



## Grupo de Reflexão Estratégica

# Orientações para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural

# Índice

	Pág.
<b>1. Enquadramento</b>	<b>3</b>
<b>2. Definição das prioridades nacionais / objectivos estratégicos</b>	<b>4</b>
<b>3. Identificação das prioridades temáticas / objectivos específicos</b>	<b>5</b>
<b>4 . Coerência com as prioridades comunitárias e nacionais</b>	<b>9</b>
<b>5 . Temas de reflexão temáticos e transversais</b>	<b>10</b>
<b>5.1 – Estratégia para a competitividade</b>	<b>11</b>
<b>5.2 – Inovação e I&amp;DE</b>	<b>16</b>
<b>5.3 – Formação Profissional e Conhecimento</b>	<b>18</b>
<b>5.4 – Actividade Agrícola, Ambiente e Paisagem</b>	<b>21</b>
<b>5.5 – Floresta</b>	<b>28</b>
<b>5.6 – Abordagem Leader</b>	<b>31</b>
<b>5.7 – Rede Rural Nacional</b>	<b>33</b>
<b>6. Mapa dos territórios rurais</b>	<b>36</b>

## Grupo de Reflexão Estratégica

### Orientações para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural

#### 1. Enquadramento

O Regulamento do Conselho<sup>1</sup> relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER, define o contexto estratégico comunitário para a política de desenvolvimento rural, para o próximo período de programação, entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013, em particular as orientações estratégicas para os programas nacionais, as prioridades e medidas.

Insere-se nas orientações estratégicas comunitárias, documento adoptado pelo Conselho de Ministros da União Europeia (Agricultura),<sup>2</sup> que apresenta as prioridades estratégicas comuns a todos os Estados Membros para a elaboração da sua programação nacional, integrando-as de forma coerente e complementar nas outras políticas comunitárias, em particular as políticas de apoio aos mercados e a política de coesão.

Neste quadro regulamentador, cada Estado Membro irá apresentar um Plano Estratégico Nacional que estabelece as prioridades conjuntas da acção do FEADER e do Estado Membro, conjugando as orientações estratégicas comunitárias e os seus objectivos específicos, de forma coerente e coordenada, com as orientações de política nacional.

**O Plano Estratégico Nacional (PEN) constitui, portanto, o instrumento de referência para a preparação da programação do FEADER, sendo concretizado através dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) subsequentes.**

Com vista à preparação do PEN e, posteriormente, do PDR, iniciou a administração uma avaliação e reflexão dos actuais instrumentos de política, em consonância com todo o enquadramento comunitário e nacional, apresentando-se, a seguir, uma síntese desta reflexão nas áreas de actuação consideradas mais relevantes.

Esta avaliação das políticas actuais insere-se num contexto de mudança a nível nacional, europeu e internacional, numa perspectiva que se pretende crítica e orientada para a sua melhoria ou substituição, e num exercício que se pretende em coerência com as orientações e políticas nacionais e comunitárias.

Trata-se de um documento de trabalho resultante exclusivamente duma reflexão interna de parte da administração, que pretende reflectir a discussão já realizada, apresentando-se, agora, à disposição de todos os agentes e actores que, directa ou indirectamente envolvidos, queiram participar no seu enriquecimento de forma construtiva e criativa.

<sup>1</sup> Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005

<sup>2</sup> Decisão do Conselho, doc 14455/05, ainda não publicada, disponível no site [www.gppaa.min-agricultura.pt](http://www.gppaa.min-agricultura.pt)

## 2. Definição das prioridades nacionais / objectivos estratégicos

O modelo europeu de desenvolvimento rural sustentável tem vindo a consolidar o carácter multifuncional da agricultura e dos sistemas agro-florestais exigindo que estes se afirmem, com racionalidade económica, numa tripla valência: económica - produtora de bens de mercado; ambiental - gestora de recursos e territórios; e social - integradora de actividades e rendimentos. Em consequência, uma estratégia de desenvolvimento rural terá, necessariamente, de ter subjacente o princípio da sustentabilidade global e assentar numa **actividade agrícola e florestal economicamente competitiva, ambientalmente equilibrada e socialmente estável e atractiva.**

Neste contexto, propõe-se a consideração de 3 objectivos estratégicos imediatamente decorrentes desta visão, a que acrescem dois objectivos transversais e fundamentais para o sucesso de quaisquer políticas públicas: o reforço da coesão territorial e social e a promoção da boa governança:

### 5 Objectivos estratégicos

- Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal
- Gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais
- Revitalização económica e social das zonas rurais
- Reforço da coesão territorial e social
- Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão sectorial e territorial

**O aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal, a gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais e a revitalização económica e social das zonas rurais,** emergem das grandes linhas estratégicas nacionais e inserem-se nas orientações comunitárias impondo-se, de forma natural, na estratégia de desenvolvimento rural.

A concretização desta estratégia apresenta-se, no entanto, particularmente crítica nas *regiões mais frágeis*, ameaçadas de despovoamento, economicamente deprimidas ou com fortes desvantagens naturais, impondo uma acção eficaz no sentido da reposição da atractibilidade dessas regiões, de forma a assegurar um desenvolvimento harmonioso do território. Assim, o **reforço da coesão territorial e social** apresenta-se como um pilar fundamental do desenvolvimento nacional, impossível de concretizar sem a intervenção de políticas activas de diminuição das assimetrias regionais.

A necessidade de eficácia e a procura da excelência ao nível de todas estas dimensões tem de ser assumida como um pressuposto indispensável em todos os processos de desenvolvimento e, conseqüentemente, do quadro de programação dos instrumentos de apoio à sua promoção. Para isso, o reforço da participação dos cidadãos nos processos de decisão e gestão do desenvolvimento pressupõe **a promoção da eficácia da intervenção das entidades**

**públicas, privadas e associativas na gestão sectorial e do território rural**, assume-se como um factor determinante na criação das condições para o desenvolvimento sustentável do País, e constitui-se como o quinto objectivo estratégico.

Para cada objectivo estratégico identifica-se, seguidamente, alguns **princípios orientadores** que deverão presidir às diversas áreas de actuação, de forma exemplificativa e não exaustiva, e que não devem ser confundidos nem com acções/medidas, nem com objectivos operacionais.

- **Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal**

Mediante a **criação e desenvolvimento de práticas de natureza empresarial** na agricultura e floresta, numa óptica de **orientação da produção para o mercado**, nomeadamente através da **inovação** e estabelecimento de **estratégias integradas e selectivas de fileiras** com vista à sua dinamização e sustentabilidade territorial, social e económica. A incidir também na modernização das empresas não abrangidas em estratégias de fileiras, mas que privilegiem o **investimento em bens intangíveis**.

- **Gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais**

Através da **valorização** das externalidades positivas criadas pelos sistemas agro-florestais e da **manutenção** dos valores naturais e paisagísticos associados ao espaço rural, bem como na **optimização** da utilização dos recursos naturais com vista à durabilidade dos sistemas, com particular incidência na gestão integrada da água e na mitigação dos efeitos das alterações climáticas.

- **Revitalização económica e social das zonas rurais**

Centra-se no desenvolvimento da **atractividade das zonas rurais**, através do desenvolvimento económico e criação de oportunidades de emprego, numa estratégia integrada de diversificação das actividades, acompanhada de aquisição de capacidades das populações locais. Integra um **novo conceito de ruralidade** em que a agricultura é, assumidamente, apenas uma das componentes.

- **Reforço da coesão territorial e social**

Descriminação de forma positiva dos **territórios mais frágeis sem sustentabilidade endógena económica e social**, através duma política pró-activa de **intervenção pública**. Implica uma actuação focalizada e discriminada a determinados níveis, sejam eles territoriais ou de natureza social e económica, em que a abordagem Leader tem um papel determinante na criação de novas oportunidades e perspectivas duráveis de crescimento e emprego.

- **Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão sectorial e territorial**

Criação das condições que permitam ultrapassar estrangulamentos bloqueadores da eficácia das entidades e agentes que actuam ao nível do desenvolvimento rural, através da implementação de uma **nova filosofia** e de **modelos de actuação simplificados**, passando por uma **qualificação adequada** de todos os intervenientes e pela **generalização do recurso às novas tecnologias**, garantindo **maior transparência**.

### 3. Identificação das prioridades temáticas / objectivos específicos

No âmbito das orientações estratégicas, identificam-se as principais prioridades temáticas, traduzidas em objectivos específicos e prioridades transversais.

- **Aumento da Competitividade dos sectores agrícola e florestal**

No que se refere à prioridade associada à **competitividade das empresas**, pressupõe-se uma actuação nos sectores agro-alimentar e florestal segundo uma abordagem de *cluster*. Procurando-se reforçar a inter-acção entre o tecido empresarial e o mercado, promovendo as sinergias entre a intervenção das empresas e o conjunto de entidades com elas correlacionadas (criação de infra-estruturas, produção de conhecimento e desenvolvimento tecnológico, formação e vulgarização), criando as condições adequadas para a sua estruturação, promove-se uma maior eficiência global na utilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos ou naturais. Esta actuação tem sentido associada a uma estratégia de **competitividade para o agri-business**, baseada em políticas de apoio e incentivo cuja aplicação terá de assentar em empresas que produzam melhor e diferente, optimizem recursos e assumam o risco inerente a um melhor posicionamento no mercado.

A interprofissão como forma superior de organização das fileiras, deverá ser desenvolvida de forma auto-sustentada, de maneira a constituir-se como a matriz de enquadramento da fileira, podendo assumir a forma privilegiada do seu desenvolvimento.

Esta visão da estratégia para a competitividade sustentável, numa óptica económica, social e territorial, pressupõe que seja concebida e desenvolvida com base nos seguintes objectivos específicos:

▪ **Incentivar a inovação e o desenvolvimento empresarial**

Tendo por princípio uma abordagem selectiva e integrada na concessão dos apoios, visa em particular a **melhoria da capacidade técnica e de gestão das empresas**, valorizando-se o empreendedorismo e o **desenvolvimento de novos produtos, processos e tecnologias**, adequando-os às necessidades da produção, transformação e comercialização. Para tal, é fundamental promover a **qualificação e difusão do conhecimento** e o **rejuvenescimento do tecido empresarial agrícola e florestal**.

▪ **Redimensionar a escala de produção**

A adequação à orientação para o mercado, de modo sustentável, pressupõe a modernização das empresas, mas também a **promoção da concentração da sua gestão e o aumento da dimensão económica**, nomeadamente através da valorização dos seus produtos. Para tal, deverão criar-se as condições necessárias para facilitar o **acesso ao mercado dos factores**, nomeadamente a terra e o financiamento.

