



Ministério da  
Agricultura,  
do Desenvolvimento  
Rural e das Pescas

**AVALIAÇÃO EX-ANTE  
DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL 2007-2013  
DO CONTINENTE**

***Relatório Final***

Trabalho realizado pelo Instituto Superior Técnico no âmbito de um contrato com o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

Lisboa, 27 de Junho de 2007



## **EQUIPA TÉCNICA**

### **Coordenador Geral**

Tiago Domingos, Instituto Superior Técnico

### **Coordenador da Componente Socio-Económica**

António Oliveira das Neves, Instituto de Estudos Sociais e Económicos

### **Outros Redactores**

Magda Porta, Instituto Superior Técnico

Cátia Rosas, Instituto Superior Técnico

Ricardo Teixeira, Instituto Superior Técnico

Carlos Figueiredo, Instituto Superior Técnico

Ramiro Matos, Instituto Superior Técnico

J. A. Guerreiro dos Santos, Instituto de Estudos Sociais e Económicos

Secção de Ambiente e Energia  
Departamento de Engenharia Mecânica  
Instituto Superior Técnico

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

Endereço e-mail: [tdomingos@ist.utl.pt](mailto:tdomingos@ist.utl.pt)



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Objectivo do Relatório de Avaliação ex-ante</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Estrutura do Relatório de Avaliação ex ante</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Fontes de informação e referências a documentação relativa a intervenções similares</b> .....	<b>8</b>
<b>4. A perspectiva da programação</b> .....	<b>9</b>
<b>I. DIMENSÕES-PROBLEMA A RESOLVER PELO PROGRAMA</b> .....	<b>11</b>
<b>I.1. Evolução da Economia Agrícola</b> .....	<b>13</b>
<b>I.2. Elementos de avaliação</b> .....	<b>15</b>
<b>I.3. Abordagem de fileira</b> .....	<b>19</b>
<b>I.4. Análise SWOT</b> .....	<b>20</b>
<b>II. ESTRUTURA DE OBJECTIVOS DO PROGRAMA</b> .....	<b>29</b>
<b>II.1. Elementos de Enquadramento</b> .....	<b>29</b>
<b>II.2. Principal objectivo de política em termos de impactes esperados</b> .....	<b>34</b>
<b>II.3. Objectivos estratégicos, específicos e operacionais vs. resultados esperados</b> .....	<b>35</b>
<b>II.4. Coerência entre os objectivos do Programa e Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (PENDR)</b> .....	<b>45</b>
<b>II.5. Indicadores de base e de impacte propostos para avaliar o Programa</b> .....	<b>48</b>
<b>III. ESTRUTURA DE MEDIDAS PROPOSTAS PELO PDR</b> .....	<b>55</b>
<b>III.1. Necessidades prioritárias e modalidades de intervenção do Programa</b> .....	<b>55</b>
<b>III.3. Coerência entre objectivos e estrutura de Medidas</b> .....	<b>62</b>
<b>III.4. Lógicas de intervenção associadas às Medidas</b> .....	<b>66</b>
<b>III.5. Elementos de operacionalização</b> .....	<b>72</b>
<b>IV. IMPACTES POSITIVOS E NEGATIVOS ESPERADOS</b> .....	<b>75</b>
<b>IV.1. Impactes esperados das Medidas</b> .....	<b>75</b>
<b>IV.2. Impactes esperados ao longo do tempo e principais conflitos resultantes</b> ...	<b>80</b>
<b>V. VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO E COMPLEMENTARIDADE DE INTERVENÇÕES</b> .....	<b>85</b>
<b>V.1. Considerações globais acerca da programação</b> .....	<b>85</b>
<b>V.2. Complementaridade do Programa com outras intervenções</b> .....	<b>86</b>
<b>VI. ANÁLISE DA EFICIÊNCIA</b> .....	<b>99</b>
<b>VI. 1. Considerações de método</b> .....	<b>99</b>
<b>VI.2. Elementos-síntese</b> .....	<b>100</b>
<b>VII. GESTÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO</b> .....	<b>105</b>
<b>VIII. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA – RESULTADOS</b> .....	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

### 1. Objectivo do Relatório de Avaliação ex-ante

De acordo com as disposições regulamentares relativas à avaliação dos programas co-financiados pelos fundos estruturais, a Avaliação *ex-ante* do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 do Continente, tem como objectivos gerais:

- Melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção do FEADER em Portugal (“optimizar a atribuição de recursos orçamentais”).
- Melhorar a estratégia e as condições para a execução do Programa Operacional no que respeita aos problemas estruturais específicos que afectam a agricultura portuguesa (“melhorar a qualidade de programação”).

A Avaliação *ex-ante* deve ter em conta a legislação comunitária pertinente em matéria de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica.

O exercício de avaliação *ex-ante* decorre numa fase bem determinada do ciclo de programação das intervenções estruturais e assenta, no actual período de programação dos fundos estruturais, num conjunto de pressupostos que reflectem uma alteração acentuada dos procedimentos seguidos em momentos de programação anteriores:

- a Avaliação *ex-ante* deve contribuir para que, no processo de programação, a Intervenção Operacional tenha um carácter predominantemente estratégico e focalizado em domínios prioritários proporcionando às políticas de coesão um contributo visível e efectivo para alcançar as metas da Estratégia de Lisboa, inscritas no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE);
- a Avaliação *ex-ante* deve incorporar nas componentes-chave da avaliação, as lições apreendidas de exercícios de avaliação anteriores, designadamente ao nível da relevância da Estratégia, da consistência da arquitectura da Intervenção e da adequação do modelo de implementação;
- a Avaliação *ex-ante* constitui um processo iterativo e interactivo entre os responsáveis pela programação e os avaliadores, abordando as diferentes componentes de avaliação em sucessivas fases – muito concentradas no tempo acompanhando a preparação técnica e política do Programa.

Em *síntese*, a Avaliação *ex-ante* teve em vista, através do processamento de elementos de análise, reflexões e propostas, contribuir para acrescentar valor à versão final do Programa, através de Conclusões claras e Recomendações adequadas à especificidade das intervenções propostas.

## **2. Estrutura do Relatório de Avaliação ex-ante**

O Relatório de Avaliação *ex-ante* está organizado de acordo com as orientações da DG-AGRI CE, estruturado segundo um fio condutor que parte da apreciação dos problemas e percorre o exame das propostas (objectivos, medidas, soluções de acompanhamento e gestão, etc.) que o Programa apresenta. Os Capítulos do Relatório são sucintamente apresentados nos *itens* seguintes:

**I. Dimensões-problema a resolver pelo Programa**, que compreende uma análise e reconsideração crítica dos problemas, necessidades e desafios, aos quais o Programa deve responder nas suas linhas de actuação e segundo as vertentes-alvo contempladas no instrumento de financiamento.

**II. Estrutura de objectivos do Programa**, que compreende, por um lado, a apreciação da árvore de objectivos do Programa em relação com o padrão de resultados e impactes esperados (bateria de indicadores de acompanhamento e avaliação propostos) e, por outro lado, a racionalidade e coerência das estrutura de objectivos do Programa face às opções do Plano Estratégico Nacional.

**III. Medidas propostas pelo Programa**, que compreende uma apreciação do elenco de Medidas propostas à luz das lições do passado e das necessidades prioritárias. Essa apreciação procura prospectivar a aplicação das Medidas face aos objectivos a atingir.

**IV. Impactes positivos e negativos esperados**, que compreende a construção de uma grelha coerente de impactes, na perspectiva da concepção de um sistema de indicadores com utilidade para a monitorização operacional e estratégica da execução do Programa.

**V. Valor Acrescentado Comunitário**, que compreende, por um lado, uma apreciação dos conteúdos do Programa (sobretudo, objectivos e impactes esperados) à luz das Orientações das políticas comunitárias e, por outro lado, uma apreciação das complementaridades e sinergias do Programa com Planos nacionais e outras Intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais.

**VI. Análise da Eficiência**, que compreende, face à informação disponibilizada, uma apreciação da meta de acréscimo do VAB nas explorações apoiadas, a análise do desempenho dos indicadores da Medida de Regadio e dos indicadores ambientais das Medidas do Sub-programa 2.

**VII. Gestão, Acompanhamento e Avaliação**, que compreende uma apreciação das propostas em matéria de dispositivos de informação e de monitorização de suporte à gestão da execução do Programa, tendo presente a experiência do anterior Programa Operacional para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural.

**VIII. Avaliação Ambiental Estratégica – resultados**, que compreende uma síntese dos resultados e propostas que constam desenvolvidamente do Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica.

### **3. Fontes de informação e referências a documentação relativa a intervenções similares**

O processo de trabalho de suporte à Avaliação *ex-ante* foi em grande medida, documental, face à riqueza dos materiais existentes produzidos em diversas instâncias nacionais e comunitárias, por entidades públicas e também associativas.

Em diversas componentes do Relatório de Avaliação houve a preocupação de recuperar elementos técnicos constantes das Conclusões e Recomendações da Avaliação Intercalar (Inicial e Actualização) do POADR, do RURIS, do LEADER + e da Medida AGRIS, incluída nos PORegionais. A análise desses Documentos de Avaliação teve como objectivo reflectir lições para o futuro, em matéria de programação estratégica e de condições de suporte para a gestão e desenvolvimento da nova Intervenção para o Desenvolvimento Rural.

De acordo com os pressupostos metodológicos do modelo de avaliação adoptado, a Equipa do IST desenvolveu uma relação interactiva com o GPPAA/MADRP ao longo do trabalho, através da realização de reuniões, com responsáveis e técnicos, e da elaboração de pareceres escritos sobre as sucessivas versões do Plano Estratégico Nacional e do Programa.

A abertura de fases de discussão pública dos Documentos (opção que não foi seguida, p.e., no âmbito da preparação dos Programas Operacionais do QREN 2007-2013), contribuiu para balancear um conjunto de apreciações críticas, nomeadamente centradas na relação objectivos estratégicos/condições de operacionalização, as quais podem revelar-se úteis na óptica da gestão e execução mais eficazes e eficientes das intervenções do Programa.

#### *(a) Análise documental global*

[Regulamentos do Conselho; Documentos metodológicos – apreciação da mais valia comunitária e integração de prioridades horizontais; CEC (s/d). *Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. Commission of the European Communities, Brussels; CEC (2006). *Communication from the Commission. Halting the Loss of Biodiversity by 2010 – And Beyond: Sustaining Ecosystem Services for Human Well-Being*. Commission of the European Communities, Brussels, COM(2006) 216 final; EEA (2005). *European Environment Outlook*. EEA Report, No. 4/2005, European Environment Agency, Copenhagen; EEA (2006a). *Integration of environment into EU Agriculture Policy – the IRENA indicator-based assessment report*. EEA Report No. 2/2006, European Environment Agency, Copenhagen].

Ao longo do processo técnico de Avaliação do Programa, foi objecto de apreciação um vasto conjunto de elementos documentais (Pareceres) elaborados por diversas entidades públicas, parceiros económicos e sociais e organizações não governamentais, na sequência de consulta (em audiência ou na fase de consulta pública) do PENDR. Esta referência é particularmente relevante na medida em que a [versão final](#) do PENDR e a versão actual do PDR, reflectem um conjunto de análises e contributos [com origem: \(i\) nesse processo de consulta; \(ii\) nos sucessivos documentos elaborados pela Equipa de](#)

Avaliação; no trabalho de incorporação e aprofundamento/enriquecimento gradual a que procedeu a equipa do GPP responsável pela elaboração do PENDR e do PDR.

(b) *Análise de referências a avaliações e estudos de intervenções similares e pareceres*

[Relatórios de Avaliação Intercalar do POADR, 2003 e 2005; Relatório de Avaliação Intercalar do RURIS; Relatórios de Avaliação Intercalar do Leader +; Relatórios de Execução do POADR, do RURIS e do Leader + (2001 a 2005); Estudos sobre a Agricultura portuguesa; Colectânea de Pareceres emitidos na fase de discussão pública do Plano Estratégico Nacional].

(c) *Análise estatística*

[Estatísticas Agrícolas – GPPAA, INE, EUROSTAT].

#### **4. A perspectiva da programação**

A reforma dos fundos estruturais em 2003 estabeleceu um novo enquadramento para o financiamento das políticas comunitárias que, a par da reforma contemporânea da PAC, esteve na origem da criação de um novo fundo estrutural centrado no financiamento da agricultura e do desenvolvimento rural (FEADER). No contexto daquela reforma, as políticas de desenvolvimento rural foram dotadas de autonomia no âmbito dos processos de programação das políticas de coesão.

