolvimento rural sustentado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia Nacional, (2020). Diários da República. São Tomé e Príncipe. Disponível em: <http://www.parlamento.st/>.
- Monteiro S. & Horta A. (2018). Governança Multínivel Em Portugal: Fundamentos Teórico-Conceituais. Agência para o Desenvolvimento e Coesão. I. P. Disponível em: <https://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>.
- Araújo, L. e. (2017). *Modelos de Análise de Políticas Públicas*. SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS. Disponível em: <https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/modelos-de-analise-das-politicas-publicas/39250>.
- Azul, M. d. (2017). *Plano de Acção para o Desenvolvimento do Sector Financeiro*. Sao Tomé.
- Bank, W. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.
- Bank, W. (2008). *Governance Matters. Indicadores de Governança 1996 - 2007*. Washintgton, D.C.
- Barbosa, J. (2001). *Políticas Públicas e Estratégia de Desenvolvimento Sao Tomé e Príncipe*.
- Bell, J. (2008). *Como realizar um projecto de investigação: um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/8169>.
- Belo, E. M. (2017). *Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na Perspetiva da Governança*. Disponível em: [https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/14077?locale=pt\\_PT](https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/14077?locale=pt_PT).
- Bonito, J. (2019). *A prossecução do interesse público pela Administração Pública: Algumas notas em contexto Português*. Obtido em 18 de Agosto de 2020, de <http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/25407/1/Bonito.pdf>.
- Carvalho, J. M. (2019). *Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável de São Tomé e Príncipe*. Sao Tomé, Sao Tomé e Príncipe.
- Carvalho, J. M. (2019). *Plano Nacional De Desenvolvimento Sustentável De São Tomé E Príncipe*. São Tomé: Ministério Do Planeamento, Finanças E Economia Azul - Direcção do Planeamento.
- Coelho, C. N. (1995). *Perspectivas de Desenvolvimento, na Regiao de Nordeste*. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/159>.
- Doria, C. B. (2018). *Revisão Estratégica "FOME ZERO" – HORIZONTE 2030*. São Tomé .
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- Ellis, F. (1992). *Agricultural policies in developing countries*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ferreira, N. A. (2010). *A Estratégia do Grupo de Banco Africano de Desenvolvimento para São Tomé e Príncipe. Relatório de Mestrado em Economia*. Universidade de Porto. Tunisia: BAD.
- Ferreira, P. M. (2015). Obtido de <https://europa.eu/eyd2015/pt-pt>
- Foddy, W. (2002). *Como perguntar: teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*. Oeiras.
- Fonseca, J. (2002). *Metodologia da pesquisa científica*. Univesidade Estadual de Ceará. Brasil
- Goldenberg, M. (1997). *A arte de pesquisar*. Em M. GOLDENBERG, *A arte de pesquisar* (p. 34). Rio de Janeiro: Editora Record.
- Gonzaléz T., A. (2005). *Los estudios de necesidades y usos de información: fundamentos y perspectivas actuales*. Gijón.