▪ **Valorizar a qualidade e garantir a segurança alimentar**

A **valorização da qualidade certificada** dos produtos pressupõe o aumento da eficiência dos processos produtivos e tecnologias, mas também conseguir ganhos de escala na comercialização dos produtos e no acesso aos mercados através da melhoria da promoção e do marketing. Pressupõe ainda a actuação ao nível do **apoio à utilização de sistemas de controlo da qualidade** ao longo de toda a cadeia agro-alimentar e a **implementação de sistemas de rastreabilidade**.

▪ **Desenvolver estruturas de apoio aos sectores e qualificação das regiões**

Visa-se em concreto a melhoria da **eficácia na utilização das infra-estruturas** existentes e a promoção da **utilização dos serviços de apoio aos sectores**.

▪ **Gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais**

A melhoria da **gestão sustentável dos Espaços Rurais e dos Recursos Naturais** é concebida como objectivo a atingir de forma directa, enquanto actuante directamente no espaço

e na utilização dos recursos, ou pelas empresas, de forma indirecta, enquanto actores na implementação de uma gestão ambientalmente sustentável.

Os níveis de intervenção colocam-se em dois patamares. Por um lado, o da **exigência no cumprimento de normas obrigatórias**; por outro, o do **estímulo a comportamentos que produzam efeitos positivos adicionais**.

Enquanto intervenção directa, as medidas a reforçar visam a sustentabilidade de sistemas que tenham um efeito positivo do ponto de vista da actividade produtiva bem como na prestação de serviços ambientais. A última vertente será vantajosamente concretizada nalguns territórios de gestão mais complexa através de **intervenções territoriais integradas**, ancoradas em parcerias público-privadas.

Sempre que as produções decorrentes de modos de produção particulares ou de serviços prestados tenham potencialidades de ser remuneradas através do mercado, os apoios do tipo agroambiental deverão assumir carácter transitório.

A estratégia para uma gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais assentará nos seguintes objectivos específicos:

- **Manter a actividade agrícola ou florestal em zonas com condicionantes ou desvantagens naturais**

Visa a atenuação das desvantagens económicas resultantes da actividade agrícola ou florestal em zonas com *handicaps* ou condicionantes naturais, na sustentação das quais é reconhecido o efeito positivo da actividade (zonas desfavorecidas, algumas zonas rede natura).

- **Preservar os recursos naturais e a paisagem no âmbito da actividade agrícola e florestal**

No âmbito da actividade agrícola, através do incentivo à opção por modos de produção particulares, como os modos de produção integrada ou biológicos e à intervenção em terras agrícolas ou florestais de que resultem benefícios ambientais no âmbito da paisagem e da biodiversidade.

- **Tornar a floresta mais estável e resistente aos agentes bióticos e abióticos**

Mediante a introdução de acções de prevenção contra incêndios e de controle de agentes nocivos

- **Incentivar os sistemas florestais e agro-florestais compatíveis com o ambiente**

Através do apoio à florestação, adaptada às condições ambientais, bem como a implementação de sistemas que combinem agricultura extensiva e silvicultura sobre a mesma terra.

- **Promover a eco-eficiência**

Através do apoio/majoração do investimento e/ou valorização da adopção de práticas que privilegiem uma utilização mais eficiente dos recursos, numa perspectiva de crescimento sustentável

- **Revitalização económica e social das zonas rurais**

A revitalização económica e social das zonas rurais é um objectivo a partilhar pela política de desenvolvimento regional e pela política de desenvolvimento rural, no âmbito das respectivas áreas de intervenção. Serão estabelecidos critérios que permitirão identificar a fronteira dos diferentes fundos, quando tal se justifique.

No âmbito da intervenção do FEADER, propõe-se uma actuação que integrará a qualificação dos recursos humanos, a dinamização e o apoio a agentes económicos e sociais para promover a acessibilidade a uma melhoria de qualidade de vida por parte da população rural e a competitividade dos territórios locais em torno de eixos de desenvolvimento estruturantes.

Para o desenvolvimento desta actuação, na qual se considera vantajoso uma abordagem LEADER, mediante definição de territórios e de estratégias de desenvolvimento propostos por parcerias locais (GAL), proceder-se-á a um convite público, com caderno de especificações, que deverá enquadrar a apresentação das candidaturas por parte dos agentes.

Considera-se que a estratégia de revitalização económica e social das zonas rurais deverá ser concretizada através dos seguintes objectivos específicos:

- **Promover a qualidade de vida nas zonas rurais**

Através da implementação de serviços básicos para a população rural, nomeadamente serviços de proximidade, apoio à recuperação da envolvente patrimonial.

- **Promover a diversificação da economia e o emprego em meio rural**

Através da **dinamização da actividade económica em meio rural** com intervenção a nível da criação de microempresas e de serviços de apoio à economia, do desenvolvimento das actividades turísticas e de lazer, da conservação do património. No âmbito das explorações agrícolas, através do incentivo à diversificação para actividades complementares.

Do incentivo ao desenvolvimento e criação de novos negócios fará parte integrante o apoio ao desenvolvimento das competências necessárias à sua prossecução.

- **Desenvolver competências nas zonas rurais**

Pela promoção da aquisição de competências e da acessibilidade à informação dos agentes económicos e dos agentes de desenvolvimento rural

- **Reforço da coesão territorial e social**

O reforço da atractividade das zonas rurais a fim de inverter as tendências de declínio económico e social que levam ao seu despovoamento impõe a abordagem territorial como uma matriz transversal a todos os domínios de intervenção no quadro de desenvolvimento rural.

A análise do território nacional segundo características diferenciadoras da sua ruralidade (mapa em anexo), evidencia, no Continente, a urbanidade do litoral que transita para um rural profundo (pontuado por alguns aglomerados mais dinâmicos), através duma estreita faixa ainda com características marcantes de ruralidade (zona intermédia). As Regiões Autónomas são também marcadas por uma forte ruralidade.

O nível de vida da população, a densidade do tecido económico e as oportunidades de emprego são significativamente diferentes nestes territórios, com prejuízo para as zonas acentuadamente rurais.

A política de desenvolvimento rural considera prioritário para inverter esta situação:



- **a discriminação positiva das regiões mais frágeis no âmbito da aplicação das políticas nacionais e sectoriais;**
  - a priorização **das estratégias de intervenção integrada de base territorial** orientadas para a revitalização económica e social;
  - a **maximização das interações sinérgicas entre a malha urbana regional e os territórios rurais**, através da articulação coerente dos instrumentos de política regional e rural;
  - a **mobilização dos agentes locais na definição e na gestão do processo de desenvolvimento endógeno**, através do aprofundamento e reorientação das experiências de desenvolvimento local no âmbito da **nova abordagem LEADER**, da definição de **estratégias integradas** de base sub-regional.
- **Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão do desenvolvimento rural**
- |   |  |
|---|--|
| ▪ <b>Qualificar os agentes de desenvolvimento rural</b>   | <p>Visa-se uma abordagem activa da formação qualificada e da informação dos agentes para a obtenção da máxima eficiência, com particular atenção para o desenvolvimento de competências na concepção, gestão, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos.</p>  |
| ▪ <b>Aumentar os níveis de participação e responsabilização dos agentes na concepção e gestão das políticas</b> | <p>Gestão partilhada dos diferentes instrumentos de desenvolvimento rural ao nível sub-regional, local, a integração vertical, utilizando as parcerias, a cooperação, a ligação em rede.</p> <p>Incremento das parcerias público/privadas para concepção e concretização de intervenções territorialmente desconcentradas.</p> <p>Criação de órgãos consultivos mistos no acompanhamento e avaliação das medidas de política.</p> <p>Constituição da rede rural nacional para acompanhamento, avaliação e partilha de boas práticas a nível de todas as acções financiadas pelo FEADER</p>   |
| ▪ <b>Reorientar a intervenção das entidades para a satisfação do utilizador</b>                                 | <p>Visa contribuir para uma alteração profunda de comportamentos das entidades, complementando outras políticas e acções de intervenção de carácter transversal.</p> <p>Tem como pontos fulcrais promover e garantir a transparência, objectividade e conformidade com práticas adequadas à satisfação do utilizador final, através da simplificação do quadro regulamentar legal, dos procedimentos de candidatura, facilitar o acesso à situação do projecto, o encurtamento dos prazos de resposta por parte das entidades responsáveis pela gestão e pagamento. Para tal, é fundamental a implementação de um sistema de informação aberto e eficaz.</p> |
| ▪ <b>Potenciar a integração das novas tecnologias na acessibilidade, produção e gestão do conhecimento</b>      | <p>Investimento no desenvolvimento e incorporação das tecnologias de informação e comunicação (TIC) nos processos de implementação das políticas, adequando-os a uma sociedade mais aberta e global. Tem subjacente a utilização de plataformas electrónicas desde o momento da candidatura até ao momento de encerramento do projecto, como exemplo.</p>  |

#### **4. Coerência com as prioridades comunitárias e nacionais**

Os objectivos estratégicos e operacionais propostos para o Desenvolvimento Rural decorrem e integram-se de forma coerente e complementar na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável 2005-2015 (ENDS) e respectivo Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável 2005-2015 (PIENDS), bem como nos principais instrumentos que o suportam, em particular o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN), o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008 (PNACE), o Plano Tecnológico Nacional.

É igualmente garantida a coerência com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

Na definição dos objectivos, medidas e acções, quer da ENDS, quer do QREN, do PNACE ou do Plano Tecnológico, está subjacente a coerência com as orientações e políticas comunitárias, em particular as Estratégias de Lisboa e de Gotemburgo, garantindo-se, assim, a coerência global entre os diversos instrumentos da intervenção pública nacional e comunitária.

#### **5 - Temas de reflexão temáticos e transversais**

Apresentam-se, de seguida, temas específicos sobre áreas de maior importância para a definição da programação futura, resultantes de uma parte do trabalho de avaliação feito pela administração, colocando-os à disposição de todos para um debate alargado e contributos profícuos.

##### **5.1 - Estratégia para a competitividade**

##### **5.2 - Inovação e I&DE**

##### **5.3 - Formação Profissional e Conhecimento**

##### **5.4 - Actividade Agrícola, Ambiente e Paisagem**

##### **5.5 - Floresta**

##### **5.6 - Abordagem Leader**

##### **5.7 - Rede Rural Nacional**

## 5.1 - Estratégia para a Competitividade

O actual contexto de globalização e aumento da concorrência, acentuado pelas alterações profundas introduzidas com a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), iniciada em de Junho de 2003, em particular as medidas de apoio ao mercado e ao rendimento, numa opção de maior orientação para o mercado, torna obrigatória a necessidade das políticas de investimento do desenvolvimento rural se estruturarem em torno duma estratégia de competitividade.