O actual período de programação dos fundos estruturais (2007-2013), sendo enquadrado pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) estabeleceu para os domínios de intervenção relativos à Agricultura e Desenvolvimento Rural, um terreno próprio dotado de autonomia (subordinada ao Regulamento do FEADER) no âmbito do qual foi prevista a elaboração de um documento de orientação estratégica (**Plano Estratégico Nacional**), enquanto quadro de referência de um segundo documento de natureza estratégico-operacional (**Programa de Desenvolvimento Rural**).

A abordagem por Portugal da preparação das intervenções no domínio da agricultura e do desenvolvimento rural seguiu um modelo de programação comum aos Estados-membros.

Neste enquadramento, a Avaliação *ex-ante* do Programa de Desenvolvimento Rural está colocada perante dois documentos de contextualização e referência para as dimensões avaliativas em causa: por um lado, o Plano Estratégico Nacional e, por outro lado, o Programa Operacional de Desenvolvimento Rural.

Esta opção, metodologicamente correcta, tem implicações que relevam dos termos da relação que se estabelece entre planeamento estratégico do desenvolvimento e programação estratégica de um instrumento que organiza (desejavelmente com racionalidade e coerência) recursos de financiamento.

O Projecto de Programa objecto de Avaliação, acolhe, no essencial, o diagnóstico social, económico e ambiental de partida, as respectivas análises SWOT e a estrutura de objectivos do Plano Estratégico Nacional, veiculando uma imagem de forte racionalidade e coerência que, em várias componentes do PDR, faz pensar que este instrumento de financiamento dará

resposta à generalidade das dimensões-problema e do quadro de objectivos, formulados no PENDR. No entanto, a Avaliação *ex-ante* considera que, enquanto documento de referência, o PDR deveria explicitar até onde tem capacidade para, por si, contribuir para a concretização de objectivos e de metas, e, em contraponto, quais as dimensões-problema e objectivos do PENDR que têm uma densidade e natureza que se posicionam para além da margem de manobra financeira e operacional do Programa.

A filosofia do Plano Estratégico Nacional e do Programa acolhem extensivamente a valorização da vertente do Desenvolvimento Rural e a perspectiva da competitividade das produções do Complexo Agro-Florestal.

## I. DIMENSÕES-PROBLEMA A RESOLVER PELO PROGRAMA

As sucessivas gerações de mobilização de recursos de financiamento via fundos estruturais destinados à agricultura e ao desenvolvimento rural em Portugal têm contribuído para operar significativas alterações nas capacidades dos agentes produtivos e outros, e dos sistemas sociais, económicos e ambientais dominantes nos territórios rurais.

Os exercícios de planeamento e programação estratégica do desenvolvimento rural têm vantagem em construir, na fase actual, um diagnóstico social, económico e ambiental que constitua um retrato dinâmico das zonas rurais o qual, sem deixar de reflectir os dados estatísticos de referência que viabilizam as comparações quantitativas com outras regiões e estados-membros da União, deve exprimir tendências de evolução onde sejam identificáveis resultados e efeitos decorrentes da concentração de importantes recursos de financiamento público (nacional e comunitário), mas também a alavancagem que os mesmos operaram no investimento privado no Complexo Agro-Florestal.

Após cerca de duas décadas marcadas por uma transformação muito acentuada da Política Agrícola Comum e das modalidades de apropriação pelas entidades beneficiárias públicas, associativas e privadas do padrão de ajudas [sucessivamente (re)ajustadas], é actualmente possível encarar, com um grau de exigência diferente, uma nova geração de investimento nas actividades produtivas, relacionadas e de suporte nas zonas rurais. Esta exigência não é apenas fruto da redução dos fluxos de financiamento mas tem associada a ideia que é viável mudar o quadro de referência da natureza do investimento e dos requisitos de acesso e que isso é possível **porque**:

- ✓ existe um lastro de investimento material consolidado (infra-estruturas de regadio, electrificação, caminhos rurais, emparcelamento, novas explorações e capital produtivo primário e de agro-transformação, oferta de alojamento, animação e serviços de proximidade, ...), mesmo que, pontualmente, carecendo de requalificação;
- ✓ existe um conjunto de agentes de iniciativa com capacidade de investimento, lógicas empresariais e de mercado, e práticas produtivas sustentáveis que funcionam como exemplo de aproveitamento viável de recursos e oportunidades, em contextos significativamente competitivos.

As razões apontadas delimitam um campo de possibilidades de actuação que decorre, como pano de fundo, da situação de partida que é em si um patamar a ter presente na construção de um diagnóstico selectivo/estratégico do desenvolvimento rural em Portugal. A composição das diversas análises SWOT económica, ambiental e social, integradas no Programa **deve reflectir esse pano de fundo, balanceando necessidades de intervenção e modalidades de operacionalização que tenham em conta as capacidades de iniciativa e de projecto existentes**. E isto, fundamentalmente, por duas razões:

- Na situação da agricultura e do mundo rural em Portugal, o Valor Acrescentado Comunitário assume três vertentes-contributo determinantes:
  - (i) sustentabilidade de um limiar de actividade nos campos, via apoio à actividade das micro e pequenas explorações e ao seu rejuvenescimento (com a dinâmica das ajudas à 1ª instalação), a par da diversificação de actividades económicas e serviços locais (três gerações do PIC LEADER);
  - (ii) infra-estruturação objectiva dos territórios, mesmo para além da **dimensão** produtiva primária e com impactes na qualidade de vida das populações (abastecimento de água, acessibilidades, electrificação, ...);
  - (iii) reforço dos argumentos de mercado das produções nacionais, via apoios à agricultura, à transformação agro-alimentar e agro-industrial competitivas e **às produções de qualidade**.
  
- No acesso e gestão dos novos fluxos de financiamento, mesmo que sob um enquadramento regulamentar, estratégico e operacional, bem distinto do passado, importa processar informação empírica (designadamente, de avaliação independente) acerca das condições de operacionalização dos instrumentos financeiros, ou seja, do suporte da programação estratégica das ajudas co-financiadas. Esta informação empírica deixa a claro, na óptica da eficácia e da eficiência, no caso dos recursos, a necessidade de abordagens favorecedoras das especificidades de dimensão económica, sectoriais e territoriais, comportadas na formulação dos critérios de selecção e na estruturação de uma função de acompanhamento técnico, p.e., no estímulo aos jovens agricultores ou na orientação de projectos integrados, com potencial de demonstração no campo da produção de resultados e efeitos.

O PENDR apresenta um desenvolvido Capítulo de Análise da Situação Económica, Social e Ambiental que abre com elementos relativos aos territórios rurais e ao seu perfil de ocupação e encerra com uma breve nota de Conclusões onde, por um lado, destaca a influência da adesão de Portugal à União Europeia na evolução dos sectores agrícola e florestal e das indústrias agro-transformadoras e, por outro lado, salienta o papel da Estratégia Nacional para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural, na competitividade e sustentabilidade das actividades e territórios rurais.

Na óptica da Avaliação *ex-ante*, os elementos acima reflectidos constituem níveis de contextualização que o actual Projecto do Programa de Desenvolvimento Rural referencia satisfatoriamente, no âmbito do Diagnóstico e das Análises SWOT (económica, ambiental e socio-económica). No entanto, uma concepção mais estratégica do Diagnóstico deveria contemplar traços de evolução recente do sistema de actores da agricultura e do desenvolvimento rural [dinâmica das explorações, (re)composição dos investimentos, inovação produtiva e de mercados, novas formas de gestão, redes de cooperação empresarial para a internacionalização, (re)organização das produções primárias,

dinamização de serviços económico-productivos às explorações, diversificação de actividades e serviços na esfera das explorações, etc.].

O Projecto de Programa inclui, igualmente, um ponto relativo ao impacto do anterior período de programação, no âmbito do qual: (i) analisa o esforço financeiro global assegurado pelos recursos do FEOGA, atribuídos ao Desenvolvimento Rural (AGRO e Medidas dos PO Regionais, excluindo o PIC LEADER+); e (ii) sumariza os resultados das Avaliações Intercalares, valorizando, sobretudo, as dinâmicas de realização física e financeira, ou seja, procedendo a uma leitura das Avaliações nos aspectos em que estas se aproximam dos Relatórios de Execução.

O Projecto de Programa integra um Capítulo de Diagnóstico que contempla alguns contributos constantes dos documentos preliminares da Avaliação *ex-ante* e que traduz, igualmente, um aprofundamento da “Análise da Situação Económica, Social e Ambiental” do Complexo Agro-Florestal incluída no PENDR, reflectindo positivamente as tendências de evolução, fruto, entre outras razões explicativas, dos fluxos de investimento co-financiados pelas políticas públicas (nacionais e comunitárias).

Nesta vertente, o objectivo da Avaliação *ex-ante* consiste, globalmente, na apreciação dos resultados da análise SWOT do Programa mais exactamente do conjunto de análises SWOT construídas para as três dimensões analíticas contempladas (económica, ambiental e socioeconómica). Neste particular, salienta-se o facto de a última versão do Projecto de Programa incorporar uma análise dos pontos fortes e dos pontos fracos dos sectores agrícola, florestal e alimentar, reportada às fileiras estratégicas definidas: frutas, hortícolas e flores, vinho, azeite, leite e lacticínios, culturas arvenses, carnes e florestas.

A Avaliação *ex-ante* produziu na fase inicial do trabalho (no quadro da interacção com a equipa responsável pela elaboração do Programa) e com vista a suportar aquela apreciação, um conjunto de dados quantitativos e qualitativos que procuram reflectir a evolução recente do sector agro-rural nacional e que se sistematizam nos pontos seguintes.

### **1.1. Evolução da Economia Agrícola**

A Envolvente Socio-Económica ao Sector Agrícola Português (GPPAA, Março de 2006) conduz uma análise centrada nas Contas Económicas da Agricultura e Rendimento Agrícola 2005 que permite evidenciar alguns traços estruturais de comportamento da economia agrícola:

- sustentabilidade do peso dos principais produtos na produção agrícola ao longo da década 1995-2005, reflectido, p.e., no peso praticamente constante do conjunto da produção vegetal entre a 1ª e a 2ª metade daquela década;
- redução ligeira do peso de alguns produtos com destaque para os cereais (redução associada à implementação do Regime de Pagamento único), a batata, os frutos frescos e as azeitonas;
- crescimento ligeiro dos hortofrutícolas frescos, plantas e flores (na produção vegetal) e do leite (nos bovinos);

- manutenção da estrutura de consumos intermédios no período 1955-2005 com ligeiro crescimento dos consumos energéticos, dos serviços agrícolas e outros bens e serviços, e decréscimo, igualmente ligeiro, dos adubos e alimentos para animais, entre as duas metades da década.

Estes indicadores globais apontam para um comportamento persistente, de natureza estrutural, ao nível da produção e dos principais “inputs” produtivos que já não se verifica em relação a outras variáveis as quais reflectem uma transformação estrutural mais acentuada, de que são exemplo:

- quebra acentuada do VABpm fruto da descida em volume das componentes da produção e dos consumos intermédios;
- quebra do rendimento dos factores (VALcf real por UTA) situando-se cerca de 9 pontos aquém da média da União Europeia a 25;
- decréscimo nominal acentuado do rendimento empresarial líquido por UTA familiar, reflectindo a desaceleração do produto;
- quebra da produtividade do trabalho, reflectindo a evolução real negativa do produto agrícola e a descida prolongada do volume de mão-de-obra (variação negativa acumulada 1999-2005, correspondente a 12,2%).

Uma outra fonte de dados neste contexto é o Relatório de Execução de 2005 do POADR, que insere um quadro-síntese que sistematiza a evolução dos principais indicadores de impacto do Programa no período 2000-2005, a qual constitui uma aproximação ao “papel importante da política de incentivo ao investimento”, designadamente contribuindo para que as variáveis seleccionadas se tenham situado em “níveis difíceis de atingir”, na ausência das ajudas.

As disparidades observadas na variação relativa aos dois períodos destacados (entre os anos de 2000 e 2004 e os anos de 2000 e 2005), fica a dever-se às características especiais do ano de 2005. Neste ano, as condições meteorológicas apresentaram extrema severidade provocada pela seca, tendo sido registada uma quebra da produção de bens agrícolas, a qual determinou o agravamento da tendência que vinha a verificar-se em anos anteriores, com reflexos nas variações dos indicadores de impacto.