- Hernández S., F. C. (1996). Definições dos enfoques quantitativo e qualitativo, suas semelhanças e diferenças. México, México.
- Integridade., O. T. (2020). *Índice de Percepção da Corrupção*. Portugal. Disponível em: <https://transparencia.pt/corruption-perception-index/>.
- Jordan, A. W. (2005). *The Rise of "New" Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?* Revista Especializada: Political Studies, Vol. 53, Edição 3.
- M.L.Rodrigues, L. A. (2010). Fórum das Políticas Públicas. Lisboa, Portugal.
- Mello, C. A. (2015). Curso de Direito Administrativo. 32ª edição, revista e atualizada até a emenda Constitucional 84, de 2.12.2014.
- Milward&Provan. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 359 - 379.
- Ministério de Agricultura, P. e. (2016). Organica do Ministério de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. Sao Tome, São Tomé e Príncipe.
- Ministério de Economia, D. d. (2006). *Carta Atualizada de Política Agrícola do Desenvolvimento Rural, Florestal e das Pescas (CAPADRP)*. Sao Tomé.
- Molenveld, A. V.E. (2020). Governance of climate adaptation, which mode? An exploration of stakeholder viewpoints on how to organize adaptation. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10584-020-02683-9>.
- Molina, Â. M. (1992). *Pesquisa Qualitativa: Apontamentos, Conceitos e Tipologias*. Brasil.
- Mozzicafreddo, J. (2007). *Interesse público e funções do Estado: Dinâmica conflitual de mudança*. Lisboa: Celta .
- Mundial, B. (2017). *Relatório de Desenvolvimento Mundial: Governança e a Lei*. Obtido de <https://openknowledge.worldbank.org/>.
- Mundial, B. (2020). Obtido de em: <https://www.worldbank.org/pt/country/saotome/overview#4>.
- Nations, U. (2006). Definitions of basic concepts and terminologies in governance and public administration. *Economic and Social Council*.
- OCDE. (2015). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015-9789264181106-pt.htm>.
- OCDE, C. D. (2015). *Cooperação Para o Desenvolvimento*. Obtido em 02 de SETEMBRO de 2020, em: [https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/aed\\_ficha\\_coop\\_desenvolv.pd](https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/aed_ficha_coop_desenvolv.pd).
- ONU. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.unicef.org/brasil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.
- ONU. (2012). Governance and Sustainable Development Policies. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Obtido de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-SustainableDevelopment.pdf>.
- Outros, E. N. (2014). *Políticas Agrárias e Agrícolas no Contexto de Desenvolvimento de Nordeste: Evolução, Desafios e Perspectivas*. Artigo Planejamento das Políticas Públicas, ppp, nº 43. Fortaleza-CE.
- Pierre&Peters. (2000). *O Papel da Gestão Pública no Governo*. Administração Pública:Coletanea. Sao Paulo: Unesp.
- Planeamento, M. d.D. (2012). *Plano Estratégico para Redução da Pobreza*. Sao Tomé.

- PNUD/RDH. (1997). *Relatório do Desenvolvimento Humano: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza*. Obtido de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997>.
- Quibria, G. (2014). *Governance and Developing Asia: Concepts, Measurements, Determinants, and Paradoxes*. Manila, Filipina.
- Rodrick, D. (2007). *One Economics, many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Santo, N. S. (2008). *Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa*. Obtido em 15 de Julho de 2020, de <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2501/4/Tese.pdf>.
- Santos. (2008). *Quadro Geral Da Política De Desenvolvimento. Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Portugal.
- Schuck, A. A. (2017). *Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados*. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n3/1679-3951-cebape-15-03-00667.pdf>.
- SEBRAE-MG. (2008). *Políticas Públicas: Conceitos e Práticas. Volume 7*. Belo Horizonte: Casa de Editoração e Arte LTDA.
- Silva, S. M. (2012). *Repositório da Universidade de Évora*. Obtido em 29 de Novembro de 2020, de <http://hdl.handle.net/10362/9116>.
- Theodore, L. (1964,1972). “*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*”, *World Politics*.
- Theodore, L. (1972). “*Four Systems of Policy, Politics, and Choice*”. *Public Administration Review*.
- World, B. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.

#### Legislação

Diário da República, II série, n.º 01, de 20 de Setembro de 2010: Programa do XIV Governo Constitucional

Diário da República, n.º 31, de 05 de Abril de 2013: Decreto-Lei n.º 3 /2013

Diário da República, II série A, n.º 7, de 30 de Novembro de 2015: Proposta de Lei n.º 07/X/3.ª/15

Diário da República, I série, n.º 10, de 30 de Janeiro de 2020: Decreto-Lei n.º 1/2019

#### ANEXO 1- DESCRIÇÃO DOS ÓRGÃOS DO MAPDR

Direções	Departamentos	Divisões / Secções
<b>Ministro</b>		
<b>Gabinete do Ministro GM</b>		
<b>Gabinete de Assessoria, Cooperação e Comunicação (GACC)</b>		- Assessoria de Comunicação - Assessoria Técnica (Jurídica e Mediação de Conflitos Agrários) - Cooperação
<b>Direção de Estudo e</b>	1) Departamento de Estatísticas e	

