

# **CABO VERDE E A GRADUAÇÃO DA LISTA DE PAÍSES MENOS AVANÇADOS - DA VALIDAÇÃO POLÍTICA À TRANSIÇÃO SUSTENTÁVEL**

**Irina de Luís Pais**

Licenciada em Relações Internacionais. Técnica Sectorial de Cooperação do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento a exercer funções nos serviços de cooperação da Embaixada de Portugal na Cidade da Praia.  
email: [irina.pais@hotmail.com](mailto:irina.pais@hotmail.com)

**Resumo:** Em 2008, Cabo Verde tornou-se o segundo país do mundo a graduar da lista de Países Menos Avançados (PMA). Consubstanciando-se no reconhecimento político pela comunidade internacional do sucesso que Cabo Verde alcançara na implementação da sua estratégia de desenvolvimento, a graduação representa não um fim em si mesmo mas abre antes caminho a um novo e mais ambicioso e exigente desafio: a efectiva transição para a categoria de País de Rendimento Médio.

Assim, assume-se como crucial garantir que a comunidade internacional está de facto em condições de contribuir para a graduação plena, responsável e sustentável dos Menos Avançados. Em suma, mais do que promover e validar graduações políticas, afigura-se que compete às Nações Unidas garantir que os sucessos hoje por si reconhecidos e potenciados não se transformam, amanhã, em verdadeiros fiascos – questão que é tão mais pertinente se considerarmos o caso de países que, como Cabo Verde, apresentam ainda extremas vulnerabilidades.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento / Países Menos Avançados/ Cabo Verde/ Graduação/ Sustentabilidade

**Abstract:** In 2008, Cape Verde became the second country in the world to graduate from the list of Least Developed Countries. Founded on the political acknowledgement of Cape Verde' success in its development strategy' implementation, the graduation is not an end in itself but quite the opposite. Graduating from LDC' list sets up a new, more ambitious and daring challenge: to accomplish an effective transition to the Middle Income Countries' group.

Therefore, international community shall understand the important role they get to play in this dynamic process: a continued support by development partners is indeed critical for graduated Least Developed Countries to achieve a complete, accountable and sustainable graduation. Bearing in mind the severe vulnerabilities that graduated or near-graduating countries usually present, we, the people of the United Nations, must make sure that the success we once recognized will not end up as a complete flop, which could seriously hurt the sustained development of graduated countries

**Key-Words:** Development / Least Developed Countries/ Cape Verde / Graduation / Sustainability

## **Sumário**

Este texto tem como objectivo principal efectuar uma análise da graduação de Cabo Verde da lista de Países Menos Avançados, designadamente na perspectiva das complexas vulnerabilidades que condicionam o desenvolvimento do país. Complementarmente, propomo-nos efectuar uma análise do mecanismo da graduação e sobre algumas questões que se encontram directamente relacionadas com a sua operacionalização e, em última instância, com a promoção de graduações plenas e sustentáveis.

O texto encontra-se, assim, estruturado em três secções: a graduação de Cabo Verde da lista de Países Menos Avançados; as vulnerabilidades e desafios da graduação de Cabo Verde e considerações sobre o mecanismo de graduação, na perspectiva do desafio da transição efectiva e sustentável.

## **A graduação de Cabo Verde da lista de Países Menos Avançados**

Dono de uma forte identidade cultural, Cabo Verde é um pequeno Estado-nação insular que, no contexto geográfico e político em que se insere, constitui uma referência em matéria de boa governação, de respeito pelos direitos fundamentais e de desenvolvimento socioeconómico.

Independente desde 1975, Cabo Verde cedo despertou para a necessidade de conceber uma visão estratégica de Desenvolvimento que potenciasse a viabilização económica do país. A descontinuidade geográfica, a diversidade de realidades por esta forjada e o impacto negativo provocado i) pela ausência de recursos naturais, ii) pelas condições climáticas adversas e iii) pela reduzida dimensão do mercado interno impunham sérios constrangimentos ao crescimento da frágil economia cabo-verdiana.

Complementarmente, cabe notar que à data da independência, a situação socioeconómica de Cabo Verde era particularmente complexa, senão mesmo dramática. Como descreve José Vicente Lopes, e a par da estagnação que se verificava nos demais sectores económicos, Cabo Verde vivia na altura o seu sétimo ano consecutivo de seca, com a agravante da temporada agrícola de 1974 ter sido afectada por pragas de gafanhotos. Noventa por cento da população, que

se ocupava do sector agrícola, está pois, na sua grande maioria, no desemprego (...). E do ponto de vista alimentar, o stock de açúcar encontrava-se no nível zero, o do leite deveria terminar dentro de dias, o do milho daria até 15 de Fevereiro e o do feijão até 15 de Março; e o que era mais grave, não havia dinheiro para a aquisição de novos abastecimentos<sup>1</sup>.

Perante esta realidade, o Estado cabo-verdiano considerou essencial o aproveitamento de certos factores para o desenvolvimento do país: a valorização dos recursos humanos, o esforço no sentido de travar o processo de desertificação ecológica e humana no meio rural, a captação de recursos externos para o financiamento de uma política de formação de capital, o aproveitamento da posição geoestratégica do país para a implantação de indústrias e serviços que o tornassem menos dependente do exterior<sup>2</sup>.

Durante a década de 1980, e empenhado em contrariar as análises mais pessimistas que apontavam sérias dúvidas quanto à viabilidade do Estado recém-criado, o governo de Cabo Verde apostou na implementação de Planos Nacionais de Desenvolvimento, os quais reflectiam uma estratégia socialista, redistributiva, preocupada com a valorização dos recursos endógenos (ambiente, educação, formação técnica e saúde), com a solvabilidade externa, com a unificação do mercado interno, com a satisfação das necessidades das populações (produção para o mercado interno)<sup>3</sup> e assente numa perspectiva do desenvolvimento humano.