**Indicadores de impacto do POADR**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Var. <sup>1</sup> 00-04	Var. <sup>2</sup> 00-05
Produtividade do Trabalho* (mil €)	4.736,0	5.637,0	6.510,0	5.718,0	6.516,0	6.345	8,3%	6,0%
Rendimento do Trabalho* (UTA) (mil €)	5.501,0	6.300,0	7.668,0	6.493,0	7.793,0	7.311	9,1%	5,9%
FBCF/VABpm (sectoriais) (%)	24,9	23,7	23,8	27,3	30,2	-	4,9%	-
Exportações da agricultura, silvicultura e agro-indústria	4.583,5	4.481,3	4.622,2	4.704,0	4.839,0	4.018	1,4%	-2,6%

\* Preços correntes

Fonte: Extraído de *Relatório de Execução do POADR*, 2005, Gabinete de Gestão do Programa.

**I.2. Elementos de avaliação**

Estes elementos de evolução mais recente acentuam as tendências focadas no Relatório sobre a situação da agricultura portuguesa (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – *Report on the situation in Portuguese agriculture*, 2003), em que o Conselho Europeu reconhecia a especificidade da agricultura nacional baseada, nomeadamente, na persistência do baixo valor económico da produção e dos reduzidos índices de produtividade por UTA, atribuindo as causas dos baixos rendimentos ao facto de a mão-de-obra agrícola ter um acesso insuficiente à terra e aos capitais fixos e variáveis, a par da existência de um grande volume de sub-emprego no sector.

Aquele Relatório referia, ainda, que “as actuais estruturas das explorações agrícolas continuam a não permitir uma utilização otimizada tanto dos factores de produção, variáveis como fixos, apesar de Portugal estar a realizar poupanças nos factores de produção mais rapidamente que a da média da União. Isto condiciona a possibilidade de Portugal aumentar a rentabilidade e a capacidade de investimento no sector agrícola” e estabelece como prioridade da agenda política agrícola, o relançamento e a aceleração do ajustamento estrutural da agricultura portuguesa.

Outros indicadores aprofundam esta caracterização mais quantitativa da agricultura portuguesa, acrescentando indicadores de natureza sócio-estrutural:

- trajectória regressiva de perda de importância económica e social do sector agrícola, à semelhança das tendências de evolução da agricultura europeia, ainda que a um ritmo mais acelerado;

<sup>1</sup> Variação anual média no período (média geométrica).

<sup>2</sup> Variação anual média no período (média geométrica).

- redução acentuada do número de explorações agrícolas com pelo menos 1 UDE que conheceram uma quebra de 17%, entre 1999 e 2003, significando o “desaparecimento” de uma em cada seis explorações, em quatro anos;
- melhoria da área média das explorações agrícolas (segundo dados do Inquérito às Explorações Agrícolas de 2003, esta média evoluiu de 11,9 ha, em 1999, para 13 ha, em 2003);
- estrutura etária caracterizada pelo elevado peso dos chefes de exploração com idade igual ou superior a 55 anos (68%); e apenas 3% têm menos de 35 anos.

De acordo com os dados estatísticos mais recentes (Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas 2005, INE, 2007) o país perdeu mais de 92 mil explorações agrícolas desde 1999, acompanhado por um forte decréscimo da população agrícola familiar (30%) que representa, actualmente, cerca de 8% da população residente em Portugal. A mesma fonte indica que mais de metade da Superfície Agrícola Utilizada (SAU) é detida por, apenas, 2% das explorações e que, por outro lado, se assistiu a um aumento da dimensão média da SAU das explorações agrícolas em 22% (actualmente situada nos 11,4 hectares).

Alguns elementos de caracterização dos produtores agrícolas revelam as principais tendências de evolução: cerca de 60% dos agricultores não exercem a actividade agrícola de forma exclusiva, 85% dos produtores não efectua registo contabilístico organizado da sua actividade, cerca de 25% da população agrícola familiar tem mais de 65 anos e 28% não tem qualquer nível de instrução.

Ao nível dos traços produtivos, apenas cerca de 20% das explorações aderiram às medidas agro-ambientais, a superfície regada reduziu-se em 25% no mesmo período, cerca de metade da superfície agrícola é utilizada para pastagens permanentes (380 mil hectares), observou-se um aumento de 33 para 43 explorações, em cada 100, que possuem tractor, sendo que, aproximadamente, 35% das explorações recorrem a tractores de outrém.

No plano das capacidades e características dominantes das nossas explorações agrícolas, um estudo relativamente recente<sup>3</sup> traça a grosso um diagnóstico económico estrutural de referência que constitui uma aproximação aos recursos potenciais e dinâmicas existentes, elementos que nos afiguram cruciais, enquanto atributo para avaliar a viabilidade técnico-económica potencial das entidades beneficiárias para preencher as condições de acesso e absorver o perfil de ajudas programadas para o horizonte 2007-2013:

- os ganhos médios de rendimento e competitividade agrícolas dependem predominantemente das melhorias verificadas nas estruturas das explorações agrícolas (relação SAU/UTA);

---

<sup>3</sup> AVILEZ, Francisco (coord.) et al., “Rendimentos e Competitividade agrícolas em Portugal – Evolução recente, situação actual e perspectivas futuras”, Livraria Almedina, 2004.

- mais de metade do valor acrescentado bruto a custo de factores do sector agrícola tem sido obtido, em média, em função das medidas de política, com realidades empresariais heterogéneas, mas em que predominam as explorações agrícolas baseadas em sistemas de agricultura estruturalmente dependentes de ajudas, o que revela a persistência de situações do passado, mas também as distorções introduzidas pelas ajudas às explorações, destinadas a evitar o abandono.;
- os ganhos de rendimento e competitividade agrícolas não foram acompanhados por ganhos de produtividade económica (a evolução diferenciada dos sistemas de agricultura foi positiva, sobretudo, para os sistemas baseados em actividades de produção agrícola de regadio);
- a redução acentuada, no período pós adesão à CEE, do número de explorações agrícolas e de unidades de trabalho agrícola, andou de par com o envelhecimento do tecido empresarial agrícola;
- a grande maioria das explorações agrícolas pertencem às classes de muito pequena e pequena dimensão económica e apresentam condições estruturais muito desfavoráveis, assentam sobre um tecido empresarial muito envelhecido, caracterizado por um baixo nível de qualificação profissional e uma muito reduzida capacidade de gestão empresarial;
- a SAU do Continente está predominantemente ocupada por sistemas de agricultura de aparente orientação agro-comercial (mercado), mas sustentados, na realidade, por uma competitividade estruturalmente baseada em subsídios, ou seja, maioritariamente dependentes das transferências de rendimento para os produtores geradas pelas medidas de suporte de preços e pelos pagamentos directamente ligados à produção; finalmente,
- as restantes explorações agrícolas, baseadas em sistemas de agricultura de orientação agro-ambiental e agro-rural, têm uma importância muito marginal no conjunto das características estruturais das exploração agrícolas do Continente.

No âmbito do *Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do POADR*, os avaliadores salientaram, igualmente, um conjunto de elementos de carácter económico e socio-económico, relevantes na avaliação da capacidade empresarial das explorações agrícolas beneficiárias das ajudas ao investimento produtivo:

- continuidade das deficiências estruturais quer das inerentes às unidades produtivas, quer das relativas ao funcionamento das actividades a montante e a jusante (posicionamento desfavorável em termos de integração no mercado);
- capacidades competitiva e negocial limitadas, factores que condicionam o aproveitamento de oportunidades e a integração em fileiras sub-sectoriais, quando em comparação com outras empresas melhor posicionadas no mercado e que beneficiam de uma lógica empresarial;

- escassa abertura ao risco e reduzida capacidade de investimento, factores que condicionam a adopção de elementos inovadores e que limitam a evolução da explorações no sentido da especialização, reconversão ou diversificação de actividades e, conseqüentemente a sua integração em fileiras;
- recursos humanos limitados em matéria de capacitação técnica e tecnológica, limitação tanto mais relevante quanto a determinação da competitividade e o sucesso da empresa depende, no essencial, do perfil valores e atitudes dos empresários agrícolas, ou seja, as estratégias são seleccionadas pelos empresários/proprietários das explorações numa óptica que em muito depende da sua escolha pessoal, em detrimento de lógicas mais racionais.

A Avaliação Intercalar do RURIS (2003) teve lugar numa fase recuada da execução do Programa e não foi objecto de Actualização. As principais conclusões referenciam: (i) o estímulo positivo para o crescimento da agricultura biológica, da produção integrada e da protecção integrada, através da Intervenção Medidas Agro-ambientais, as quais permitiram, ainda, a manutenção de um importante conjunto de sistemas agrícolas com impactos positivos ao nível da biodiversidade, da paisagem, do solo e dos recursos hídricos; (ii) o contributo da Intervenção Indemnizações Compensatórias para a manutenção da actividade agrícola e para aumentar o rendimento das explorações agrícolas, não chegando, contudo, a compensar as desvantagens competitivas decorrentes do posicionamento das explorações agrícolas em zonas desfavorecidas; e (iii) os baixos níveis de realização da Intervenção Reforma Antecipada motivados, sobretudo, pela estrutura etária dos activos agrícolas.

A Avaliação Intercalar considera, ainda, que *“a orientação da política de desenvolvimento rural no sentido da maior eficácia ambiental, é favorável ao espaço rural português. Na quase totalidade do território, a conservação das espécies, habitats, paisagens e a conservação do solo e da água estão relacionadas com a manutenção de actividades agrícolas e florestais, estando neste caso a quase totalidade dos territórios da Rede Natura 2000”*.

A Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRIS) foi objecto de apreciação no âmbito das Avaliações Intercalares dos PO Regionais. A conclusão geral vai no sentido de reconhecer que a Intervenção actuou transversalmente, com um carácter de complementaridade face ao POADR, designadamente ao nível da dotação de infra-estruturas de base (área de concentração do investimento), da dotação de condições de suporte à actividade produtiva, do apoio directo à actividade produtiva, do desenvolvimento de serviços de suporte à actividade produtiva, do desenvolvimento de actividades de suporte e de operacionalização do processo de desenvolvimento rural, bem como a dinamização de actividades de promoção e de comercialização. Os principais resultados centram-se na melhoria da utilização dos factores de produção, na diversificação/reorientação das actividades produtivas, no incremento da área de regadio e na racionalização da gestão e uso da água.

A Avaliação Intercalar do LEADER+ (2003 e 2006) não permite sistematizar resultados e efeitos relevantes na óptica dos elementos de análise social e económica dos territórios

rurais, centrando-se antes em aspectos relacionados com a gestão, acompanhamento e funcionamento dos GAL e das parcerias locais.

### ***1.3. Abordagem de fileira***

Na componente económica do Diagnóstico constante do PENDR assume relevância a abordagem das fileiras produtivas do sector agrícola nacional ("A situação actual das fileiras", pgs. 18 a 28), sendo as mesmas apresentadas posteriormente em sede do PDR como um instrumento da "selectividade, exigência e eficiência" da afectação de recursos no quadro do objectivo estratégico "Promover a Competitividade", veiculado pelo Sub-programa mais importante do PDR 2007-2013, o Sub-programa 1.

A Avaliação Intercalar do POADR, na sua identificação de prioridades estratégicas, recomendava que a (re)estruturação da competitividade das explorações agro-pecuárias e florestais fosse estabelecida em torno do "incentivo a um conjunto de actividades económicas passíveis de serem enquadradas em fileiras produtivas, em termos de orientação mercado e numa perspectiva de integração vertical e horizontal".

O papel que o PDR 2007-2013 atribui às fileiras estratégicas justifica um investimento analítico e de sistematização de contributos (grande parte dos quais já integrados no Capítulo da Análise Social e Económica constante do PENDR), dotando o Programa de uma abordagem consistente das fileiras estratégicas. A Avaliação *ex-ante* tem as seguintes observações a fazer relativamente à apresentação das fileiras estratégicas no Capítulo I do PENDR:

- A apresentação do conjunto das fileiras seleccionadas para a análise tem níveis de aprofundamento e desenvolvimento distinto. Este desequilíbrio decorre, em parte, das características tecnico-económicas e territoriais das mesmas. Assim, considera-se que enriqueceria a abordagem das fileiras estratégicas no Programa, um tratamento que obedecesse a uma grelha comum, a qual poderia seguir os *itens* seguintes:
  - Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas).
  - Dotação de recursos de excelência (qualificações, inovação, ...).
  - Potencial económico e produtivo.
  - Tendências de mercado.
  
- A selecção das fileiras estratégicas deveria resultar da leitura de uma matriz que sistematizasse para aquele conjunto de dimensões analíticas retidas nas análises SWOT, os recursos e potencialidades de cada uma das fileiras identificadas. Esta leitura matricial evidenciaria as razões das escolhas e contribuiria para afinar os critérios de selecção e a própria selectividade dos investimentos-tipo e das ajudas a discriminar positivamente nos projectos com origem nestas fileiras.

