



INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO
Universidade Técnica de Lisboa



AVALIAÇÃO CONTÍNUA DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO CONTINENTE 2007-2013

RELATÓRIO FINAL DA AVALIAÇÃO CONTÍNUA DE 2013

Lisboa, 25 de Junho de 2014



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu Agrícola
de Desenvolvimento Rural
A Europa investe nas zonas rurais

Este relatório deve ser referido como:

Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Porta, M., e Ferreira, G. (2014). Relatório Final da Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (ProDeR) do ano 2013. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do ProDeR. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.

EQUIPA TÉCNICA

Coordenação

Tiago Domingos (Coord. Global) - IST

A. Oliveira das Neves - IESE

C. Marta-Pedroso - IPB

Equipa técnica

Helena Martins - IST

Ricardo da Silva Vieira - IST

Miguel Alves - IST

Magda Porta - IESE

Gisela Ferreira – IESE

IN+, Centro de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento

Área Científica de Ambiente e Energia, DEM

Instituto Superior Técnico

Av. Rovisco Pais, 1, 1049 – 001 Lisboa, Portugal

E-mail: tdomingos@ist.utl.pt

Índice de Conteúdos

SUMÁRIO	10
1 INTRODUÇÃO.....	15
2 ABORDAGEM METODOLÓGICA	17
3 AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA	19
3.1 MODELO DE GESTÃO DO PRODER	19
3.2 EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO PROGRAMA: VISÃO GLOBAL	22
4 QUESTÕES DE AVALIAÇÃO ESPECÍFICAS	30
5 INDICADORES DE IMPACTO.....	55
5.1 REVERSÃO DO DECLÍNIO DA BIODIVERSIDADE.....	55
5.2 MANUTENÇÃO DO ELEVADO VALOR NATURAL DAS TERRAS AGRÍCOLAS E FLORESTAIS	57
6 CONCLUSÕES	61
7 RECOMENDAÇÕES	65
8 REFERÊNCIAS	66

Índice de Tabelas

Tabela 1	Alguns estudos de referência na análise da coesão social em áreas rurais.....	38
Tabela 2	Variação da Área Agrícola de Alto Valor Natural entre 2007- 2011	59
Tabela 3	Variação da Área Agrícola de Alto Valor Natural entre 2007- 2011	59

Lista de Abreviaturas

Abrv.	Definição
AD ELO	Associação de Desenvolvimento Local da Bairrada e Mondego
ADAE	Associação de Desenvolvimento da Alta Estremadura
ADD	Associação de Desenvolvimento do Dão
ADDLAP	Associação de Desenvolvimento Dão Lafões e Alto Paiva
ADER SOUSA	Associação de Desenvolvimento Rural das Terras do Sousa
ADER-AL	Associação para o Desenvolvimento Rural do Norte Alentejo
ADERES	Associação de Desenvolvimento Rural Estrela-Sul
ADICES	Associação de Desenvolvimento de Iniciativas Culturais, Sociais e Económicas
ADIRN	Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte
ADL	Associação de Desenvolvimento do Litoral Alentejano
ADRAT	Associação de Desenvolvimento da Região do Alto Tâmega
ADREPES	Associação para o Desenvolvimento Rural da Península de Setúbal
ADRIL	Associação Desenvolvimento Rural Integrado do Lima
ADRIMAG	Associação de Desenvolvimento Rural Integrado das Serras do Montemuro, Arada e Galheira
ADRITEM	Associação de Desenvolvimento Rural Integrado das Terras de Santa Maria
ADRUSE	Associação de Desenvolvimento Rural Serra da Estrela
AFN	Autoridade Florestal Nacional
AG ProDeR	Autoridade de Gestão do ProDeR
AGRO	Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural
ATAHCA	Associação de Desenvolvimento das Terras Altas do Homem, Cávado e Ave
BCAA	Boas Práticas e Condicionantes Agrícolas e Ambientais
BEIRA DOURO	Associação de Desenvolvimento do Vale do Douro
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP	Código dos Contratos Públicos
CN	Cabeças Normais

Abrv.	Definição
CO ₂	Dióxido de carbono
CO _{2-e}	Dióxido de carbono equivalente
DFCI	Defesa da Floresta Contra Incêndios
DGADR	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A.
EFMA	Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva
ELD	Estratégias Locais de Desenvolvimento
ELOZ	Associação de Municípios entre o Lousa e o Zêzere
ESDIME	Agência para o Desenvolvimento Local do Alentejo Sudoeste
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEMP	Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas
FPC	Fundo Português de Carbono
FSE	Fundo Social Europeu
GAL	Grupos de Ação Local
GEE	Gases de efeito de estufa
GFS	Gestão Florestal Sustentável
GPP	Gabinete de Planeamento e Políticas
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPB	Instituto Politécnico de Bragança
IPCC	Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IST	Instituto Superior Técnico
ITI	Intervenção Territorial Integrada

Abrev.	Definição
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MADRP	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MPB	Modo de Produção Biológico
MPRODI	Modo de Produção Integrado
MZD	Manutenção da Atividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas
n.d.	Não divulgado/ não disponível
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PA	Pedido de Apoio
PAMAF	Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal
PDRc	Plano de Desenvolvimento Rural do Continente
PEI	Parceria Europeia de Inovação
PEIF	Planos Específicos de Intervenção Florestal
PGF	Planos de Gestão Florestal
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNUEA	Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água
PO	Programa Operacional
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
PPSBRL	Pastagens Permanentes Semeadas Biodiversas Ricas em Leguminosas
ProDeR	Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental 2007-2013
PU	Pedido Único
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Recenseamento Agrícola
RE	Relatório de Execução
RN	Rede Natura 2000
RPU	Regime de Pagamento Único

Abrv.	Definição
RURIS	Plano de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental 2000-2006
SAU	Superfície Agrícola Útil
SCTN	Sistema Científico e Tecnológico Nacional
SIFAP	Sistema de Informação do IFAP
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo
SiProDeR	Sistema de Informação do ProDeR
ST	Secretariado Técnico
TER	Turismo no Espaço Rural
ton	Tonelada
UNAC	União da Floresta Mediterrânica
VAB	Valor Acrescentado Bruto
WWF MedPO	World Wide Fund for Nature, Mediterranean Programme Office
ZD	Zonas Desfavorecidas segundo a Directiva 86/467/CEE, na acepção do Art. 3º da Directiva 75/268/CEE
ZIF	Zonas de Intervenção Florestal

SUMÁRIO

A Avaliação Anual de 2013 reporta ao período de 1 de Janeiro de 2013 a 31 de Dezembro de 2013. Enquanto parte de um processo de Avaliação contínua esta Avaliação tem como referencial a Avaliação Intercalar e as Avaliações Anuais de 2010, 2011 e 2012. A Avaliação tem também como referencial os relatórios de execução do Programa. Os objetivos da Avaliação de 2013 foram estabelecidos direcionando os trabalhos para a produção dos conteúdos esperados na Avaliação Ex-Post. Assim, sem prejuízo do cumprimento dos objetivos da Avaliação Anual, foi dado enfoque: à elaboração das respostas a um conjunto de Questões Específicas – selecionadas de acordo com critérios previamente definidos com a AG, à continuidade ao trabalho que tem vindo a ser desenvolvido com vista à estabilização de uma possível metodologia para a estimativa dos Indicadores de Impacto e à integração nas atividades de avaliação de solicitações específicas que foram formuladas pela AG. Neste campo foi dada particular atenção à avaliação do ProDeR enquanto facilitador da inovação em meio rural.

A envolvente socioeconómica e o contexto macroeconómico de implementação do ProDeR sofreram uma profunda transformação, desde 2007 com a implementação de um contexto de crise económica e financeira no país. Não obstante esta conjuntura, a Avaliação de 2013 volta a destacar o importante papel do ProDeR enquanto elemento dinamizador da economia dos sectores agrícola e florestal num contexto de crise.

Em termos da avaliação do funcionamento do programa e da sua gestão a equipa de Avaliação destaca, pela sua relevância, aspetos de gestão que favoreceram o impacto do programa, em particular, a designada “operação limpeza” e a monitorização cuidada do encerramento dos projetos de forma a aferir a potencial libertação de verbas nos casos em que a sua execução se fez abaixo do programado, bem como, a adequada gestão dos concursos face ao overbooking global em que o programa se encontra. Esta monitorização e gestão atenta foi ainda acompanhada de significativas taxas de execução, sendo que no final de 2013 a execução acumulada do programa era de 77% (ver análise por Subprograma que se apresenta nesta secção). Na atual conjuntura esta injeção de dinheiro no sector é fundamental. Esta taxa de execução evidencia uma clara recuperação do atraso inicial que se verificou. A Avaliação de 2013 realça ainda a monitorização constante do cumprimento da regra N+2 como um aspeto muito positivo da gestão do programa bem como os mecanismos adotados para que a transição entre programas ocorra sem hiatos (procedimento, que se veio a verificar, enquadrado por regulamentação europeia).

Em termos globais o desempenho funcional e processual do **Subprograma 1** no período em análise foi favorável. No ano de 2013 entraram para análise 3157 candidaturas – apresentadas até à suspensão dos concursos abertos à data e tendo sido todas analisadas até ao final de 2013 – acrescido de 3805 que, tendo entrado após a data de suspensão dos concursos e portanto não tendo sido objeto de análise e/ou aprovação, contribuem para reforçar a evidência da enorme adesão a este subprograma e a importância que o ProDeR tem no contexto atual para financiamento do sector. Do ponto de vista da execução financeira, o subprograma 1 apresenta uma taxa de execução de 71% (rácio entre a despesa pública paga e a programada) e uma taxa de compromisso de 121% (percentagem que não considera compromissos transitados). Com referência ao ano de 2013 a execução deste subprograma corresponde a 42% do total executado do programa no ano. Ainda, e ao nível da execução financeira do subprograma no ano, destaca-se o peso das Ações (1.1.1, 1.1.2 e 1.1.3), representando 82% do total executado no subprograma. A avaliação identifica positivamente a manutenção da performance financeira da Ações 1.3.1. e 1.3.2., que contribuíram para que no final de 2013, a Medida 1.3. tivesse toda a sua dotação comprometida e registasse uma taxa de execução de 66%. De destacar, ainda, mas pela negativa a baixa execução das Ações 1.6.3 (com níveis de execução na ordem dos 28%) e 1.6.5 (com uma taxa de execução de 38%).

Relativamente ao **Subprograma 2**, a equipa de avaliação constata que não há alterações significativas a assinalar no desempenho deste Subprograma. Continua a ser o programa com maior taxa de execução (87%) e sem grandes problemas de implementação, sendo apenas de destacar a recuperação na execução registada na Medida 2.3, e que conduziu a que seja esta a Medida onde se verifica a maior percentagem de overbooking, fruto nomeadamente do investimento contratado na Ação 2.3.3.

O **Subprograma 3** em termos globais evidência níveis de adesão globalmente satisfatórios existindo, ao longo de 2013, um esforço significativo de atração de novos investimentos, tendo em vista a utilização das verbas programadas, e, simultaneamente, de recuperação dos níveis de execução tradicionalmente dos mais baixos do ProDeR. No final de 2013, este Subprograma apresentava, assim, uma taxa de compromisso de 94% e uma taxa de execução de 57%.

Em termos globais, conforme evidenciado na resposta às Questões de Avaliação este Subprograma tem impactos significativos no dinamismo socioeconómico das zonas de intervenção objeto de Estratégias Locais de Desenvolvimento, salientando-se:

- no terreno económico: a dinamização do tecido empresarial e do empreendedorismo local; o desenvolvimento das atividades turísticas e de lazer no espaço rural; e a diversificação das atividades das explorações agrícolas em direção a atividades não agrícolas; atenuando a dependência das economias rurais e criando novas fontes de emprego e rendimento.
- no terreno social: a diversificação, qualificação e aumento da cobertura das respostas sociais, nomeadamente no apoio a idosos, deficientes e crianças; a dinamização de atividades e serviços de culturais, recreativos e desportivos e de apoio à população.

Os projetos na Abordagem Leader têm, desta forma, uma papel importante na mobilização do potencial endógeno dos territórios rurais e na geração de efeitos multiplicadores dos investimentos realizados contribuindo de forma integrada e complementar para:

- *Dimensão Socioeconómica*: Criação de emprego; Desenvolvimento do complexo de atividades do turismo e lazer; aumento da acessibilidade a serviços básicos; melhoria da densidade do tecido económico local.
- *Dimensão Sociocultural*: valorização do património rural; Aumento da atratividade económica e social do território.
- *Dimensão Económico-Territorial*: Fixação da população nos territórios rurais; Transformação dos recursos endógenos em fatores de competitividade; Aumento da atratividade do território; Potenciação do fator de identidade do território.

De destacar ainda, o contributo complementar induzido pelos projetos de cooperação os quais produzem um conjunto de efeitos nomeadamente ao nível de:

- Territórios de intervenção, sendo destacado o impacto dos projetos de cooperação na promoção de complementaridade com outros territórios rurais, assim como a partilha de ideias, conhecimento e experiências, contribuindo para a valorização e promoção do território.
- Sectores temáticos de cooperação, salientando a partilha de ideias, conhecimento e experiências e a promoção de complementaridades com outros territórios rurais, nomeadamente numa ótica de valorização económica dos recursos do território e de promoção da sua competitividade.
- Entidades parceiras, nomeadamente o desenvolvimento das capacidades das organizações participantes, através da transferência e apropriação de experiências, do

reforço da capacidade de resposta da entidade face aos desafios que se colocam aos territórios e da partilha de ideias, conhecimento e experiências.

O **Subprograma 4** tendo em expressão financeira reduzida no cômputo global do ProDeR apresenta um carácter transversal a todo o complexo de atividades agroflorestais, incluindo um conjunto diversificado de apoios tendo em vista a promoção de fatores dinâmicos de competitividade nas atividades do sector agrícola e florestal.

Em termos globais e tendo em conta as várias Medidas/Ações (exceção para a 4.3.1.1, utilização dos serviços de aconselhamento), os níveis de compromisso refletem uma boa adesão a este Subprograma, existindo, igualmente, uma melhoria significativa dos níveis de realização ainda que continuem a ser dos mais baixos do Programa, o que em parte resulta da conjugação do arranque tardio dos projetos com o seu carácter plurianual.

Em termos de contributo deste Subprograma para a promoção da inovação do sector agrícola, florestal e agroindustrial destaca-se o papel da Medida 4.1. Cooperação para a Inovação e da Ação 4.2.2. Redes Temáticas de Informação e Divulgação, observando-se a existência de um conjunto heterogéneo de projetos, envolvendo atores diversificados, e abrangendo os sectores mais representativos nacionais, com contributos importantes para:

➤ Medida 4.1.