Tendo a infra-estruturação do país como prioridade primeira, os referidos Planos (que vigoraram entre 1982/1985 e 1986/1990) concretizavam-se em programas sectoriais orientados para a promoção do desenvolvimento rural, bem como para o desenvolvimento dos sectores das pescas, da energia, do turismo, da educação, da saúde, da habitação, do comércio e de outros serviços que contribuíssem para a manutenção do equilíbrio do conjunto da economia e da política de emprego e formação.

Na década de 1980, a economia cabo-verdiana cresceria a um ritmo médio superior a 5%<sup>4</sup>. As medidas de política adoptadas entre 1975 e 1990 tiveram um impacto muito positivo na melhoria da qualidade de vida da população cabo-verdiana, como se deduz da extraordinária evolução registada ao nível do PIB per capita, que de 170 USD em 1975, cresceria para 546 USD em 1980, fixando-se

---

<sup>1</sup> LOPES, José Vicente. *Os Bastidores da Independência*. 2ª ed. Praia: Spleen Edições, 2002. p. 410.

<sup>2</sup> QUERIDO, Chyanda. *Estabilização Macroeconómica e Financiamento do Desenvolvimento em Cabo Verde*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. 2005. p. 89.

<sup>3</sup> VAIA DOS REIS, Vítor Manuel. *Principais Estratégias de desenvolvimento em confronto na República de Cabo Verde após a Independência*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 2000. p. 102.

<sup>4</sup> De acordo com dados disponibilizados pelo Fundo Monetário Internacional, entre 1980 e 1985 a economia cabo-verdiana cresceu a um ritmo médio de 6,4%. No período compreendido entre 1986 e 1990, o ritmo médio de crescimento da economia cabo-verdiana registaria um abrandamento, situando-se na ordem dos 3,9 %.

em 1990 nos 899 USD<sup>5</sup>.

No fim dos anos de 1980 e início da década de 1990, acontecimentos como a queda do Muro de Berlim e a realização de eleições no leste europeu socialista conduziram ao fim da Guerra-Fria. Estas profundas mudanças no sistema internacional traduziram-se na emergência de uma nova conjuntura, no quadro da qual o pluralismo democrático e o apoio à iniciativa privada passaram a constituir condições fundamentais para o acesso privilegiado à Ajuda Pública ao Desenvolvimento e aos mercados internacionais.

Em Cabo Verde, a liberalização económica iniciada em 1988 esteve na origem da abertura política do regime. A realização das primeiras eleições livres e directas em 1991 marcou a transição serena para a Democracia.

Neste contexto, assistiu-se ao desencadear de um amplo processo de reformas económicas sustentado pela convicção de que Cabo Verde deve(ria) inserir-se de modo pleno no sistema económico mundial e aí, através da criação de uma dinâmica de vantagens concorrenciais, situar o processo de desenvolvimento do país<sup>6</sup>. Com efeito, o regime económico defendido (...) assentava na ideia de que o mercado constitui uma forma dominante de afectação de recursos e de que a estabilidade macroeconómica – entendida como estabilidade de preços e disciplina das finanças públicas – é uma condição necessária a um crescimento e desenvolvimento sustentados<sup>7</sup>.

À luz destes pressupostos, o governo procuraria ultrapassar a lógica distributiva dos fluxos externos mobilizados em que o sistema económico até então vigente assentava e afirmaria a sua intenção de promover a inserção da economia nacional no mercado internacional. Neste sentido, o III Plano Nacional de Desenvolvimento (que seria implementado entre 1992 e 1995) cometia ao Estado importantes responsabilidades no que tocava a infra-estruturação do país e ao reforço do capital humano, reservando aos operadores privados o papel de agentes directos económicos. As medidas de política então adoptadas favoreceram o desenvolvimento da economia cabo-verdiana que, naquele quinquénio, registaria um crescimento médio anual de 6,2%.

Todavia, a partir de 1996, assistiu-se a uma deterioração sistemática do défice orçamental e da balança de pagamentos, à depreciação da taxa de câmbio efectiva real, ao aumento da inflação e a um forte crescimento do stock da dívida interna<sup>8</sup>. Perante este cenário, o IV Plano Nacional de Desenvolvimento, adoptado para o período compreendido entre 1997 e 2000, teve como principal objectivo a estabilização macroeconómica. Seria neste enquadramento que, em 1998, Portugal e Cabo Verde procederam à assinatura do Acordo de Cooperação Cambial (ACC), ao abrigo do qual se estabeleceu a paridade fixa entre os escudos

---

<sup>5</sup> Fonte: Fundo Monetário Internacional. World Economic Outlook Database.

<sup>6</sup> Ministério das Finanças e do Planeamento de Cabo Verde, III Plano de Desenvolvimento 1992-1995. p. 69

<sup>7</sup> QUERIDO, Chyanda. op.cit. p. 99.

<sup>8</sup> Ministério da Coordenação Económica, II Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000. p. 14.

cabo-verdiano e português (que, a partir de 1 de Janeiro de 1999, com a entrada de Portugal na zona Euro, foi convertida numa paridade face à moeda europeia). O ACC colocou, assim, um ponto final ao sistema volátil até então praticado em Cabo Verde, segundo o qual a convertibilidade do escudo cabo-verdiano estava ligada a um cabaz de moedas dos principais parceiros comerciais e países fonte de remessas de emigrantes.

Efectivamente, e desde então, o ACC tem-se afirmado como um instrumento fundamental de promoção e preservação da estabilidade macroeconómica e cambial. Da mesma forma, e em virtude do quadro de compromissos assumidos por Cabo Verde e que conduziram à aplicação dos critérios de Maastricht em matéria de gestão macroeconómica, este Acordo tem igualmente funcionado como um importante estímulo de um maior rigor na gestão das Finanças Públicas.