- Para as fileiras estratégicas seleccionadas justifica-se, no entender desta Avaliação *ex-ante*, a construção de Análises SWOT que incorporem elementos organizados, segundo as dimensões-chave utilizadas para as Análises SWOT do Capítulo I do PENDR, ou seja, dimensão económica, ambiental e socio-económica.

A informação empírica e de reflexão processada pelos Grupos de Trabalho que funcionaram na fase inicial do processos de programação, bem como o trabalho, entretanto, desenvolvido pelas entidades que participam na elaboração dos Planos Estratégicos de Fileira, constitui uma base de trabalho de apoio à concretização de grande parte das recomendações assinaladas.

#### **I.4. Análise SWOT**

Este ponto adquire especial relevância no roteiro de fundamentação técnica das necessidades de intervenção a que o modelo de abordagem de estratégia, objectos e instrumentos do Programa pretende dar resposta. As sucessivas versões do PENDR, traduzidas num aprofundamento gradual dos elementos e campos de análise social, económica e ambiental, contribuíram para dotar o Projecto de Programa de uma versão enriquecida da Análise SWOT desagregada pela "avaliação de pontos fortes e fracos" e pela "identificação de necessidades e potencial de desenvolvimento rural no âmbito dos sectores agrícolas, florestal e alimentar e do ambiente e gestão do espaço rural".

A apreciação destes exercícios em sede de Avaliação *ex-ante* concretizou-se em dois momentos:

- (i) Na fase inicial (1º Relatório) procedeu-se, com base nos diversos elementos empíricos disponíveis, a uma reformulação das Análises SWOT constantes do PENDR; nesse Relatório recomendou-se que a Avaliação *ex-ante* naquela fase (assinalando-se a itálico as sugestões de alteração introduzidas) sintetizasse o conjunto de *itens* dos quadrantes da análise SWOT, através de uma redacção que agregasse tendências e realidades próximas, reforçando a coerência e solidez do exercício.
- (ii) Em face da versão revista do projecto de Programa procede-se a um comentário analítico da abordagem adoptada pelo PDR na componente Análise da situação e estratégia escolhida, comentário esse detalhado nas notas seguintes.

O Capítulo começa com a delimitação da ruralidade e das regiões desfavorecidas no Continente e apresenta um quadro desenvolvido de indicadores de base com níveis de actualização distintos mas permitindo cobrir um conjunto alargado de variáveis-chave do contexto socioeconómico geral: *ruralidade, demografia, economia* (actividades, crescimento e produtividade, por sectores), *emprego e utilização do território*.

Estes cinco domínios constituem os elementos estruturais para a avaliação de pontos fortes e pontos fracos e para a identificação de necessidades e de potencial de desenvolvimento rural

(este último sistematizado de forma genérica como “reconhecimento pela sociedade do potencial do mundo rural”).

Num segundo ponto, a análise de situação económica evolui para a análise do desempenho dos sectores agrícola, florestal e alimentar estruturada em torno de um conjunto assinalável de indicadores, alguns dos quais actualizados a anos recentes (2003-2005) e com comparações Continente/União Europeia: indicadores económicos (produto, valor económico, competitividade, produtos e estrutura produtiva, investimento e produtividade, sistema financeiro, capital humano e espírito empresarial, potencial de inovação e de investimento em I&DE, qualidade e cumprimento das normas comunitárias e comércio externo).

Trata-se de uma gama diversificada de indicadores económicos de desempenho (indicadores de base e adicionais) que se apresentam como de grande utilidade para a monitorização estratégica do desempenho, sobretudo, das Medidas dos Sub-programas 1 e 4 do PDR, e são fortemente exigentes em matéria de fluxos de informação que permitam alimentar, pelo menos parcialmente, a bateria de indicadores.

Este ponto contempla, ainda, a aproximação à Análise SWOT mediante a avaliação dos pontos fortes e fracos e a identificação de necessidades e potencial de desenvolvimento dos sectores agrícola, florestal e alimentar, segundo os domínios de indicadores atrás assinalados.

Este tipo de exercício é igualmente realizado para o ambiente e gestão do espaço rural, a economia rural e a qualidade de vida e a abordagem LEADER, tendo como suporte os domínios de indicadores adiante sistematizados.

---

<i>Ambiente e gestão do espaço rural</i>	Risco de abandono e marginalização
	Biodiversidade e Paisagem
	Água
	Solos
	Bem-estar animal
	Ar e Alterações climáticas
	Floresta
	Eco-eficiência
<i>Economia rural e qualidade de vida</i>	Economia rural
	Serviços nas zonas rurais
	Património cultural e ambiente construído nas aldeias
	Potencial humano
	Capacidade local para o desenvolvimento
<i>LEADER</i>	(Estratégias ascendentes de desenvolvimento rural integrado 2000-2006)
	Território
	Parcerias
	Estratégias

---

A reinterpretação da análise SWOT tradicional reflectida nesta abordagem, é valorizada pela Avaliação *ex-ante* fundamentalmente no sentido em que foi realizado um investimento em profundidade com desagregação adequada à diversidade dos domínios de intervenção dos eixos do Programa; e foi sistematizado um quadro de necessidades que implicitamente traduz uma delimitação de prioridades que cabe à definição de critérios de selecção hierarquizar.

**Análise SWOT Dimensão Económica**

<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Condições climáticas, temperatura e insolação, propícias para certos produtos, em especial os mediterrâneos.</li> <li>▪ <i>Importância (dimensão e diversidade) dos sistemas florestais e agro-florestais</i></li> <li>▪ Boas condições de sanidade vegetal.</li> <li>▪ <i>Importante valor paisagístico das culturas, como a vinha, o olival, o pomar ou de espécies florestais como o montado ou os soutos em certas zonas do País.</i></li> <li>▪ Aumento da especialização das explorações.</li> <li>▪ Aumento da disponibilidade de água para rega.</li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Existência de recursos de I&amp;DE nas Universidades e Laboratórios do Estado com alguma experiência acumulada de apoio técnico nas várias fases dos ciclos de produção.</i></li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Evolução da qualidade dos produtos transformados.</i></li> <li>▪ Existência de um número significativo de denominações de origem.</li> <li>▪ Potencial de produção com qualidade diferenciada para o azeite, as horto-frutícolas, o vinho e os produtos da floresta.</li> <li>▪ Existência de recursos genéticos com vocação para o mercado.</li> <li>▪ <i>Existência de indústrias florestais modernas e dinâmicas nas três principais fileiras (cortiça, pasta e pinho).</i></li> </ul> <p><b>(d) Tendências de mercado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Crescimento do mercado interno.</i></li> <li>▪ Aumento da vocação exportadora de alguns produtos.</li> </ul>	<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necessidade de reestruturação de culturas permanentes.</li> <li>▪ Débil estrutura das explorações em importantes áreas do País.</li> <li>▪ Escassez de água armazenada ou disponibilidade a custo elevado e baixa eficiência de rega.</li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Insuficiente nível técnico dos profissionais.</li> <li>▪ Insuficiente nível de instrução e formação profissional dos produtores.</li> <li>▪ Défice de gestão empresarial e de organização para o mercado.</li> <li>▪ Frágil ou inexistente intervenção interprofissional nos sectores.</li> <li>▪ Incipiente capacidade de inovação.</li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Produto agrícola estagnado.</li> <li>▪ Orientações produtivas desajustadas do mercado.</li> <li>▪ Custos de produção elevados.</li> <li>▪ Tecido produtivo atomizado, dificultando integração na fileira.</li> <li>▪ Dificuldades de auto-financiamento e acesso ao crédito.</li> </ul> <p><b>(d) Tendências de mercado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificuldade de competição com <i>outros mercados produtores.</i></li> <li>▪ Imagem dos produtos portugueses nos mercados externos pouco desenvolvida.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vantagens comparativas naturais <i>para o desenvolvimento de produções com procura.</i></li> <li>▪ Potencial para produzir com qualidade e diferenciação.</li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Disponibilidade de diplomados (nível IV e V) em áreas sectoriais específicas com competências para o apoio à inovação produtiva, tecnológica e comercial.</i></li> <li>▪ <i>Adaptação dos serviços da Administração Florestal aos desafios colocados pela gestão sustentável da floresta e pelas políticas propostas pela Comissão Europeia (dotação de capacidade técnica e humana).</i></li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Interesse nascente de agentes do sector no investimento florestal.</i></li> </ul> <p><b>(d) Tendências de mercado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acesso privilegiado ao mercado comunitário <i>viabilizado pelo reconhecimento da qualidade das produções primárias e agro-alimentares.</i></li> <li>▪ Procura crescente de produtos de qualidade.</li> <li>▪ Alteração do quadro institucional: reorientação da PAC para o mercado.</li> <li>▪ Crescimento do mercado interno.</li> <li>▪ Crescimento das exportações (número de produtos e quota de mercado).</li> </ul>	<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riscos associados à irregularidade das condições climáticas e à ocorrência de incêndios.</li> <li>▪ Riscos de desertificação em vastos territórios rurais.</li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Abandono do país de recursos humanos com experiência acumulada de I&amp;DE.</i></li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interdição de produzir hortícolas e frutícolas em terras com direitos ao regime de pagamento único.</li> <li>▪ Envelhecimento da população no mundo rural.</li> </ul> <p><b>(d) Tendências de mercado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desigualdade de condições de concorrência no mercado externo (<i>quadros institucionais favoráveis</i>).</li> <li>▪ <i>Evolução da reforma das OCM.</i></li> <li>▪ <i>Agravamento de regimes de tributação (p.e., tributação do vinho).</i></li> </ul>

**Análise SWOT Dimensão Ambiental**

<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Importância e dimensão da floresta.</li> <li>▪ <i>Sistemas agrícolas e florestais de alto valor natural em vastas áreas.</i></li> <li>▪ Património natural, com significativo índice de biodiversidade.</li> <li>▪ <i>Ultrapassagem das metas internacionais para energias renováveis.</i></li> <li>▪ Importante valor paisagístico das culturas, como a vinha, o olival, o pomar ou de espécies florestais como o montado ou os soutos em certas zonas do País.</li> <li>▪ Evolução positiva da eco-eficiência.</li> <li>▪ Balanço bruto de nutrientes com valor reduzido.</li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de povoamentos de maior valor ambiental.</li> <li>▪ Níveis baixos de utilização de fertilizantes e fitofármacos.</li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilização crescente de modos de produção amigos do ambiente.</li> <li>▪ Sistemas de produção extensiva em áreas significativas.</li> <li>▪ <i>Produtividades e encabeçamentos baixos.</i></li> <li>▪ Existência de biomassa proveniente de sub-produtos e resíduos agrícolas e florestais com aproveitamento energético.</li> </ul>	<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Baixo peso da área florestada na área florestal actual (ritmo de arborização insuficiente para fazer face às áreas perdidas nos incêndios florestais).</i></li> <li>▪ Aumento dos territórios artificializados com perda de áreas agrícolas.</li> <li>▪ Uso menos eficiente dos recursos hídricos</li> <li>▪ Deficiente gestão dos efluentes.</li> <li>▪ <i>Degradação do estado de conservação de elementos do património rural (actividades artesanais, arquitectura tradicional, ...).</i></li> <li>▪ <i>Procura da água espacial e temporalmente desajustada em relação às disponibilidades hídricas.</i></li> <li>▪ <i>Ocorrência muito frequente de incêndios.</i></li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estrutura fundiária florestal atomizada.</li> <li>▪ Gestão florestal incipiente.</li> <li>▪ Desajustamento entre espécies florestais e território.</li> <li>▪ <i>Reduzida exploração das temáticas da gestão e requalificação ambiental nos projectos de I&amp;DE.</i></li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diminuição das áreas de culturas permanentes.</li> <li>▪ <i>Incipiente aproveitamento do potencial económico associado à prestação de serviços ambientais e à valorização de resíduos e sub-produtos pecuários, agrícolas e florestais.</i></li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Existência de sistemas agro-florestais e extensivos com potencial de fixação de carbono.</i></li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Racionalização do consumo de água pelo sector agrícola, nomeadamente através de projectos de regadio sustentável.</i></li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Valorização socio-económica do ambiente pelo seu papel na paisagem rural e equilíbrio dos territórios.</i></li> <li>▪ <i>Potencial para produção de energia renovável a partir da biomassa e dos resíduos da pecuária.</i></li> <li>▪ Valorização crescente das energias renováveis.</li> <li>▪ Valorização crescente do papel multifuncional da floresta.</li> <li>▪ Crescente procura por produtos "naturais" e actividades de lazer associadas ao ambiente e paisagem em espaço rural.</li> <li>▪ <i>Potenciação dos serviços de ecossistemas, nomeadamente a biodiversidade nas explorações agrícolas e florestais como factor de competitividade, crescimento e emprego.</i></li> <li>▪ Necessidade de cumprir os acordos de Quioto.</li> </ul>	<p><b>(a) Dotação de recursos primários (recursos naturais e infra-estruturas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Variabilidade climática com ocorrência cíclica de fenómenos extremos como a seca.</li> <li>▪ Risco de desertificação física e de degradação de solos.</li> <li>▪ Risco elevado de incêndios florestais.</li> <li>▪ <i>Degradação e fragmentação de 'habitats' florestais.</i></li> <li>▪ <i>Risco inerente à não aplicação das medidas do PNAC associadas à gestão de pastagens e gestão agrícola.</i></li> <li>▪ <i>Contaminação de águas superficiais e subterrâneas.</i></li> <li>▪ <i>Perda de raças autóctones e dos sistemas criados pela actividade agro-silvo-pastoril.</i></li> <li>▪ <i>Propagação de espécies invasoras.</i></li> <li>▪ <i>Efeitos dos OGM sobre a saúde humana</i></li> </ul> <p><b>(b) Dotação de recursos de excelência (qualificação e inovação)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Abandono do país de recursos humanos com experiência acumulada de I&amp;DE.</i></li> </ul> <p><b>(c) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risco de abandono da actividade agro-florestal.</li> <li>▪ Risco de marginalização elevado em vastas áreas do território.</li> </ul>