- Incremento de ganhos de eficiência e de valor ou obtenção de produtos novos ou diferenciados, aumentando da capacidade competitiva das empresas apoiadas, p.ex., em resultado da diversificação da gama de produtos transformados, da adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis e rentáveis, da melhoria dos níveis de qualidade e acondicionamento dos produtos colocados no mercado e de uma maior eficiência energética.
- Melhoria das condições de valorização de mercado dos produtos agrícolas e pecuários, em resultado de componentes de inovação dos projetos apoiados em domínios da cadeia dos produtos que potenciam os respetivos argumentos competitivos favorecendo as condições de acesso aos mercados e potencialmente o reforço dos respetivos índices de penetração.
- Reforço e promoção de uma cultura de inovação dentro das empresas do sector agrícola e agro-transformador e de colaboração entre o tecido empresarial e as entidades do SCTN, potenciando a cooperação, a disseminação e a transferência de melhores práticas.

➤ Ação 4.2.2

- Criação de uma nova filosofia de sistematização da informação sobre o sector agrícola, florestal, e agroindustrial, organizando o conhecimento técnico e científico disponível.
- Desenvolvimento de mecanismos facilitadores do acesso a conhecimentos técnicos por parte dos agricultores e ativos do sectores agrícola, alimentar e florestal, contribuindo para que informação técnica relevante chegue de forma mais eficiente e eficaz aos produtores, reforçando o seu conhecimento e a sua capacidade para desenvolverem a atividade de forma mais competitiva.
- Promoção da articulação e adequação entre a produção de conhecimento e os seus potenciais utilizadores.

1 INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o Relatório Preliminar da Avaliação Anual (2013) do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (ProDeR).

A estrutura do presente relatório assenta no seguinte:

1. O Relatório de Execução (RE), cuja elaboração é da responsabilidade da Autoridade de Gestão (AG), tem-se revelado, de forma sistemática, um documento coeso e aprofundado na análise da dinâmica das Medidas, com apresentação clara dos níveis de cumprimento dos vários indicadores do programa (realização, resultado e específicos do programa) e discussão objetiva das respetivas trajetórias;
2. O atual momento da execução do Programa confere uma margem de atuação reduzida para eventuais alterações programáticas, no âmbito do Quadro em curso;
3. Entendimento entre a AG e a Equipa de Avaliação quanto à relevância de começar a direcionar os trabalhos de avaliação para as exigências da Avaliação *Ex-post* (nomeadamente no que se refere à estimativa dos indicadores de impacto e resposta às Questões Específicas).

A avaliação Anual de 2013 tem por objetivos:

1. Direcionar os trabalhos da Avaliação para a produção dos conteúdos esperados na Avaliação *Ex-Post*. Nesta avaliação será dado enfoque à elaboração das respostas às Questões Específicas que não foram abordadas na Avaliação de 2012. Em alguns casos proceder-se-á à atualização ou desenvolvimento das respostas desenvolvidas na Avaliação de 2012. A resposta será, em alguns casos, elaborada para o agregado de questões de cada código COM. A seleção das questões a responder tem por base os seguintes critérios:
 - A questão não foi respondida na Avaliação de 2012;
 - A evolução da trajetória das Medidas/Ações que integram o código COM justifica atualização da resposta formulada na Avaliação de 2012;
 - Foi recolhida (ou está em curso a recolha) informação que pode complementar a resposta desenvolvida na Avaliação de 2012.
2. Dar continuidade ao trabalho que tem vindo a ser desenvolvido com vista à estabilização de uma possível metodologia para a estimativa dos Indicadores de

Impacto. Apresentação de constrangimentos, soluções encontradas e estimativas preliminares;

3. Não obstante a dominância dos dois objetivos acima descritos para a Avaliação de 2013, o funcionamento do Programa será escrutinado visando as exigências que o atual momento do seu período de vida coloca na sua gestão.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O quadro metodológico desenvolvido para responder aos objetivos da Avaliação Anual de 2013 do ProDeR conjuga um conjunto de métodos de recolha e análise de informação complementares. Adota-se, desta forma, uma abordagem multimétodo (análise documental, análise estatística, entrevistas, inquéritos, casos de estudo).

A arquitetura da avaliação articula elementos quantitativos e qualitativos, sendo a avaliação quantitativa complementada com métodos qualitativos sempre que:

- o resultado da análise quantitativa não der respostas suficientemente significativas;
- ser a avaliação qualitativa o método mais adequado na circunstância em causa para responder às questões “porquê” e “como” o Programa produziu determinados efeitos.

No quadro metodológico, a natureza dos Eixos sugere aproximações distintas nos seus métodos concretos. Embora a avaliação seja efetuada com base em procedimentos metodológicos comuns, a estrutura de conteúdos dos instrumentos de avaliação ou a orientação da pesquisa de informação foi ajustada face à especificidade: dos Eixos, das Medidas e dos tópicos de avaliação.

A metodologia para a **Avaliação do Funcionamento do Programa**, apresenta numa lógica de encadeamento de resultados das várias vertentes da avaliação, tal como sugerido nas fichas de avaliação apresentadas em sede de Proposta. Pretende-se, portanto, manter, ao nível da Medida, aspetos como: Conceção e Programação, Gestão e Acompanhamento, Divulgação, Identificação de pontos fortes e fracos da execução. Ainda que seja a Medida/Ação o elemento fundamental da análise, as considerações serão sempre agregadas e discutidas ao nível do Subprograma e Programa dando particular ênfase à identificação de estrangulamentos e boas práticas na prossecução da cadeia de objetivos (Medida/Ação, Subprograma, Programa). Esta avaliação será grandemente suportada por análise documental (em particular do Relatório de Execução), entrevistas e casos de estudo.

A elaboração das respostas às **Questões Específicas** não pode ser desenquadrada da análise da cadeia de objetivos do programa e do seu impacto (aqui entendido como efeito da intervenção que perdura a médio e longo prazo, podendo ser positivo ou negativo, esperado ou inesperado, indireto ou observado ao nível macroeconómico e social – impactos globais). A elaboração das respostas às Questões Específicas assentou grandemente na análise das realizações e resultados das Medidas e foi, sempre que necessário,

complementada com a opinião de especialistas e tratamento de informação obtida em entrevistas, casos de estudo e inquéritos.

Importa ainda salientar a estreita relação, do ponto de vista dos objetivos de ambos os exercícios, entre a elaboração das respostas às questões específicas de avaliação e a estimativa dos indicadores de impacto, relação essa que embora mais evidente nuns casos do que noutros, deve ser explorada do ponto de vista do tratamento da informação. Assim, as análises elaboradas e apreciações produzidas no âmbito da elaboração das respostas às questões foram sempre enquadradas em termos do impacto do programa.

Nas avaliações anteriores foram já apresentados desenvolvimentos metodológicos relativamente à estimativa de todos os **Indicadores de Impacto**. A este respeito importa salientar a documentação de apoio (*Capturing the success of your RDP: Guidelines for the ex-post evaluation of 2007-2013 RDPs*), promovida pela Rede Europeia de Avaliação para o Desenvolvimento Rural - que se encontra em fase de discussão - e que, entre outros aspetos da avaliação, aborda os desafios metodológicos inerentes à estimativa dos sete indicadores de impacto previstos no Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural (RDP). Na presente avaliação a informação recolhida sobre os diferentes impactos do programa foi integrada nos vários tópicos de avaliação abordados, em particular, na elaboração da resposta às questões específicas.

3 AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

Nesta secção apresenta-se uma visão geral do funcionamento do Programa do ponto de vista da sua implementação, gestão e execução. Esta apreciação contempla a evolução do programa no seu período de vigência embora realce as atuações ao longo do ano 2013. Sem prejuízo de um enfoque em algumas Medidas e Ações a análise é na sua maioria centrada ao nível do Subprograma.

3.1 Modelo de Gestão do ProDeR

O modelo de gestão do ProDeR tem-se mostrado genericamente eficiente e a gestão flexível adotada pela AG é demonstrativa de uma constante atenção à evolução do programa bem como o são as várias alterações efetuadas ao ProDeR, em particular a agilização que decorre da alteração da regulamentação relativa a algumas Medidas/Ações. Este acompanhamento de proximidade está ainda patente na designada “operação limpeza”, na boa gestão de *overbooking* em que o programa se encontra e ainda intervenções associadas, e que obtiveram enquadramento na regulamentação europeia no final de 2013 com a adoção das regras relativas ao período de transição, no sentido de assegurar que o período de transição entre o atual PDR e o do próximo quadro comunitário decorra sem abrir um hiato na apresentação e análise de candidaturas.

Relativamente à operação limpeza, iniciativa que teve início em 2011 e que teve por objetivo a canalização de verbas comprometidas com candidaturas que não tinham tido execução ou que nem sequer entram na fase de contratação, por vontade dos beneficiários, para outras Ações cuja dotação orçamental se encontrava esgotada e para as quais a procura era grande (em particular as Ações 1.1.1 e 1.1.3), abarcou em 2013 outra dimensão de monitorização. Assim, em 2013, a AG incorporou neste esforço de monitorização o cumprimento dos prazos de execução de projetos, com conclusão prevista para o final de 2012 e ano de 2013. Este esforço de monitorização permitiu a libertação, por via das verbas não executadas (projetos finalizados abaixo do valor inicialmente previsto) ou relativas à desistência de projetos, de 8% do total de despesa pública aprovada até 31 de Dezembro de 2013 no âmbito das medidas de investimento. A libertação destes montantes permitiu suprir défices orçamentais existentes ou reforço em áreas do programa de grande procura. Na verdade, a gestão flexível, a operação limpeza e a contínua gestão da situação de *overbooking* (em 2013 os compromissos assumidos representaram 110% do

envelope financeiro programado para todo o período de vigência do programa) são intervenções concertadas que visam assegurar ao máximo o financiamento do sector agrícola e florestal. Tal como referido em avaliações anteriores esta gestão atenta é particularmente relevante num contexto de crise económica como o atual e da procura observada do sector por esse financiamento – em 2013, até Fevereiro, deram entrada 6.091 candidaturas às várias Ações de investimento (este número não contempla as candidaturas desistidas, rescindidas e canceladas).

Esta monitorização foi ainda acompanhada da tendência de aumento das taxas de execução que já se tinha verificado em 2012 (no final de 2012 a execução acumulada do programa era de 60%). Em 2013 verificou-se um aumento de 17% da taxa de execução face a 2012. Estes resultados colocam o programa em boas condições de execução e, no que respeita ao cumprimento da regra N+2, o mesmo encontra-se assegurado. Estes resultados evidenciam elevada eficácia na gestão do programa. Importa ainda salientar o esforço de análise de candidaturas que gerou um balanço equitativo entre o número de projetos submetidos e analisados no ano de 2013.

Reitera-se, neste item de análise do Modelo de Gestão do Programa, a importância que o Sistema de Informação (SIProDeR) assume no contexto da gestão do Programa, da sua monitorização e avaliação. O SIProDeR é um legado que beneficiará certamente a boa gestão de futuros programas de Desenvolvimento Rural. Não obstante as melhorias e valias amplamente destacadas pela Equipa de Avaliação em momentos de avaliação anteriores realça-se a necessidade de se ultrapassar a dificuldade em alimentar o SIProDeR com informação residente no SIFAP, sendo que, se constatou que há capacidade operacional para que tal possa acontecer. A obtenção de informação relevante para a gestão e avaliação do programa, no tocante às Medidas SIGC, tem sido manifestamente um processo dificultado pela demora na sua disponibilização e, muitas vezes, dificultado mesmo pela sua não disponibilização pelo IFAP. Com base nos Pedidos de Apoio e documentação associada, como por exemplo o Parcelário, poderiam ser construídas e disponibilizadas (a um conjunto de agentes autorizados, em particular a AG e Avaliadores) um conjunto de tabelas relativas a pagamentos, áreas apoiadas, tipologias de apoio e culturas, localização da exploração/parcela beneficiária, (nomeadamente ao nível da freguesia), ano de instalação da pastagem, etc., que permitiriam análises muito úteis para a gestão e avaliação do programa. Destaca-se, no tocante à Avaliação, a importância da disponibilização da informação espacializada, desagregada ao nível da freguesia, para, por exemplo, dar resposta ao imperativo do cálculo dos indicadores de Impacto "Reversão do Declínio da

Biodiversidade” e “Manutenção do Elevado Valor Natural”.No que diz respeito ao **Subprograma 1**, pela sua expressão no envelope financeiro global do programa e pela procura observada pelas Medidas/Ações que o integram, em particular as Ações 1.1.1 e 1.1.3, a equipa de avaliação tem dado particular atenção à gestão deste Subprograma, registando, tal como patente nos Relatórios de Avaliação anteriores, um forte empenho da AG para a real mobilização dos fundos afetos a este subprograma e a sua injeção na economia. Assim, o impacto das intervenções de gestão acima identificadas relativamente ao Subprograma 1 permitiram libertar 35 milhões de euros (na maioria – 55% – provenientes de projetos encerrados no âmbito da Ação 1.1.1 e com execução final abaixo do previsto). Este Subprograma apresenta uma taxa global de execução de 71% (despesa pública) com 17% executados em 2013 (despesa pública).

Relativamente ao **Subprograma 2**, até Fevereiro de 2013 mantiveram-se abertas as candidaturas aos apoios das Ações 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 e aos Investimentos não produtivos da Medida 2.4. Em termos de novos concursos, durante o ano de 2013 abriram apenas dois para a Ação 2.3.2. As candidaturas às Ações 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.4 mantiveram-se suspensas, sendo apenas permitidos, respetivamente, aumentos de áreas candidatas menores do que 20 ha e de número de animais candidatos pertencentes a beneficiários já aderentes.

Face ao que se verificou em 2012, destaca-se a ausência de pedidos de apoio em análise e o facto do número de candidaturas apresentadas ter descido 77%, não contando com as Medidas enquadradas no PU e PA sem dotação. O número de compromissos assumidos e de contratos enviados duplicou. Estes resultados retratam, portanto, o que seria de esperar numa situação de fim de implementação do Subprograma, e denotam o sucesso das estratégias implementadas pela Autoridade de Gestão para recuperar o atraso acumulado até 2009.

O **Subprograma 3** enquadra a integração da abordagem LEADER no Plano de Desenvolvimento Rural, existindo face ao passado alterações significativas no seu modelo de gestão e acompanhamento, levando a que os GAL e as suas Estruturas Técnicas tivessem de se adaptar a um novo figurino, assumindo “novas” funções de gestão e administração.

O novo enquadramento regulamentar potenciou um certo afastamento dos GAL face aos potenciais beneficiários o que limitou a sua função de animadores e dinamizadores do território e de indutores de novas dinâmicas empresariais, condicionando a dinâmica de execução das ELD. No entanto, em 2013 existiu um esforço significativo de articulação entre

a AG e a Federação Minha Terra, enquanto interlocutor nacional dos GAL, tendo em vista a recuperação dos níveis de execução do Subprograma 3, visível nomeadamente num aumento do número de concursos abertos para cada uma das Ações integradas nas ELD e na existência de concursos específicos para alguns GAL. Este modelo permitiu induzir uma maior dinâmica no Subprograma 3, quer em termos de compromissos assumidos, quer de taxas de execução, ainda assim, era o único Subprograma que não se encontrava em *overbooking*.