<b>Planeamento-DEP</b>	Segurança Alimentar 2) Departamento de Fomento, Segmento e Avaliação de Programas e Projetos	
<b>Direção Administrativa e Financeira-DAF</b>	1) Departamento dos Serviços Administrativos, Recursos Humanos e Património	A) Secção de Serviços Administrativos B) Secção de Recursos Humanos C) Secção de Património
	2) Departamento dos Serviços Financeiros	A) Secção de Elaboração e Execução Orçamental B) Secção de Programação e Execução Financeira C) Secção de Contabilidade
<b>Direção de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura-DADA</b>	1) Departamento de Culturas de exportação 2) Departamento de culturas hortícolas e alimentares 3) Departamento de Proteção das Culturas e de Solos 4) Departamento de Fomento da Agroindústria 5) Departamento de Apoio ao Desenvolvimento Rural, Cooperativismo e Associativismo	A) secção Desenvolvimento Rural, Cooperativismo e Associativismo; B) Secção de Coordenação das ONGs
<b>Direção das Florestas e da Biodiversidade-DFB</b>	1) Departamento de Fomento da indústria de produtos florestais 2) Departamento de Fiscalização, Controlo e Estatísticas 3) Departamento de Fomento Florestal	A) Célula administrativa e financeira
<b>Direção da Pecuária-DP</b>	1) Departamento de Saúde Animal e Vigilância Epidemiológica 2) Departamento de Fiscalização e Saúde Pública Veterinária 3) Departamento Fomento Pecuário	A) Serviços Administrativos
<b>Direção de Assuntos Fundiários -DASF</b>	1) Departamento de Inspeção, Informação e Digitalização 2) Departamento de Topografia, Hidráulica e irrigação 3) Departamento de Cartografia	

Fonte. MAPDR, 2016.

## ANEXO 2 – Guião de Entrevista Semiestruturada

### MINISTÉRIO DE AGRICULTURA, PESCAS E DESENVOLVIMENTO RURAL – GABINETE DE MINISTRO/Ministro/Assessor/Direção de Comunicação

Esta entrevista tem como objetivo recolher informação para satisfazer os objetivos do projeto de investigação para a conclusão da Dissertação do Mestrado em Economia e Gestão Aplicada da Universidade de Évora. O projeto de investigação intitula-se ‘O Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural em STP – Análise numa Perspetiva da Governança. A sua participação é muito importante.

#### A. FORMULAÇÃO

##### A1. Formulação da atual política agrícola e de desenvolvimento rural (PADR)

1. Há algum documento (s) de enquadramento ou plano (s) que **orienta (m)** a atual PADR?

Há/SIM

Não há/Não

1.1 Se sim qual (ou quais)?

---

---

---

2. Há algum (alguns) documento (s) que **defina (m)** a atual PADR?

Há/SIM

Não há/Não

2.1 Se sim, qual (quais)?

---

---

---

2.2 Se não, que outros documentos definem a atual PADR?

---

---

---

3. Quem definiu a atual PADR?

---

---

---

3.1 Dentro do Governo que Ministérios intervieram no processo de formulação?

---

---

---

3.2 No seio do MAPDR que Unidades intervieram no processo de formulação?

---

---

---

3.3 Que organizações fora da administração pública intervieram no processo de formulação?

---

---

---

3.4 Quem decidiu essa rede de intervenientes públicos e privados?

---

---

---

3.5 Esses intervenientes participaram no processo de formulação desde o início do processo?

---

---

---

3.6. Com que objetivo (s) e que contributo (s) esperado(s) ou dados?

---

---

---

3.7 Esses contributos concretizaram-se ou foram incluídos na PADR?

---

---

---

**A2. Alterações relativamente à anterior PADR:**

4. Foram introduzidas alterações substantivas ou estruturantes na formulação da atual PADR relativamente à PADR de anteriores governos/legislaturas?

SIM Não

4.1 Se sim, quais?

---

---

---

5. Quem considerou necessária ou não a formulação de uma nova PADR?

---

---

---

6. Sob que argumentos, o seja, o que se pretendia com as alterações relativamente às anteriores PADR?

---

---

---

7. Os objetivos pretendidos ao anterior documento da política agrícola para o desenvolvimento, foram alcançados?

---

---

---

8. Os meios financeiros necessários para a execução da atual PADR foram previstos?

SIM Não

9. Quem fez a orçamentação e previsão das necessidades de financiamento da atual PADR?

---

---

---

10. Houve necessidade de salvaguardar/considerar outros interesses/orientações nacionais ou internacionais e públicos ou privados na atual PADR?