**Análise SWOT Dimensão Socio-Económica**

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<p><b>(a) Dotação de recursos humanos e competências</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crescimento da população pela imigração.</li> <li>▪ Base de estrutura familiar na agricultura.</li> <li>▪ <i>Saberes técnicos em áreas produtivas importantes para a consolidação de produtos certificados.</i></li> <li>▪ <i>Inovação nas condições de fabrico, embalagem, design, etc. em produtos tradicionais.</i></li> </ul> <p><b>(b) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pluriactividade da população agrícola nas zonas com maior diversificação do emprego.</li> <li>▪ Existência de património com valor nas zonas rurais.</li> <li>▪ Evolução positiva de alojamento turístico nas zonas rurais.</li> <li>▪ Evolução positiva da actividade artesanal.</li> <li>▪ Existência de dinâmicas locais (<i>p.e., crescente movimento associativo florestal</i>).</li> </ul>	<p><b>(a) Dotação de recursos humanos e competências</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Baixa densidade populacional nas zonas rurais e envelhecimento da população rural.</li> <li>▪ <i>Degradação do estado de conservação de elementos do património rural (actividades artesanais, arquitectura tradicional, ...).</i></li> <li>▪ Baixo nível de adesão às TIC nas zonas rurais.</li> <li>▪ Fraco nível de instrução e qualificação.</li> <li>▪ Serviços não adequados às necessidades do meio rural.</li> <li>▪ <i>Competências escolares e profissionais de jovens diplomados níveis IV e V</i></li> <li>▪ <i>Actividades de I&amp;DE orientadas para a melhoria da qualidade de produções tradicionais.</i></li> </ul> <p><b>(b) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elevadas disparidades no nível de rendimento e de desenvolvimento social entre zonas urbanas e rurais.</li> </ul>
Oportunidades	Ameaças
<p><b>(a) Dotação de recursos humanos e competências</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Oferta de diplomados com qualificações intermédias e superiores em domínios de excelência para a qualificação dos processos produtivos.</i></li> <li>▪ <i>Ajudas à inovação enquadradas em fileiras produtivas e territórios prioritários.</i></li> </ul> <p><b>(b) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Dinâmica de actividades económicas rurais geradoras de emprego e de rendimento.</i></li> <li>▪ Potencialidades associadas à multifuncionalidade e diversificação para actividades e serviços complementares à agricultura.</li> <li>▪ Crescente procura urbana pelas zonas rurais enquanto espaço de descanso e lazer.</li> <li>▪ <i>Tendências de evolução da procura turística que vão no sentido de valorizar recursos e actividades próprios das zonas rurais.</i></li> <li>▪ Valorização pela população urbana da característica tradição e genuinidade associada aos produtos rurais.</li> </ul>	<p><b>(a) Dotação de recursos humanos e competências</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abandono dos espaços rurais.</li> <li>▪ <i>Consequências do avanço da desertificação humana sobre a conservação dos equipamentos e infra-estruturas rurais.</i></li> </ul> <p><b>(b) Potencial económico e produtivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fraca sustentabilidade social e económica das zonas rurais.</li> <li>▪ <i>Desorganização das produções primárias e dos circuitos de valorização económica das pequenas produções.</i></li> <li>▪ <i>Tendências de urbanização do tecido rural, ao nível de valores e comportamentos.</i></li> </ul>

### **1.5. Síntese da apreciação**

Os elementos de análise processados ao longo deste Capítulo permitem evidenciar a existência de um campo de desafios bastante vasto para a intervenção do PDR e que decorrem não só da persistência de um conjunto de problemas estruturais do Complexo Agro-Florestal português, mas também de um conjunto de alterações sensíveis na estrutura da Política Agrícola Comum que estabelece condicionantes às opções económicas das explorações agrícolas e das empresas agro-transformadoras.

*Os desafios encontram-se sistematizados nos exercícios de avaliação de pontos fracos e pontos fortes e de identificação de necessidades e potencial de desenvolvimento deste Capítulo do PDR, abrangendo o Complexo Agro-Florestal, mas também a Economia Rural, a Qualidade de Vida e a abordagem LEADER, tendo por base uma análise estatística bastante completa, ainda que com relevância distinta para as matérias tratadas.*

Os pontos seguintes procedem a uma sistematização do binómio Dimensões-problema e Oportunidades vs. Necessidades prioritárias de intervenção e Linhas de actuação, procurando transmitir uma visão tanto quanto possível positiva para suportar uma nova geração de ajudas ao desenvolvimento rural, a vigorar no período 2007-2013.

#### **↳ Capacidade de iniciativa empresarial**

A par de fileiras produtivas dotadas de estratégia empresarial e de visão de mercado, coexiste uma maioria de pequenas e micro-empresas agrícolas com dificuldades estratégicas em termos de dimensionamento das explorações, de (re)estruturação de culturas e de capacidade produtiva, tecnológica e de mercado. As necessidades de intervenção identificadas implicam associar o apoio técnico, tecnológico e empresarial aos projectos de investimento, a par de abordagens mais selectivas, fundadas em estratégias de actuação concebidas para produzir efeitos nas práticas empresariais, no território e nas populações.

#### **↳ Potencial dos recursos naturais, florestais e agrícolas**

O aumento significativo do abandono de amplas áreas do território rural, a par da depredação dos espaços florestais, acentua as dificuldades de gestão do espaço rural em termos económicos, sociais, ambientais e paisagísticos.

As necessidades de intervenção situam-se ao nível do ordenamento, gestão e protecção, envolvendo o estabelecimento de estratégias integradas de modo a obter uma optimização dos recursos e dos resultados na floresta; e ao nível da implementação de projectos que maximizem a preservação e melhoria do ambiente e das paisagens naturais, bem como a protecção e melhoria dos recursos naturais.

#### ↳ **Capacidade de desenvolvimento dos territórios rurais**

As insuficiências das abordagens centradas na valorização dos recursos endógenos apontam para a necessidade de aproximação dos produtores a estratégias de mercado mais eficientes e para a diversificação da economia rural para actividades não agrícolas, estruturando estratégias de desenvolvimento que **mobilizem** os activos e potencialidades dos territórios rurais, nomeadamente em articulação com as procuras urbanas.

A abordagem das questões associadas ao cruzamento economia rural e qualidade de vida, constitui uma perspectiva promissora de recuperação/estímulo de formas de ocupação como elemento motor da valorização do território.

#### ↳ **Novo enquadramento das políticas agrícolas e efeitos-tipo**

A reforma da PAC opera adaptações sensíveis nas escolhas produtivas, nos custos de produção e na composição futura dos rendimentos dos agricultores nacionais e, em algumas situações contribuirão decisivamente para inviabilizar sistemas agro-económicos mais dependentes das ajudas. Paralelamente, os segmentos economicamente produtivos ficarão sujeitos ao novo enquadramento resultante do ritmo de abertura dos mercados de produtos agrícolas, no quadro das respectivas OCM.

Esta evolução significa que a composição económico-produtiva futura resultará do balanço entre, por um lado, os segmentos produtivos pertencentes às fileiras estratégicas e outras com um mínimo de estruturação económica e orientação – mercado e, por outro lado, as actividades que resultam do aproveitamento de oportunidades de reconversão para sistemas de ocupação dos solos agrícolas, que contemplem adequadas utilizações de natureza agro-ambiental ou agro-rural.



## II. ESTRUTURA DE OBJECTIVOS DO PROGRAMA

Este Capítulo do Programa encontra-se estruturado para responder a quatro pontos estratégicos fundamentais de Avaliação *ex-ante*:

- ↳ Identificação do principal objectivo de política do PDR, em termos de impactes esperados.
- ↳ Objectivos estratégicos, específicos e operacionais do Programa e resultados esperados.
- ↳ Análise da coerência entre os objectivos do Programa e o Plano Estratégico Nacional (PENDR).
- ↳ Apreciação dos indicadores-base e de impacte propostos para avaliar o Programa.

### II.1. Elementos de Enquadramento

A análise dos pontos estratégicos identificados para estruturar este Capítulo teve em consideração três vectores-chave: (i) as orientações de intervenção do FEADER; (ii) as prioridades estratégicas identificadas nos exercícios de Avaliações Intercalares das Intervenções Operacionais que no actual QCA III enquadram os eixos programáticos contemplados no PDR (em termos de considerar outros exercícios de suporte à programação); e (iii) os principais elementos da análise de contexto (Diagnóstico).

#### (a) Vectores estratégicos e domínios de intervenção do FEADER

O Regulamento do Conselho 1698/2005 enquadra a intervenção do FEADER e delimita os campos de actuação dos programas de desenvolvimento rural de nova geração subordinados aos seguintes grandes objectivos/eixos de intervenção:

- *Aumento da competitividade do sector agrícola, através do apoio à reestruturação da agricultura e da silvicultura* (abrange apoios à formação e melhoria do potencial humano; à modernização das explorações; à promoção da inovação; à melhoria e à criação de infra-estruturas relacionadas com o desenvolvimento e adaptação da agricultura e da silvicultura; ao restabelecimento do potencial produtivo; aos agricultores envolvidos em programas de melhoria da qualidade alimentar; e à instalação de jovens agricultores).
- *Promoção do ambiente e das zonas rurais através de um apoio ao ordenamento do território* (abrange apoios aos agricultores como contrapartida de desvantagens naturais ou de integração na Rede Natura 2000, Medidas agro e silvo-ambientais e de bem-estar dos animais; estabelecimento de sistemas agro-florestais; introdução de medidas de prevenção e restabelecimento do potencial silvícola; e iniciativas de inovação e de experimentação e demonstração relacionadas com os sítios da Rede Natura 2000).

- *Promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das actividades económicas* (abrange apoios à diversificação para actividades não agrícolas, à criação de micro-empresas, à promoção de actividades turísticas e de lazer e à recuperação e beneficiação de património.

**(b) Prioridades estratégicas identificadas na Actualização das Avaliações Intercalares**

As recomendações constantes do Relatório de Avaliação do POADR pautam-se pelas perspectivas da selectividade e da concentração das prioridades temáticas de intervenção, conforme consta da síntese seguinte, trabalhada a partir do Sumário Executivo da Avaliação.

↳ **Competitividade das explorações agro-pecuárias e florestais.** A estruturação desta prioridade estratégica deve ser estabelecida em torno do incentivo a um conjunto restrito de actividades económicas enquadradas por fileiras produtivas identificadas, com viabilidade genérica em termos de orientação de mercado e numa perspectiva de integração vertical e horizontal (p.e., vinho, azeite, horto-frutícolas, carnes autóctones e de pecuária biológica, lenho e cortiça). É necessário reestruturar, modernizar e consolidar estas fileiras produtivas, sem prejuízo da atribuição de prioridade a uma nova fileira, a fileira energética, a partir da biomassa florestal e dos cultivos bioenergéticos.

Estas produções devem beneficiar de uma abordagem integrada e selectiva ao nível da fileira. Essa abordagem deve ter expressão efectiva através de apoios prioritários a projectos que associem componentes, desde a produção e/ou transformação, à comercialização e marketing.