Definir uma política com base numa estratégia de competitividade significa impulsionar, através de eficientes e equilibradas intervenções públicas de suporte, sejam financeiras ou administrativas, os actores e agentes económicos e sociais de forma que estes produzam a riqueza económica, de conhecimento e competência, e de valor ambiental. A única via coerente de promover o bem-estar, a criação de emprego e a distribuição do rendimento nas áreas e sectores que reúnem potencialidades para ser competitivos, é utilizar os fundos públicos para incrementar uma estratégia para a competitividade.

Os sectores agro-alimentar e florestal reúnem, a nível nacional, potencialidades suficientes para, com a intervenção supletiva e mobilizadora de políticas públicas, alcançar plataformas de competitividade sustentável muito relevantes, não só na dimensão económica mas, sobretudo, na dimensão territorial e social dos seus efeitos.

**O Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural apoia-se, assim, numa aposta estratégica da competitividade das fileiras agro-alimentares e florestais contribuindo, de forma preferencial, para a política nacional de desenvolvimento económico e social sustentáveis.**

De facto, os sectores agro-alimentar e florestal, envolvendo neste conceito toda a actividade económica desenvolvida na agricultura e na silvicultura, na transformação de produtos agrícolas e florestais, na prestação de serviços económicos, funcionais e ambientais, baseados ou relacionados com a agricultura, a floresta e as zonas rurais, e na produção do conhecimento tecnológico e sua distribuição, constituem verdadeiros **“territórios de oportunidades”** em termos de desenvolvimento.

**A abordagem estratégica do agro-alimentar e da floresta pressupõe que seja concebida e desenvolvida em dois eixos**, que se complementam de forma dinâmica e de efeitos convergentes.

Um **eixo vertical**, assente nos núcleos base empresariais dos sectores que promove o seu desenvolvimento, integração e cooperação; e um **eixo horizontal**, de fomento do desenvolvimento integrado dos territórios onde o agro-alimentar e a floresta, têm maior incidência na ocupação do espaço, das populações e ou da actividade económica.

Esta forma de abordagem poderá evitar que o incentivo à competitividade unilateral das empresas agrícolas, agro-industriais e silvo-industriais possa ser gerador de rupturas económicas e fracturas sociais, assim como predador de recursos e valores naturais nos

territórios onde desenvolvem a sua actividade. Os incentivos ao aumento da competitividade das empresas far-se-á, assim, num contexto de competitividade a ter em conta o indispensável e estratégico desenvolvimento sustentável.

Pretende-se desenvolver a estratégia de competitividade das empresas através de uma lógica de *cluster*. Deverão ser incluídas na intervenção, para além das empresas, igualmente um conjunto de entidades/instrumentos com elas correlacionadas (criação de infra-estruturas, produção de conhecimento e desenvolvimento tecnológico, formação e vulgarização e, ainda, a Administração Pública), de tal forma que, facilitando a sua estruturação, provoquem maior eficiência global na utilização dos recursos humanos, económicos, tecnológicos ou naturais.

Nesta óptica, toda a estratégia de competitividade para as fileiras agro-alimentares e florestais deverá basear-se na promoção de políticas de apoios e incentivos que tenham como pressuposto só ser possível atingir tal objectivo se basear em empresas que produzam melhor, produzam diferente, optimizem recursos e assumam o risco inerente a um melhor posicionamento no mercado.

Esta estratégia assentará nas seguintes vertentes fundamentais:

- 1. Desenvolvimento de instrumentos de intervenção integrados para aquelas fileiras agro-alimentares que se considera reunir as melhores condições, com sustentabilidade territorial, social e económica**, para poderem atingir níveis de competitividade relevantes e participarem positivamente na inversão da situação actual de sub-posicionamento quer no mercado interno, quer externo. No Continente, as fileiras dos produtos horto-frutícolas (num conceito vasto que inclui a produção alimentar e ornamental), do azeite, do vinho, da cortiça<sup>3</sup> e outras fileiras florestais são consideradas como preferenciais.

Na preparação destes instrumentos devem ser definidos objectivos nacionais de acréscimo de competitividade quantificados e medidos através de aumentos de quotas globais, quer no mercado interno, quer na exportação, níveis de organização empresarial, produção de novos produtos, por exemplo.

Os agentes económicos, através de organizações profissionais sectoriais, ou organizados em inter-profissão, em plataformas de intervenção e acompanhamento da gestão dos instrumentos, devem contribuir para a construção destes indicadores de *performance* e para a sua monitorização, avaliação e reformulação.

Os instrumentos deverão proporcionar:

- Uma **integração vertical efectiva** promovendo a melhor valorização da matéria-prima produzida em Portugal e criando, ao mesmo tempo, oportunidades de desenvolvimento das zonas rurais, bem como, através do processo de aumento do valor acrescentado, melhor distribuição de mais valias.

---

<sup>3</sup> Não se refere neste ponto a *fileira florestal* porque é alvo de abordagem específica; assume-se a *fileira da cortiça* pela sua forte inter-acção com os sistemas produtivos agrícolas.

- Uma avaliação tendencialmente baseada em **planos de investimento** das empresas, envolvendo as componentes materiais, financeiras e de recursos, em detrimento de avaliações casuísticas, baseadas em projectos parcelares de investimento.
- O **incentivo à utilização do conhecimento científico e tecnológico** nas empresas com vista à criação e produção de novos produtos, novos processos produtivos ou de gestão e organização empresarial.
- O **aumento dos níveis de qualificação** das empresas, não apenas através da formação profissional dos seus activos mas também do seu desempenho ambiental, de segurança e higiene.
- A **organização estrutural das fileiras** através de dinâmicas de concentração e ou cooperação nos domínios económico, financeiro, tecnológico ou de *marketing*.
- O enriquecimento competitivo das empresas através de **adequados investimentos nas componentes intangíveis** associadas ao desenvolvimento ou adaptação tecnológica, à certificação de processos produtivos e sistemas de organização, à promoção da qualidade orgânica, ambiental, alimentar e ética, à promoção e penetração nos mercados, incluindo a vertente da internacionalização.
- A **criação de alternativas e formas mais adequadas de financiamento dos investimentos** a fim de possibilitar maior equilíbrio nos capitais, conveniente desafogo da exploração e diminuição dos impactos de tesouraria de investimentos de médio retorno, assim como de reembolsos públicos.

**2. Desenvolvimento de instrumentos de apoio à modernização das empresas não abrangidas em estratégias de fileiras que privilegiam o investimento em bens intangíveis**, bem como na aplicação de normas e procedimentos ambientais, de bem-estar animal, de higiene e segurança alimentares. Estes instrumentos serão diferenciados, entre outros aspectos, pelos níveis de incentivos, devendo os incentivos não reembolsáveis ser destinados preferencialmente à inovação, ao ambiente e às componentes imateriais de investimento.

**3. Desenvolvimento de instrumentos de apoio, numa óptica integrada e de cooperação inter-empresarial, às empresas produtoras de produtos de qualidade certificada e à certificação da gestão florestal e da cadeia de custódia.** Este sistema de apoio deverá englobar não apenas incentivos ao investimento corpóreo mas, fundamentalmente, medidas incentivadoras da qualidade, da penetração de mercados, de garantia e acompanhamento da identidade. Estas medidas deverão ser desenvolvidas numa perspectiva estratégica, designadamente tendo em conta o impacto territorial, e por forma a evitar atitudes isoladas ou de excessivo mas pouco sustentável "acarinamento".

**4. Desenvolvimento de instrumentos de apoio a segmentos específicos,** designadamente jovens agricultores e pequenos investimentos.

- Os jovens agricultores serão discriminados positivamente através de incentivos majorados na 1ª instalação do potencial produtivo, bem como em medidas de suporte e de facilitação do acesso ao crédito para investimento e para acesso à terra, nos quais serão utilizados os montantes habitualmente utilizados em prémios. Estas medidas constituirão um *pacote* de facilitação e consolidação da actividade envolvendo, nomeadamente, componentes de formação, acompanhamento e aconselhamento, para além das anteriormente referidas.
- Para pequenos investimentos corpóreos, cujo impacto é reduzido, poderão ser utilizados mecanismos simples de micro crédito.

**5. Desenvolvimento de instrumentos para a captação de investimentos de elevado impacto regional e ou nacional,** em concertação, nomeadamente, com a política de promoção estratégica da Agência Portuguesa de Investimentos. Trata-se de desencadear, através de adequados pacotes de facilitação do investimento (incentivos financeiros, fiscais, administrativos), e sob a forma de negociação público-privada, uma atitude pro-activa de promoção de "territórios" ou oportunidades de investimento, nacional ou estrangeiro, designadamente no incremento de novas e alternativas fileiras competitivas.

**6. Desenvolvimento de instrumentos de apoio à infra-estruturação e ou à qualificação de regiões** com vista a proporcionar melhores condições para a produção competitiva, nomeadamente:

- Ultimeção da rede básica de grandes regadios e melhoramento de outros empreendimentos de alcance regional.
- Recuperação ou melhoramento progressivo de zonas afectadas por actuais ou potenciais fragilidades de natureza ambiental.
- Recuperação de áreas afectadas por incêndios.

**7. Desenvolvimento de instrumentos de engenharia financeira e de parcerias e co-participações do sistema financeiro** na promoção da competitividade, designadamente nas seguintes áreas:

- Capital de risco (Fundos nacionais e ou regionais), com vista à criação de novas empresas em áreas inovadoras, fusões e concentrações, redes de cooperação, nomeadamente na área tecnológica e de organização e gestão empresarial; investimentos estratégicos ou diferenciadores.

- Garantia Mútua, com vista ao melhor financiamento dos investimentos e à facilitação do acesso ao crédito por parte sobretudo das pequenas e médias empresas, bem como à consolidação de esquemas de apoio público nas empresas.
- Fundos de Investimento, com vista a possibilitar às empresas e agrupamentos de empresas a modernização das condições de produção e disponibilização de matéria-prima pelos fornecedores (agricultores) integrados ou associados, bem como o desenvolvimento de iniciativas de promoção institucional ou estratégias de internacionalização.
- Fundos de Investimento Imobiliário, com vista a dinamizar o mercado de terras agrícolas e florestais, contribuir para a regularização de preços e a possibilitar a disponibilização para novos empresários, em particular jovens.
- Fundos Mutualistas de Calamidades com vista, em complemento a indemnizações dos seguros de colheita e outros mecanismos de gestão e prevenção de crises, a garantir às empresas sinistradas por calamidades e catástrofes não previstas, a reposição do potencial de produção.

**8. Desenvolvimento de instrumentos de incentivo à utilização de unidades de prestação de serviços de aconselhamento técnico, informativo e de gestão aos agricultores**, com base num modelo de competência, acreditação e fiscalização de parceria público-privada.