Não obstante as variações que a situação macroeconómica conheceu, o PIB per capita manteria a tendência positiva registada na década anterior: de cerca de 900 USD em 1990, o PIB per capita alcançou os 1.264 USD em 2000<sup>9</sup>.

Como se conclui da análise do Perfil Demográfico, Socioeconómico e Sanitário publicado em 2004 pelo Instituto Nacional de Estatística, em apenas vinte e cinco anos, Cabo Verde conseguiu ganhos substanciais reais no domínio do desenvolvimento socioeconómico. Entre os muitos progressos realizados, destacaremos a título de exemplo i) a muito significativa descida da Taxa de Mortalidade Infantil (que de um valor superior a 100 por mil observado no quinquénio de 1971 a 1975 cai para cerca de 31 por mil em 2000); ii) o considerável alargamento da esperança média de vida (os 59,8 anos estimados no início da década de 1980 cresceriam para 70,8 em 2000) e iii) a drástica redução do analfabetismo (de uma percentagem estimada de 63,3% em 1975, o analfabetismo não abrangia mais do que 25% do total da população cabo-verdiana em 2000).

O início de um novo século foi também sinónimo de uma nova dinâmica de desenvolvimento para Cabo Verde.

Partindo da visão consagrada nas Grandes Opções do Plano<sup>10</sup>, o Governo cabo-verdiano aprovou, em 2003, a Agenda Estratégica, a qual, tendo como desiderato a inserção competitiva de Cabo Verde na economia global, assume o objectivo de transformar o país num centro internacional de prestação de serviços nos domínios financeiro, dos transportes aéreos e marítimos, das tecnologias de informação, do comércio e do turismo.

---

<sup>9</sup> Fonte: Perfil Demográfico, Socioeconómico e Sanitário de Cabo Verde, Praia: Instituto Nacional de Estatística, 2004. p.83.

<sup>10</sup> As Grandes Opções do Plano adoptadas para o período 2002-2005 impunham ao governo o ambicioso desafio de fazer com que os cabo-verdianos ascendam a um patamar de rendimento económico e de qualidade de vida que valorize a sua dignidade humana, seguindo uma política económica que garanta um desenvolvimento sustentado, compatível com a solidariedade social, regional e inter-geracional, que seja consentâneo com a sustentabilidade ambiental e assente num padrão de crescimento ancorado em crescentes ganhos de produtividade, enfim um desenvolvimento que minimize a pobreza e a exclusão social e seja portador de equidade e de justiça social. Consultar na internet: < [http://www.minfin.gov.cv/downloads/GOP2002\\_2005.doc](http://www.minfin.gov.cv/downloads/GOP2002_2005.doc)>.

Constituindo o coração do projecto de desenvolvimento que Cabo Verde ambiciosamente traçou para si mesmo, a operacionalização desta Agenda (bem como das diferentes estratégias sectoriais que dela emanam) tem constituído, desde 2003, o fio condutor da acção governativa. A confiança e a credibilidade que Cabo Verde soube conquistar junto da comunidade internacional ocupam uma importância determinante na estratégia de mobilização de recursos que o Governo tem, até à data, prosseguido com sucesso.

Corridos que estão quase dez anos após a adopção da Agenda Estratégica, os ganhos alcançados em matéria de infra-estruturação do país, da implantação das energias renováveis, da reforma do Estado, da capacitação dos recursos humanos, da mudança de paradigma na educação através da introdução das novas tecnologias, entre outros, são reais e bem visíveis.

Neste contexto, o Primeiro-Ministro de Cabo Verde<sup>11</sup> definiu o desafio do desenvolvimento enquanto um processo de modernização nas esferas política, económica, social e cultural. José Maria Neves afirmou ainda que Cabo Verde vive um momento crucial da sua História: ou conseguimos fazer a descolagem e navegar no espaço turbulento da competição global ou deslizamos na pista sem poder levantar voo, por excesso de pressão ambiental, escassez de combustível e de equipamentos adequados que nos permitam prever as condições de navegabilidade e enfrentar as eventuais tempestades e poços de ar. Desde então, Cabo Verde registou progressos deveras significativos.

Cabo Verde tem sido capaz de manter a dinâmica de crescimento da sua economia, de promover o amplo desenvolvimento de infra-estruturas físicas, o reforço da cobertura sanitária do país, o alargamento da educação e das tecnologias de comunicação e informação, entre outros.

Mas todas as moedas têm duas faces. Como tal, e a par de se reconhecer as conquistas já alcançadas, importará ter a consciência dos múltiplos e complexos desafios que permanecem por cumprir para que Cabo Verde possa, com propriedade e responsabilidade, afirmar a sua condição plena de país de Rendimento Médio e, nesse contexto, assegurar a sustentabilidade do seu desenvolvimento. Referimo-nos, por exemplo, ao desemprego jovem<sup>12</sup>, à pobreza<sup>13</sup>, aos problemas no abastecimento de água e energia, o endividamento do Estado<sup>14</sup>, a melhoria da qualidade do sistema de ensino e o reforço da

<sup>11</sup> NEVES, José Maria. Uma Agenda de Transformação para Cabo Verde. Lisboa: Letras Várias. 2010.p. 88 e 89.

<sup>12</sup> Segundo o IV Recenseamento Geral da População e Habitação realizado em 2010, a taxa de desemprego entre os jovens (15 a 24 anos) chegou a 21,3 por cento, quase três vezes superior à dos trabalhadores mais velhos (25 a 64 anos).