Esta vertente deve enquadrar apoios ao investimento em infra-estruturas e equipamentos, à formação especializada e de base empresarial, à absorção de inovação técnico-produtiva e organizacional e ao aconselhamento técnico e de gestão. As empresas devem ser apoiadas nas diferentes dimensões de investimento, corpóreo e incorpóreo e ajudadas a vencer os estrangulamentos de contexto, aos mais diversos níveis que envolvem a actividade empresarial.

A utilização dos instrumentos de engenharia financeira (no âmbito de parcerias de projecto de génese público-privada) é determinante para a concretização desta vertente.

↳ **Desenvolvimento agro-florestal na base de apoios orientados para a gestão sustentável.** A preocupação central de gestão sustentável dos recursos solo, paisagem e água, de preservação de "habitat" e de valorização das espécies cinegéticas, tem como pressuposto o (re)ordenamento dos territórios de implantação tradicional das actividades primárias.

Os apoios agro-ambientais e silvo-ambientais devem beneficiar de prioridades numa perspectiva de aplicação em Plano Zonal ou integrados nos Planos Sectoriais da Rede Natura 2000, de modo a viabilizar resultados visíveis nos territórios, em termos de ordenamento e de impacte ambiental. Esses Planos devem ser concebidos numa

perspectiva de sustentabilidade plena, económica, social e ambiental, o que significa que devem ser apoiadas as externalidades positivas geradas, mas deverão ser equacionados novos produtos e serviços (novos “clusters” ambientais e de lazer) integráveis no mercado.

No domínio florestal, os apoios devem ser dirigidos para as Zonas de Intervenção Florestal, numa perspectiva de ordenamento e gestão organizada dos espaços e de prevenção primária contra incêndios. Deve ser aproveitada a iniciativa já existente nos territórios e apoiar as organizações de produtores florestais, estimulando a concretização de verdadeiros planos de gestão florestal, a partir do apoio a acções-piloto que induzam efeitos demonstrativos de boas práticas florestais de gestão sustentável da floresta.

- ↳ **Nível de qualificação dos agentes do sector.** A intervenção em matéria de reforço das competências e valorização dos recursos humanos do sector *deve seguir* a abordagem da formação ao Longo da Vida e dar prioridade ao desenvolvimento de respostas formativas que assegurem a fixação de competências técnicas dinamicamente ajustadas: (i) às orientações tecnico-económicas competitivas; (ii) à renovação dos factores de competitividade; (iii) às funções empresariais e de gestão para um tecido empresarial em mudança; e (iv) às actividades em que assenta a integração agricultura/ambiente.

Esta vertente deve, ainda, incorporar actuações decididas de apoio à procura individual de formação e de apoio à validação e reconhecimento de competências formais e não formais. Todavia, neste último domínio, o desenvolvimento dos cursos de educação formação para adultos enquadra-se nos financiamentos do FSE extensivos ao funcionamento dos processos RVCC, nos quais estão envolvidas entidades do sector agro-rural, *e são significativamente abrangidos pelas Medidas/Acções do Programa Novas Oportunidades.*

- ↳ **A diversificação das actividades em meio rural e a melhoria da qualidade de vida.** Este Eixo deve constituir um instrumento de intervenção concebido com forte expressão territorial, a partir da definição de territórios-objectivo, e claramente orientado para a atracção e fixação de populações em meio rural.

Os programas de recuperação de património rural e de melhoria das condições de vida devem associar obrigatoriamente fundos de desenvolvimento regional, devendo ser evitada a sua excessiva municipalização e integrando a componente da exploração agrícola nesses programas (p.e., através de medidas para a melhoria da habitabilidade).

A criação de um regime de incentivos específico para as áreas rurais deverá contribuir para a diversificação de actividades e para a atracção e fixação de uma nova geração de empreendedores, mas deve estar associada à ideia da “clusterização” que permita dar aos pequenos projectos um mínimo de organização eficaz.

↪ **Inovação produtiva e tecnológica nas actividades do sector.** As novas orientações para a agricultura e o desenvolvimento rural reforçam o papel da inovação em duas direcções:

- aprofundamento dos factores de competitividade das produções primárias e da respectiva transformação e comercialização;
- desenvolvimento de novas abordagens de inovação social e territorial que integrem adequadamente as problemáticas da sustentabilidade ambiental e da gestão dos territórios rurais.

Está em causa uma redefinição das prioridades, a racionalização das estruturas e a reformulação do modo de actuação das entidades com responsabilidades no âmbito da investigação e desenvolvimento experimental, ensino e formação profissional do sector agro-florestal. Essa redefinição pressupõe que os apoios às Unidades de I&D venham a assentar numa lógica de selectividade que discrimine positivamente as actividades estruturantes das fileiras produtivas com potencial de competitividade, de modo a incorporar novas tecnologias nos processos produtivos e económicos das empresas e explorações agrícolas.

Esta integração afigura-se menos satisfatória no tocante à inovação produtiva e tecnológica dado que, em termos regulamentares, não há elegibilidade para apoios específicos a unidades de I&D. Esta limitação aconselha a que a prioridade principal centrada na competitividade do sector agrícola contemple ajudas, no contexto dos projectos de investimento, que assegurem respostas adequadas a compromissos fundamentais de inovação agrícola e alimentar sem os quais a renovação dos factores competitivos das produções primárias e agro-transformadoras não tem suporte eficaz.

Nas recomendações constantes das Avaliação Intercalares dos restantes Programas (RURIS e LEADER+) e Medida AGRIS, é possível identificar, com relevância para a programação, as seguintes:

- ✓ *Programa RURIS:* aumento da eficácia das Intervenções através da definição mais precisa e coordenada dos objectivos ambientais e de desenvolvimento, privilegiando os territórios abrangidos pela Rede Natura 2000; e simplificação da estrutura das Intervenções, incluindo as condições de acesso, os compromissos e a tramitação dos processos.
- ✓ *Iniciativa Comunitária LEADER+ (ao nível dos Planos de Desenvolvimento Local):* separar funções de desenvolvimento de projectos, apreciação técnica e descrição de aprovação; estimular o desenvolvimento de projectos inovadores (capital de risco) e discriminar positivamente o apoio a projectos nas regiões mais deprimidas e descapitalizadas; apostar mais na formação profissional orientada para o reforço de competências colectivas e individuais dos agentes de desenvolvimento rural; privilegiar intervenções que asseguram a eficácia dos projectos nas áreas da “salvaguarda do ambiente e da paisagem” e da preservação do património e da

identidade cultural dos territórios; privilegiar o investimento em serviços para a melhoria da qualidade de vida; atribuir prioridade a projectos com valia ambiental e paisagística.

✓ *Medida AGRIS* – a partir das intervenções desconcentradas nas diferentes realidades regionais são recomendadas actuações, nomeadamente, nos seguintes domínios específicos:

- organização dos mercados regionais (produção e distribuição), para integração efectiva nas cadeias de comercialização;
- elaboração de sub-programas sectoriais baseados numa abordagem empresarial e numa gestão inter-profissional, p.e., no âmbito das fileiras florestais prioritárias;
- integração das políticas sectoriais com implicações ambientais (p.e., agricultura, pecuária, silvicultura, indústria, saúde) em conformidade com o novo enquadramento de gestão da água e do domínio hídrico;
- sustentabilidade, diversificação e inovação dos projectos relativos ao ambiente, na base da articulação inter-sectorial dos investimentos.

### **(c) Dos elementos de enquadramento à Programação**

De acordo com o Reg(CE) 1698/2005, do Conselho (Regulamento do FEADER), o desenvolvimento rural foi reunido num único quadro de financiamento e programação. Na fase inicial da preparação dos investimentos nacionais, o Ministério da Agricultura formulou a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural que, no essencial, procede à transposição das prioridades da União Europeia para a situação nacional, define os indicadores-chave de resultados e demonstra a complementaridade da programação em matéria de desenvolvimento rural com outras políticas da União Europeia (gestão sustentável dos recursos naturais, inovação e competitividade em zonas rurais e coesão económica e social).

Com este enquadramento de Orientações e de regulamentação comunitária, o PENDR constitui, em termos genéricos, um quadro de referência das prioridades estabelecidas as quais integram satisfatoriamente as prioridades estratégicas reflectidas e fundamentadas pela Actualização das Avaliações Intercalares e os elementos-chave de diagnóstico.

A análise da situação económica e social e das dimensões-problema a que o Programa deve dar resposta foi apresentada no Capítulo I e é sintetizada no quadro seguinte que estabelece uma primeira aproximação à pertinência da estratégia do Programa, identificando para cada dimensão (ou conjunto de dimensões-problema) perspectivas de intervenção contempladas nos Eixos do Programa.

Principais dimensões-problema	Principais perspectivas de intervenção do PDR
✓ Nível de instrução e qualificação profissional dos activos e capacidade de gestão das explorações agrícolas e florestais.	✓ Desenvolvimento/reorientação da oferta formativa abrangendo a generalidade dos agentes do sector e em articulação com instrumentos de suporte à mudança estrutural das ajudas ao investimento.
✓ Envelhecimento do tecido sócio-empresarial do sector agro-florestal.	✓ Rejuvenescimento do tecido empresarial.
✓ Rejuvenescimento dos factores de competitividade das explorações agrícolas e florestais e das empresas agro-transformadoras.	✓ Modernização das explorações agrícolas e florestais das empresas agro-transformadoras.
✓ Reestruturação e modernização das infra-estruturas de base (rede de rega incluída).	✓ Desenvolvimento dos regadios públicos e de outras infra-estruturas colectivas.
✓ Gestão sustentável e ordenamento das terras e das florestas.	✓ Desenvolvimento de projectos orientados para a prestação de serviços de gestão e ordenamento e serviços ambientais.
✓ Manutenção e preservação de sistemas de alto valor natural e paisagístico.	✓ Sustentabilidade da actividade agrícola associada a práticas ambientais regulamentadas.
✓ Desvitalização social e económica e quebra de atractividade das áreas rurais.	✓ Dinamização socioeconómica/aproveitamento de recursos locais.
✓ Fixação de capacidade técnica nas organizações para dinamizar o capital social das áreas rurais.	✓ Criação/consolidação de uma fileira de serviços agro-rurais.

## II.2. Principal objectivo de política em termos de impactes esperados

O Programa Nacional de Desenvolvimento Rural adoptou, à semelhança do QREN, os princípios nucleares de programação e de gestão:

- ↳ **Concentração** de recursos quer quanto ao reduzido número de intervenções ou PO – três Programas Regionais (Continente e Regiões Autónomas), quer quanto aos domínios de intervenção: apoio a eixos temáticos e estratégicos bem delimitados.
- ↳ **Selectividade** assente em critérios bem definidos e articulados com os objectivos e as metas que asseguram a implementação da estratégia de desenvolvimento rural traduzida no PENDR e que sustentem a maximização dos impactes e contributos positivos para os demais instrumentos de política pública (nacionais e comunitários).
- ↳ **Eficácia** no modo de governação assente em: (i) simplificação dos procedimentos de gestão e controlo, procurando sempre que possível instituir mecanismos de desconcentração funcional sem prejuízo da afirmação de uma perspectiva coerente e integradora da gestão do Programa e respectivas medidas e acções; (ii) acompanhamento flexível e regular no terreno que permita a detecção em tempo real de desajustamentos de critérios e procedimentos à capacitação efectiva dos promotores e beneficiários em concretizarem plenamente os objectivos estabelecidos

para as medidas e acções, pelo que importa proceder antecipar os adequados mecanismos de ajustamento à realidade do momento.

O PENDR acolhe os três Eixos Prioritários da nova política para o desenvolvimento rural previstos no Regulamento do FEADER, a que acresce um quarto Eixo Prioritário baseado na experiência da Iniciativa Comunitária LEADER.

☞ **Eixo 1 – Aumento da Competitividade dos sectores agrícola e florestal**

☞ **Eixo 2 – Melhoria do Ambiente e da paisagem rural**

☞ **Eixo 3 – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural**

☞ **Eixo 4 – Abordagem LEADER**

A esquematização dos objectivos e opções estratégicas do novo quadro programático relativo ao desenvolvimento rural garante a adequação aos objectivos fixados pela União Europeia. Essa esquematização tem como meta o crescimento económico, a criação de emprego, a produtividade do trabalho, a manutenção de sistemas agrícolas e florestais de alto valor natural, a reversão do declínio da biodiversidade, a melhoria da qualidade da água e a contribuição para o combate às alterações climáticas.

A estratégia desenvolvida e a implementar traduz-se no objectivo último de estabelecer o equilíbrio entre a competitividade do sector agro-florestal e a sustentabilidade dos territórios rurais. A relevância deste macro-objectivo encontra-se reflectida na própria repartição dos recursos financeiros associados a cada um dos Sub-programas que enquadram em termos de investimentos operacionais de política e em termos de financiamento os dois principais eixos prioritários (cf. Capítulo III, ponto III.4.).