Por último no **Subprograma 4** salienta-se mais uma vez a gestão flexível e o acompanhamento de proximidade adotados pela AG, o qual permitiu a contratação de um conjunto significativo de novos PA, conduzindo a uma taxa de compromisso superior à dotação disponível. Registe-se de forma positiva a decisão da manutenção da possibilidade de submissão de candidaturas, a qual permitirá absorver verbas provenientes de projetos desistidos ou não executados integralmente.

3.2 Execução Física e Financeira do Programa: Visão Global

Em termos globais o desempenho funcional e processual do **Subprograma 1** foi favorável com concursos abertos em contínuo para várias acções (Ação 1.1.1, Ação 1.1.2, Ação 1.1.3, Ação 1.3.1, Ação 1.3.2, Ação 1.3.3, Ação 1.6.2 e Ação 1.6.5). Tal como se referiu atrás, face à situação de *overbooking* global do programa, a AG suspendeu o período de candidatura em Fevereiro, medida acompanhada da decisão de remeter a análise e decisão de candidaturas entradas posteriormente a esta data para a circunstância de ocorrer libertação de verbas anteriormente contratadas – seja por desistência ou por execução de projetos fechados por valor inferior ao esperado – reforça-se a importância da monitorização cuidada que a AG tem vindo a fazer nos últimos dois anos no sentido de identificar estas situações. O interesse dos agentes nas medidas do subprograma continua a ser muito elevado. No ano de 2013 entraram para análise 3157 candidaturas – apresentadas até à suspensão dos concursos abertos à data e tendo sido todas analisadas até ao final de 2013 – acrescido de 3805 que, tendo entrado após a data de suspensão dos concursos e portanto não tendo sido objeto de análise e/ou aprovação, contribuem para reforçar a evidência da enorme adesão a este subprograma e a importância que o ProDeR tem no contexto atual para financiamento do sector.

Do ponto de vista da execução financeira, o Subprograma 1 apresenta uma taxa de execução de 71% (rácio entre a despesa pública paga e a programada) e uma taxa de

compromisso de 121% (percentagem que não considera compromissos transitados). Com referência ao ano de 2013 a execução deste subprograma corresponde a 42% do total executado do programa no ano. Ainda ao nível da execução financeira do subprograma no ano destaca-se o peso das Ações (1.1.1, 1.1.2 e 1.1.3), representando 82% do total executado no subprograma. A avaliação identifica positivamente a manutenção da performance financeira da Ações 1.3.1. e 1.3.2., que contribuíram para que no final de 2013, a Medida 1.3. tivesse toda a sua dotação comprometida e registasse uma taxa de execução de 66%. De destacar, ainda, mas pela negativa a baixa execução das Ações 1.6.3 (com níveis de execução na ordem dos 28%) e 1.6.5 (com uma taxa de execução de 38%).

De um modo geral a análise da bateria de indicadores associados a cada uma das Medidas/Ações do Subprograma 1 não evidenciam desvios preocupantes face ao previsto exceto em algumas Ações específicas como por exemplo, as Ações 1.3.2. e a 1.6.3 e 1.6.5. Ainda no âmbito deste Subprograma importa tecer algumas considerações sobre um conjunto mais restrito de medidas emblemáticas do mesmo, em particular a Ação 1.1.3. Em relação à Ação 1.1.3, Ação com uma forte mediatização, com reportagens frequentes nos jornais e televisão, o seu sucesso (procura) é expresso nos mais variados indicadores, desde o elevadíssimo número de candidaturas até aos montantes de investimento (que representam a 31.12.2013 16% do investimento na Ação 1.1.1). Na avaliação anterior, a pedido da AG, indagou-se o estado do conhecimento sobre a durabilidade da instalação dos JA. Na apreciação efetuada na Avaliação de 2012, no âmbito da resposta à Questão de Avaliação COM 112, a equipa de avaliação defende que a durabilidade da instalação dependerá naturalmente da rentabilidade e sustentabilidade da exploração, situação que se considerou acautelada com os critérios de elegibilidade e de determinação da valia da candidatura que se consideraram robustos. Não obstante, a equipa de avaliação, realçou alguns dos fatores referidos pelos inquiridos no âmbito do estudo "A Instalação dos Jovens Agricultores: fatores que determinam o sucesso", publicado em 2013 pela AJAP, quando questionados sobre os fatores críticos à instalação e continuidade da atividade. Assim, e em relação à continuidade, são referidos: insuficiente acompanhamento técnico no campo, formação, capacidade negocial dos produtores, divulgação dos produtos, custo dos fatores de produção e carga fiscal. A equipa de avaliação enfatizou a necessidade de estes aspetos serem avaliados e orientar futuras políticas de modo a capitalizar o elevado número de primeiras instalações e investimento feito durante a vigência do programa. Estes aspetos são reforçados pelas opiniões expressas por diferentes autores do número da revista "Jovens Agricultores" do 3º Trimestre de 2013, em particular o tópico do acompanhamento.

Na verdade, a formação, a tutoria e o aconselhamento são tónicas comuns entre os aspetos desafiantes elencados pelos diversos autores para o sucesso da instalação e permanência na atividade do JA. O tema é abordado relativamente a futuras instalações e a instalações já iniciadas. Aparentemente o acesso ao aconselhamento está acautelado pelo novo regulamento relativo ao desenvolvimento rural para o próximo quadro comunitário (artigos 15º e 16º) pelo que se espera venham a ser tomadas iniciativas que possam assegurar que os bons indícios de desempenho da Ação 1.1.3 perdurem e se transformem num efetivo rejuvenescimento do sector.

Em relação ao **Subprograma 2**, este apresenta-se como sendo um dos Subprogramas que apresenta maior peso em termos de pagamentos acumulados (38%). É, ainda, o Subprograma com maior taxa de execução, 87% (MAM, 2014).

Comparando com os resultados de 2012 (MAMAOT, 2013) houve, globalmente, uma redução no número de candidaturas aprovadas para apoio à Medida 2.1. No contexto de aferição das metas de realização, é irrelevante analisar-se a execução física desta Medida face a avaliações anteriores, dado que, já em 2012 se tinham ultrapassado as metas estabelecidas para os indicadores de realização e resultado. Uma nota apenas para constatar que à diminuição do número de candidaturas e de área apoiada em Zonas de Montanha fora da Rede Natura se contrapôs um aumento proporcional de candidaturas e área apoiada nas Zonas de Montanha em Rede Natura. Tal pode dever-se ao facto da implementação do programa ser mais lenta na Rede Natura e bastante dependente de entidades locais que dinamizem o acesso aos apoios do ProDeR.

Os valores de execução da Ação 2.2.1 aumentaram apenas ligeiramente face aos de 2012. No caso do número de candidaturas apoiadas tal deveu-se ao facto de terem sido efetuados pagamentos pendentes de campanhas anteriores. Manteve-se o predomínio da região Norte no número de explorações apoiadas, sobretudo em MPRODI, e do Alentejo em área apoiada (62% de área determinada para apoio em MPRODI e 60% em MPB (MAM, 2014)). O número de pedidos de pagamento, como seria de esperar, é menor mas o Relatório de Execução de 2013 (MAM, 2014) refere um aumento da média da área de compromisso. A diferença da área média determinada para apoio entre MPRODI e MPB acentuou-se na região de Lisboa, com a área média em MPB a ser a única a aumentar significativamente de 2012 para 2013.

Em termos das culturas apoiadas, as tendências de execução da Ação 2.2.1 apresentadas no anterior relatório de avaliação não se alteraram, com o predomínio de área apoiada em MPRODI e MPB para culturas e pastagens permanentes. A vinha, os frutos secos e o olival

de sequeiro mantêm-se as culturas mais apoiadas por esta Ação. A sua execução financeira aumentou 14% desde a última avaliação e corresponde a 116% da meta estabelecida. Os maiores montantes pagos foram para as regiões Alentejo e Norte.

No que diz respeito aos indicadores de acompanhamento, na última avaliação era notório que as metas para a área física seriam largamente ultrapassadas, ao contrário das metas para o número de explorações apoiadas e para o número de total de contratos. Esta situação não sofreu alterações em 2013.

Pelo seu menor peso no Eixo 2 e pelo facto da sua execução não ter sofrido alterações significativas desde a última avaliação, não serão aqui comentadas as Ações 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.4.

Na Medida 2.3. não há alterações significativas face a última avaliação, destacando-se, mais uma vez, que as alterações regulamentares introduzidas produziram resultados globalmente positivos na dinâmica da procura dos apoios financeiros na generalidade das Ações inscritas nas Medidas Florestais, nomeadamente ao nível da Medida 2.3, conforme foi oportunamente identificado nos Relatórios de Avaliação Contínua de 2012 e 2013, com reflexos, igualmente, na melhoria da sua performance financeira.

Na Medida 2.4 também não foram observadas grandes alterações face ao reportado em 2013. Na Ação 2.4.1 verificaram-se duas desistências na região de Lisboa e Vale do Tejo relativas a dois pedidos de apoio apresentados pela ELA da ITI de Serra de Aires e Candeeiros.

A execução física e financeira das Ações 2.4.3 a 2.4.13 continua concentrada na ITI Douro Vinhateiro, na ITI Douro Internacional, Sabor, Maçãs e Vale do Côa, ITI Peneda-Gerês e ITI Castro Verde. A ITI das Zonas de Rede Natura do Alentejo, como seria de esperar, teve aumentos significativos de número de beneficiários (46%), da área (44%) e do apoio (51%), no seu segundo ano de candidaturas, mas continua a ter um peso reduzido no conjunto das ITI (0,6% dos beneficiários, 3% da área e 2% do apoio determinados para pagamento).

A componente silvo-ambiental continua a ter menor peso do que a componente agroambiental. Os valores dos indicadores de realização indicam que os apoios ficaram aquém, em termos da expectativa de número de produtores florestais apoiados, mas excederam a área florestal que se pretendia, com o correspondente impacto nos indicadores de resultado, nomeadamente no combate às alterações climáticas.

Ainda no que diz respeito à análise da execução da Medida 2.4, a Equipa de Avaliação considerou relevante acrescentar à informação contida nos anteriores Relatórios de Avaliação os resultados de uma análise à adesão da Ação 2.4.7 (ITI da Serra da Estrela), recentemente publicada e realizada no âmbito do Projeto SAVE¹ (Madureira *et al.*, 2013), e outra à adesão da Ação 2.4.10 (ITI Castro Verde) realizada pela LPN (2013).

A primeira análise acima referida incidiu sobre os motivos da baixa adesão à Ação 2.4.7 (3 e 4 % do valor total de beneficiários, área e apoio determinado para as ITI; MAM, 2013) e sobre aspetos que poderiam aumentar a eficácia destes apoios, tendo para tal sido conduzidas entrevistas numa amostra de beneficiários e não beneficiários e entre seis dirigentes de associações sectoriais da região. Os resultados não são necessariamente extrapoláveis para outras ITI de montanha devido às suas especificidades territoriais.

A adesão aos apoios desta ITI (Serra da Estrela) traduziu-se em menos de um terço do total de área elegível no Parque Natural da Serra da Estrela. Uma das primeiras explicações avançadas para esta fraca adesão é a própria divulgação. Mais de 40% dos não beneficiários entrevistados afirmaram desconhecer a existência dos apoios. As associações sectoriais foram identificadas como a principal fonte de informação, mas se o seu potencial de angariação de beneficiários não foi potenciado, tal deve-se, de acordo com o estudo, à pouca atratividade financeira do programa.

No que diz respeito aos agricultores, a ajuda financeira foi a principal razão para aderir, seguindo-se o reconhecimento dos benefícios ambientais associados. Entre os fatores que contribuíram para a não adesão foram identificados os seguintes:

- o reduzido apoio financeiro (opinião de 56% dos inquiridos);
- os custos de transação dos processos de candidatura;
- a falta de acompanhamento (associado ao pouco incentivo para que as associações o façam e à pouca e tardia monitorização feita pelo Ministério da Agricultura);
- a dificuldade de acesso à informação cadastral e a desatualização de registos (que criam dificuldades nos procedimentos burocráticos levando a desistências).

Outros fatores identificados pelos inquiridos como sendo constrangimentos significativos à implementação da Ação 2.4.7 no Parque Natural da Serra da Estrela foram:

¹ <http://saveserradaestrela.wordpress.com/>

- Deficiente articulação, por diversos motivos, entre os agentes mais relevantes, nomeadamente entre Juntas de Freguesia, ELA e stakeholders locais;
- “Coordenação ineficaz e fragilidades na comunicação interinstitucional e entre as instituições e a população”;
- Reduzido envolvimento de “estruturas do governo e intervenção locais”;
- Deficiente comunicação relativamente aos procedimentos de candidatura, deixando espaço a que se criasse a ideia de excesso de burocracia;
- Excesso de informatização dos processos, dado o perfil socioeconómico e as habilitações literárias dos potenciais beneficiários, mas que não seria um problema se houvesse maior envolvimento de associações com técnicos devidamente capacitados;
- Ineficácia da ELA, particularmente no que diz respeito a implementação e monitorização da ITI;
- Incapacidade da estrutura da ELA acolher associações e stakeholders necessários para melhor representar o sector agroflorestal da área territorial da ITI.

No que diz respeito à adaptação das práticas produtivas para incorporar BCCA, esta exigência não pesou na não adesão, na perspetiva dos inquiridos, pelo facto de fazerem parte de práticas tradicionais ou pelo facto de já serem implementadas na sequência das condicionalidades ambientais impostas por outros apoios (RPU, Medida 2.2). Outro aspeto comentado pelos inquiridos, e que vai de encontro a anteriores conclusões da Equipa de Avaliação, é a desproporcionalidade entre as componentes agrícola e silvícola. Tal denota uma falta de adequação entre a ITI e as especificidades do território, particularmente no que diz respeito as áreas ocupadas por povoamentos florestais, áreas ardidadas e passíveis de reflorestação e áreas de matagal e bosquetes.

A ITI Castro Verde, o segundo caso analisado, é apontada como um caso de sucesso e possui um grande historial de aplicação de medidas agroambientais. Na análise aos fatores que condicionaram a adesão e aos aspectos da implementação da ITI que precisam de ser revistos num próximo programa, a LPN conduziu *workshops* participativos e inquéritos a beneficiários e não beneficiários, cujas áreas das explorações agrícolas totalizavam 34% da área total da ZPE. Entre os beneficiários entrevistados, 71% aderiu aos apoios à Manutenção da rotação de cereal-pousio e 24% aderiu a esta conjuntamente com a Sementeira Direta.