**9. Desenvolvimento de instrumentos de minimização dos custos de contexto do investimento:**

- Generalização do acesso electrónico dos promotores ao sistema de informação e gestão de candidaturas.
- Estabelecimento de acordos de viabilização de investimentos em áreas sensíveis, designadamente áreas abrangidas pela Rede Natura, que possibilitem o conhecimento adequado das regras de natureza ambiental, sob a forma de cadernos de encargos, a observar pelas empresas. Deverão ser acompanhados de simplificação e rapidez no processo decisório, com um sentido evolutivo para a dispensa de vistos ou licenciamentos prévios e um aumento das acções de acompanhamento e medidas sancionatórias fortes, de carácter administrativo, sem prejuízo de outro tipo de sanções, em situações de maior gravidade.

## 5.2 - Inovação e I&DE

### Desenvolvimento de Novos Produtos/Processos e Tecnologias

Portugal assumiu, nas suas prioridades estratégicas de desenvolvimento, como factor determinante para a modernização e crescimento económico, a opção por um conjunto de estratégias integradas, de cariz transversal, em que o conhecimento, a tecnologia e a inovação são uma peça central.

O aumento do conhecimento científico e tecnológico e o incremento da inovação, visando o reforço da competitividade da economia e a coesão e desenvolvimento da sociedade portuguesa, é por sua vez, um objectivo central da política nacional para a Ciência e Tecnologia. Neste contexto, o Plano Tecnológico apresenta um conjunto consistente de medidas de política para a sua concretização.

No quadro do desenvolvimento rural, a inovação insere-se naturalmente numa estratégia de desenvolvimento sustentável, promovendo a competitividade das empresas e a valorização dos territórios rurais. Constituirá factor determinante na melhoria da capacidade:

- de gerar um crescimento sustentado da produtividade, estando esta associada à mobilidade, afectação e qualidade dos factores produtivos;
- de valorizar a diferenciação dos produtos;
- de dinamizar estratégias de valorização de factores de competitividade territorial.

Neste âmbito, a inovação deverá ser entendida como um conceito alargado. Pode abranger várias dimensões, tecnológica, comercial, financeira, organizacional, bem como processos de difusão e capacidade para utilizar e valorizar conhecimentos já existentes que, ao serem aplicados, geram um impacto económico tão ou mais relevante do que a inovação em sentido estrito.

**A I&D, enquanto geradora de conhecimento e desenvolvimento tecnológico, assume papel fundamental no processo de inovação, desde que consiga integrar (responder e incrementar) as necessidades dos agentes económicos e sociais.**

De facto, o sucesso da I&D deve assentar numa estreita articulação entre o conhecimento científico e as actividades económicas, em que tanto as estruturas de desenvolvimento tecnológico e demonstração, como o sector empresarial, são parte envolvida e actuante.

A política actual de investigação agro-florestal, em Portugal, tem um perfil institucional muito vincado, continuando a ser insuficiente face às necessidades de desenvolvimento do sector. O sector privado, participando nalgumas entidades e Centros Tecnológicos, encontra-se pouco desenvolvido, o que constitui um elemento de bloqueio da capacidade de progressão científica e tecnológica, limitando o potencial de transferência de conhecimento técnico e tecnológico para o tecido produtivo agro-florestal.

O facto do modelo ser relativamente fechado no âmbito da investigação agrícola, leva à ausência de uma articulação estreita e eficiente entre estas instituições e os agentes



económicos do sector (agricultores, organizações agrícolas e agro-indústrias). Por outro lado, os mecanismos de apoio à utilização, por parte dos agentes económicos, dos resultados da investigação obtidos nessas estruturas de investigação e de base tecnológica, estão inadequados relativamente às suas necessidades.

A implementação de estratégias de introdução de novas tecnologias encontra-se condicionada pela fragilidade financeira da maior parte das organizações. Contudo, é o défice em capital humano que constitui o bloqueio mais marcante à adopção de processos tecnológicos inovadores e à utilização de novos métodos de produção.

No quadro regulamentar do FEADER não se encontram explicitadas orientações que conduzam a medidas estritamente de desenvolvimento experimental. É dada ênfase, no entanto, ao apoio à adequação e articulação dentro de fileiras, ao se incluir a promoção da cooperação entre os produtores primários na agricultura e na silvicultura, a indústria transformadora e/ou outras partes interessadas para a elaboração de novos produtos, processos e tecnologias na agricultura, no sector alimentar e no sector florestal<sup>4</sup>.

No novo quadro de desenvolvimento rural está, pois, subjacente uma óptica de enquadramento directamente associada à inovação, mas em que o factor de integração entre o tecido produtivo, transformação e comercialização assume um papel determinante. Para que seja possível a existência de sinergias e complementaridade entre o esforço de desenvolvimento do sector e a evolução do conhecimento científico e tecnológico, será necessário concretizar uma nova abordagem no domínio do desenvolvimento experimental e demonstração.

Assim, propõe-se uma abordagem baseada em **projectos integrados de desenvolvimento de produtos, processos ou tecnologias, sempre assentes em parcerias público-privadas, com maior adequação às necessidades dos parceiros produtivos, indústria ou comercialização, e em que a articulação com o desenvolvimento experimental seja concretizada mediante a contratualização com entidades de investigação institucionais ou privadas**. Relativamente à lógica actual, haveria uma inversão do conceito de proponente, e em que os **domínios de intervenção englobariam, para além das áreas da produção, também a reengenharia dos processos produtivos, organizacionais e de mercado, visando uma maior eficácia no sistema**.

**Esta abordagem deverá articular-se com as medidas relacionadas com a própria formação profissional**, de modo a assegurar a necessária difusão do conhecimento e desenvolvimento tecnológico, factor determinante dessa mesma eficácia.

<sup>4</sup> Subalínea iv) da alínea b) do artigo 20º e artigo 29º do Regulamento 1698/2005.

### 5.3 - Formação Profissional / Conhecimento

A concretização da visão de um país competitivo, garantindo-se a sustentabilidade do desenvolvimento e a coesão social implica, necessariamente, para além da valorização dos processos e actividades económicas, igualmente a incorporação da qualificação, conhecimento, capacidade de gestão, tecnologia e inovação, elevando o nível cultural da sua população.

As constantes modificações da nossa sociedade, as alterações introduzidas nos sistemas económicos e nas organizações decorrentes da evolução tecnológica, de novos processos produtivos e de gestão, reflectem-se ao nível das competências exigidas, num quadro de uma crescente reconfiguração das funções e qualificações.

A capacidade de resposta aos desafios da sociedade do conhecimento passa, assim, obrigatoriamente por um maior e melhor investimento nas pessoas, através de um processo de aquisição de conhecimentos, capacidades e competências, de modo a criar as condições para garantir, simultaneamente, a sua empregabilidade e adaptabilidade, bem como a capacidade de resposta das organizações e dos territórios às exigências da competitividade e da sustentabilidade.

Se acrescentarmos a este quadro geral a existência duma população rural envelhecida e com níveis de literacia dos mais baixos da União Europeia, da aposta na requalificação dos recursos humanos envolvidos dependerá o sucesso dos objectivos agora propostos para um desenvolvimento sustentável.

**Considera-se, portanto, indiscutível a existência de medidas associadas à formação profissional e informação no âmbito dos instrumentos de política de desenvolvimento rural. Para garantir a sua eficácia considera-se determinante a fixação duma nova abordagem e objectivos. Nesta óptica torna-se indispensável, em paralelo, promover a qualidade da formação e das entidades formadoras, com uma maior adequação às necessidades da procura.**

A abordagem relativa à Formação Profissional<sup>5</sup> tem, no actual quadro comunitário de apoio, uma incidência transversal ao conjunto de objectivos específicos do Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO), visando a contribuição para a melhoria das competências e qualificações dos activos do sector, nomeadamente ao nível da capacidade empresarial e técnica, para além da requalificação da estrutura de gestão da formação profissional sectorial.

A natureza e âmbito da medida de enquadramento (medida 7) são, neste contexto, marcadamente sectoriais, destinando-se prioritariamente aos activos que trabalham na agricultura, pecuária, florestas e actividades em meio rural.

---

<sup>5</sup> Por definição, e no contexto da Educação e Formação ao Longo da Vida, às intervenções da formação profissional, de natureza extra-escolar, cabe, em cada caso concreto e de forma continuada e permanente, proceder à qualificação, ao aperfeiçoamento, à especialização, à reconversão, à reabilitação ou à integração sócio-profissional dos que se encontram no mercado de trabalho ou que a ele pretendam aceder.

A intervenção contribui, sobretudo, para a melhoria da empregabilidade dos activos empregados, tendo como principais valores acrescentados induzidos a qualificação dos activos e a dinamização/modernização da base produtiva agrícola.

A formação profissional desenvolvida assenta, sobretudo, em conteúdos relacionados com a produção, revelando-se insatisfatória ao nível de uma actuação orientada para o mercado, nomeadamente ao nível da comercialização e marketing, mas também nas áreas de gestão e administração, onde poderiam ser difundidas competências em matéria de reorganização de processos de trabalho. Verifica-se, ainda, um fraco desenvolvimento em áreas complementares e alternativas, importantes numa óptica de multifuncionalidade das explorações. São ainda de assinalar a baixa performance e fraca recorrência ao nível do instrumento de reforço e requalificação da estrutura de gestão de formação, evidenciando uma desadequação do modelo existente.

Os apoios concedidos são externos ao actual FEOGA-Orientação, inscrevendo-se no âmbito do regulamento específico do Fundo Social Europeu (FSE), e consubstanciam uma oferta de formação promovida, fundamentalmente, por entidades formadoras ou outros operadores acreditados para o efeito.

**No âmbito do FEADER**, a formação profissional é enquadrável nos **Eixo 1** – Aumento da Competitividade dos sectores agrícola e florestal<sup>6</sup> e **Eixo 3** – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural<sup>7</sup>. O FEADER refere como destinatários da formação profissional as pessoas em actividade nos sectores agrícola, alimentar e florestal e outros agentes económicos

No futuro quadro de desenvolvimento rural e no enquadramento referenciado, as opções para uma estratégia nacional para a formação profissional passam pelas seguintes alternativas:

- **Não existência de uma medida específica para a formação profissional**, quando os apoios à formação são considerados no âmbito de um projecto integrando várias componentes, entre elas a formativa. Neste caso, esse despesa deverá ser elegível no âmbito da medida correspondente à componente dominante.
- **Existência de uma medida específica, cujas elegibilidades integrem a formação profissional**, nos casos em que os projectos tenham uma componente exclusiva ou principalmente formativa.