<sup>13</sup> De acordo com o Inquérito de Despesas e Receitas Familiares aplicado em 2001/2002, a percentagem de pobres no país situava-se perto dos 37%. O Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-estar aplicado em 2007 dava conta de uma muito positiva evolução da situação, expressa na redução em cerca de 10 pontos percentuais, ou seja, a pobreza afectava agora cerca de 27% do total da população cabo-verdiana. Em 2010, alguns estudos realizados pelo Governo terão indiciado uma nova redução da pobreza em Cabo Verde, para os 24%.

<sup>14</sup> De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério das Finanças, em 2000 a dívida externa

produtividade.

Considerado como um candidato elegível à graduação da lista de Países Menos Avançados desde 1997, a transição de Cabo Verde para o grupo de Países de Rendimento Médio seria confirmada em 2004. No dia 1 de Janeiro de 2008, Cabo Verde tornou-se o segundo país do sistema das Nações Unidas a graduar da lista de Países Menos Avançados – feito até à data apenas alcançado pelo Botswana em 1994.

## **As vulnerabilidades e desafios da graduação de Cabo Verde**

Fundamentada pelo bom desempenho continuamente registado em dois dos três critérios de avaliação instituídos para o efeito: o PIB per capita e o índice compósito de capital humano (que congrega quatro indicadores, dois no domínio da Educação e outros dois respeitantes à Saúde), a graduação de Cabo Verde traduz, assim, o reconhecimento da comunidade internacional pelo notável caminho de desenvolvimento percorrido pelo país desde a sua independência. No entanto, a economia cabo-verdiana encerra ainda complexos constrangimentos estruturais que condicionam fortemente o seu crescimento.

Os desafios<sup>15</sup> que se impõem a Cabo Verde no âmbito da profunda vulnerabilidade económica de que o país permanece refém são assaz grandes e imediatos. A superação dos desafios assume-se, pois, como fundamental para assegurar a sustentabilidade económica do país.

A fim de melhor compreender a complexidade e dimensão dos desafios que se colocam a Cabo Verde, propomo-nos agora realizar uma análise sistematizada das profundas vulnerabilidades e diferentes desafios com que o país se debate.

No contexto das vulnerabilidades estruturais, consideraremos, num primeiro momento, os elevados custos económicos decorrentes da influência negativa da articulação dos seguintes factores que caracterizam a realidade cabo-verdiana:

a insularidade e a dispersão territorial – um dos principais desafios de Cabo Verde decorre indubitavelmente da sua insularidade, a que acresce a sua

---

correspondia a 52,1% do PIB, valor que, em 2006, recuaria para os 48,8%. De acordo com os dados disponibilizados no relatório da Primeira Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Solicitações de Dispensa pelo não Cumprimento e de Modificação de Critérios de Avaliação, elaborado pelo Fundo Monetário Internacional em Julho de 2011, a dívida externa de Cabo Verde representava, em 2009, 46,4% do PIB, valor que crescerá para os 51,3% em 2010. De salientar que, no total, a dívida pública cabo-verdiana representava, em 2009, 63% do PIB, valor que aumentaria para os 66,4% em 2010.

Conforme previsto no mesmo relatório, em 2011, a dívida pública deverá corresponder a 67,2% do PIB, sendo esperado um novo aumento (para os 72,4%) em 2012. No que respeita à dívida externa, perspectiva-se que esta corresponda em 2011 a 50,4% do PIB, valor que, em 2012, deverá aumentar para os 55%.

<sup>15</sup> Para este efeito seguiremos de perto Cape Verde: Constraints to Growth, Transformation and Poverty Alleviation, Ministério das Finanças de Cabo Verde, Praia, Julho de 2010.



condição arquipelágica. A par dos múltiplos problemas técnicos e financeiros que esta condição impõe ao desenvolvimento de sectores como a energia, água e saneamento e os transportes, a descontinuidade geográfica resulta em custos acrescidos para o Estado, que se vê confrontado com a necessidade de promover a descentralização das diferentes instituições e serviços que congrega.

Cumulativamente, cabe realçar o impacto negativo que estas duas variáveis (acrescidas das fragilidades ainda existentes ao nível do transporte inter-ilhas de pessoas e bens) têm no aumento das assimetrias regionais, no agravamento dos custos de produção e, por sua vez, dos preços, bem como as condicionantes que coloca à consolidação de um mercado interno e dinâmico.

a acidentada orografia do terreno e a ausência de recursos naturais – a inexistência de matérias-primas e o facto de apenas cerca de 10% do solo de Cabo Verde apresentar condições favoráveis à prática agrícola constituem fortes condicionantes à expansão da base produtiva, impõem uma forte dependência das importações e agravam a vulnerabilidade do país face a choques externos resultantes, por exemplo, da degradação do preços internacionais.

a dimensão da economia – A par da fragmentação territorial, Cabo Verde tem um reduzido universo populacional e uma pequena dimensão geográfica – a combinação destes três aspectos impõe inevitavelmente complexos obstáculos à criação de economias de escala e à implantação de uma boa base concorrencial.

Por sua vez, e no capítulo dos principais desafios que se impõem no quadro da sustentabilidade do desenvolvimento de Cabo Verde, a água e a energia assumem-se desde logo como questões centrais e incontornáveis.

Essencialmente resultante dos baixos índices de pluviosidade e da reduzida dimensão dos lençóis freáticos, a escassez de água tem amplas e profundas repercussões aos níveis social e económico. Com efeito, em Cabo Verde cerca de 90% da água consumida tem origem na dessalinização – um processo físico-químico altamente dispendioso e muito exigente do ponto de vista energético. A situação de escassez e o elevado custo do processo de dessalinização são razões que, por si só, conduzem ao encarecimento do preço da água potável. Perante este cenário, a água constitui uma variável muito pesada nas equações económica e social.