Dos resultados obtidos foi possível identificar como aspetos que mais motivaram a adesão a ajuda financeira (98%), a promoção da sustentabilidade agrícola (89%) e as preocupações ambientais (67%). Em oposição, os que mais desfavoreceram a adesão foram o reduzido nível do apoio (15%) e outros constrangimentos (69%), em particular constrangimentos à produção, dificuldade em assegurar o compromisso de cinco anos e a falta de interesse. O aumento do nível do apoio (97%), a possibilidade de aumento do encabeçamento (49%) e a possibilidade de contabilização das pastagens permanentes (45%) foram identificados como aspetos que teriam aumentado a adesão. No que diz respeito aos requisitos mais difíceis de cumprir, identificaram as datas de corte de feno e as limitações à mobilização do solo (34%) e o encabeçamento (25%).

Os constrangimentos à implementação da ITI identificados pelos beneficiários como sendo mais importantes são a pouca atratividade dos apoios financeiros (61%) e a desadequação das condições gerais de elegibilidade à realidade (32%). Em relação a este último ponto, os compromissos da ITI Castro Verde identificados como sendo desajustados foram: 1) "Respeitar datas e técnicas de corte na área de rotação, a indicar anualmente pela ELA (66%)", "Fazer no máximo uma mobilização anual sem reviramento do solo" (55%). "Respeitar datas e técnicas de mobilização dos pousios, a indicar anualmente pela ELA" (45%) e "Encabeçamentos máximos permitidos (igual ou inferior a 0,7 CN/ha)" (39%).

Estes resultados estão perfeitamente alinhados e consubstanciam informação inserida no Relatório Final de Avaliação Contínua de 2010 (Domingos *et al.*, 2011). Tanto no caso da ITI Serra da Estrela como no caso da ITI Castro Verde, os estudos indicados reforçam, ainda, a opinião transmitida anteriormente pela Equipa de Avaliação de que se justificaria aumentar a exigência ambiental dos apoios agroambientais quando há sobreposição de apoios. Na ITI Castro Verde, em particular e tal como foi referido em Domingos *et al.* (2011), poderia ser aumentada a exigência ambiental em termos da redução das áreas de feno, de atrasar as ceifas e de incentivar encabeçamentos mais baixos, bem como gado ovino em detrimento do bovino.

No **Subprograma 3** observa-se uma recuperação do seu desempenho financeiro com a taxa de execução, a passar de 37%, em 2012, para 57%, no final de 2013, existindo aumentos significativos das taxas de execução em todas as Ações.

O **Subprograma 4** registou, igualmente, uma manutenção da performance financeira de 2012, passando de uma taxa de execução para 34% para 51%, ainda que permaneça como

o Subprograma com menores níveis de execução, o que em parte se justifica face à natureza plurianual dos projetos apoiados.

4 QUESTÕES DE AVALIAÇÃO ESPECÍFICAS

COM 111 - Questões relacionadas com Formação profissional e ações de informação, incluindo a divulgação de conhecimentos científicos e práticas inovadoras, para pessoas em actividade nos sectores agrícola, alimentar e florestal

QE1. Em que medida as acções de formação, informação e divulgação de conhecimentos e práticas inovadoras melhoraram a produtividade do trabalho e/ou outros elementos relacionados com a competitividade do sector agrícola, alimentar e florestal?

A resposta a esta Questão de Avaliação será orientada, sobretudo, numa ótica de resposta a uma solicitação específica da AG de se aprofundar o conhecimento sobre a inovação induzida pelos projetos apoiados pelo ProDeR. Neste sentido a análise efetuada centra-se exclusivamente na Ação 4.2.2. Redes Temáticas de Informação e Divulgação, a qual foi concebida com o objetivo de dar resposta à necessidade crescente do sector agrícola e florestal dispor, de forma sistematizada e organizada, de informação técnica e científica relevante para a sua atividade, promovendo, igualmente, a articulação e adequação entre a produção de conhecimento e os seus potenciais utilizadores, elementos-chave para a promoção e disseminação da inovação junto dos agentes económicos.

No domínio da informação e divulgação a Ação 4.2.2. envolveu 135 entidades parceiras na constituição de 24 redes temáticas bastante diversificadas e heterogéneas, em termos de sectores abrangidos, domínios de cooperação, dimensão e perfil de entidades parceiras, existindo projetos dirigidos especificamente ao sector agrícola, florestal e agroindustrial, os quais cobrem os sectores e produtos mais relevantes, nomeadamente os relacionados com as fileiras estratégicas definidas para o sector, destacando-se:

- ◆ Diversidade na tipologia de Entidades gestoras da parceria com a presença de Associações, Confederações, Centros Tecnológicos, Organismos Públicos de Investigação, Organizações Sectoriais e a DGDAR, conjugando projetos que partiram de necessidades de sistematização e divulgação de informação e conhecimento por parte das entidades associativas do sector, quer de projetos mais orientados para descodificar conhecimento técnico e científico, quer, ainda, projetos de aproximação entre as entidades do SCTN e os agentes económicos.

- ◆ Mobilização para participar nos projetos de um vasto conjunto de entidades de natureza diversa e complementar, com a presença de confederações, associações, cooperativas, organizações sectoriais, universidades, organismo públicos e privados de investigação, centros tecnológicos, entidades da administração pública e câmaras municipais.
- ◆ Os domínios objeto de informação e divulgação por parte das redes são heterogéneos, existindo: (i) projetos de âmbito mais geral de tratamento e divulgação de um conjunto diversificado de informação relevante para um determinado sector; (ii) projetos específicos de um determinado domínio/área relevante para determinado sector; e (iii) projetos transversais a vários sectores, destacando-se a Rede INOVAR, liderada pelo INOVISA.

A grande cobertura sectorial das redes criadas permite uma abrangência de 205.764 produtores, o que representa uma cobertura de 68% dos produtores ativos, bastante superior à meta definida de 40%.

A criação de um conjunto de redes temáticas relativamente diversificado é um contributo importante para:

- Criação de uma nova filosofia de sistematização da informação sobre o sector agrícola, florestal, e agroindustrial, organizando o conhecimento técnico e científico disponível.
- Desenvolvimento de mecanismos facilitadores do acesso a conhecimentos técnicos por parte dos agricultores e ativos do sectores agrícola, alimentar e florestal, contribuindo para que informação técnica relevante chegue de forma mais eficiente e eficaz aos produtores, reforçando o seu conhecimento e a sua capacidade para desenvolverem a atividade de forma mais competitiva.
- Promoção da articulação e adequação entre a produção de conhecimento e os seus potenciais utilizadores.

E por esta via promover: (i) a introdução de novas tecnologias e de práticas ambientalmente mais sustentáveis; (ii) a inovação e o incentivo à transferência de tecnologia e de melhores práticas; (iii) canais de comunicação e interatividade de suporte às atividades inovação e de transferência de tecnologia; elementos essenciais para a melhoria do desempenho empresarial e para o reforço da competitividade do sector agrícola, alimentar e florestal.

De referir, no entanto, que o facto das Redes não envolverem diretamente nas parcerias os produtores, enquanto parceiros formais, poderá condicionar em alguns casos a disseminação e assimilação da informação junto dos agricultores e ativos, considerando-se que a par do trabalho de montagem, criação e operacionalização das redes é importante assegurar uma divulgação e disseminação eficaz e abrangente e a dinamização de iniciativas incentivadora da introdução de uma cultura de inovação junto dos agentes económicos do sector agrícola, florestal e agroindustrial.

COM 124 - Cooperação para a elaboração de novos produtos, processos e tecnologias na agricultura e no sector alimentar e no sector florestal

QE2. Em que medida o apoio contribuiu para aumentar a competitividade do sector agrícola, florestal e alimentar?

A resposta a esta Questão de Avaliação será orientada, sobretudo, numa ótica de resposta a uma solicitação específica da AG de se aprofundar o conhecimento a inovação induzida pelos projetos apoiados pelo ProDeR, nomeadamente os inseridos na Medida 4.1. Cooperação para a Inovação.

Esta Medida foi desenhada com o objetivo de responder a fragilidades do sector agrícola, florestal e agrotransformador relacionadas com a baixa capacidade de inovação e a fraca cooperação entre as empresas e entidades do SCTN, existindo uma orientação explícita de apoio apenas a projetos de I&D com uma vertente empresarial direcionada a necessidades e problemas concretos dos agentes económicos, promovendo, simultaneamente, um aprofundamento da cooperação e a promoção de uma atuação em parceria entre produtores de matéria-prima, empresas transformadoras e os organismos de ensino e investigação: uma relação essencial para promover a inovação ao nível dos produtos, processos e práticas, tecnologias e modelos de organização e gestão.

Ao longo da vigência do Programa existiu uma adesão bastante positiva a esta Medida, existindo, no final de 2013, 64 projetos de cooperação contratados, abrangendo 226 entidades parceiras, incluindo empresas e produtores singulares, unidades de investigação, centros operativos e tecnológicos, associações de produtores e cooperativa, com um investimento de quase 37 milhões de euros.

O perfil de projetos apoiados evidência uma grande diversidade quer em termos de áreas sectoriais abrangidas, quer de tipo de inovação praticada, destacando-se:

- Predomínio de projetos no sector agrícola, com 35 projetos, envolvendo 124 parceiros, enquanto as indústrias agroalimentares contam com 22 projetos e 73 parceiros, existindo ainda 7 projetos mistos, com 29 parceiros.
- Existência de um conjunto diversificado de áreas sectoriais abrangidas pelos projetos apoiados (p.ex., fruta, leite, cereais, flores, carne, hortícolas, vinha, olival), ainda que sobressaíam os projetos, em termos de número e de investimento associado, no sector da pecuária (produção e transformação) e na área dos frutos (produção, transformação e mistos).
- Existência de apenas dois projetos na área do olival e do azeite (um de produção e outro de transformação) e a ausência de projetos no domínio da silvicultura, não obstante, estarem identificadas necessidades de aprofundar conhecimento nos domínios do melhoramento de plantas, do comportamento de pragas e doenças e no desenvolvimento de novas essências adaptadas às condições de "stress" hídrico e outras associadas às alterações climáticas.
- Os projetos do sector agrícola referem-se, sobretudo a projetos de desenvolvimento de novas técnicas (70%), enquanto, os projetos da agroindústria centram-se no desenvolvimento de novos produtos (86%), estando os projetos mistos repartidos de forma quase igual entre estes dois tipos de iniciativas de cooperação (3 de novos produtos e 4 de novas técnicas).
- A distribuição do investimento contratado por Rubrica evidencia um forte peso de despesas relacionadas com recursos humanos (mais de metade do investimento contratado), o que se justifica face ao tipo de atividades associadas a este tipo de projetos. Inversamente, as despesas com disseminação e divulgação têm uma expressão quase insignificante neste tipo de projetos (apenas 3,2% do investimento contratado).

A análise do perfil de projetos apoiados conjugada com informação empírica, recolhida em entrevistas e inquéritos a todos os parceiros com projetos contratados no 1º e 2º Concurso remetem para a produção de um conjunto de resultados bastante heterogéneo, salientando-se:

- Resultados diretos da inovação de produtos, processos e tecnologias apoiada, através de:
 - Incremento de ganhos de eficiência e de valor ou obtenção de produtos novos ou diferenciados, aumentando da capacidade competitiva das empresas apoiadas, p.ex., em resultado da diversificação da gama de produtos transformados, da adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis e rentáveis, da melhoria dos níveis de qualidade e acondicionamento dos produtos colocados no mercado e de uma maior eficiência energética.
 - Melhoria das condições de valorização de mercado dos produtos agrícolas e pecuários, em resultado de componentes de inovação dos projetos apoiados em domínios da cadeia dos produtos que potenciam os respetivos argumentos competitivos favorecendo as condições de acesso aos mercados e potencialmente o reforço dos respetivos índices de penetração.
- Reforço e promoção de uma cultura de inovação dentro das empresas do sector agrícola e agrotransformador e de colaboração entre o tecido empresarial e as entidades do SCTN, potenciando a cooperação, a disseminação e a transferência de melhores práticas.

De mencionar, ainda, que metade das entidades que respondeu ao inquérito referiu que não teria realizado o projeto sem este financiamento e a outra metade referiu que o teria executado apenas parcialmente e com resultados muito menos ambiciosos, o que reforça a importância deste tipo de Medidas para a promoção da intensificação da inovação por parte dos agentes económicos do sector agrícola, florestal e agroindustrial.

Código 212: Medida Pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens noutras zonas que não as zonas de montanha (subalínea ii) da alínea a) do artigo 6.º do Reg. (CE) N.º 1698/2005)

QE1. Em que medida os pagamentos de compensação contribuíram para garantir a continuação da utilização das terras agrícolas nas zonas montanhosas?

QE2. Em que medida os pagamentos de compensação contribuíram para a manutenção de uma comunidade rural viável nas zonas montanhosas?

QE3. Em que medida os pagamentos de compensação ajudaram a garantir uma utilização continuada das terras agrícolas noutras zonas com desvantagens, que não as zonas de montanha?

QE4. Em que medida os pagamentos de compensação contribuíram para a manutenção de uma comunidade rural viável noutras zonas com desvantagens, que não as zonas de montanha?

Os apoios da Medidas 211 e 212 destinam-se a manter uma agricultura de pequena escala mas determinante para a manutenção da produção de serviços ambientais que dependem das atividades agrícolas, como foi enfatizado, nomeadamente no Seminário "Agricultura de semissubsistência na EU: situação atual e perspetivas futuras" (21-23 Abril 2010, Sibiu, Roménia) e na Conferência "O presente e o futuro das pequenas propriedades na União Europeia" (8-9 Julho 2011, Cracóvia, Polónia).

No Relatório Final de Avaliação Intercalar de 2009 (Domingos *et al.*, 2010) fez-se uma primeira abordagem a estas questões, de forma agregada às Medidas COM 211 e 212. Já na altura, o indicador "Superfície (ha) em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito, contribuindo para o combate à marginalização e ao abandono da terra" apresentava valores muito próximos da meta, a qual foi, entretanto, ultrapassada, em particular nas Zonas Desfavorecidas de Montanha fora da Rede Natura. A abordagem seguida foi estruturada em três perguntas: 1) o financiamento está a conseguir dar resposta às situações mais graves de abandono, 2) o financiamento é suficientemente atrativo para que o agricultor persista na atividade agrícola, pelo menos mais 5 anos e 3) o financiamento é suficiente para que a atividade agrícola persista para lá dos cinco anos.

A proposta metodológica para responder à primeira pergunta consiste em cruzar a localização espacial dos apoios com as áreas com maior risco de abandono. Para a identificação destas foi sugerida, na altura, a zonagem de risco de abandono agrícola realizada pelo Grupo de Trabalho Agroambiental do MADRP (GTAA, 2008). Entretanto, foi publicado um novo trabalho realizado pelo *Joint Research Centre* sobre risco de abandono cuja informação, a ser integrada nesta metodologia, poderá permitir resultados interpretáveis num contexto comum com os restantes Estados Membro (Terres *et al.*, 2013). Trata-se ainda de uma informação que, em comparação com a anteriormente referida, tem em conta o impacto do abandono na biodiversidade e nos serviços ambientais. Apresenta, contudo, a desvantagem de admitir limitações ao nível da resolução espacial das análises feitas, pois a disponibilidade de informação, na maioria dos fatores analisados, não permite uma análise local.