A formação profissional tanto pode ser **apoiada no contexto da oferta**, em que se apoiam as entidades promotoras de cursos de formação, como **associada à procura**, apoiam-se as entidades interessadas em garantir a qualificação e a melhoria profissional dos respectivos trabalhadores que beneficiem de acções de formação específicas e apropriadas.

---

<sup>6</sup> Subalínea da alínea a) do artigo 20º do Regulamento 1698/2005, medida para a formação profissional e acções de informação, incluindo a divulgação de conhecimentos científicos e práticas inovadoras, para pessoas em actividade nos sectores agrícola, alimentar e florestal.

<sup>7</sup> Alínea c) do artigo 52º do Regulamento 1698/2005, medida para a formação e informação de agentes económicos que exerçam actividade nos domínios abrangidos pelo eixo 3 e alínea c) do artigo 59º - formação do pessoal envolvido na preparação e execução de uma estratégia local de desenvolvimento.

Por outro lado, os apoios financeiros disponíveis no âmbito do FSE têm sido um instrumento fundamental para a concretização dos objectivos em matéria de qualificação, tendo-se, no entanto, presente a necessidade de uma maior lógica de racionalização e adequação às necessidades da procura no uso dos recursos financeiros disponíveis.

A avaliação das opções apresentadas sugere, como mais consistente, uma **abordagem mista**, com um modelo de formação baseado em dois formatos:

- **Um sistema com financiamento preferencialmente FSE, que manteria a lógica de oferta de formação, abarcando toda a formação obrigatória para o exercício da actividade**
- **Um sistema com financiamento FEADER, assente numa abordagem dinâmica da procura, prioritariamente associada ao projecto ou plano de investimento / desenvolvimento.**

Esta opção introduz um **percurso de transição** entre o sistema de formação actual, que configura uma abordagem pela oferta formativa, com financiamento preferencialmente FSE, e uma abordagem que se requer mais dinâmica da procura, com apoios FEADER. Está subjacente a flexibilidade necessária para o enquadramento no FEADER de situações de oferta formativa que, em determinadas áreas, por via da sua especialização, requeiram a existência da oferta de acções de formação direccionadas. Introduce-se, assim, uma **lógica de especialização na formação profissional a assegurar via FEADER**, assente na procura de formação profissional pelos activos do sector agro-florestal.

É necessário, no entanto, ter em consideração que **as soluções em termos de recorrência à formação dependerão da dimensão das empresas/tipo de agentes**.

De facto, tanto no caso de um projecto integrando a formação profissional como componente não dominante, como no caso de um projecto principal ou exclusivamente formativo, podem-se verificar as seguintes situações: a entidade interessada organiza e executa a acção de formação recorrendo aos meios próprios, contrata uma entidade especializada para organizar e realizar a acção de formação ou inscreve os trabalhadores/agentes em cursos/acções de formação oferecidos pelo mercado dos serviços de formação.

Quando os projectos se reportam a empresas de grande ou média dimensão, à partida podem considerar-se qualquer das hipóteses, recursos próprios, contratação de serviços externos ou recurso ao mercado. Contudo, para as pequenas ou micro empresas, ou mesmo agentes de desenvolvimento local, será mais viável a recorrência ao mercado (cursos oferecidos pelas empresas especializadas, por iniciativa destas ou por solicitação de um conjunto de entidades interessadas).

A perspectiva de desenvolvimento de competências, em qualquer fase da vida, representa uma **mudança relativamente ao modelo actual, e implica o envolvimento de vários agentes**: Estado, empregadores, parceiros sociais, entidades formadoras e outros, com uma maior partilha de responsabilidades entre todos, de modo a que a oferta disponibilizada responda às efectivas necessidades individuais e organizacionais da procura.

Paralelamente à capacidade de intervenção do Estado no desenvolvimento de acções de formação vocacionadas para públicos específicos, enquadradas nas prioridades da política de formação profissional, as diversas formas de cooperação e parcerias público-privadas têm igualmente um **papel dinamizador**, contribuindo, em especial, para o **desenvolvimento sustentado da oferta de formação** ao nível sectorial e regional. Cabe, no entanto, ao sector privado o reconhecimento das vantagens da formação, tendo presentes os objectivos nacionais de competitividade, inovação e qualificação, para o que será necessário criar as **condições para uma cultura de conhecimento**.

#### 5.4 - Actividade Agrícola, Ambiente e Paisagem

Os objectivos de sustentabilidade definidos pela Comunidade em Göteborg (2001) estabelecem que “Um sólido desempenho económico tem de ser acompanhado de uma utilização sustentável dos recursos naturais e de níveis sustentáveis de produção de resíduos, mantendo a biodiversidade, preservando os ecossistemas e evitando a desertificação.”

Na persecução destes objectivos o FEADER enuncia que “O apoio a métodos específicos de gestão do espaço rural deve contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando os agricultores e detentores de áreas florestais, em especial, a empregar métodos de utilização das terras compatíveis com a necessidade de preservação do ambiente e paisagens naturais e de protecção e melhoria dos recursos naturais”<sup>8</sup>, explicitando que, entre as áreas-chave a considerar, contam-se:

- A biodiversidade;
- A gestão dos sítios Natura 2000;
- A protecção dos recursos hídricos e dos solos;
- A atenuação das alterações climáticas, incluindo a redução das emissões de gases com efeito de estufa;
- A redução das emissões de amoníaco;
- A utilização sustentável de pesticidas.

Estas prioridades são reafirmadas nas orientações estratégicas comunitárias para o desenvolvimento rural que identificam **três domínios prioritários** no que toca à melhoria do ambiente e do espaço natural: a biodiversidade e a preservação dos sistemas agrícolas e silvícolas de elevado valor natural; a água; as alterações climáticas, propondo a sua concretização através de algumas acções-chave:

- Promover serviços ambientais e práticas agrícolas respeitadores dos animais;
- Preservar o espaço natural cultivado;
- Combater as alterações climáticas;
- Reforçar a contribuição da agricultura biológica;
- Incentivar as iniciativas económicas/ambientais vantajosas para todos;

<sup>8</sup> Considerando (31) do Regulamento 1698/2005

- Promover o equilíbrio territorial.

Estes princípios orientadores e áreas de actuação prioritárias encontram-se vertidos nos objectivos específicos e configuração das várias intervenções previstas no FEADER que concorrem para a melhoria do ambiente e da paisagem rural, nomeadamente:

- Pagamentos aos agricultores para compensação de desvantagens naturais em zonas de montanha e noutras zonas;
- Pagamentos Natura 2000;
- Pagamentos relacionados com a Directiva Quadro da Água;
- Pagamentos agro-ambientais;
- Pagamentos relacionados com o bem-estar dos animais;

Em Portugal estão em aplicação os pagamentos compensatórios para as zonas desfavorecidas (Indemnizações Compensatórias) e os pagamentos de serviços ambientais (Medidas Agro-Ambientais).

As **Medidas Agro-Ambientais** desdobram-se num conjunto significativo de intervenções:

Grupo I – Protecção e melhoria do ambiente, dos solos e da água;

Grupo II – Preservação da paisagem e das características tradicionais nas terras agrícolas;

Grupo III – Conservação e melhoria de espaços cultivados de grande valor natural;

Grupo IV – Conservação de manchas residuais de ecossistemas naturais em paisagens predominantemente agrícolas;

Grupo V – Protecção da diversidade genética;

Planos Zonais – Garantir a continuidade da actividade agrícola em moldes sustentáveis, promover a biodiversidade e a gestão adequada dos *habitats*.

A avaliação da execução e resultados obtidos pela aplicação destas medidas, levada a cabo pelo IDRHA, no contexto dos trabalhos de preparação destas intervenções para o próximo quadro de programação, aponta no sentido de ser necessário proceder a uma reestruturação das mesmas.

Mais especificamente no que se refere às MAA, a proposta central é a da necessidade de uma revisão das medidas actuais, no sentido quer da sua simplificação, quer da reavaliação dos seus objectivos e/ou elegibilidades. O resultado pretendido é concentrar o esforço num leque de medidas que garantam formas de intervenção mais exigentes e eficazes.

As medidas a reforçar visam a sustentabilidade de sistemas que tenham um efeito positivo sobre o ambiente, quer do ponto de vista da actividade produtiva (modo de produção biológico, produção integrada), quer do ponto de vista da prestação de serviços ambientais (raças e variedades autóctones e preservação de determinadas características agronómicas/rurais com interesse paisagístico ou de biodiversidade).

As alterações propostas encontram-se, assim, em consonância quer com as prioridades comunitárias, quer com os princípios orientadores do ordenamento do espaço rural e gestão sustentável dos recursos naturais, previstos para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural 2007-2013.

Partindo deste quadro de referência considera-se que a formatação das medidas inseridas nesta área temática devem assentar nos seguintes pressupostos de base:

- **A obrigatoriedade do exercício da actividade agrícola (produção vegetal e animal) completa;**
- **A minimização dos efeitos negativos da actividade agrícola deve nortear-se pelo princípio de aumentar, em termos regulamentares, as exigências relativamente às boas condições agrícolas e ambientais;**
- **As actividades integradas no mercado que asseguram uma correcta valorização dos produtos através do mesmo devem deixar de ser apoiadas, ou sê-lo apenas numa fase inicial de reconversão produtiva;**
- A necessidade de assegurar a articulação dos objectivos ambientais com os outros instrumentos disponíveis no FEADER, em particular os do Eixo 1 referentes aos produtos com qualidade certificada, e que se cruzam com as medidas do Eixo 2 ao nível da biodiversidade, agricultura biológica e produção integrada;
- **A abordagem territorializada deve ser prioritariamente concretizada através de Intervenções Territoriais Integradas (ITI);**
- **Estas ITI devem ser perspectivadas numa óptica de gestão integrada das intervenções do desenvolvimento rural (Eixos 2 e 3) num dado território, podendo ser mais ou menos abrangentes, em função dos objectivos que se pretendam atingir. Estas intervenções, sempre que adequado/possível, devem ter um carácter colectivo;**
- Deve-se privilegiar, sempre que se considere relevante, nomeadamente nas intervenções territorializadas, (ITI, Rede Natura), a articulação da delimitação territorial com outras zonagens de outras medidas em aplicação no mesmo território;
- As medidas que privilegiem uma abordagem territorial devem igualmente assegurar que as intervenções dos vários Eixos, aplicadas ao nível de um dado território, sejam perspectivadas numa óptica integrada.

#### ❖ **Medidas Agro-Ambientais (MAA)**

Considerou-se que, perante um cenário de restrições financeiras, se deve privilegiar o apoio a medidas que visem a sustentabilidade de sistemas que tenham um efeito positivo sobre o ambiente, quer do ponto de vista da actividade produtiva (modo de produção biológico, produção integrada), quer do ponto de vista da prestação de serviços ambientais (biodiversidade, recursos genéticos, paisagem, património rural).