Por sua vez, a complexa dimensão do problema da energia encontra, em larga medida, justificação na extrema dependência do país relativamente à importação de combustíveis fósseis para a produção de energia – facto que se reflecte no preço deste bem/factor essencial. Os diferentes estudos de diagnóstico efectuados sobre esta problemática apontam problemas que respeitam desde a (in)capacidade de gestão técnica e financeira da empresa pública produtora e distribuidora de água e energia até à estruturação do próprio sector.

Complementarmente, importará realçar que as sistemáticas e prolongadas falhas no sistema de abastecimento de energia materializam-se não apenas em avultados custos nas mais diferentes áreas de actividade económica (directamente resultantes do inevitável acréscimo de investimento com a aquisição de

equipamentos suplementares, do aumento substancial dos custos de produção e de manutenção e da significativa baixa de produtividade) como também impõem sérios constrangimentos ao próprio funcionamento do Estado. A questão energética constitui, assim, um forte entrave ao crescimento da economia cabo-verdiana e, naturalmente, à captação de investimento estrangeiro.

As fragilidades nos sectores da água e energia são tão mais preocupantes se considerarmos, por exemplo, o impacto naturalmente negativo que o contínuo e acelerado aumento da pressão no lado da procura (decorrente, entre outras, das crescentes necessidades resultantes dos processos de urbanização e do desenvolvimento do turismo) terá na já extrema dependência de combustíveis fósseis para efeitos de produção de energia.

Água e Energia são alicerces naturais e fundamentais de todo e qualquer processo de desenvolvimento, não só pela importância que detêm enquanto factores indispensáveis à prática de todas as actividades económicas e ao funcionamento das instituições e serviços, como sobretudo pela sua condição de bem essencial à sobrevivência humana. Neste sentido, a resolução das debilidades sentidas ao nível dos sistemas de abastecimento de água e energia constitui uma questão incontornável para Cabo Verde, no quadro dos objectivos e metas de desenvolvimento oportunamente assumidas.

Identificadas as vulnerabilidades existentes neste sector, cabe igualmente notar os esforços que têm vindo a ser empreendidos no sentido da superação dos actuais problemas. Assim, e a par do processo em curso de reforma institucional do sector energético, importa referir os importantes investimentos efectuados (nomeadamente desde 2010) e que deverão contribuir para o cumprimento do objectivo assumido no Programa de Governo em 2006: assegurar que, em 2011, 25% da energia produzida tem origem em fontes alternativas (designadamente eólica e solar). Referimo-nos, por exemplo, à instalação dos dois parques solares fotovoltaicos nas Ilhas de Santiago (o maior do continente africano) e do Sal, bem como à construção (em curso) de quatro parques eólicos nas Ilhas de Santiago (o único até à data inaugurado), Sal, Boavista e São Vicente.

Aos constrangimentos identificados no âmbito da Água e Energia, acresce somar um outro desafio: a qualificação do capital humano cabo-verdiano. Tendo presentes os extraordinários progressos registados neste domínio desde 1975, cabe agora reconhecer a emergência de novos e mais ambiciosos desafios que têm como questão central a melhoria da qualidade.

Não obstante o bom desempenho do país no que respeita às taxas de escolarização e a progressiva erradicação do analfabetismo, importará continuar a investir na formação e na qualificação da mão-de-obra. Com efeito, a existência de profissionais especializados constitui um factor determinante para o reforço da competitividade da economia cabo-verdiana.

Da mesma forma, importará continuar a trabalhar no sentido de uma melhor adequação da oferta formativa às efectivas necessidades de desenvolvimento do país e, claro está, igualmente ajustada às solicitações do

sector privado, a quem normalmente compete o papel de agente catalisador do crescimento económico. Este pressuposto adquire especial relevância no contexto do combate ao desemprego (fenómeno que em Cabo Verde é particularmente agudo entre os jovens) e, em última instância, no esforço de luta contra a pobreza.

Ainda no capítulo da relação existente entre a adequação da oferta formativa e o reforço da empregabilidade, cabe destacar a importância de que se reveste a realização de estudos e estatísticas que, como o Perfil do Desempregado, permitam ter uma percepção real e continuamente actualizada da dinâmica do fenómeno do desemprego. Em Cabo Verde, a acelerada e pouco enquadrada proliferação de universidades (em pouco mais de cinco anos, assistiu-se à instalação de uma universidade pública e oito privadas) terá certamente um impacto forte na evolução a médio prazo do perfil do desempregado, correndo Cabo Verde seriamente o risco de se deparar com um novo e mais complexo desafio, o desemprego qualificado.

A par das debilidades estruturais e dos amplos desafios com que o país se depara, cabe realçar o significativo contributo que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, os empréstimos (designadamente concessionais) e as remessas de emigrantes continuam a assegurar para o financiamento do desenvolvimento de Cabo Verde.

Neste âmbito, importará ter presente a possibilidade da graduação de Cabo Verde conduzir a uma gradual redução do nível de Ajuda, bem como à supressão (igualmente progressiva) de outros benefícios inerentes ao estatuto de PMA (como sendo, por exemplo, a diminuição do grau de concessionalidade dos empréstimos e a revisão dos pressupostos que sustentam as trocas comerciais). Não obstante, até à data, os parceiros de desenvolvimento terem, na sua generalidade, mantido os níveis de APD, a graduação da lista de Menos Avançados e o actual contexto económico internacional poderão servir de mote ao ajustamento das dinâmicas de cooperação entre a comunidade internacional e Cabo Verde – evolução esta já operada no relacionamento com a Áustria e com os Países Baixos

No que respeita às remessas de emigrantes, cabe igualmente considerar a hipótese de, gradualmente, se assistir à diminuição das divisas. Não obstante numerosa, a diáspora cabo-verdiana começa registar uma nova dinâmica decorrente da afirmação dos emigrantes de segunda e terceira geração. Assim, perspectiva-se que, no médio e longo prazos, o enfraquecimento dos laços ao país de origem possa conduzir paulatinamente à redução do fluxo de remessas.