Esta questão da escala de análise foi identificada na altura como sendo uma limitação à resposta das questões específicas, pois ainda não foi possível ter acesso a dados a uma maior resolução espacial do que o concelho. Todavia, o próprio estudo do *Joint Research Centre* tem essa limitação, pelo que devem ser ponderados os ganhos e as perdas associados a um refinamento da análise à escala da freguesia.

No que diz respeito à segunda pergunta, enveredou-se pela análise integrada com o indicador "Criação de Emprego" e com estatísticas como a percentagem de mão-de-obra familiar, percentagem de agricultores a tempo parcial e a tempo inteiro, intenção de abandono, margem bruta das explorações agrícolas, fonte de rendimento do agregado familiar. Cruzou-se ainda os pagamentos mensais médios por beneficiário assegurados pelo ProDeR e pelo RPU com o Rendimento Social de Inserção. A conclusão retirada foi de que nas regiões do país onde há maior risco de abandono, maior concentração de RN e de Zonas Desfavorecidas de Montanha, os apoios não são suficientemente atrativos para a manutenção da atividade agrícola como emprego a tempo completo, mas suficientes para manter alguma atividade agrícola. A limitação metodológica então apresentada foi a impossibilidade de acesso a informação sobre o nível de rendimentos dos beneficiários.

A continuação da atividade agrícola para lá dos cinco anos foi reconhecida como uma questão mais complexa que não depende apenas destes financiamentos, uma vez que as condicionantes naturais não são ultrapassáveis. Passará pela articulação com outras medidas de desenvolvimento rural, por melhorar a produtividade da atividade agrícola no sentido de a otimizar face às condições ambientais (ex. fazendo uso de raças e variedades

autóctones, através de melhoramento de recursos genéticos) e por valorizar outros bens e serviços associados à multifuncionalidade da maioria dos espaços agrícolas das ZD.

A repercussão do efeito benéfico das Medidas na coesão social das comunidades rurais, no que à criação de emprego e aumento do rendimento dos agricultores diz respeito, poderia ser analisada determinando o peso destas duas variáveis na dinâmica social do sector agrícola das áreas beneficiadas. Na Tabela 1 apresenta-se uma lista de diversos estudos publicados que poderão dar orientações sobre a forma como este peso pode ser interpretado, em articulação com outras variáveis socioeconómicas.

TABELA I ALGUNS ESTUDOS DE REFERÊNCIA NA ANÁLISE DA COESÃO SOCIAL EM ÁREAS RURAIS.

Tipologia de estudo	Breve Descrição	Fonte
Dinâmica Socioeconómica	Clusters de concelhos com base na proximidade em relação a várias variáveis que traduzem a dinâmica do sector agrícola bem como a sua variação líquida de 1989 a 1999 (ex: rácio pop agrícola/pop total; produtores com mais de 55 anos; origem dos rendimentos; SAU, SAU irrigável, peso das matas e florestas, peso das pastagens pobres, dimensão das propriedades)	Pinto Correia et al. (2004). Estudo sobre o abandono em Portugal Continental. Análise das dinâmicas da ocupação do solo, do sector agrícola e da comunidade rural. Tipologia de Áreas Rurais. Universidade de Aveiro, 214 pp.
Zonas de intersecção de problemática QCA III e potencialidades agrorurais – vetor coesão	Agrupamento de concelhos por análise de clusters, com base numa série de indicadores de exclusão social intrarregional, exclusão social inter-regional e ambiente.	GPPAA (2004). Desenvolvimento e ruralidade em Portugal.
Índice de ruralidade	Relacionado com a pobreza quando analisado em conjugação com a acessibilidade e o contexto económico. Construído a partir de cinco variáveis: População residente, Número de residentes por km ² , Heterogeneidade da qualificação profissional, Heterogeneidade da Instrução; Proporção da População Residente Natural da Freguesia. Os valores do índice são os scores de uma análise fatorial em que se verificou se a informação das variáveis observáveis selecionadas poderia ser reduzida a um único fator/componente. Os scores fatoriais foram utilizados como índices.	Pereira (2010). Pobreza e ruralidade. Uma análise espacial em Portugal. 422 pp.
Índice Sintético de Desenvolvimento Regional	Caracterização das NUTS III de acordo com a média simples de diversos indicadores relativos a condições de vida, rendimento médio, estrutura etária da população, segurança, etc.	INE

QE5. Em que medida o regime de apoio contribuiu para a manutenção ou a promoção de sistemas agrícolas sustentáveis?

À partida, os indicadores de resultados ambientais das Medidas 211 e 212 permitem inferir que houve efeitos benéficos numa significativa proporção da SAU, o que se depreende pelo facto das áreas beneficiadas terem mesmo ultrapassado as metas estabelecidas. No Relatório Final de Avaliação Intercalar de 2009 (Domingos et al., 2010) chama-se a atenção para o facto da resposta a esta questão poder beneficiar de uma análise da adequação das BCCA às condicionantes locais. A Equipa de Avaliação propõe-se a fazer o cruzamento entre a informação providenciada pelos Indicadores Ambientais do INE, pelos dados do Relatório do Estado do Ambiente (APA, 2013) e pelos Indicadores Agroambientais do GPP e a atribuição dos apoios do ProDeR. Para que esta análise seja conclusiva, é necessário ter acesso a estes apoios a uma escala adequada, no mínimo à escala da freguesia.

QE6. Em que medida o regime contribuiu para conservar a paisagem rural e melhorar o ambiente?

O contributo do regime para a conservação da paisagem rural e melhoria do ambiente passa por todos os aspetos referidos nas respostas às questões específicas. No Relatório Final de Avaliação Intercalar de 2009 (Domingos et al., 2010) foi apresentada uma análise complementar do possível contributo dos apoios do ProDeR na prevenção dos incêndios florestais, uma das maiores ameaças ambientais nas zonas rurais em território nacional e um significativo fator de mudança da paisagem.

Uma grande proporção dos apoios da Medida 2.1 tem ido para áreas de grande perigosidade de incêndio, ou seja, áreas com maior probabilidade de ocorrência de incêndio associada às condicionantes do território segundo cartografia apresentada em Verde e Zêzere (2010). Estas áreas são essencialmente Zonas Desfavorecidas de Montanha, cuja suscetibilidade aos incêndios florestais se deve ao abandono agrícola e conseqüente alteração das práticas de gestão de combustível e do mosaico agroflorestal que tornavam a paisagem mais resistente aos incêndios florestais. Os trabalhos de Moreira et al. (2001), Pinto Correia et al. (2006) e Verde (2008) demonstram que o abandono da atividade agrícola nas Zonas Desfavorecidas, particularmente de montanha, aumentou a probabilidade de ocorrência de incêndio associada à substituição do coberto vegetal agrícola por outro com maior risco de ignição e combustibilidade (suscetibilidade aos incêndios). Em oposição, as áreas em que se manteve maior área agrícola têm menor suscetibilidade aos incêndios florestais. A análise foi feita à escala da Freguesia em Zonas Desfavorecidas de Montanha e, para estar completa, deveria

integrar a influência da fragmentação do mosaico agrícola na diminuição da suscetibilidade. Verifica-se que a suscetibilidade aos incêndios florestais é menor nas freguesias com maior área agrícola e que a probabilidade de arder devido ao tipo de coberto vegetal chega aos 50% nas freguesias com menor área agrícola. Conclui-se, portanto, que a eficaz e eficiente aplicação dos apoios da Medida 2.1 permite diminuir a probabilidade de ocorrência de incêndios e evitar os impactos nefastos sobre o ambiente, ao manter as áreas agrícolas numa matriz de mato e florestas.

Código 214: Pagamentos agro-ambientais (sublínea iv) da alínea a) do artigo 36.º do Reg. (CE) N.º 1698/2005)

QE1. Em que medida as medidas agroambientais contribuíram para manter ou promover sistemas agrícolas sustentáveis?

QE2. Em que medida as medidas agroambientais contribuíram para conservar ou melhorar os habitats e a biodiversidade?

QE3. Em que medida as medidas agroambientais contribuíram para conservar ou melhorar a qualidade da água?

QE4. Em que medida as medidas agroambientais contribuíram para manter ou melhorar a qualidade do solo?

QE5. Em que medida as medidas agroambientais contribuíram para atenuar as alterações climáticas?

QE6. Em que medida as medidas agroambientais contribuíram para manter e melhorar as paisagens e as suas características?

QE7. Em que medida as medidas agroambientais contribuíram para melhorar o ambiente? Distinga entre a contribuição das medidas agroambientais aplicadas como medidas exigentes, específicas de cada sítio e as medidas menos exigentes geralmente aplicadas

A resposta a todas estas perguntas pode, na verdade, ser dada de forma agregada dado que quando se analisa o contributo dos pagamentos agroambientais na promoção de

sistemas agrícolas sustentáveis o que está em causa é o seu contributo na manutenção/promoção não só das funções produtivas, mas também da biodiversidade e de serviços ambientais associados ao solo e aos recursos hídricos.

Os Modos de Produção preconizados no âmbito da Medida 2.2 são, por definição, modos de produção que incentivam práticas de gestão agrícola assentes em compromissos que contribuem para a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais e do solo, os quais são, por sua vez, o garante da sustentabilidade dos sistemas agrícolas. Os respetivos apoios implicam o cumprimento de práticas de gestão das explorações e de produção de bens agrícolas assentes em compromissos que contribuem para a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem, dos recursos naturais e do solo que vão para além dos básicos exigidos nas BCCA. Desta forma, parecem ser potencialmente benéficos para o ambiente, mas por vezes são também potencialmente ineficientes para o agricultor no que diz respeito ao rácio custo-benefício ambiental. Existem ainda casos em que os compromissos são omissos quanto às condições de execução das práticas agrícolas, criando condições para potenciais efeitos negativos, como é o caso da mobilização do solo em locais sem risco de erosão.

O grau de exigência dos compromissos que os beneficiários têm de assumir num prazo de 5 anos leva a que a maioria das explorações candidatas aos apoios agroambientais seja de grande dimensão. Os representantes do sector expressaram o interesse em que houvesse maior apoio aos sistemas de agricultura familiar e de minifúndio no âmbito das medidas agroambientais.

No que diz respeito à Ação 2.2.2, o seu contributo para a promoção de sistemas agrícolas sustentáveis expressa-se na medida em que promove sistemas pecuários adaptados às condições ecológicas locais e mais resilientes face a alterações ambientais. Todavia, são sistemas que também estão associados a grandes mobilizações de solo para produção forrageira com os impactes negativos que daí advêm. Além disso, a forma como o apoio é atribuído às áreas forrageiras, em função do efetivo pecuário até ao limite de 1 ha/CN (com exceção dos equídeos), é um incentivo ao aumento do encabeçamento, uma vez que quanto maior for o encabeçamento (dentro do limite estabelecido) maior será, para a mesma superfície proposta, o apoio recebido. Este aumento de encabeçamento pode ser ambientalmente indesejado em muitas regiões, sendo que a forma de cálculo deve ser revista. As reduzidas metas estabelecidas para a Ação limitam, todavia, os possíveis impactes negativos.

No contexto da avaliação da eficácia das Medidas, a sustentabilidade tem sido discutida essencialmente no que diz respeito à sua componente ambiental. Todavia, ao discutir a sustentabilidade dos sistemas agrícolas há que considerar também as componentes social e económica. As Ações da Medida 2.2 contribuem para estas duas componentes ao promoverem a diferenciação de produtos, o aumento de escala de produção de efetivos animais e de produtos com impactos no desenvolvimento do mercado e a produção de serviços ambientais com potencial para gerar oportunidades de mercado que, por sua vez, promovem a dinamização das áreas rurais. Desta forma, é recomendável que este contributo seja analisado em articulação com estratégias locais de desenvolvimento e que seja potenciada a valorização comercial dos produtos destes modos de produção, com base num reforço da estratégia de apoio às suas fileiras.

No caso das Ações da Medida 2.4, a identificação das ITI e a diferenciação das metas estabelecidas para cada uma delas refletem, por si só, uma estratégia de resposta ao grau de ameaça e à importância dos valores ambientais a proteger, por forma a promover a sustentabilidade dos sistemas agrícolas. Como foi referido, a propósito dos estudos de Madureira *et al.* (2013) e LPN (2013) relativos, respetivamente, à ITI Serra da Estrela e à ITI Castro Verde, é necessário um melhor ajuste das exigências ambientais às particularidades territoriais. Estas devem ser analisadas para cada ITI, com ajuda dos agentes locais, de forma a otimizar os benefícios ambientais deste tipo de apoio. Uma adequada caracterização da situação de referência em cada ITI teria providenciado esta informação, o que não foi possível atempadamente para todas as ITI.

Convém relembrar que uma componente particularmente positiva destas Ações é a obrigatoriedade de declarar toda a Superfície Agrícola e Superfície Florestal da unidade de produção situada na área geográfica de incidência. Evita-se assim que o cumprimento de compromissos numa componente da exploração seja feito à custa da transferência das atividades mais onerosas em termos ambientais para a área da exploração não sujeita a compromisso.

COM 311 - Diversificação para atividades não agrícolas

QE1. Em que medida os investimentos apoiados promoveram a diversificação das atividades das famílias rurais para atividades não agrícolas? Concentre a análise nas atividades mais importantes neste aspeto.

QE2. Em que medida os investimentos apoiados promoveram oportunidades de emprego adicionais para as famílias rurais fora do sector agrícola?

QE3. Em que medida os investimentos apoiados contribuíram para melhorar a diversificação e o desenvolvimento da economia rural?

QE4. Em que medida os investimentos apoiados contribuíram para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais?

O apoio à diversificação de atividades nas explorações agrícolas, através da Ação 3.1.1., procura “trabalhar” no terreno dos principais agentes económicos do mundo rural (os agricultores), estimulando-os a diversificar atividades nas respetivas explorações. De facto, a perspetiva multifuncional da agricultura (gestão da paisagem rural, artesanato o, Turismo em espaço rural, entre outros) constituem domínios de intervenção complementares que se podem enquadrar no âmbito da atividade dos agricultores.

Até ao final de 2013, estavam contratados 355 pedidos de apoio, totalizando um investimento de cerca de 60 milhões de euros, o que representa um compromisso de cerca de 96% da meta definida para o número de pedidos de apoio e de 92% da dotação de despesa pública programada.