#### ❖ **Modo de Produção Biológico (MPB) e Modo de Produção Integrada (MPRODI)**

Neste contexto, o MPB e o MPRODI são consideradas áreas estratégicas a apoiar no contexto das orientações para as MAA.

**Entende-se que as produções obtidas através destes modos de produção têm potencialidades para serem valorizadas pelo mercado, pelo que os apoios devem ser limitados no tempo e não devem impedir a competitividade dos produtos e a organização dos mercados.**

**Como produções abrangidas ou por um regime de qualidade comunitário (MPB) ou por um previsível regime de qualidade nacional (MPRODI), estes modos de produção são também apoiados pelo Eixo 1, sendo necessário articular os apoios concedidos através dos dois Eixos.**

O Eixo 2 apoiará a reconversão produtiva dos sistemas convencionais para estes modos de produção, enquanto ao Eixo 1 ficará reservado o apoio à integração no mercado, na perspectiva do apoio aos produtores e à organização e promoção dos produtos;

Os MPB e MPRODI devem ter uma aplicação horizontal a todo o território.

**A aplicação destes modos de produção deve estender-se a toda a exploração e actividades, incluindo a produção animal, e os compromissos devem ser mais exigentes, visando a optimização da utilização dos recursos, promovendo técnicas que assegurem o equilíbrio entre os recursos naturais e os inputs e a obtenção de produção efectiva comercializável de boa qualidade e com produtividades, tanto quanto possível, equivalentes às da agricultura convencional.**

A assistência técnica deve passar a ter um carácter voluntário e ser apoiada através da medida de aconselhamento do Eixo 1.

Deve-se manter a obrigatoriedade de certificação, realizada por organismos independentes de controlo e certificação, devidamente reconhecidos pelo IPQ. Os custos de certificação devem ser suportados pelo valor da ajuda prevista para o efeito no Eixo 1.

A formação dos produtores deve também passar a ter um carácter voluntário.

#### **❖ Intervenções Territoriais Integrada (ITI) – componente agro-ambiental**

Deverá caber à Administração a iniciativa de balizar as condições de apresentação das ITI: seleccionar as situações em que se justificam, estabelecer os objectivos precisos e a formatação básica da intervenção. A concepção e gestão destas ITI devem ser ancoradas em parcerias público-privadas.

As parcerias locais deverão ter competências na gestão da ITI, nomeadamente no acompanhamento da sua execução e na emissão de pareceres sobre as candidaturas dos beneficiários.

A abordagem da intervenção ao nível dos sítios da Rede Natura deve ser delineada com base em modelos diferenciados consoante a dimensão, a complexidade de gestão e a relevância dos valores a preservar.



Nos sítios onde se considere que estes valores são relevantes deve-se adoptar o modelo da ITI como a forma mais ajustada de gestão, assegurando desse modo a articulação das intervenções dos vários Eixos ao nível do território.

#### ❖ **Serviços Ambientais**

É necessário assegurar simultaneamente a viabilidade genética e a viabilidade económica das raças autóctones, o que obriga a cruzar estes dois parâmetros ao nível dos critérios de elegibilidade.

O primeiro objectivo requer a fixação de limiares máximos para a classificação de uma raça na situação de ameaçada de extinção, apoiando-a preferencialmente através do Eixo 2.

**O segundo objectivo implica que as que deixam de estar naquela situação passem a ser apoiadas pelo Eixo 1, assegurando-se a sua viabilidade por via do mercado.**

A medida deve ser alargada às variedades vegetais autóctones ameaçadas de erosão genética.

Considera-se importante o apoio à preservação de determinadas elementos estruturais, agro-culturais ou naturais com interesse ecológico/paisagístico. Este apoio deve ser selectivo e dirigido aos elementos mais relevantes que importa manter, pelo que se deve apurar quais elementos, em que zonas importa preservá-los e, seguidamente, estudar os instrumentos financeiros mais adequados para dar esse apoio, nomeadamente a possível conjugação das AA e IC.

Necessidade de articular os apoios concedidos aos elementos da paisagem através dos Eixos 2 e 3. Como regra, devem ser apoiados pelo Eixo 2 quando estes elementos sejam um bem ambiental e pelo Eixo 3 quando estiver em causa um bem patrimonial.

#### ❖ **Indemnizações Compensatórias**

Os objectivos específicos das IC são a utilização continuada das terras agrícolas, a manutenção da paisagem rural e a conservação e promoção de sistemas de exploração agrícolas sustentáveis em zonas rurais sujeitas a desvantagens naturais;

O valor da ajuda deve servir para compensar o agricultor quando os outros apoios (directos ou outros) se mostram insuficientes para atingir estes objectivos;

Para determinar a pertinência e o nível desta compensação é necessário fazer uma caracterização do nível de rendimento de explorações equivalentes entre as zonas desfavorecidas e não desfavorecidas;

Este estudo deve fundamentar as decisões relativamente às actividades a apoiar, os níveis da ajuda, diferenciação territorial das ajudas, bem como determinar a forma como deve ser aplicado o princípio da degressividade;

As IC devem articular-se com os pagamentos da Rede Natura e com o Regime de Prémio Único (RPU) quando haja sobreposição territorial entre estes pagamentos;

Relativamente à formatação da medida, são propostas as seguintes orientações:

- A residência do beneficiário não constitui condição de acesso;
- Degressividade da ajuda em função da dimensão da exploração. Em princípio, deverá haver um escalonamento nacional, embora se deva aprofundar a possibilidade de estabelecer escalonamentos regionais. Esta degressividade deverá ser ligada à evolução das economias de escala;
- Deverá ser reavaliada a exclusão da ajuda relativamente aos seguintes parâmetros:
  - Área mínima de acesso: deve ser reavaliada em função da caracterização das candidaturas às IC, por classes de SAU;
  - Limite máximo de acesso: dever-se-ão estabelecer os critérios para fixar os limites máximos de acesso à ajuda. Este limite de elegibilidade deve ser estabelecido com base na dimensão económica da exploração. No caso de haver lugar ao recebimento de RPU, o seu valor deve ser considerado para efeito de determinação do nível máximo de elegibilidade;
  - Exclusão de determinadas actividades: estudar a pertinência de excluir determinadas áreas onde houve investimento público (ex. perímetros de rega), que permitiram melhorar substancialmente as condições de competitividade das explorações.

Deverá haver a exigência de praticar a actividade agrícola (produção vegetal e animal) de forma completa.

### **Pagamentos Compensatórios Relativos à Directiva Quadro da Água**

A Directiva 2000/60/CE do Parlamento e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, referente ao Quadro da Água (DQA) e a Lei-Quadro da Água (LQA) que transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva acima mencionada, estabelecem as novas bases e um novo quadro institucional para a gestão sustentável dos recursos hídricos;

É previsível que os instrumentos da PAC venham a ser utilizados para apoiar a aplicação da Directiva Quadro da Água, significando um alargamento da condicionalidade ambiental;

Embora seja previsível que este novo quadro regulamentar apenas produza efeitos práticos a partir de 2009/2010, é inquestionável que vai ter implicações na produção e práticas agrícolas;

Considera-se, por isso, que é pertinente e importante incorporar estas questões decorrentes da aplicação da LQA na estratégia de desenvolvimento rural, utilizando para o efeito os instrumentos disponíveis no FEADER;

Considera-se que, tendo em vista melhorar as condições de conservação da água, se devem seguir as seguintes linhas de actuação:

- Deve ser criada uma estrutura conjunta entre o MADRP e o MAOTDR (ou, quando aplicável, entre as entidades competentes das Regiões Autónomas), de monitorização e controlo da qualidade da água em zonas sensíveis e perímetros de rega;
- As boas condições agrícolas e ambientais devem passar a incorporar normas e dispositivos mais exigentes de minimização dos eventuais efeitos negativos da actividade agrícola na qualidade da água;
- Estas normas devem ser verificáveis e passíveis de controlo, devendo reforçar-se substancialmente os dispositivos de acompanhamento e controlo do seu cumprimento.

#### ❖ **Pagamentos Compensatórios ao Bem-Estar dos Animais**

Foram transpostas para a ordem jurídica nacional um conjunto de Directivas da Comissão Europeia relativas ao bem-estar animal, que entrarão em vigor num futuro próximo. Por outro lado, estão em preparação novas Propostas de Directivas referentes aos sectores dos bovinos de carne e dos frangos de carne, prevendo-se que esta última obrigue à introdução de alterações importantes nas estruturas das explorações.

A situação actual caracteriza-se pelo incumprimento das normas mínimas exigíveis pela legislação nacional e comunitária ou pela inexistência de um quadro normativo claro, como é o caso do sector da bovinicultura.

O apoio ao bem-estar animal enquadra-se no Eixo 1 do FEADER no que diz respeito à modernização das explorações, tendo em vista o cumprimento das normas obrigatórias, enquanto a adesão à adopção de normas que ultrapassem aquelas é apoiada através de pagamentos compensatórios previstos no Eixo 2.

**Face à situação descrita no segundo parágrafo, considera-se que os apoios devem ser centrados na modernização das explorações e na aplicação das normas obrigatórias que estão ou que venham a estar em vigor num futuro próximo.**

## 5.5 - Florestas

A floresta tem um papel relevante em Portugal, exercendo funções tanto ao nível da ocupação do território como de factor de equilíbrio ambiental, pelas multifuncionalidades e actividades económicas a ela associadas. Num contexto de definição de uma estratégia para o desenvolvimento rural, deverá ser considerado este papel multifuncional e como tal, a sua integração e coerência com os objectivos assumidos para uma política de desenvolvimento rural que possibilita a geração de emprego e a fixação de populações.

Por outro lado, foram definidos planos de acção e orientações estratégicas para a floresta, que visam o seu desenvolvimento sustentado e que deverão ser considerados tendo em vista a respectiva coerência e articulação. Nomeadamente no âmbito dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) foi delineada uma visão para a floresta nacional, que se pretende que seja, no futuro, uma floresta:

- Estável: adaptada às condições edafo-climáticas das várias regiões, com maior diversidade biológica e paisagística;
- Gerida de forma profissional;
- Suporte da actividade económica: proporcionadora de maior rendimento aos seus detentores; fonte sustentada de matéria-prima para as indústrias; fornecedora de bens e serviços para a sociedade.

Esta visão resulta da análise estratégica realizada, a nível regional, para cada Plano de Ordenamento Florestal<sup>9</sup> e constitui o quadro de orientação para delimitação da futura programação do FEADER. Em cada região, o desenho e aplicação das medidas atenderá às metas e objectivos específicos do PROF respectivo.