SIM Não

11. Quais?

---

---

---

12. Como foram contemplados esses interesses/orientações nacionais ou internacionais e públicos ou privados na atual PADR?

---

---

---

## **B. IMPLEMENTAÇÃO**

### **B1. Organização da atual política agrícola e de desenvolvimento rural (PADR)**

1. Que organismos são responsáveis pela implementação da PADR?

---

---

---

1.1 Que unidades do MADRP implementam a PADR?

---

---

---

1.2 Que outros organismos (outros ministérios e outras organizações) colaboram na implementação da PADR?

---

---

---

2. Quem coordena a supervisão da implementação da PADR?

---

---

---

3. Que ligação está estabelecida entre as diferentes unidades de MADRP e como é gerida?



---

---

---

4. Que ligação está estabelecida entre os diferentes organismos (outros ministérios e outras organizações) e como é gerida?

---

---

---

**B2. Financiamento da atual política agrícola e de desenvolvimento rural (PADR)**

5. Foi possível obter os meios financeiros previstos para a atual PADR?

SIM Não

6. Por que razões fundamentais foi ou não foi possível obter esses recursos financeiros?

---

---

---

7. Com que meios o MAPDR implementou a PADR?

---

---

---

8. Que percentagem da PADR é autofinanciamento ou fundos nacionais?

---

---

---

9. Como foi angariado o restante financiamento previsto?

---

---

---

10. Esse financiamento também suporta custos de funcionamento do MADRP?

---

---

---

11. Esse financiamento também suporta custos de funcionamento de outros Ministérios envolvidos?

---

---

---

**C. AVALIAÇÃO da atual política agrícola e de desenvolvimento rural (PADR)**

1. Está prevista a avaliação dos resultados da atual PADR?

SIM

Não

2. Foi feita a avaliação da anterior PADR (avaliação ex-post)?

---

---

---

3. Foi feita uma avaliação antes da formulação da atual PADR (avaliação ex-ante)?

---

---

---

4. Que organismos e unidades realizam e participam nas avaliações da PADR?

---

---

---

5. Apenas o MAPDR faz a avaliação ou são aceites as avaliações e/ou a participação de outros organismos públicos ou privados, nacionais e internacionais?

Só o MADRP

Também Outros

6. Quais são as Unidades do MADRP envolvidas na avaliação da PADR?

---

---

---

7. Quais outros organismos públicos ou privados, nacionais e internacionais participam na avaliação da PADR?

---

---

---

8. Com que periodicidade é feita a avaliação da PADR?

---

---

---

9. São fixados classes ou critérios e parâmetros de avaliação da PADR?

SIM

Não

10. Entre essas classes e critérios de indicadores são incluída (os)?

10.1 Recursos e Meios/Inputs

SIM

Não

10.2 Métodos/Processos

SIM

Não

10.3 Resultados/Outputs

SIM

Não

11. São fixados parâmetros de avaliação nessas classes ou critérios de avaliação da PADR?

11.1 Recursos e Meios/Inputs

SIM

Não

11.2 Métodos/Processos

SIM

Não

11.3 Resultados/Outputs

SIM

Não

12. São fixadas metas iniciais para esses parâmetros de avaliação da PADR?

SIM

Não

13. Há controlo de gestão (*benchmarking*) da PADR, isto é, os resultados alcançados são comparados com os resultados previstos ou a situação final é comparada com a situação inicial?

---

---

---

14. Há atualização e/ou correção da PADR em função de avaliações intermédias do período previsto para implementação da PADR?