Em termos de impactes espera-se que a promoção, gestão e desenvolvimento do PDR venha a consolidar, no período 2007-2013, a natureza multifuncional do sector agro-florestal numa tripla valência:

- ✓ *Económica*, através da produção de bens transaccionáveis.
- ✓ *Ambiental*, numa óptica de produção de serviços e de gestão dos recursos de cada território.
- ✓ *Social*, centrada na criação de oportunidades, emprego e rendimento nos territórios rurais.

### **II.3. Objectivos estratégicos, específicos e operacionais vs. resultados esperados**

A lógica de concepção do PDR traduz-se na estruturação implícita de uma árvore de objectivos cujos ramos são constituídos por:

- (i) *objectivos estratégicos*, que se manifestam em indicadores de impacte;

- (ii) *objectivos específicos*, que traduzem a finalidade inerente a cada objectivo estratégico e que são avaliados em termos de indicadores de base; e
- (iii) *objectivos operacionais*, que reflectem as prioridades identificadas para a implementação de cada Medida e que são medidos através dos indicadores de execução, de realização e de resultado.

Neste ponto procede-se à apreciação da coerência da árvore de objectivos desenhada para o PDR verificando o grau de articulação entre os mesmos, numa perspectiva vertical (objectivos gerais – objectivos específicos – objectivos operacionais) e considerando a existências de efeitos sinérgicos por via de complementaridades, numa perspectiva horizontal.

Da análise efectuada à lógica de intervenção proposta no PDR que parte das *necessidades prioritárias de intervenção* para a *árvore de objectivos* (gerando 'inputs' em termos de *realizações/resultados/impactes*) pode constatar-se o estabelecimento de elos pontuais importantes entre os vários patamares de intervenção/produção de resultados/impactes:

- ✓ as *necessidades* representam os requisitos económicos, socio-económicos e ambientais aos quais o Programa deve responder;
- ✓ os *inputs* consistem nos recursos financeiros e/ou administrativos que irão gerar os *outputs* e atingirão os *objectivos operacionais* (objectivos intrínsecos às Medidas) pretendidos através das actividades do Programa;
- ✓ os *resultados* são os efeitos mais imediatos da intervenção, ou seja, o contributo dos *objectivos operacionais* para os *objectivos específicos*;
- ✓ os *impactes* referem-se a efeitos mais prolongados no tempo do Programa, ou seja, que se encontram para além dos efeitos imediatos sobre os beneficiários directos, estando directamente relacionados com os *objectivos estratégicos*

Na arquitectura da **árvore de objectivos** assumem papel estruturante da matriz de intervenção os objectivos estratégicos para alcançar o desígnio basilar – estabelecimento de um equilíbrio entre competitividade e desenvolvimento rural. Estes três objectivos estratégicos, por sua vez, têm como suporte de contribuição activa onze Sub-objectivos cuja concretização está associada a uma série de objectivos operacionais que constituem a finalidade das Medidas que integram os Sub-programas do PDR.

O cruzamento dos Objectivos estratégicos/Objectivos específicos pode observar-se no quadro seguinte.

**Objectivos do PDR 2007-2013**

<b>Objectivos estratégicos</b>	<b>Sub-Objectivos</b>
Aumentar a competitividade dos sectores agrícola e florestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar o conhecimento e melhorar o potencial humano;</li> <li>▪ Promover a inovação;</li> <li>▪ Reestruturar e desenvolver o potencial físico;</li> <li>▪ Melhorar a qualidade da produção e dos produtos agrícolas.</li> </ul>
Promover a Sustentabilidade dos Espaços Rurais e dos Recursos Naturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proteger os valores ambientais e paisagísticos em zonas agrícolas e florestais da Rede Natura 2000 e outras;</li> <li>▪ Proteger os recursos hídricos e o solo;</li> <li>▪ Contribuir para a atenuação das alterações climáticas;</li> <li>▪ Contribuir para o uso continuado e sustentável das terras agrícolas em zonas desfavorecidas.</li> </ul>
Revitalizar económica e socialmente as zonas rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diversificar a economia rural;</li> <li>▪ Melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais;</li> <li>▪ Desenvolver competências nas zonas rurais.</li> </ul>

Fonte: *Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural, 2007, MADRP*

O PENDR formula ainda um par de objectivos designados de objectivos transversais:

- ✓ Reforçar a coesão territorial e social.
- ✓ Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão sectorial e territorial.

Estes objectivos são estruturalmente distintos dos objectivos estratégicos, mas são também distintos entre si:

- ✓ *“Reforçar a coesão territorial e social”* constitui um objectivo que surge dinamicamente associado a intervenções complementares ao Programa (p.e., no Plano de Acção do PNPOT e no PNAI), para além de se posicionar na esfera de efeitos de algumas Medidas dos Sub-programas 2 e 3. O objectivo não se traduz necessariamente em nenhuma Medida específica, mas poderá materializar-se através de majorações de apoios em zonas de maior fragilidade, visando sobretudo a mobilização e o envolvimento dos agentes locais para processos de desenvolvimento endógeno e que também potenciem uma nova parceria sinérgica entre zonas urbanas e territórios rurais.
- ✓ *“Promover a eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão sectorial e territorial”*, constitui um objectivo que assume a forma de um instrumento orientado para a capacitação técnica do sistema de actores do Complexo Agro-Florestal e Rural, um objectivo de largo alcance.

A correcção das debilidades técnicas e institucionais reconhecidas, é indispensável para sustentabilizar (com eficácia e eficiência) as intervenções das políticas públicas nos territórios rurais e posiciona este objectivo para responder em linha directa à Prioridade

estratégica do QREN "Aumentar a eficácia da Governança" (cf. Intensidade de relação elevada apontada na Matriz respectiva do ponto 2 do Capítulo V.).

Este 2º objectivo transversal recolhe contributos da constituição de novas instâncias de parceria nacional e transnacional (Rede Europeia de Desenvolvimento Rural e Rede Rural Nacional), mas também de intervenções de assistência técnica e de acesso a serviços agro-rurais.

O conjunto dos objectivos específicos do PDR estrutura-se em três grandes **tipologias de intervenção** que respondem de forma globalmente positiva às dimensões-problema/necessidades prioritárias de intervenção sistematizadas na sequência das Análises SWOT apreciadas no Capítulo I.

- ↳ **Tipologia I.** Resposta directa às condicionantes identificadas a nível das explorações e empresas do sector agro-florestal, nomeadamente ao nível do desenvolvimento do conjunto de fileiras produtivas identificadas e mediante a formação de competências, o rejuvenescimento do sector, a fixação de factores de competitividade e o desenvolvimento empresarial, a qualidade e inovação/ actualização tecnológica, etc.
- ↳ **Tipologia II.** Enfoque dos *valores ambientais como um bem público enquanto factores de suporte e qualidade de vida*, contemplando uma abordagem estruturada e transversal, numa óptica de equilíbrio ambiental e social das produções agro-florestais.
- ↳ **Tipologia III.** Enquadramento das zonas de fraca sustentabilidade económica e social, actuando numa perspectiva de identificação de oportunidades para a fixação de actividades económicas criando, assim, condições atractivas para a localização de população.

Este perfil de intervenções sugere que o PDR acompanha as tendências evolutivas do complexo de actividades do sector agro-florestal, assim como as tendências que têm vindo a ganhar terreno nos territórios rurais. No âmbito da coerência entre os objectivos globais da estratégia desenvolvida pelas políticas e prioridades nacionais e os objectivos presentes no PDR, refere-se que a concretização da estratégia definida é assegurada pelos objectivos operacionais de cada uma das Medidas que compõem o Programa, evidenciados nos quadros seguintes que procedam à transposição de Eixos do PENDR para a estrutura de Sub-programas/Medidas do PDR.

**Eixo I – Melhoria da competitividade do sector agrícola e florestal**

<b>Objectivos específicos</b>	<b>Medidas</b>	<b>Objectivos operacionais</b>
<p>Reestruturar e desenvolver o potencial físico</p> <p>Melhorar a competitividade das fileiras estratégicas e das empresas do sector agro-florestal</p> <p>Rejuvenescer e melhorar a formação e qualificação profissional do tecido empresarial</p>	<p>1.1. Inovação e Desenvolvimento Empresarial</p> <p>1.2. Cooperação Empresarial para o Mercado e Internacionalização</p> <p>1.3. Promoção da Competitividade Florestal</p> <p>1.5. Novos Instrumentos Financeiros e de Gestão de Risco e Crises</p> <p>1.6. Regadios e Outras Infra-estruturas Colectivas</p> <p>1.7. Projectos de Impacte Relevante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover o desenvolvimento da competitividade das fileiras estratégicas, actuando de forma integrada sobre os factores que as desenvolvem e consolidam</li> <li>▪ Incentivar a cooperação intra fileira através do desenvolvimento de áreas de intervenção comuns, utilizando o potencial de inovação e de orientação mercado</li> <li>▪ Contribuir para a valorização das empresas de produção agrícola, de transformação e de comercialização através do apoio à sua modernização e capacitação</li> <li>▪ Promover o desenvolvimento de novos produtos e mercados</li> <li>▪ Promover a renovação do tecido empresarial agrícola e assegurar uma adequada formação e qualificação profissional</li> <li>▪ Melhorar as condições de trabalho das actividades produtivas</li> <li>▪ Promover o desenvolvimento da competitividade da fileira florestal, com ênfase nas sub-fileiras de expressão nacional</li> <li>▪ Promover um acesso mais equitativo ao sistema financeiro, apoiando a consolidação financeira numa óptica de investimento e capital e fomentar a incorporação da gestão de risco na gestão empresarial</li> <li>▪ Reestruturar o potencial físico</li> <li>▪ Desenvolver novas áreas de regadio a par de uma utilização eficaz dos recursos hídricos</li> <li>▪ Viabilização de projectos de investimento com carácter estruturante para o desenvolvimento económico e social</li> <li>▪ Promover o desenvolvimento de sinergias nos investimentos apoiados</li> <li>▪ Preservar e melhorar o ambiente</li> </ul>
<p>Melhorar a qualidade de produção e valorizar os produtos agrícolas</p>	<p>1.4. Valorização da Produção de Qualidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribuir para o desenvolvimento dos regimes de qualidade certificada em territórios e fileiras com produtos diferenciados</li> </ul>
<p>Promover a inovação (desenvolver novos produtos, processos e tecnologias) através da cooperação</p>	<p>4.1. Cooperação para a Inovação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover o aparecimento de práticas de cooperação entre os diversos níveis das fileiras, capacitando-os para a utilização das oportunidades de mercado, através da inovação</li> <li>▪ Aumentar a interligação entre o conhecimento científico e tecnológico e as fileiras produtivas</li> <li>▪ Incentivar a incorporação da inovação pelos agentes económicos nos processos produtivos e no meio rural</li> <li>▪ Incentivar a inovação e o desenvolvimento tecnológico em áreas relevantes para o desenvolvimento sectorial e territorial</li> </ul>
<p>Aumentar o conhecimento, melhorar o potencial humano e a sua organização</p>	<p>4.2. Informação e Formação Especializada</p> <p>4.3. Serviços de Apoio ao Desenvolvimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribuir para a melhoria de competências específicas dos activos do sector agrícola, florestal e agro-alimentar, aumentando a sua capacidade empresarial e técnica</li> <li>▪ Incentivar a implementação de uma rede de difusão do conhecimento</li> <li>▪ Melhorar o apoio técnico às explorações agrícolas e florestais e às empresas com actividade nas zonas rurais</li> </ul>

As Medidas constituem nesta arquitectura de objectivos uma peça central para assegurar as condições de concretização de objectivos e configuram neste Eixo uma combinação de intervenções com origem em dois Sub-programas do PDR:

- **Sub-programa 1 – Promoção da Competitividade**, agregando uma tipologia de intervenções com dois vectores:
  - *Capital Físico e Humano*: Incentivos à modernização e à inovação das empresas de produção agrícola, de transformação e de comercialização; Desenvolvimento das fileiras estratégicas; Protecção de riscos naturais; Formação Profissional; Instalação de Jovens Agricultores; Acesso ao crédito; etc.
  - *Qualidade da produção e dos produtos agrícolas*: Adaptação às normas comunitárias; Apoio aos agrupamentos de produtores para a participação em regimes de qualidade certificada dos alimentos e promoção da qualidade dos produtos diferenciados.
- **Sub-programa 4 – Promoção do Conhecimento e Desenvolvimento de Competências**, agregando a intervenções de investimento no *Capital humano*: Formação profissional; implementação de Redes temáticas de informação e divulgação e de Serviços de apoio ao desenvolvimento (aconselhamento e gestão), etc.