Ao longo da vigência do ProDeR existiu uma crescente adesão por parte dos promotores, ainda que as limitações referentes à elegibilidade de investimentos na transformação agroalimentar e a insuficiente exploração do potencial de desenvolvimento do turismo da maioria dos territórios rurais tenham orientados dos apoios concedidos para as atividades do turismo/lazer (69% dos Pedidos de Apoio e 88% do investimento), particularmente Empreendimentos de Agroturismo (57% dos projetos e 74% do investimento contratado), mas abrangendo, igualmente, outro tipo de alojamento em espaço rural (p.ex., Casas de Campo, Parques de campismo e caravanismo), assim como, serviços de apoio ao turismo, p.ex., serviços de recreação e lazer, atividade pedagógicas, atividades turísticas associadas

à caça e pesca, e criação ou desenvolvimento de produtos turísticos na área do enoturismo e turismo equestre”.

Observa-se, assim, uma diversificação mono-centrada (dirigida às atividades turismo/lazer), com escasso aproveitamento de potencialidades económico--produtivas no espaço das explorações em atividades ligadas (p.e., “outras produções-tipo”, “produtos da quinta” e valorização energética de desperdícios), existindo apenas 30 projetos de transformação de produtos agrícolas, produção de bens resultantes de atividades de transformação ou de comercialização de produtos agrícolas produzidos na exploração. De referir o aumento substancial, nos últimos dois anos, de projetos relacionados com as energias renováveis, os quais passaram a representar 16,6% no número de pedidos de apoio. Ainda, assim destaca-se, de uma forma geral, a pertinência dos projetos face às necessidades específicas dos territórios rurais e aos impactos esperados nas explorações.

Relativamente ao emprego, os projetos contratados preveem a criação de 437 postos de trabalho, valor que sendo relativamente reduzido e estando abaixo da meta definida não deixa de ter um impacto positivo nas comunidades rurais, fortemente desertificadas.

Em termos globais, considera-se que os apoios concedidos no âmbito da Ação 3.1.1. são positivos para os territórios rurais, tendo inevitavelmente consequências positivas no aumento da qualidade de vida das populações rurais, na medida em que:

- Permitem diversificar as atividades das famílias rurais para atividades não agrícolas, criando novas fontes de rendimento dos produtores;
- Criam novas oportunidades de emprego em meio rural essenciais para a fixação e atração de população;
- Contribuem para a valorização das potencialidades dos territórios rurais, sendo a vertente de estruturação e consolidação do complexo de atividades do turismo/lazer a mais marcante,
- Potenciam o surgimento de novas atividades e serviços nas economias rurais.

COM 312 - Apoio à criação e ao desenvolvimento de empresas

QE1. Em que medida o apoio contribuiu para promover a diversificação e o espírito empresarial? Concentre a análise nas atividades mais importantes.

QE2. Em que medida o apoio promoveu oportunidades de emprego adicionais nas zonas rurais?

QE3. Em que medida o apoio contribuiu para aumentar a QE2. diversificação e o desenvolvimento da economia rural?

QE4. Em que medida o apoio contribuiu para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais?

A Ação 3.1.2. Criação e desenvolvimento de microempresas assume um papel-chave no contexto da diversificação e desenvolvimento de atividades económicas criadoras de riqueza e de emprego nos territórios rurais, sendo a Ação com maior procura e que permite uma maior variedade de atividades nas zonas rurais, sendo a que tem um maior investimento programado, e também aquela que concentra o maior volume de pedidos de apoio em termos de número e de montantes de investimento.

No final de 2013, esta Ação contava com 1.256 pedidos de apoio contratados e um investimento de cerca de 162 milhões de euros, dos quais 84 milhões de euros de despesa pública, o que embora represente apenas 1/3 dos projetos previstos, traduz um compromisso de 81% da dotação programada, mostrando a existência de um volume de investimento por projeto superior ao previsto.

Em termos sectoriais destaca-se a diversidade das atividades apoiadas, com o domínio dos serviços de apoio às empresas, seguido da restauração e similares, das indústrias transformadoras e do comércio a retalho, mas, existindo, igualmente projetos aprovados em áreas como o comércio por grosso, a agroindústria, os serviços de apoio à população, a construção e atividades imobiliárias, as energias renováveis, as atividades de diversão e recreativas, as tecnologias de informação e comunicação e o artesanato.

Estes projectos, embora nem sempre correspondam de forma direta à Estratégia Local de Desenvolvimento definida contribuem para promover a diversificação e o espírito empresarial e promover condições para a criação e desenvolvimento de iniciativas

empresariais nas zonas rurais tendo em vista a consolidação e diversificação do tecido económico, nomeadamente através da:

- produção de impactos junto dos promotores (beneficiários finais) quer viabilizando empresas existentes ou a criação de novas empresas, com criação de autoemprego e de alguns empregos adicionais, quer modernizando e aumentando a competitividade de empresas existentes;
- dinamização económico-empresarial e social dos territórios rurais e desta forma criando melhores condições para a fixação da população e para a atração de capital exógeno.

No atual contexto de crise económica, com elevados níveis de desemprego, os projetos apoiados têm, igualmente, um papel importante na promoção de novas oportunidades de emprego. Os pedidos de apoio contratados indicam a criação de 2.388 postos de trabalho, o que apesar de ficar abaixo da meta definida, não deixa de ser um importante contributo na criação de emprego nos territórios rurais neste contexto de crise, nomeadamente porque em vários casos se trata de criação do próprio emprego

Em síntese, considera-se que esta Ação contribui de forma positiva e decisiva para a dinâmica socioeconómica dos territórios rurais, sendo um importante estímulo para a dinamização das atividades económicas existentes, a diversificação económica e o surgimento de novas iniciativas empresariais, criando novas oportunidades de emprego e condições favoráveis para a fixação da população.

COM 313 - Incentivo a atividades turísticas

QE1. Em que grau a medida contribuiu para aumentar as atividades turísticas? Distinga entre as atividades realizadas nas explorações agrícolas e as outras atividades.

QE2. Em que grau a medida promoveu oportunidades de emprego adicionais nas zonas rurais?

QE3. Em que grau a medida contribuiu para melhorar a diversificação e o desenvolvimento da economia rural?

QE4. Em que grau a medida contribuiu para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais?

O desenvolvimento das atividades turísticas e de lazer no espaço rural constitui uma área de investimento e atividade que em sucessivas gerações da Iniciativa LEADER constitui uma relevante marca desta Abordagem, por ser um elemento-chave na dinamização dos territórios rurais, potenciando a criação de novas oportunidades económicas e de emprego através da valorização e do aproveitamento económico dos recursos endógenos (produtos locais, do património arquitetónico, cultural e natural,...).

Esta Ação tinha, no final de 2013, 630 pedidos de apoio contratados, estando comprometida 90% da dotação programada. Embora a Ação 3.1.3. tenha sido concebida tendo em vista estimular e consolidar e afirmar o potencial turístico dos territórios rurais, combinando intervenções materiais (construção e adaptação de alojamentos turísticos de pequena escala num leque alargado de categorias de estabelecimentos TER), com intervenções de natureza material (dinamização de produtos e serviços turísticos ligados ao meio rural, animação cultural, divulgação e marketing, etc.), observa-se uma concentração dos pedidos de apoio na componente de alojamento turístico (com mais de 80% dos pedidos de apoio e do investimento contratado), em especial na tipologia casas de campo.

O apoio a projetos de animação turística, criação e desenvolvimento de produtos e de rotas/percursos turísticos tem desta forma um carácter residual, revelando dificuldades de canalizar os investimentos apoiados para a dinamização de outras atividades do complexo Turismo/Lazer, complementares ao alojamento, designadamente produtos e serviços que permitam a valorização de componentes turísticas associadas aos recursos endógenos e a criação de sinergias com potencial de procura e de dinamização dos territórios rurais.

Em termos de emprego, os pedidos de apoio contratados preveem a criação de 983 postos de trabalho (79% da meta definida).

Globalmente considera-se que o apoio concedido para a dinamização das atividades turísticas e de lazer contribui positivamente para o desenvolvimento das zonas rurais, nomeadamente através da criação de uma rede qualificada de alojamento em espaço rural sem a qual muitos territórios, apesar das suas potencialidades, são apenas meros espaços de passagem, sem condições para que os turistas permaneçam mais tempo. O aparecimento destes novos projetos poderá assim constituir-se como um elemento dinamizador de correção de situações de desvitalização social e económica, quer pelas oportunidades de emprego que cria, quer pelo desenvolvimento de outras atividades complementares de animação e recreio e lazer.

COM 321 - Serviços básicos para a economia e a população rurais

QE1. Em que medida os serviços proporcionados contribuíram para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais? Distinga entre os diversos sectores em causa (comércio, serviços de saúde, transportes, TI...).

QE2. Em que medida os serviços proporcionados aumentaram o atrativo das zonas afetadas? Distinga entre os diversos sectores em causa (comércio, serviços de saúde, transportes, TI...).

QE3. Em que medida os serviços contribuíram para inverter o declínio económico e social e o despovoamento das zonas rurais?

Os serviços básicos são um elemento essencial na equiparação dos níveis de vida, na integração social das populações e na dinamização e desenvolvimento de atividades económicas. No caso dos territórios rurais, os serviços pessoais, de educação, cultura, saúde e entretenimento são primordiais para fixar população e atrair população e para a melhoria da qualidade de vida, mas também para construir enquadramentos económicos favoráveis à criação de novas oportunidades de investimento e de emprego. A questão do acesso a serviços básicos de apoio à população é, desta forma, um fator determinante na promoção da equidade, do desenvolvimento do território e na concomitante atratividade, de pessoas e empresas, sendo os apoios do ProDeR enquadrados na Ação 3.2.2.

Considerando, igualmente, a diminuição das redes de solidariedade familiar e insuficiência de respostas sociais de apoio a esta população e os défices de qualidade das respostas e valências existentes, esta Ação apresenta-se prioritária para o objetivo do aumento da acessibilidade e utilização por parte das populações das zonas rurais de serviços básicos de proximidade, potenciando a sua integração e valorização social e pode construir um instrumento sinérgico com outras linhas de ação, nomeadamente as inscritas no âmbito do apoios concedidos pelo FEDER e FSE.

Na Ação 3.2.2., em Dezembro de 2013, existiam 1013 pedidos de apoio contratados, os quais correspondem a um compromisso de 111% da despesa pública programada, indiciando uma adesão bastante positiva por parte dos atores locais, nomeadamente as IPSSs que concentram cerca de 70% dos pedidos de apoio e do investimento contratado, mas existindo também projetos apoiados de Associações e fundações privadas, da Administração Local e de outras entidades do sector Público, de Parecerias entre entidades Públicas e Privadas e de Cooperativas.

De uma forma geral, trata-se de projetos fortemente orientados para a cobertura de debilidades dos territórios rurais e onde se observa uma tendência de resposta, sobretudo a carências ao nível da inclusão social características de territórios de baixa densidade, contemplando um conjunto significativo de investimentos centrados no domínio do acompanhamento domiciliário a idosos e pessoas com deficiência (233 projetos); serviços de animação cultural, recreativa e desportiva de base local (117); serviços de apoio à infância (89 projetos); serviços itinerantes de apoio social 82 projetos. Para além destes domínios, existe ainda o apoio a um conjunto projetos de serviços de preservação e recuperação de práticas e tradições culturais, de refuncionalização de edifícios de traça tradicional e de serviços de apoio à população e a novos residentes.

Salienta-se no entanto, que 46% dos projetos são classificados como outros serviços básicos, abrangendo um conjunto bastante heterógeno de investimentos em áreas como os serviços de apoio a idosos e deficientes, centros sociais, cívicos e de formação, assim como ações de natureza mais imaterial.

De uma forma geral, trata-se de investimentos com elevada pertinência face às necessidades dos territórios de intervenção, contribuindo de forma decisiva para a melhoria da qualidade de vida das populações e para o aumento da capacidade de fixação e atração de população e novas iniciativas empresariais, tendo, igualmente, um contributo importante

para a criação de emprego, prevendo a criação de quase dois postos de trabalho nos projetos contratados.

COM 323 - Conservação e valorização do património rural

QE1. Em que grau a medida manteve o atrativo das zonas rurais?

QE2. Em que grau a medida contribuiu para a gestão sustentável e o desenvolvimento dos sítios Natura 2000 e outros locais de elevado valor natural, bem como para sensibilização ambiental da população rural?

QE3. Em que medida os serviços contribuíram para inverter o declínio económico e social e o despovoamento das zonas rurais?

A valorização do património rural, pela sua importância em termos de produto de suporte a diferentes atividades promotoras de desenvolvimento local-rural e pelo seu papel como símbolo de identidade, saberes locais e especificidade, constitui um elemento tradicionalmente valorizado nas Estratégias Locais de Desenvolvimento, inscrevendo-se na matriz de valorização dos territórios que sempre esteve presente na Abordagem LEADER.

A Ação 3.2.1. Conservação e Valorização do Património Rural foi, assim, concebida na perspetiva de tornar acessíveis à comunidade e atraíveis para o exterior os elementos patrimoniais e culturais dos territórios rurais. No final de 2013 estavam contratados 1.020 pedidos de apoio, totalizando um investimento de 92 milhões de euros (respetivamente, 102% e 89% das metas definidas).

Esta constitui uma das Ações com maiores níveis de adesão de todo o Eixo 3, onde no plano dos protagonistas das intervenções contempla um conjunto diversificado e abrangente de atores locais, incluindo as autarquias locais e outras entidades da administração pública, associações e fundações privadas, entidades privadas (empresas, empresários, agricultores) e IPSS, ainda que se destaquem as entidades da administração local (que concentram cerca de 1/3 dos Pedidos de apoio), as Associações e fundações privadas (com 22,5% dos Pedidos de apoio) e outras entidades do sector público (com 15% dos Pedidos de apoio).

O perfil de investimento por domínios de intervenção evidencia uma concentração dos apoios concedidos em duas vertentes:

- património construído através da sua recuperação e da funcionalização de edifícios de traça tradicional (concentrando cerca de 66% dos pedidos de apoio contratados)
- património cultural e natural, através do apoio a projetos de preservação e recuperação de práticas e tradições culturais, de criação e desenvolvimento de rotas/percursos, produtos turísticos e de centros de observação da paisagem, de animação cultural e recreativa de base local e de animação turística.

Este conjunto de projetos tendem a estabelecer complementaridades com PA aprovados no âmbito de Ações da Medida 3.1, nomeadamente na vertente de desenvolvimento das atividades turísticas, assim como, com a Ação 3.1.2 diversificando o conjunto de serviços culturais e recreativos, básicos e de apoio à população, aproximando serviços ligados ao domínio cultural das populações locais e aumentando a probabilidade de acesso aos mesmos.

Na medida em que por um lado, procuram responder a debilidades identificadas nos territórios, nomeadamente de degradação do património identificado, declínio das práticas e das tradições culturais, subaproveitamento dos recursos endógenos e falta de atividades de animação e, por outro, permitem o estabelecimento de sinergias com outros projetos considera-se que o perfil de PA contratados tem impactos esperados expressivos no território nomeadamente contribuindo para melhorar a atratividade das áreas rurais e para a qualidade de vida das populações locais, aproximando serviços ligados ao domínio cultural das populações locais e aumentando a probabilidade de acesso aos mesmos.