Ciente do muito que existe ainda por fazer no quadro da criação de condições que garantam a sustentabilidade da dinâmica de desenvolvimento alcançada por Cabo Verde, e tendo igualmente presente as limitações impostas pelo contexto económico internacional adverso, a Ministra das Finanças e do Planeamento, Cristina Duarte, afirmou em Outubro de 2011 que Cabo Verde corre o risco de cair na armadilha de ser um País de Rendimento Médio. Efectivamente, e como posteriormente reforçado pelo Ministro das Relações Exteriores de Cabo Verde, Jorge Borges, o país corre sérios riscos para garantir a irreversibilidade dessa

graduação, tanto mais que a elevada vulnerabilidade económica que Cabo Verde encerra é amplamente influenciada por factores externos.

Considerações sobre o mecanismo de graduação – o desafio da transição efectiva e sustentável

Em Março de 2011<sup>16</sup>, a Comissão para as Políticas de Desenvolvimento, órgão subsidiário do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, (re) definiu os PMA, caracterizando-os como países de rendimento baixo e que encerram profundas vulnerabilidades estruturais, as quais, por sua vez, constituem constrangimentos reais ao desenvolvimento sustentável do país. A recente inclusão de uma referência explícita ao conceito de desenvolvimento sustentável revela assim a crescente importância conferida à necessidade de promover processos de desenvolvimento integrado que, de uma forma coerente e harmoniosa, preserve o equilíbrio entre as esferas económica, social e ambiental.

Posteriormente, em Maio de 2011, teve lugar em Istambul a IV Conferência do Grupo de Países Menos Avançados, no quadro da qual as Nações Unidas assumiram a intenção de, até 2020, continuar a trabalhar no sentido da criação de condições que favoreçam a graduação de, pelo menos, metade dos países que dão corpo ao Grupo dos Menos Avançados. O objectivo traçado torna-se tão mais ambicioso (diria até ousado) se considerarmos que, não obstante congregar mais de 800 milhões de pessoas (cerca de 12% da população mundial), os 48 países que, no momento, integram este Grupo geram um contributo inferior a 2% para o PIB mundial, representando menos de 1% do comércio internacional de mercadorias.

No momento em que se completam vinte anos desde a instituição deste mecanismo, e tendo por base o caso específico de Cabo Verde, afigura-se pertinente efectuar uma análise do conceito da graduação em si mesmo e sobre algumas questões que se encontram directamente relacionadas com a sua operacionalização e, em última instância, com a promoção de graduações plenas e sustentáveis.

Com efeito, encontrávamo-nos em Dezembro de 1991 quando a Assembleia-Geral das Nações Unidas reconheceu, pela primeira vez, a possibilidade de se operarem graduações da lista de PMA. Na mesma resolução, a Assembleia-Geral alerta para a necessidade da graduação de países da lista de PMA ser sustentada por uma estratégia de transição suave, como forma para evitar, ou pelo menos minimizar, desvios aos planos, programas e projectos de desenvolvimento<sup>17</sup>. Sobre a operacionalização da referida estratégia, e para além do forte apelo feito

---

<sup>16</sup> Cf. Relatório da 13ª Sessão da Comissão para as Políticas de Desenvolvimento (21 a 25 de Março de 2011), ECOSOC, Official Records, Supplement No. 13 (E/2011/33), 2011.

<sup>17</sup> Cf. Resolução A/RES/46/206 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 20 de Dezembro de 1991. Consultar na internet: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r206.htm>.

aos parceiros de desenvolvimento para que participem e facilitem o processo de transição suave, apenas se refere que a mesma deverá ser implementada no horizonte temporal de três anos, intervalo de tempo que dista entre a decisão da Assembleia-Geral das Nações Unidas de graduar o país e a graduação efectiva do mesmo. Correspondendo a uma fase prévia da graduação, durante este período o país continua a beneficiar do conjunto de prerrogativas atribuídas aos PMA<sup>18</sup>.

Apesar do consenso expresso nas diferentes decisões e recomendações produzidas ao longo dos anos no quadro das diferentes instâncias das Nações Unidas, o desafio de como promover a implementação de estratégias de transição suave e efectiva permanece por cumprir.

Neste contexto, impõe-se desde logo uma reflexão sobre a pertinência e a adequabilidade dos critérios subjacentes à graduação: PIB per capita e os índices compósitos de capital humano (composto por indicadores de Educação e Saúde) e vulnerabilidade económica (que pretende medir a resiliência do país perante os constrangimentos que se lhe colocam).

Centremo-nos, por exemplo, no critério referente ao PIB per capita. Tratando-se de um indicador que, ao estabelecer a relação entre o total da produção de bens e serviços num dado país e num período de tempo determinado e o universo populacional desse mesmo país, pretende medir uma tendência de crescimento económico, o PIB per capita não leva em consideração as desigualdades existentes no que respeita a distribuição da riqueza – aspecto fundamental para compreender a dinâmica real do desenvolvimento socioeconómico de um dado país.