Tendo por base os objectivos estratégicos definidos para o desenvolvimento rural, consideram-se prioritárias as seguintes 3 áreas de actuação:

- **Tornar a floresta mais estável e resistente aos agentes bióticos e abióticos**
- **Tornar o sector florestal sustentável e economicamente competitivo**
- **Melhorar o valor ambiental dos espaços florestais e maximizar as suas funções protectoras**

Para cada uma destas áreas prioritárias de actuação são definidas orientações que se pretendem ser objectivas e coerentes:

---

<sup>9</sup> Nível III das Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUT III), com algumas adaptações.

- **Tornar a floresta mais estável e resistente aos agentes bióticos e abióticos**

**Passa pela infra-estruturação dos espaços florestais e pela promoção da gestão estratégica de combustíveis florestais, na óptica da defesa da floresta contra incêndios.** Deverão ser tidas em conta as indicações do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, estar enquadradas nos Planos Municipais de defesa da Floresta contra Incêndios e em linha com as orientações estratégicas para a recuperação das áreas ardidas e outros instrumentos da mesma natureza.

**Será também determinante a promoção da gestão dos povoamentos existentes, agindo sobre a estrutura vertical e horizontal dos povoamentos.** As intervenções devem estar em consonância com os modelos de silvicultura e normas constantes dos PROF, e serem consideradas no âmbito de Plano de Gestão Florestal (PGF). Agir sobre a estrutura vertical e horizontal significa alterar a distribuição da biomassa tanto nos andares dos povoamentos (profundidade de copas, alturas de copas de diferentes espécies, estratos arbustivos e herbáceos) como na distribuição do plano (distribuição das árvores com a manutenção de espaços abertos), sendo, desta forma, determinantes no comportamento das matas relativamente à propagação do fogo.

**A recuperação dos espaços degradados, reordenando-os, alterando a composição específica e promovendo arborizações com espécies mais resistentes aos incêndios e de maior valor económico deve ser considerada fundamental para a estabilização da floresta.** Por espaços degradados entende-se espaços abandonados pela actividade agrícola ou florestal e áreas ardidas. A escolha das espécies deverá atender à sua resistência ao fogo, e a distribuição dos maciços florestais e espaços menos densos ou abertos deverá seguir o modelo de organização territorial aprovado no PROF. As intervenções deverão ser articuladas com a actividade agrícola e pecuária, como forma de promover o desenvolvimento rural e minimizar o risco de incêndio.

Considera-se ainda importante a actuação ao nível da promoção **do controle de agentes nocivos** (pragas, doenças, espécies invasoras). Consideram-se aqui os factores que, pela sua dimensão ou qualidade, representem uma ameaça em termos económicos ou ecológicos.

- **Tornar o sector florestal sustentável e economicamente competitivo**

**Passa pela criação de condições para o mercado de bens e serviços. Para além dos produtos florestais lenhosos e não lenhosos suporte das principais fileiras,** considera-se a promoção de serviços transaccionáveis e de produtos, promovendo a diversificação integrada de actividades ligadas aos espaços florestais (turismo, cinegética, pesca, pastorícia, produtos silvestres, matos, biomassa florestal).

A concretização deste objectivo pressupõe o **reforço e dinamização da capacidade dos agentes do sector florestal, aquícola e cinegético** (proprietários, prestadores de serviços, empresários), passando pelo reforço do associativismo florestal. Nesta linha deve ser ainda apoiada a Certificação da Gestão Florestal e a Certificação das Cadeias de Custódia associadas às actividades da Fileira Florestal, no sentido de aumentar a responsabilidade social dos agentes do sector e responder às crescentes exigências dos mercados mais evoluídos.

Deve ser promovida **uma gestão activa**, mediante a criação de medidas que incentivem o compromisso dos beneficiários a Planos de Gestão Florestal, e que promovam o aumento da dimensão das áreas sujeitas a um mesmo Plano de Gestão Florestal.

O objectivo de sustentabilidade e competitividade pressupõe ainda o **reordenamento dos espaços florestais, fomentando a alteração da composição específica e promovendo arborizações com espécies de maior valor económico e aumentando a produtividade dos povoamentos**. Pretende-se aplicar modelos de silvicultura mais adequados ao potencial das estações, que vão ao encontro das motivações dos proprietários e outros produtores florestais e que se enquadrem na perspectiva de fileira.

Esta actuação deverá prever a **promoção da divulgação de técnicas e modelos de silvicultura adequados** incluindo nomeadamente os novos sistemas associados à valorização e exploração de biomassa para fins energéticos.

A promoção da diversificação integrada de actividades ligadas aos espaços florestais (**turismo, cinegética, pesca, pastorícia**) contribuirá de modo relevante para a sustentabilidade da floresta e para o desenvolvimento rural.

- **Melhorar o valor ambiental dos espaços florestais e maximizar as suas funções protectoras**

Passa pela **recuperação de áreas sujeitas a fenómenos de desertificação e de erosão**, devendo estas acções estar enquadradas no Plano de Acção Nacional de Combate à Desertificação, pela **criação de condições para a protecção de áreas florestais com valor para a conservação** e pelo fomento da **recuperação de ecossistemas florestais degradados**, nomeadamente corredores ecológicos e galerias ripícolas. Enquadrar-se-ão neste âmbito as medidas silvo-ambientais e os eventuais os pagamentos Natura para a floresta, que conduzam, ao aumento do valor ecológico dos ecossistemas florestais.

## 5.6 - Abordagem LEADER

O FEADER vem afirmar a abordagem LEADER como um dos pilares estratégicos do Desenvolvimento Rural. Cerca de 15 anos após o início da sua implementação e sobre a experiência acumulada de três gerações desta iniciativa comunitária é, assim, reconhecida a validade desta abordagem como elemento fundamental para a promoção da coesão social e territorial, bem como para a melhoria da governança dos processos de desenvolvimento.

A necessidade de reforçar a articulação, estratégica e operacional, entre a abordagem LEADER e as restantes intervenções operacionais do Desenvolvimento Rural, coloca, no entanto, novos desafios no quadro da programação 2007-2013.

Impõe-se, por um lado, **consolidar e ampliar os factores positivos** que a experiência LEADER evidenciou ao longo dos anos. Salienta-se em particular, o desenvolvimento de abordagens integradas inovadoras do desenvolvimento local, a dinamização da participação dos agentes locais na gestão dos processos de desenvolvimento, a valorização e preservação dos recursos endógenos e conservação da identidade regional, bem como as vantagens resultantes duma gestão de proximidade dos projectos e intervenções.

Torna-se necessário, por outro lado, **promover a coerência estratégica destas intervenções com os objectivos de política regional e nacional, assegurar a sua integração operacional no sistema de gestão e controlo dos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) e a sustentabilidade técnica e financeira dos Grupos de Acção Local (GAL).**

**A conjugação óptima de todos estes objectivos implica uma redefinição da abordagem LEADER no quadro da política de Desenvolvimento Rural passando inevitavelmente pelo reequacionamento da sua territorialidade, a definição do quadro de objectivos operacionais dos Planos de Desenvolvimento Local (PDL) e do enquadramento dos GAL no modelo de gestão e controlo dos PDR.**

A problemática territorial coloca-se de forma particularmente relevante no LEADER, por três vias:

- Definição do território objectivo de aplicação da abordagem LEADER
- Definição da unidade territorial de base para definição das estratégias locais de desenvolvimento
- Parâmetros e metodologia de definição das áreas dos Planos de Desenvolvimento Local

As questões que se colocam ao nível do desenvolvimento rural não são comuns a todo o território nacional.

Nas Zonas Periurbanas, caracterizadas por densidades populacionais relativamente elevadas, os espaços rurais estão situados na proximidade de núcleos populacionais de grande ou média dimensão, encontrando-se fortemente integrados na dinâmica económica e social dos tecidos urbanos.

Pelo contrário, nas **Zonas Intermédias e Predominantemente Rurais**, com núcleos populacionais de pequena ou média dimensão, onde o sector primário possui um elevado peso na economia e onde as densidades populacionais são relativamente baixas e tendencialmente regressivas, impõe-se apoiar a criação ou o reforço de dinâmicas de desenvolvimento local, com base em estratégias de mobilização e valorização dos recursos endógenos.

A abordagem LEADER deve, por isso, focar-se preferencialmente nestas últimas.

As estratégias de desenvolvimento devem ser formuladas por **parcerias**, a partir de orientações estratégicas politicamente definidas e centrar-se na revitalização económica e na criação de emprego nas zonas rurais, tendo por base um diagnóstico fundamentado do território.

As parcerias devem fundar-se nos agentes socio-económicos relevantes para a implementação da estratégia proposta. O **alargamento das parcerias é, pois, determinante** para o sucesso da abordagem LEADER, reforçando a representatividade das organizações da sociedade civil. **Assim, os parâmetros de referência para a base de constituição dos GAL devem ser revistos no sentido de ampliar a dimensão dos respectivos territórios.**

**A definição destes deve ser da responsabilidade das parcerias**, a partir de critérios adequados, previamente fixados e que assegurem uma dimensão suficiente para sustentar um processo de desenvolvimento, as necessárias competências técnicas e a segregação de funções ao nível da gestão.

No que respeita à definição do quadro de objectivos operacionais que deverá estar subjacente à abordagem LEADER importa, essencialmente, **assegurar a sua coerência e articulação com o quadro global dos objectivos estratégicos e operacionais da política de desenvolvimento rural.**

Assim, é importante aprofundar a reflexão relativamente ao **âmbito de aplicação da abordagem LEADER**, entre a possibilidade do seu alargamento no quadro de medidas de desenvolvimento rural, possível no âmbito do FEADER, ou a sua “especialização” em âmbitos mais restritos de actuação, naturalmente decorrentes das práticas do passado. Para esta reflexão dever-se-á ter em conta não só aspectos de carácter estratégico mas também operacionais. Considerando que:

- as regras de gestão, execução e controlo técnico e financeiro dos programas de desenvolvimento rural são uniformes e obrigatórias;
- não é viável a coexistência, sobre um mesmo território, de medidas paralelas sob diferentes centros de decisão,

torna-se essencial encontrar um modelo de articulação que assegure esses pressupostos, salvaguardando os objectivos específicos de cada um dos agentes interventores no processo.



**A integração dos GAL no sistema comum de gestão, informação, controlo e financiamento dos PDR, surge, assim, como um dos novos desafios do futuro quadro de programação.**

Em situações específicas, por exemplo, a abordagem LEADER poderá abranger intervenções do Eixo 2 e eventualmente acções pontuais inseridas no Eixo 1. Esta situação ocorre quando dentro de uma ou várias Zonas de Intervenção (ZI) existam Intervenções Territoriais Integradas (ITI), que conjugam intervenções no âmbito dos Eixos 2 e 3.