Simultaneamente o desenvolvimento de atividades de animação cultural e recreativa e a promoção de componentes turísticas constitui um importante contributo para a dinamização socioeconómica dos territórios rurais, criando condições favoráveis ao surgimento de novas oportunidades de negócio e de emprego.

A conservação e a valorização do património rural têm, na sua componente natural, um importante papel para a gestão sustentável e o desenvolvimento dos sítios Natura 2000, bem como para a sensibilização da população rural para a temática ambiental salientando-se a existência de 11 projetos relativos a centros de observação da paisagem/natureza e a criação de rotas /percursos em espaço de elevado valor natural.

Nesta lógica, e tendo em conta o perfil de intervenções aprovadas e em execução, os contributos desta Ação são visíveis as quatro principais dimensões de resultado esperado:

- Incrementar o atrativo das zonas rurais.

- Manutenção e restauração de heranças culturais e preservação do património arquitetónico tradicional inserido em meio rural.
- Preservação e recuperação de práticas e tradições culturais (por exemplo, ao nível do espólio documental e material, artes e ofícios, folclore, música, trajes, receituário gastronómico).
- Gestão sustentável e o desenvolvimento e outros locais de elevado valor natural, bem como para sensibilização ambiental da população rural (embora com efeitos mais residuais nos sítios Natura 2000).
- Promoção do aproveitamento turístico dos recursos endógenos.

Código 421 Executar projetos de cooperação que envolvam os objetivos selecionados nos termos da alínea a) (alínea b) do artigo 63.º do Reg.(CE) N.º 1698/2005

QE1. Em que medida o apoio contribuiu para promover a cooperação e incentivar a transferência de melhores práticas?

QE2. Em que medida os projetos de cooperação e/ou a transferência de melhores práticas baseadas na abordagem LEADER contribuíram para um melhor cumprimento dos objetivos de um ou mais dos outros três eixos?

A Cooperação, ao longo das várias gerações da Iniciativa Comunitária LEADER, foi-se afirmando como parte integrante da Abordagem LEADER, constituindo um instrumento complementar, mas integrante das Estratégias Locais de Desenvolvimento, que procura ligar a valorização dos territórios rurais ao acesso vs. partilha de experiências/ boas práticas, bem como a disseminação/ /transferibilidade/ importação de conhecimento e a geração de economias a partir da organização de redes e parcerias, assumindo que a cooperação contribui para a capacitação e reforço das competências dos GAL e para promover a valorização dos territórios e dos seus recursos endógenos, estimulando, igualmente, a inovação e a criatividade.

No âmbito do ProDeR, em paralelo com a definição da ELD, os GAL tiveram de apresentar, em 2009, um Plano de Cooperação, com a formulação da sua estratégia de cooperação,

definindo as áreas temáticas em torno das quais tinham intenção de desenvolver projetos, tendo sido apresentados 52 Planos de Cooperação contratados, no final de 2013.

No âmbito da Ação 3.4.1. – Cooperação Interterritorial foram contratados 19 projetos que corresponderam a 137 PA, num total de 7 milhões de euros de despesa pública, envolvendo 45 GAL, observando-se uma concentração muito elevada dos projetos nas áreas temáticas do “Turismo e Promoção dos territórios” e dos “Produtos locais”, ainda que existam, igualmente, projetos em áreas como “Meio ambiente e recursos naturais”, “Património histórico-cultural”, “Qualificação, participação e cidadania” e “Novas tecnologias”

No âmbito da Ação 3.4.2. Cooperação Transnacional foram contratados 26 projetos, com o envolvimento de 37 GAL, num total de 3,8 milhões de euros de despesa pública, tendo como principal temática de cooperação a “Qualificação, participação e cidadania”, seguida dos “Produtos locais” e “Turismo e promoção dos territórios”.

De acordo com o Estudo “Cooperação LEADER - Avaliação, monitorização e repertório de projetos, elaborado no âmbito do projeto Território Rurais em Rede II com o apoio do Programa para a Rede Rural Nacional, as principais dimensões de impacto da cooperação estão intimamente relacionadas com as motivações e os objetivos subjacentes ao desenvolvimento dos projetos de cooperação, produzindo um conjunto de efeitos nomeadamente ao nível de:

- Territórios de intervenção, sendo destacado o impacto dos projetos de cooperação na promoção de complementaridade com outros territórios rurais, assim como a partilha de ideias, conhecimento e experiências, contribuindo para a valorização e promoção do território.
- Sectores temáticos de cooperação, salientando a partilha de ideias, conhecimento e experiências e a promoção de complementaridades com outros territórios rurais, nomeadamente numa ótica de valorização económica dos recursos do território e de promoção da sua competitividade.
- Entidades parceiras, nomeadamente o desenvolvimento das capacidades das organizações participantes, através da transferência e apropriação de experiências, do reforço da capacidade de resposta da entidade face aos desafios que se colocam aos territórios e da partilha de ideias, conhecimento e experiências.

De uma forma geral, os GAL avaliam de forma bastante positiva os resultados alcançados com os projetos, constituindo muitos dos projetos apoiados uma sequência de outros

desenvolvidos anteriormente, facto que resulta também da necessidade de assegurar a continuidade daquelas atividades que, em muitos casos, se tornam inviáveis se não houver apoio financeiro.

O Estudo considera que os “projetos de cooperação são centros de produção de conhecimento, inovação e criação de respostas às problemáticas dos territórios rurais, através da mobilização e potenciação de competências e conhecimentos de todos os agentes envolvidos, fatores que conferem maior eficácia e eficiência às ELD”.

Em síntese, os apoios concedidos contribuíram para promover a cooperação e incentivar a transferência de melhores práticas nomeadamente em domínios-chave das ELD como o turismo, a promoção dos territórios e dos produtos locais. Ainda assim, os GAL consideram que existiram um conjunto de condicionantes ao desenvolvimento da Cooperação. De entre os aspetos menos positivos mencionados, salientando-se a duração de 2 anos (consideram que devia ser de 5 anos conforme a da ELD); a apresentação de candidaturas através de avisos que condiciona a apresentação de projetos durante o período definido e o desfasamento nos períodos de candidatura entre o Continente, as Regiões Autónomas e outros países.

5 INDICADORES DE IMPACTO

A informação aqui apresentada destina-se a fazer um ponto de situação na avaliação de indicadores de impacto que não eram analisados desde o Relatório de Avaliação de 2010 (Domingos *et al.* 2011), e enquadra-se no trabalho preparatório para a Avaliação *Ex-post*. Partindo da última avaliação, são identificados novas fontes de informação entretanto publicadas e constrangimentos ao trabalho que é necessário implementar para a avaliação *Ex-post*. São abordados os indicadores de impacto Reversão do Declínio da Biodiversidade e Manutenção do Elevado Valor Natural das Terras Agrícolas e Florestais.

5.1 Reversão do Declínio da Biodiversidade

No decurso do presente ano, Santana *et al.* (*in press*) apresentaram um trabalho de comparação de resultados de amostragem de aves dentro da ZPE e fora (área de controlo). O contrafactual considerado neste trabalho vai, na verdade, mais longe na medida em que se consideram dados de amostragem de aves no período 1995-1997, comparados com dados obtidos no período 2010-2012².

O âmbito deste trabalho foi circunscrito à ZPE de Castro Verde, o que limita a extrapolação dos resultados para outras áreas beneficiárias dos apoios agroambientais. Para além disso, alguns aspetos metodológicos deste trabalho justificam precaução na interpretação dos resultados no âmbito desta avaliação. Nomeadamente o facto da comparação ser feita entre áreas da ZPE e outras fora da ZPE, faltando a comparação entre áreas beneficiárias e não beneficiárias dos apoios agroambientais em cada um destes níveis territoriais de análise. A representatividade dos dados recolhidos dentro e fora das áreas beneficiárias, dentro e fora da ZPE, também não é dada a conhecer pelos autores. Quanto à análise dos níveis de biodiversidade, a aplicação de índices gerais de diversidade pode não ser a melhor abordagem quando os apoios agroambientais têm objetivos de conservação mais específicos, como a proteção da diversidade de um determinado grupo de aves, as aves estepárias, e entre elas a Abetarda em particular. A Equipa de Avaliação optou, no entanto, por apresentar os resultados dado que se referem à ITI com maior sucesso de implementação, pelo que podem ser potencialmente relevantes para se avaliar a sua eficácia no declínio da biodiversidade.

² Os resultados dever ser interpretados, portanto, como tendo a influência do anterior e do actual programa.

Apesar de cautelosos no que diz respeito à robustez dos resultados obtidos, os autores constatarem um aumento da biodiversidade na ZPE menos expressivo do que seria de esperar, o que atribuem ao impacto de diferentes tendências de alteração dos sistemas de produção agrícola dentro e fora da ZPE.

O estudo aponta para valores de abundância e riqueza das espécies estepárias mais baixos do que seria de esperar. A explicação avançada é a de que os apoios desligados providenciados pela PAC de 2003 têm promovido a intensificação da produção animal e a redução do mosaico da paisagem, associado ao aumento de pastagens em detrimento dos campos de cereal e lavrados, uma tendência mais marcada na ZPE do que fora e que os pagamentos agroambientais não têm terem conseguido, aparentemente, contrariar. Na zona de controlo verificou-se, por outro lado, a introdução progressiva de olival numa paisagem dominada por pastagens e culturas anuais, o que aumentou a diversidade de habitats e, provavelmente, o número e abundância de espécies generalistas.

Este tipo de resultado, por si só, é relevante na aferição da metodologia de cálculo do cálculo do Indicador Reversão do Declínio da Biodiversidade, pois dá indicação da necessidade deste ser adaptado localmente em função dos objetivos de conservação dos pagamentos agroambientais. No caso da ITI de Castro Verde, se a aplicação dos apoios se faz, sobretudo, em função do objetivo da proteção das espécies estepárias, o seu sucesso em termos de reversão do declínio da biodiversidade não pode ser medido de forma a ser penalizado por não promover o número e a frequência de outras espécies e comunidades. E esta conclusão aplica-se mesmo à diversidade das espécies estepárias, cujos índices não refletem a abundância das espécies-alvo mais importantes das medidas de proteção na ZPE.

No que diz respeito ao possível impacto de uma alteração dos sistemas de produção dentro da ZPE, com intensificação da produção animal, a interpretação dos resultados carece de uma análise conjunta da evolução do número de efetivos animais e da evolução dos cobertos de solo. Isto devido às especificidades da produção pecuária em Castro Verde. Por exemplo, a sementeira de cereal (cultura temporária) pode ser feita com o objetivo de providenciar alimento ao gado e depois permanecer no terreno a secar, podendo ser, então, classificada como pastagem semeada. A redução da área lavrada verificou-se, efetivamente, mas sobretudo por causa da condicionalidade do RPU. Manteve-se na ITI por causa do elevado risco de erosão.

5.2 Manutenção do Elevado Valor Natural das terras agrícolas e florestais

Tal como é referido em GPP (2013), o conceito de Sistemas Agrícolas e Florestais de Alto Valor Natural pressupõe a existência de atividades e superfícies agrícolas e florestais que, pelas suas características suportem elevados níveis de biodiversidade, diversidade de habitats ou valores de conservação. Alguns estão ainda associados a elevados valores paisagísticos.

No que diz respeito à caracterização do valor natural destes sistemas, é de referir o trabalho de Gonçalves *et al.* (2012), o qual avaliou a riqueza específica e o número de espécies de três grupos faunísticos presentes em 16 explorações agrícolas que se supõem beneficiárias dos apoios agroambientais e onde estão incluídos SAAV e outros;

- o olival tradicional em Trás-os-Montes,
- duas vinhas (em socalco, sendo uma de regadio e outra de sequeiro)
- um souto de produção de castanha no Douro,
- o milho para silagem no Baixo Vouga,
- a cereja na Cova da Beira,
- o arroz no Baixo Mondego,
- as culturas de hortícolas e de pêra rocha no Oeste,
- o milho na Lezíria do Tejo,
- o olival intensivo e o tomate para indústria no Alto Alentejo,
- a vinha (de planície) na península de Setúbal,
- as pastagens para ovinos no Baixo Alentejo e bovinos no Alentejo Central e
- os citrinos no Algarve.

Os resultados indicam que os maiores níveis de riqueza específica podem ser observados nas pastagens extensivas, seguidas das culturas permanentes. Em oposição, as explorações mais intensivas, com culturas anuais, são as que apresentam menores valores de riqueza específica pelas alterações mais significativas e frequentes dos habitats presentes.

No que diz respeito aos grupos faunísticos analisados, os resultados obtidos foram os seguintes:

- O maior número de espécies de anfíbios verificou-se na vinha tradicional de regadio e nas pastagens permanentes para ovinos, associado à existência de habitats aquáticos pouco profundos e com vegetação abundante;
- O maior número de répteis foi encontrado nas explorações de pastagens permanentes e de produção de citrinos, associado à existência de aglomerados de pedra que proporcionam condições favoráveis de abrigo e termorregulação. Ao contrário do que seria de esperar, não foram observadas muitas espécies na vinha tradicional e no souto, o que pode estar associado a problemas de amostragem;
- O maior número de espécies de lepidópteros foi observado, como seria de esperar, no cerejal, no olival tradicional e no souto, onde a diversidade e altura da vegetação herbácea associada à orla dos caminhos e à existência de orlas arbustivas e de orlas florestais criam habitats favoráveis. O menor número foi observado na exploração de hortícolas.
- O maior número de espécies de aves foi observado nas explorações com usos do solo mais extensivos e/ou incluídas em áreas protegidas ou classificadas. As explorações com usos de solo mais intensivos e estrutura de habitats mais artificial apresentaram menor número de espécies. O número de espécies registado nas pastagens e no milho para grão em parte deve-se também à maior dimensão das explorações amostradas, comparativamente com as restantes.

Estes resultados estão coerentes com os valores naturais subjacentes às classes de SAAVN propostas pelo GPP e devem ser considerados aquando da análise da variação das áreas destes sistemas ao longo do período de atribuição dos apoios do ProDeR.

O GPP tem vindo a publicar resultados para este indicador e que se apresentam na Tabela 2, sendo que os últimos publicados reportam-se apenas a 2011. Os valores apresentados dão indicação de um decréscimo de área em dois dos sistemas, "Arvenses extensivas" e "Olival de sequeiro", mas no geral verificou-se um acréscimo da área agrícola total com Alto Valor Natural. Em particular, aumentou consideravelmente a área associada aos sistemas "Policulturais tradicionais". Mas associar estes resultados ao impacto das medidas de apoio relevantes (Tabela 3) carece de uma análise espacial mais detalhada.