Não obstante a questão da desigualdade ser abordada no âmbito dos Perfis de Vulnerabilidade elaborados para os países elegíveis à graduação, a inclusão do Coeficiente de Gini<sup>19</sup>, enquanto um indicador complementar de avaliação do rendimento, permitiria efectuar uma mais real interpretação do PIB per capita e, consequentemente, ter uma mais fiel percepção da efectiva dinâmica de desenvolvimento do país. Esta questão é tão mais pertinente se considerarmos que, desde 2009, o mecanismo da graduação pode ser accionado apenas com base num elevado PIB per capita<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Enquanto PMA, o país ver-lhe-ia reconhecida a possibilidade (e direito) de beneficiar de fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento e de créditos altamente concessionais. A estes somavam-se condições privilegiadas no acesso ao mercado, amplos envelopes de assistência técnica, bem como outros mecanismos flexíveis de apoio orientados para facilitar o cumprimento dos diferentes acordos e normas internacionais.

<sup>19</sup> De acordo com a definição formulada pelo Instituto Nacional de Estatística de Portugal, trata-se de um indicador que pretende medir a desigualdade na distribuição do rendimento, sintetizando num único valor a assimetria dessa distribuição. O coeficiente pode assumir valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 1 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo).

<sup>20</sup> Desde 2009, para ser elegível à graduação um país tem de se enquadrar numa de duas situações: i) cumprir no mínimo dois dos três critérios acima indicados ou ii) deter um PIB per capita equivalente (pelo menos) ao dobro do limite estipulado para esse mesmo efeito. De realçar que para que se opere efectivamente a graduação, o país em causa carece manter (ou melhorar) o desempenho que sustenta o seu estatuto de elegível em pelo menos dois exercícios de revisão trienal consecutivos.

Atentemos, por breves instantes na situação da Guiné Equatorial que tudo indica graduará em 2012. Em 2009, o país foi considerado elegível à graduação em virtude do elevado PIB per capita que exibia: entre 2005 e 2007, o PIB per capita da Guiné Equatorial ascendeu a 8.957 USD – valor em pelo menos oito vezes superior ao patamar então estabelecido para o efeito (1.086 USD). Contudo, importará igualmente notar que o extraordinário desempenho aferido no critério respeitante ao rendimento não se estendia aos dois outros critérios da equação – os índices de capital humano e de vulnerabilidade económica, no quadro dos quais a performance do país era significativamente inferior aos mínimos exigidos. Considerando que a graduação do grupo de PMA deve reflectir o sucesso que um determinado país alcançou na implementação do seu plano de desenvolvimento, a graduação da Guiné Equatorial afigura-se deveras controversa, dadas as profundas vulnerabilidades que país, não obstante o elevado rendimento per capita, ainda encerra. Mais do que ler os números, impõe-se a necessidade (e como tal a vontade) de saber ler e interpretar a realidade e, apenas à luz desta, analisar a sustentabilidade de um dado projecto de desenvolvimento.

Paralelamente, cabe notar que, por contraste com o que sucede com a fase prévia à graduação, o período de transição (que corresponde ao pós-graduação) não tem um horizonte temporal definido. Tratando-se de uma fase que se pretende transitória, espera-se que o período de transição constitua uma espécie de trampolim, ou seja, que o país recém-graduado seja capaz de, com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, ascender a uma nova e sustentável dinâmica de desenvolvimento. Deste modo, pretende-se que os países recém-graduados tirem melhor partido do quadro de prerrogativas (designadamente no que respeita ao acesso ao financiamento) de que beneficiavam enquanto PMA e de que continuam usufruindo durante a fase de transição.

Porém, sejamos práticos: qual o significado da graduação se, após esta, se mantiver ad eternum o tratamento de que estes países beneficiavam enquanto Menos Avançados? Mais do que perpetuar a fase de transição, importa criar condições que sejam indutoras da referida dinâmica crescente e sustentável de desenvolvimento. Este é, de facto, o desafio que decorre da graduação.

A questão é complexa e torna-se tão mais pertinente se consideramos que a graduação não resolve as múltiplas e profundas vulnerabilidades que os países até então Menos Avançados apresentam, como nos ensina o caso de Cabo Verde. A graduação, sendo um mecanismo de validação política que, como importa sublinhar, pode ser accionado sem o prévio consentimento do país em causa, não atenua as necessidades de financiamento destes países; pelo contrário. Deste modo, impõe-se a consciência de que a sustentabilidade dos projectos de desenvolvimento destes países é em larga medida função do interesse e disponibilidade que a comunidade internacional revelar para, através de novos e mais ajustados mecanismos e instrumentos, assegurar a continuidade do seu apoio aos mesmos.

Acresce sublinhar que, considerando que as realidades, à semelhança das

mentalidades, não se mudam por decreto, a definição de um prazo máximo de duração da fase de transição deverá assentar na premissa de que toda e qualquer estratégia de transformação de um dado país necessita ser devidamente implementada e consolidada - processo que, em termos temporais, corresponde em média a não menos do que 10 ou até mesmo 15 anos. Por norma, os processos de reforma são complexos, morosos e dispendiosos; uma implementação acelerada (e por via desta descuidada) pode condicionar consideravelmente a obtenção dos resultados esperados. Neste sentido, e sem prejuízo de se justificar uma análise caso-a-caso, afigura-se que a definição de um prazo inferior a 10 ou 15 anos poderá revelar-se irrealista e, como tal, prejudicar o processo (e o sucesso) da graduação.

Neste contexto, poderemos concluir que a inexistência de um prazo máximo que (embora ajustado à dinâmica de transformação do país) delimite a extensão do período transitório, bem como a ausência de um quadro orientador que, de forma clara e objectiva, defina o estatuto (direitos e deveres) dos países recém-graduados, facilita a emergência não de Países de Rendimento Médio mas antes de uma categoria híbrida que designaremos de PMA+. De salientar que esta situação pode, a médio ou longo prazos, ser criadora de tensões entre a comunidade internacional, mormente entre os demais PMA e os países graduados. Com efeito, não se afigura coerente que estes países, uma vez graduados a Rendimento Médio, continuem a usufruir de um conjunto de regalias que já não é consistente com o estatuto que detêm perante a comunidade internacional.