---

---

---

15. O que se faz com essa avaliação, ou seja, para que serve a avaliação da PADR?

---

---

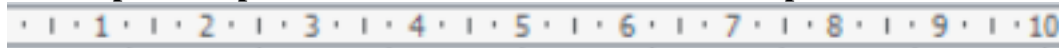
---

## ANEXO 3 – Guião de Questionário

### D. Utilize a escala abaixo para valorar os aspetos referidos da PADR

Utilize nas suas respostas os valores da régua seguinte:

(1= muito pouco importante ou relevante ou e 10= muito importante ou relevante):



#### D1. Formulação

1. Como classifica a participação e o contributo do MAPDR na formulação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
2. Como classifica a participação e o contributo dos outros ministérios na formulação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
3. Como classifica a participação e o contributo das outras entidades externas nacionais na formulação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
4. Como classifica a participação e o contributo das outras entidades externas internacionais na formulação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
5. Como classifica o grau de dependência de entidades internacionais por parte de STP para a formulação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

#### D2. Implementação

1. Como classifica o trabalho do MAPDR na implementação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
2. Como classifica o trabalho dos outros ministérios na implementação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
3. Como classifica o trabalho das outras entidades externas nacionais na implementação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
3. Como classifica o trabalho das outras entidades externas internacionais na implementação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
4. Como classifica o grau de dependência de entidades internacionais por parte de STP para a implementação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
5. Como classifica o grau de dependência de entidades internacionais por parte de STP para o financiamento da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

#### D3. Avaliação

1. Como classifica o trabalho do MAPDR na avaliação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
2. Como classifica o trabalho dos outros ministérios na avaliação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
3. Como classifica o trabalho das outras entidades externas nacionais na avaliação da PADR  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
4. Como classifica o trabalho das outras entidades externas internacionais na avaliação da PADR?  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_
5. Como classifica o grau de dependência de entidades internacionais por parte de STP para a na avaliação da PADR  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

#### D4. Contributo Setorial para o sucesso da PADR

1. Qual dos seguintes setores/atividades poderão dar maior contributo para as metas da PADR?

**Culturas Alimentares e de subsistência**

Matabala

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Banana Pão

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Banana Prata

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Mandioca

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Milho

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

**Hortícolas**

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

**Frutícolas**

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

**Culturas de Exportação**

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Cacau

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Café

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Pimenta

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

**Produção pecuária**

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Galinhas

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Porcos

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Cabras/Ovino

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Bovino de corte

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Produção de ovos

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

2. Valorize o papel das seguintes entidades para as metas da PADR?

Associações de agricultores

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Serviços de Extensão rural

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Investigação agrária

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Consultores internacionais

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

Organizações de cooperação internacional

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

ONG nacionais

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

ONG internacionais

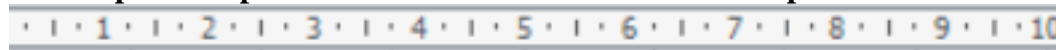
Valor atribuído: \_\_\_\_\_

**E. Em termos de aspetos globais da PADR responda as seguintes questões:**

**E.1 Considere as seguintes condicionantes do desenvolvimento da agricultura de STP**

Utilize nas suas respostas os valores da régua seguinte:

(1= muito pouco importante ou relevante ou e 10= muito importante ou relevante):



1. **Terra disponível reduzida**, muito acidentada, com solos degradados e com baixa aptidão agrícola, pela utilização intensiva e inadequada; **Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

2. **Capital humano** com conhecimento técnico-profissionais na área agrícola ilimitado; **Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

1. **Capital e recursos financeiros** escassos; **Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

4. **Apoio Financeiro** da comunidade internacional não é aplicado de maneira mais eficiente; **Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

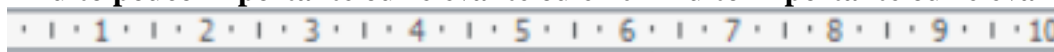
5. Maioria dos **projetos** não mede o impacto nas comunidades;  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

6. Reduzida **dimensão do mercado** associada à insularidade;  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

7. **Infraestruturas** deficientes e limitadas (estradas de escoamento dos produtos, eletricidade, sistemas de rega, armazéns, ...)  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

## E.2 Considere os seguintes aspetos específicos para desenvolver a agricultura de STP

Utilize nas suas respostas os valores da régua seguinte:  
(1= muito pouco importante ou relevante ou e 10= muito importante ou relevante):



1. Reabilitação de **infraestruturas** de apoio à produção, incluindo a expansão de sistemas de irrigação;  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