TABELA 2 VARIAÇÃO DA ÁREA AGRÍCOLA DE ALTO VALOR NATURAL ENTRE 2007- 2011

Sistemas Agrícolas de Alto Valor Natural (SAAVN)	2007 (ha)	2009 (ha)	2011 (ha)	Variação 2007-2011 (ha)	Variação 2007-2011 (%)
Policulturais tradicionais (mosaico)	30.905	38.981	57.351	26.446	86%
Arvenses extensivas	85.389	47.552	42.667	-42.722	-50%
Pastoreio extensivo seminatural (inclui montado)	1.143.572	1.352.047	1.332.115	188.543	16%
Olival de sequeiro	226.765	199.564	191.592	-35.173	-16%
Pomares de frutos secos de sequeiro	53.079	56.176	63.686	10.607	20%
Total	1.539.710	1.694.320	1.687.411	147.701	10%

Fonte: GPP, 2010 e 2013

TABELA 3 VARIAÇÃO DA ÁREA AGRÍCOLA DE ALTO VALOR NATURAL ENTRE 2007- 2011

Sistemas Agrícolas de Alto Valor Natural (SAAVN)	Apoio ProDeR
Policulturais tradicionais (mosaico)	Medidas e Ações 2.1, 2.2.1 e 2.4
Arvenses extensivas	Medidas e Ações 2.1, 2.2.1 e 2.4
Pastoreio extensivo seminatural	Medidas e Ações 2.1, 2.2.2 e 2.4 (e Ações 2.2.2 e 2.2.3 indiretamente por via da componente animal)
Olival de sequeiro e Pomares de frutos secos de sequeiro	Medidas e Ações 2.1, 2.2.1

À semelhança do que aconteceu com o indicador de Reversão do Declínio da Biodiversidade, a Equipa de Avaliação não teve acesso, até hoje, à informação desagregada da distribuição espacial dos apoios, de forma a poder produzir uma análise adequada dos efeitos dos apoios em oposição ao contrafactual. Mas Flores Ribeiro *et al* (in press) disponibilizaram os resultados de um estudo que se focou na modelação da dinâmica de alteração dos sistemas de produção agrícola no período 2000-2010, em estepe cerealífera, numa área de 210 000 ha que compreende a ZPE de Castro Verde.

Na interpretação dos resultados deste estudo devem ser considerados os seguintes aspetos: 1) a área analisada é muito superior à área da ZPE; 2) trata-se de um período de análise que mistura efeitos do anterior programa com alguns do atual programa, nomeadamente a oscilação das ajudas agroambientais associadas ao RURIS e ao ProDeR, e as condicionantes

à florestação introduzidas por este último. Todavia, no que aos apoios agroambientais diz respeito, as conclusões podem ser úteis para inferir o impacto do atual programa.

De acordo com os autores, os resultados parecem apontar para uma transição marcada de culturas agrícolas temporárias para sistemas especializados, e mais intensivos, de produção pecuária ou de culturas permanentes, acompanhada de um grande declínio nos sistemas tradicionais de rotação cereal-pousio e de pastoreio com ovelhas. Estas mudanças foram impulsionadas por fatores mais estruturais e conjunturais, como o tamanho da exploração agrícola, a qualidade do solo e a existência de montado. Os apoios agroambientais não têm sido suficientemente atrativos para as contrariar.

Nem todas estas mudanças têm sido, todavia, observadas na ITI Castro Verde. De acordo com LPN (2013), não se tem verificado o aumento significativo da área de culturas permanentes. No que diz respeito às conclusões dos autores sobre a possibilidade das restrições legais ao corte e manejo no montado poderem estar a promover a extensificação, estas não têm uma particular relevância no caso da ZPE pois o montado ocupa apenas uma área muito restrita.

6 CONCLUSÕES

Em termos globais o desempenho funcional e processual do **Subprograma 1** é globalmente bastante satisfatório, com uma taxa de execução e de compromisso de 71% e 121%, respetivamente. Destaca-se pela positiva a performance financeira das Ações 1.3.1. e 1.3.2., iniciada em 2012, aspeto que tinha sido identificado em Avaliações anteriores como pouco satisfatório e, que contribuíram para que no final de 2013, a Medida 1.3. tivesse toda a sua dotação comprometida e registasse uma taxa de execução de 66%. De destacar, contudo e pela negativa a baixa execução das Ações 1.6.3 (com níveis de execução na ordem dos 28%) e 1.6.5 (com uma taxa de execução de 38%).

Subprograma 2

O Subprograma 2 continua a ter a maior taxa de execução e não há alterações significativas a assinalar no desempenho da maioria das Ações do Subprograma 2. Alguns desequilíbrios entre valores de indicadores e metas estabelecidas foram já objeto de análise em avaliações anteriores. Merece apenas referência o bom desempenho da Medida 2.3 dado que os concursos se iniciaram mais tardiamente e que foram introduzidas alterações ainda em 2012.

O **Subprograma 3** em termos globais evidência níveis de adesão globalmente satisfatórios existindo, ao longo de 2013, um esforço significativo de atração de novos investimentos, tendo em vista a utilização das verbas programadas, e, simuladamente, de recuperação dos níveis de execução tradicionalmente dos mais baixos do ProDeR. No final de 2013, este Subprograma apresentava, assim, uma taxa de compromisso de 94% e uma taxa de execução de 57%.

Em termos globais, conforme evidenciado na resposta às Questões de Avaliação este Subprograma tem impactos significativos no dinamismo socioeconómico das zonas de intervenção objeto de Estratégias Locais de Desenvolvimento, salientando-se:

- no terreno económico: a dinamização do tecido empresarial e do empreendedorismo local; o desenvolvimento das atividades turísticas e de lazer no espaço rural; e a diversificação das atividades das explorações agrícolas em direção a atividades não agrícolas; atenuando a dependência das economias rurais e criando novas fontes de emprego e rendimento.

- no terreno social: a diversificação, qualificação e aumento da cobertura das respostas sociais, nomeadamente no apoio a idosos, deficientes e crianças; a dinamização de atividades e serviços de culturais, recreativos e desportivos e de apoio à população.

Os projetos na Abordagem Leader têm, desta forma, uma papel importante na mobilização do potencial endógeno dos territórios rurais e na geração de efeitos multiplicadores dos investimentos realizados contribuindo de forma integrada e complementar para:

- *Dimensão Socioeconómica*: Criação de emprego; Desenvolvimento do complexo de atividades do turismo e lazer; aumento da acessibilidade a serviços básicos; melhoria da densidade do tecido económico local.
- *Dimensão Sócio-cultural*: valorização do património rural; Aumento da atratividade económica e social do território.
- *Dimensão Económica e Territorial*: Fixação da população nos territórios rurais; Transformação dos recursos endógenos em fatores de competitividade; Aumento da atratividade do território; Potenciação do fator de identidade do território.

De destacar ainda, o contributo complementar induzido pelos projetos de cooperação os quais produzem conjunto de efeitos nomeadamente ao nível de:

- Territórios de intervenção, sendo destacado o impacto dos projetos de cooperação na promoção de complementaridade com outros territórios rurais, assim como a partilha de ideias, conhecimento e experiências, contribuindo para a valorização e promoção do território.
- Sectores temáticos de cooperação, salientando a partilha de ideias, conhecimento e experiências e a promoção de complementaridades com outros territórios rurais, nomeadamente numa ótica de valorização económica dos recursos do território e de promoção da sua competitividade.
- Entidades parceiras, nomeadamente o desenvolvimento das capacidades das organizações participantes, através da transferência e apropriação de experiências, do reforço da capacidade de resposta da entidade face aos desafios que se colocam aos territórios e da partilha de ideias, conhecimento e experiências.

O **Subprograma 4** tendo em expressão financeira reduzida no cômputo global do ProDeR apresenta um carácter transversal a todo o complexo de atividades agroflorestais, incluindo

um conjunto diversificado de apoios tendo em vista a promoção de fatores dinâmicos de competitividade nas atividades do sector agrícola e florestal.

Em termos globais e tendo em conta as várias Medidas/Ações (exceção para a 4.3.1.1, utilização dos serviços de aconselhamento), os níveis de compromisso refletem uma boa adesão a este Subprograma, existindo, igualmente, uma melhoria significativa dos níveis de realização ainda que continuem a ser dos mais baixos do Programa, o que em parte resulta da conjugação do arranque tardio dos projetos com o seu carácter plurianual.

Em termos de contributo deste Subprograma para a promoção da inovação do sector agrícola, florestal e agroindustrial destaca-se o papel da Medida 4.1. Cooperação para a Inovação e da Ação 4.2.2. Redes Temáticas de Informação e Divulgação, observando-se a existência de um conjunto heterogéneo de projetos, envolvendo atores diversificados, e abrangendo os sectores mais representativos nacionais, com contributos importantes para:

➤ Medida 4.1.

- Incremento de ganhos de eficiência e de valor ou obtenção de produtos novos ou diferenciados, aumentando da capacidade competitiva das empresas apoiadas, p.ex., em resultado da diversificação da gama de produtos transformados, da adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis e rentáveis, da melhoria dos níveis de qualidade e acondicionamento dos produtos colocados no mercado e de uma maior eficiência energética.
- Melhoria das condições de valorização de mercado dos produtos agrícolas e pecuários, em resultado de componentes de inovação dos projetos apoiados em domínios da cadeia dos produtos que potenciam os respetivos argumentos competitivos favorecendo as condições de acesso aos mercados e potencialmente o reforço dos respetivos índices de penetração.
- Reforço e promoção de uma cultura de inovação dentro das empresas do sector agrícola e agrotransformador e de colaboração entre o tecido empresarial e as entidades do SCTN, potenciando a cooperação, a disseminação e a transferência de melhores práticas.

➤ Ação 4.2.2

- Criação de uma nova filosofia de sistematização da informação sobre o sector agrícola, florestal, e agroindustrial, organizando o conhecimento técnico e científico disponível.

- Desenvolvimento de mecanismos facilitadores do acesso a conhecimentos técnicos por parte dos agricultores e ativos do sectores agrícola, alimentar e florestal, contribuindo para que informação técnica relevante chegue de forma mais eficiente e eficaz aos produtores, reforçando o seu conhecimento e a sua capacidade para desenvolverem a atividade de forma mais competitiva.
- Promoção da articulação e adequação entre a produção de conhecimento e os seus potenciais utilizadores.

7 RECOMENDAÇÕES

Na fase em que se encontra o Programa a formulação de Recomendações é claramente dirigida à gestão e operacionalização com vista ao encerramento do programa sendo o seu carácter transversal. Assim realça-se a necessidade de dar continuidade ao esforço que tem vindo a ser feito, com grande sucesso, pela AG de gestão do *overbooking* global do programa por via da continuidade da designada operação limpeza, monitorização do nível de execução do projetos encerrados face ao programado e alocação dos montantes potencialmente libertados para outras Medidas/Ações com maior défice orçamental face à procura. Reitera-se ainda a necessidade de se ultrapassar a dificuldade em alimentar o SIProDeR com informação residente no SIFAP, sendo que, se constatou que há capacidade operacional para que tal possa acontecer.

8 REFERÊNCIAS

- APA (2013). Relatório do Estado do Ambiente 2013. Lisboa. 204 pp.
- Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Porta, M., e Ferreira, G. (2011). Relatório Final da Avaliação Contínua de 2010 – Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (ProDeR). Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do ProDeR. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.
- Flores Ribeiro, P., Lima Santos, J., Bugalho, M.N., Santana, J., Reino, L., Beja, P. and Moreira, F. (in press). Modelling farming system dynamics in High Nature Value Farmland under policy change. *Agriculture Ecosystems and Management*.
- Gabinete Oliveira das Neves (2013), *Cooperação LEADER – Avaliação, monitorização e repertório de projectos*, Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, realizado no âmbito do projecto Território Rurais em Rede II com o apoio do Programa para a Rede Rural Nacional, 2013.
- Gonçalves, C., Lopes, A., Alcazar, R., Lagartinho, A. E leitão, D. (2012). Projecto-piloto para Avaliação da adequabilidade e impacto da implementação de medidas de incremento da biodiversidade em explorações agrícolas do continente. Relatório Global.
- GPP (2013). Desenvolvimento de indicadores agro-ambientais para identificação dos efeitos das políticas sobre o mundo rural. Ficha do Indicador “Área Agrícola e Florestal de Elevado Valor Natural”.
- GTAA (2008). O abandono da actividade agrícola. MADRP, Lisboa.
- Madureira, L, Magalhães, P-, Gabriel Silva, P-, Marinho, C., Oliveira, R. (2013). Economia dos Serviços de Ecosistema – Um guia para conhecer e valorizar serviços de agroecossistemas em áreas protegidas de montanha, Porto.
- LPN (2013) Relatório Inquérito-piloto. Agricultores da ZPE de Castro Verde 2012/2013. Alcazar, R., Fragoso, S., Silva, N., Lopes, M., Machado, I. (equipa técnica). Castro Verde.

- MAMAOT (2012). Relatório de Execução 2011: ProDeR, Programa de desenvolvimento rural. MAMAOT, Lisboa.
- MAM (2013). Relatório de Execução 2012: ProDeR, Programa de desenvolvimento rural. MAMAOT, Lisboa.
- Moreira, F., Ferreira, P.G., Rego, F.C., Bunting, S. (2001). Landscape changes and breeding bird assemblages in northwestern Portugal: the role of fire. *Landscape Ecology* 16: 175-187.
- Pinto Correia, T., Breman, B., Jorge, V., Dneboská, M. (2006). Estudo sobre o abandono em Portugal Continental. Análise das dinâmicas da ocupação do solo, do sector agrícola e da comunidade rural. Tipologia das áreas rurais. Estudo realizado ao abrigo do Protocolo de Colaboração assinado em Novembro de 2004 entre o MADRP e a Universidade de Évora, Universidade de Évora, Departamento de Planeamento Biofísico e Paisagístico. Évora.
- Santana, J., Reino, L., Stoate, C., Borralho, R., Rio Carvalho, C., Schidler, S., Moreira, F., Bugalho, M.N., Ribeiro, P.F., Lima Santos, J., Vaz, A., Morgado, R., Porto, M. and Beja, P. (2014). Mixed effects of long-term conservation investment in Natura 2000 farmland. *Conservation Letters* DOI: 10.1111/conl.12077 (on line at <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/conl.12077/abstract>)
- Terres, J.M., Nisini, L. and Anguiano, E. (2013). Assessing the risk of farmland abandonment in the EU. Final Report. JRC Scientific and Policy Reports.
- Verde, J., Zêzere, J.L. (2010). Assessment and validation of wildfire susceptibility and hazard in Portugal. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 10: 485-497.
- Verde, J.C. (2008). Avaliação da Perigosidade de Incêndio Florestal. Tese de Mestrado em Geografia Física. Especialização em Geografia Física, Recursos e Riscos Ambientais, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Departamento de Geografia, Lisboa.