No caso de territórios abrangidos por ITI pode ser previsto, ao nível do convite público de apresentação de candidaturas, que eles integrem uma mesma ZI, e que o PDL contemple obrigatoriamente as adequadas intervenções do Eixo 2.

O convite público deve ainda salvaguardar a possibilidade de se virem a implementar novas ITI, o que poderá obrigar a rever os PDL implicados e a eventual necessidade de haver uma cooperação entre GAL e o reforço das parcerias.

## **5.7 - A Rede Rural Nacional no FEADER**

No articulado do FEADER<sup>10</sup> relativo à abordagem Leader vem definida a ligação em rede como uma das suas componentes. Por outro lado, nos seus artigos 67º e 68º, é referida a criação de uma Rede europeia e nacional de desenvolvimento rural, com uma abrangência muito para além da rede Leader.

### **❖ Rede Europeia de Desenvolvimento Rural**

Esta rede tem como função a ligação das várias redes nacionais de organizações e administrações activas no domínio do desenvolvimento rural. Vários são os objectivos previstos no regulamento:

- Recolha, análise e divulgação de informação sobre medidas comunitárias de desenvolvimento rural;
- Recolha, divulgação e consolidação, ao nível comunitário, de boas práticas de desenvolvimento rural;
- Disponibilização de informação sobre a evolução nas zonas rurais da comunidade e de países terceiros;
- Organização de reuniões e seminários ao nível comunitário para pessoas activamente envolvidas no desenvolvimento rural;
- Criação e funcionamento de rede de peritos, com vista a facilitar o intercâmbio de competências e a apoiar a execução e avaliação da política de desenvolvimento rural;
- Apoio às redes nacionais e às iniciativas de cooperação transnacional.

<sup>10</sup> Alínea g) do artigo 61º do Regulamento 1698/2005

### ❖ Rede Rural Nacional

Em relação às redes nacionais, o Regulamento identifica igualmente os seus objectivos. Estas redes são, portanto, de criação obrigatória em cada Estado Membro. O seu financiamento é garantido pelas verbas destinadas à assistência técnica, cujo montante máximo corresponde a 4% do envelope financeiro de cada Programa Nacional.

Estas redes nacionais estão incumbidas de desenvolver um plano de acção que defina, pelo menos, as seguintes áreas de acção/objectivos:

- Identificação de boas práticas transferíveis e a prestação de informação sobre as mesmas;
- Gestão da rede;
- Organização de intercâmbios de experiências e conhecimentos especializados – acções de qualificação;
- Preparação de programas de formação para grupos de acção local em vias de criação e a assistência técnica para a cooperação interterritorial e transnacional.

Verifica-se que, no essencial, a Rede agora proposta apresenta fortes semelhanças à actualmente formatada para o Programa Leader+, com o alargamento do seu campo de acção.

### ❖ Proposta de arquitectura da Rede

#### ▪ Parceiros da Rede

A rede, tal como proposta, deverá ter uma expressão alargada a todas as áreas do desenvolvimento rural. Trata-se não de uma rede relacionada apenas com o desenvolvimento da metodologia Leader, como no passado, mas antes uma rede que “observe” todas as áreas do desenvolvimento rural. Daí que as entidades a participarem na rede poderão ser muito variadas, nomeadamente:

- Grupos de Acção Local, associações de agricultores, associações de jovens agricultores, agrupamento de produtores, cooperativas agrícolas e florestais, associações de produtores de produtos qualificados, departamentos ministeriais, peritos, associações de produtores florestais, associações de regantes, entidades relacionadas com a Rede Natura 2000, organizações não governamentais na área do ambiente, Universidades.
- Câmaras de comércio e industriais ou outras entidades semelhantes que desenvolvam as suas actividades no meio rural, organizações protectoras da paisagem e do ambiente, associações culturais e patrimoniais, entidades relacionadas com o turismo, etc.;

Apresentando-se esta rede com uma configuração mais ampla do que a actual do Programa LEADER+, e pretendendo-se que seja **uma rede de todos os eixos e para todos os actores do desenvolvimento rural**, é pertinente verificar-se um alargamento das parcerias e das entidades a envolver no trabalho da rede. Para isso é fundamental a **definição de critérios**

**claros** sobre as competências, responsabilidade e atribuições destas entidades no trabalho da rede.

#### ▪ **Áreas de intervenção da Rede**

De acordo com o regulamento, o âmbito de intervenção da rede poderá ser muito vasto e versátil, podendo abranger um conjunto variado de áreas de intervenção. Significa, pois, que a rede poderá envolver áreas de intervenção não especificadas no regulamento, julgando-se importante obter a participação sobre as suas actividades e conteúdos às várias entidades relacionadas com as áreas do desenvolvimento rural, em particular o meio universitário.

Conforme já referido, a rede poderá desempenhar as funções da actual rede Leader +:

- troca de experiências e saber fazer - boas práticas (sistematização, divulgação, disseminação);
- assistência técnica para a cooperação interterritorial e transnacional;
- qualificação e formação;
- informação e promoção (entre as diferentes redes e actores);
- implementação e avaliação da política de desenvolvimento rural,

mas ser mais ambiciosa e **integrar valências de um observatório das zonas rurais** de onde se produziriam um conjunto de conhecimento aos mais variados níveis, indispensáveis para estruturar análises e opções estratégicas para as políticas ao nível rural. Aspecto particularmente importante tem que ver com a avaliação das intervenções no âmbito do futuro PDR.

#### ❖ **Operacionalização da Rede Rural Nacional**

Propõe-se como estrutura da rede a existência uma **célula de animação central**, constituída por com uma equipa técnica pluridisciplinar, a funcionar sob tutela do Ministério da Agricultura.

Dada a natureza do trabalho a desenvolver pela Rede devem verificar-se diferentes níveis de estruturação do trabalho contribuindo para a emergência de uma **rede multidisciplinar, com necessidades e competências diversificadas**:

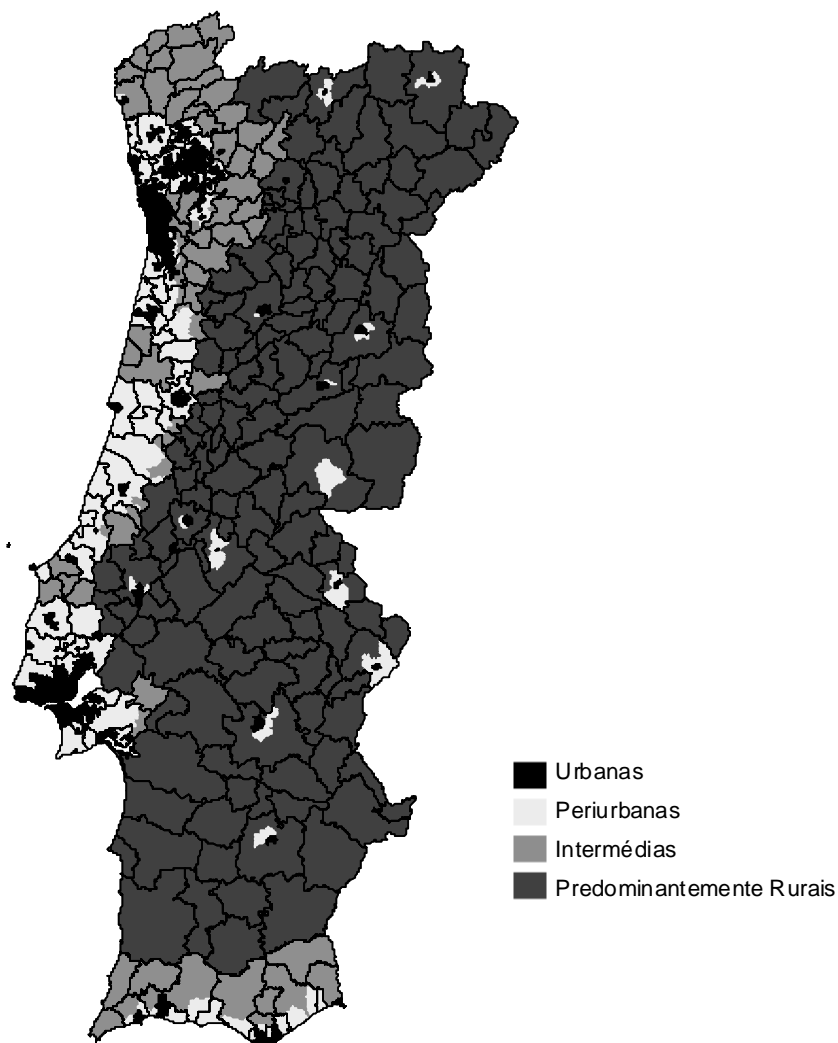
O trabalho deverá ser coordenado pela célula de animação central que, para este efeito, deverá dispor de uma equipa com dimensão técnica compatível com o desenvolvimento dos trabalhos a desenvolver.

Tal como no LEADER+, todos os anos deverá ser aprovado um plano de acção, concertado com as entidades parceiras, que deverão definir as **prioridades e metas de trabalho** para o ano seguinte, adequadas à avaliação realizada e às dinâmicas criadas.

Na base da proposta apresentada, considera-se necessário acautelar uma definição prévia das acções a desenvolver pela rede a fim de se poder seleccionar eventuais entidades externas executantes com antecedência suficiente. Esta prática permite garantir a agilidade suficiente para o desenvolvimento das actividades da rede.

## 6. Mapa dos territórios rurais

### A ruralidade no Continente Português



Critérios aplicados:

- Mapa base metodologia OCDE:(classifica as NUT III em Predominantemente Urbanas ( menos de 15% da pop. reside em freguesias com densidade demográfica < 150 hab/km2), Significativamente Rurais (=Intermédias)(entre 15 e 50% da pop. reside em freguesias com densidade demográfica < 150 hab/km2) e Predominantemente Rurais (mais de 50% da pop. reside em freguesias com densidade demográfica < 150 hab/km2);  
Adaptação realizada:
- Todas as freguesias com aglomerado > 15000 habitantes em zonas rurais transitam para as predominantemente urbanas;
- Todas as freguesias em zona intermédia e não desfavorecida em cujos concelhos a população empregada na agricultura < 10% da população empregada total transitam para predominantemente urbanas;
- Todas as freguesias classificadas em zonas predominantemente urbanas e que são desfavorecidas passam a integrar a zona intermédia;
- Desagregação da zona predominantemente urbana em urbana e periurbana ( considera-se zona urbana o conjunto das freguesias com densidade demográfica superior a 500 hab/Km2; as restantes constituem a zona periurbana)