2. **Crédito** bonificado para aquisição de insumos agrícolas, materiais e instalação de produtores;  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

3. Apoiar **empreendedores**, com capacidade para servir de apoio e prestar serviços aos pequenos agricultores e criadores;  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

4. Apoiar **fornecedores de fatores** de produção agrícola para acesso a sementes, plantas e produção de híbridos de forma a reduzir os seus preços e os custos de produção dos produtores e famílias agrícolas;  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

5. Promover técnicas de inseminação, **criação de animais** melhorados e distribuição de reprodutores aos produtores familiares;  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

6. Assegurar mecanismos de **combate as pilhagens e roubos** das propriedades e produtos (controlo e prevenção);  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

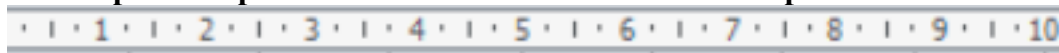
7. Reestruturar o **quadro institucional** para melhor articulação, envolvimento e eficácia das entidades públicas e dos produtores e criadores.  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

8. Promover uma cultura e educação orientada para o consumo prioritário de produtos alimentares de **base local** em benefício dos produtores e criadores e da sociedade STP  
**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

## E.3 Considere as seguintes medidas alternativas de PADR que podem ser utilizadas para implementar.

Utilize nas suas respostas os valores da régua seguinte:

(1= muito pouco importante ou relevante ou e 10= muito importante ou relevante):



1. **Subsídios ao consumo** através de preços de bens alimentares produzidos localmente mais baixos;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

2. Selos/**talões de fornecimento** de produtos alimentares produzidos localmente;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

3. **Subsídios à produção** através de preços de bens alimentares aos agricultores e criadores;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

4. **Pagamentos diretos** aos produtores com **condicionalidades** de natureza técnica e/ou produtivas e/ou ambiental;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

5. **Subsídios a fatores de produção**, nomeadamente adubos, sementes e alimentação animal, através de preços mais baixos de fatores de produção aos produtores;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

6. **Subsídios de crédito de campanha a fatores de produção**, nomeadamente adubos, sementes e alimentação animal aos agricultores e criadores;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

7. **Subsídios ao crédito de investimento** em máquinas e equipamentos e sistemas de produção, incluindo de rega, dos produtores e criadores;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

8. **Apoios ao associativismo** pela criação de associações e agrupamentos de produtores agropecuários;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

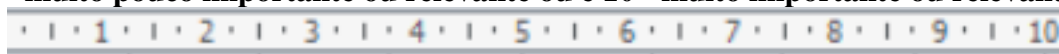
9. **Apoios ao investimento** em unidades de transformação (agroindústria) às associações e agrupamentos de produtores;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

#### E.4 Considere as seguintes dificuldades identificadas na eficácia da aplicação da PADR

Utilize nas suas respostas os valores da régua seguinte:

(1= muito pouco importante ou relevante ou e 10= muito importante ou relevante):



1. **Aplicação de empréstimos e doações de capital** das organizações internacionais na PADR não tem sido apropriada;

Valor atribuído: \_\_\_\_\_

2. **Prioridades e limitações** de áreas e ações selecionadas e estabelecidas pelos financiadores de programas e projetos da PADR; **Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

3. Falta de **Segurança** face ao roubo e vandalização de equipamentos e infraestruturas, de produtos e de fatores de produção apoiados ou implementados pela PADR;

**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

4. **Inexistência de apoio e seguimento dos produtores e criadores** envolvidos em programas e projetos de ação da PADR;

**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

5. Incapacidade de monitorização e **acompanhamento do funcionamento de infraestruturas e equipamentos** públicos resultantes de investimentos de programas e projetos da PADR;

**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

6. Deficiente **envolvimento e prestação de formação profissional** aos agricultores e criadores envolvidos em ações de programas e projetos da PADR;

**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

7. Deficiente **envolvimento e prestação de formação profissional** aos agricultores e criadores envolvidos em ações de programas e projetos da PADR;

**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_

8. Incapacidade da PADR para promover a **organização de mercado interno** de produtos agroalimentares com locais de armazenamento e vendas feitos em condições e locais não adequados;

**Valor atribuído:** \_\_\_\_\_