Se por um lado as questões são inúmeras e densas, por outro, as respostas são vagas e escassas. Todavia, caberá à comunidade internacional o importante papel de zelar para que os sucessos hoje por si reconhecidos e potenciados não se transformam, amanhã, em verdadeiros fiascos. Este imperativo adquire especial relevância no quadro dos ambiciosos objectivos assumidos na IV Conferência do Grupo de PMA, i.e., graduar pelo menos 24 dos 48 Países Menos Avançados ao longo da próxima década.

Ciente das vulnerabilidades que dois (Cabo Verde e Maldivas<sup>21</sup>) dos três países<sup>22</sup> já graduados encerram, é crucial que a comunidade internacional promova consensos em torno dos procedimentos, objectivos e responsabilidades que deverão ser observados no quadro da concepção e execução de estratégias concretas que favoreçam de facto transições suaves.

Neste contexto, afigura-se fundamental conceber um modelo de intervenção integrada que, sendo suficientemente flexível para acomodar as especificidades de cada país, transcenda a esfera da genérica declaração de intenções e se traduza

<sup>21</sup> Depois do Botswana em 1994 e de Cabo Verde em 2008, as Maldivas afirmaram-se como o terceiro país do sistema das Nações Unidas a alcançar a graduação da lista de Países Menos Avançados. A graduação produziu efeitos no dia 1 de Janeiro de 2011.

<sup>22</sup> O Botswana, dada a diversidade e dimensão dos recursos naturais de que dispõe e em virtude do extraordinário desenvolvimento que a sua economia conheceu (essencialmente durante a década de 1990), distancia-se de forma clara da situação de Cabo Verde e das Maldivas.

num plano de acção orientado para a obtenção de resultados quantificáveis e verificáveis.

Complementarmente, cabe salientar a importância de apostar na definição de critérios e indicadores que, de forma objectiva, possam medir o impacto da graduação no processo de desenvolvimento destes países. No presente, o seguimento e avaliação desse impacto continua a ser perspectivado à luz dos critérios utilizados para os efeitos de inclusão e graduação da lista de PMA. Assim, e sem prejuízo dos estudos de monitoria promovidos, considera-se que a análise ora efectuada poderia ser complementada com indicadores especificamente orientados para captar a dinâmica que o país experimentou no pós-graduação e, nesse âmbito, procurar aferir os ganhos, bem como as perdas e as consequências destas resultantes; esta relação custo-benefício assume-se como uma questão central para que este mecanismo continue a ser apelativo para os Países Menos Avançados.

Mais do que promover e validar graduações políticas, importará garantir que estaremos em condições de contribuir para a viabilização responsável e sustentável da progressão dos Menos Avançados na rota do Desenvolvimento.

Vinte anos após a instituição do mecanismo da graduação, é chegado o tempo de discutir e avaliar os resultados alcançados, de perceber se os frutos colhidos correspondem às expectativas criadas e, em todo o caso, de retirar as devidas lições – este processo de reflexão assume-se como fundamental para garantir a necessária credibilização do mecanismo de graduação no contexto da promoção do desenvolvimento sustentável. Nas palavras de Amílcar Cabral, é chegada a hora de pensar para agir e agir para pensar.

## **Bibliografia**

- LOPES, José Vicente. Os Bastidores da Independência. 2ª ed. Praia: Spleen Edições, 2002, p. 410.
- NEVES, José Maria. Uma Agenda de Transformação para Cabo Verde. Lisboa: Letras Várias. 2010.
- QUERIDO, Chyanda. Estabilização Macroeconómica e Financiamento do Desenvolvimento em Cabo Verde. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. 2005.
- VAIA DOS REIS, Vítor Manuel. Principais Estratégias de desenvolvimento em confronto na República de Cabo Verde após a Independência. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 2000. p. 102.

Outras fontes:

Inquérito de Despesas e Receitas Familiares aplicado em 2001/2002. Praia: Instituto Nacional de Estatística. [s.n., 2002?].



Perfil Demográfico, Socioeconómico e Sanitário de Cabo Verde. Praia: Instituto Nacional de Estatística, 2004.

IV Recenseamento Geral da População e Habitação de Cabo Verde. Praia: Instituto Nacional de Estatística, [s.n.], 2010.

Ministério das Finanças e do Planeamento de Cabo Verde, II Plano de Desenvolvimento 1992-1995. Praia: [s.n., 1996?].

Ministério da Coordenação Económica de Cabo Verde, III Plano Nacional de Desenvolvimento 1997-2000. Praia: [s.n., 2001?]

República de Cabo Verde, As Grandes Opções do Plano - Uma Agenda Estratégica. Praia: [s.n.], 2001.

Ministério das Finanças de Cabo Verde, Cape Verde: Constraints to Growth, Transformation and Poverty Alleviation. Praia: [s.n.], 2010.

Fundo Monetário Internacional, World Economic Database Outlook - Setembro de 2011. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>.

Primeira Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica e Solicitações de Dispensa pelo não Cumprimento e de Modificação de Critérios de Avaliação. Washington: 2011. Fundo Monetário Internacional.

Resolução A/RES/46/206 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 20 de Dezembro de 1991. Consultar na internet: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r206.htm>.

Relatório da 13ª Sessão da Comissão para as Políticas de Desenvolvimento (21 a 25 de Março de 2011), ECOSOC, Official Records, Supplement No. 13 (E/2011/33), 2011.

Declaração de Istambul, Resolução A/Cof.219/L.1 de 12 de Maio de 2011 da IV Conferência de Países Menos Avançados. Consultar na internet: <http://www ldc4istanbul.org/uploads/InformationNoteForParticipants-FinalVersion.pdf>.