#### Eixo II – Melhoria do Ambiente e da Paisagem Rural

Objectivos específicos	Medidas	Objectivos operacionais
<p>Preservar a actividade agrícola em zonas desfavorecidas</p> <p>Promover a protecção da biodiversidade, de sistemas de alto valor natural e paisagístico, associados aos sistemas agrícolas e florestais</p> <p>Incentivar a introdução e a manutenção de modos de produção compatíveis com a protecção de valores ambientais e dos recursos hídricos e do solo, no âmbito da actividade agrícola e florestal</p>	<p>2.1. Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas</p> <p>2.2. Valorização de Modos de Produção (a Sub-Acção 2.2.4.10 está incluída no Eixo III)</p> <p>2.4. Intervenções Territoriais Integradas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivar a manutenção da paisagem rural, a conservação e a promoção de sistemas de exploração agrícola sustentáveis em zonas afectadas por desvantagens naturais</li> <li>▪ Manutenção da actividade agrícola em determinadas zonas afectadas por desvantagens naturais, compensando as dificuldades naturais e sociais</li> <li>▪ Incentivar práticas de gestão das explorações e de produção de bens agrícolas assentes em compromissos de melhoria ambiental, que vão para além dos básicos exigidos no âmbito das Boas Condições Agrícolas e Ambientais, nomeadamente em áreas classificadas na Rede Natura 2000</li> <li>▪ Incentivar a conservação da diversidade genética animal e vegetal e o seu melhoramento</li> <li>▪ Promover uma gestão dos sistemas agrícolas e florestais adequada à conservação de valores de biodiversidade e de manutenção da paisagem em áreas designadas da Rede Natura e na Zona Demarcada do Douro</li> </ul>
<p>Melhorar a sustentabilidade dos Povoamentos florestais</p>	<p>2.3. Gestão do espaço Florestal e Agro-florestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consolidar e melhorar a multifuncionalidade da floresta portuguesa, no âmbito do desenvolvimento rural, garantindo e aumentando a sua valorização económica, ambiental e social através de uma gestão activa e profissionalizada dos espaços agro-florestais</li> </ul>
<p>Promover a eco-eficiência e reduzir a poluição</p>	<p>2.5. Investimentos de Requalificação Ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribuir para satisfação de objectivos que se inserem na Estratégia Nacional para os Efluentes Agro-Pecuários e Agro-Industriais (ENEAPAI) respeitantes à melhoria da qualidade da água e do solo que tenha sido prejudicada por actividades de produção e transformação no sector agrícola</li> </ul>

O Eixo II sistematiza uma paleta diversificada de apoios à sustentabilidade ambiental reorganizando diversas modalidades de ajudas que vigoraram até muito recentemente. Essa reorganização é directa em determinados espaços de intervenção (p.e., áreas classificadas) e indirecta, através das empresas do sector agrícola e florestal. Esta lógica deverá permitir identificar de forma mais clara os apoios aos sistemas que têm um efeito positivo sobre as condições ambientais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável.

No quadro de desenvolvimento rural, destacam-se as intervenções orientadas para reforçar a atractividade das zonas rurais de modo a inverter a tendência de drástico declínio social e económico. No seguimento desta linha orientadora de intervenção, a abordagem LEADER surge como um dos instrumentos de suporte à revitalização económica e social dos territórios rurais.

**Eixo III – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural**  
**Eixo IV – LEADER**

Objectivos específicos	Medidas	Objectivos operacionais
Promover a diversificação de economia e do emprego em meio rural	3.1. Diversificação da Economia e Criação de Emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover a diversificação da economia para actividades não agrícolas e aumentar o emprego nas zonas rurais, de acordo com uma estratégia definida para territórios locais alvo de abordagem LEADER.</li> </ul>
Promover a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais.	3.2. Melhoria da Qualidade de Vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover a recuperação e conservação do património rural no âmbito de uma estratégia de valorização e atractividade dos territórios rurais.</li> <li>Aumentar a acessibilidade da população dos territórios rurais a serviços essenciais à comunidade em função das necessidades identificadas no diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Local.</li> </ul>
Desenvolver competências nas zonas rurais	3.3. Aquisição de Competências e Animação para o Desenvolvimento Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotar os parceiros dos GAL dos instrumentos e competências necessárias à elaboração e execução de estratégias de Desenvolvimento Local.</li> <li>Divulgar a estratégia de desenvolvimento local junto do público-alvo.</li> </ul>
Promover a diversificação de actividades e a qualidade de vida nas zonas rurais	3.4. Implementação de estratégias de desenvolvimento local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinamização económica dos territórios rurais, criação de emprego e melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais.</li> <li>Reforçar a Governança Local.</li> </ul>
Promover a cooperação e as melhores práticas	3.5. Cooperação LEADER para o Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valorizar os territórios rurais e consolidar o seu tecido económico e social.</li> <li>Conjugar, através da cooperação, os saberes-fazer e os recursos humanos e financeiros oriundos de diferentes territórios rurais, permitindo abrir novas oportunidades de mercado e de desenvolvimento dos territórios rurais.</li> </ul>
Aumentar a capacidade de execução da abordagem LEADER	3.6. Funcionamento dos GAL, Aquisição de Competências e Animação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir o funcionamento dos GAL, tendo em vista a preparação e execução de uma estratégia de desenvolvimento local, assim como a sua divulgação.</li> </ul>

Este quadro conceptual indica uma linha de relativa continuidade com o QCA III, designadamente em termos de grandes objectivos de suporte ao perfil de instrumentos. No conjunto desses grandes objectivos salienta-se as vertentes competitividade e sustentabilidade ambiental e, no plano dos objectivos específicos e operacionais, salienta-se

o apoio à valorização dos investimentos das unidades de produção agrícola e florestal e empresas agro-transformadoras consagrando agora ajudas orientadas para integração de actividades e recursos em fileiras estratégicas, a par da renovação do tecido empresarial e do desenvolvimento do potencial humano.

Em matéria de apoio à diversificação dentro e fora das explorações agrícolas, o PDR introduz inovações, designadamente em ramos de actividade considerados em expansão e orientados para transformar recursos endógenos em factores de competitividade (p.e., turismo, artesanato e infra-estruturas de apoio e de valorização do meio rural), tendo como objectivo desenvolver actividades económicas geradoras de riqueza e com capacidade para criar atractividade nas zonas rurais e, conseqüentemente, promover o crescimento do emprego e a fixação de população nas zonas rurais.

O PDR introduz ajustamentos no que respeita à componente ambiental, indo mais longe que as Intervenções em vigor (p.e., RURIS) onde predominava uma relativa fragmentação dos instrumentos. Com efeito, a intervenção proposta no PDR tem em vista tornar efectiva uma estratégia integrada no tocante à preservação e melhoria do ambiente e da paisagem rural e à melhoria da qualidade de vida, valorizando, sobretudo, o potencial endógeno dos territórios rurais.

Em termos de **concepção e programação**, os Documentos objecto de avaliação evidenciam uma evolução muito positiva a nível da arquitectura e estruturação racional, com pertinência face à diversidade de necessidades prioritárias de intervenção dos objectivos específicos, apoiados pelos objectivos operacionais inerentes a cada uma das Medidas.

Esta evolução, ainda que se encontre facilitada pela lógica da procura de um adequado ajustamento aos objectivos das políticas comunitárias vertidos pelo regulamento FEADER, apresenta uma forte coerência intrínseca, observando-se uma articulação em cascata entre os objectivos gerais, os objectivos específicos e os objectivos operacionais. Admite-se, ainda, que as lógicas de abordagem das entidades beneficiárias permitam potenciar graus de sinergia elevados por via das potenciais complementaridades com outros instrumentos.

Relativamente aos **resultados esperados**, o quadro seguinte procura sistematizar os principais face às principais dimensões-problema identificadas na análise SWOT.

Eixo	Principais dimensões-problema/ /Necessidades prioritárias	Principais resultados esperados
I	Baixo nível de instrução e de qualificação profissional dos activos Baixo nível técnico e de capacidade de gestão das explorações agrícolas e florestais	Formação técnica e económica de activos agrícolas e florestais
		Criação de sistemas de aconselhamento, de gestão e de substituição para agricultores e/ou proprietários florestais
		Desenvolvimento da prestação de serviços técnicos e de gestão agrícolas e florestais
		Implementação de redes temáticas de informação e divulgação
	Envelhecimento do tecido sócio-empresarial do sector agro-florestal	Instalação de jovens agricultores

(Continua)

(Cont.)

Eixo	Principais dimensões-problema / /Necessidades prioritárias	Principais resultados esperados
<b>I</b>	Renovação dos factores de competitividade das explorações agrícolas e florestais e das empresas agro-transformadoras  Deficiente organização das produções primárias, com reflexos no potencial de colocação de produtos no mercado (interno e externo)	Estabelecimento de canais de comercialização da produção agrícola e florestal primária
		Introdução de novas tecnologias
		Introdução de factores inovadores
		Promoção, (re)organização e consolidação das fileiras
		Criação e desenvolvimento de novos instrumentos financeiros
		Ajustamento estrutural e infraestrutural – modernização e capacitação das empresas agrícolas, florestais e agro-transformadoras
<b>I</b>	Reestruturação e modernização das infra-estruturas de apoio às actividades agrícola e florestal  Capacidade das redes de rega e uso eficiente da água	Melhoria da eficiência dos factores de produção (rega, energia, acessibilidades, ...)
	Preenchimento de requisitos de higiene e segurança e de qualidade	Aumento da qualidade dos produtos produzidos e diversificação de actividades (p.e. transformação)
		Melhoria das condições ambientais, de segurança no trabalho, de higiene e bem-estar dos animais nas explorações
	Abastecimento de matéria prima de qualidade (madeira e cortiça)	Aumento da produção de madeiras de elevada qualidade e de outros produtos florestais – aumento da produtividade dos povoamentos associado à melhoria da gestão florestal
	Incêndios florestais	Aumento da capacidade de restabelecimento do potencial produtivo silvícola e introdução de medidas de prevenção
<b>II</b>	Gestão sustentável e ordenamento das terras e das florestas	Preservação e melhoria do ambiente e das paisagens naturais e protecção e melhoria dos recursos naturais
		Aumento dos serviços ambientais prestados à sociedade em geral
		Criação de sistemas agro-florestais com combinação de sistemas agrícolas extensivos e florestais
		Promoção da biodiversidade e do valor protector da floresta quanto à erosão dos solos, à manutenção dos recursos hídricos, preservação dos ecossistemas florestais
	Manutenção e preservação de sistemas de alto valor natural e paisagístico	Manutenção da actividade agrícola associada a boas condições agrícolas, florestais e ambientais
<b>III</b>	Necessidades multi-sectoriais do desenvolvimento rural endógeno  Capacitação técnica das organizações para dinamizar o capital social das áreas rurais	Aumento da diversificação de actividades económicas em favor de actividades não agrícolas
		Implementação de projectos de desenvolvimento local e realização de investimentos que tornem as zonas rurais atractivas
		Conservação e valorização do património rural e natural
<b>IV</b>	Desvitalização social e económica das áreas rurais  Atractividade das áreas rurais, na óptica de fixação de novos residentes	Desenvolvimento de serviços de proximidade nas áreas rurais
		Estabelecimento de parcerias segundo a lógica de cooperação LEADER para o desenvolvimento económico das zonas rurais

No essencial, os resultados esperados vão de encontro ao padrão de dimensões-problema identificadas na Análise SWOT. Entretanto, importa ter presente que estão sinalizados resultados ambiciosos perante a densidade de dimensões-problema identificadas e a expressão de necessidades, designadamente em domínios como:

- a fixação de competências humanas e de componentes inovadoras nas explorações agrícolas e empresas agro-transformadoras;
- a renovação dos factores de competitividade em actividades estratégicas do complexo agro-alimentar;
- o reordenamento e a gestão das áreas com efectiva vocação florestal;
- a sustentabilidade da gestão dos recursos naturais sob maior pressão de uso; e
- a recuperação de equipamentos e infra-estruturas rurais afectadas pelos incêndios como condição de dinamização das economias locais do interior.

A resposta aos objectivos operacionais de cada Medida deve ser perspectivada à luz dos fluxos de informação indispensável a uma estimativa fiável. Essa resposta vai ser proporcionada pelos indicadores de resultado, os quais não reflectem totalmente a informação indispensável. Ou seja, o contributo dos objectivos operacionais para os objectivos específicos apesar de coerente, nas relações causais identificadas, depara-se com lacunas de informação de resultados que na relação com os objectivos carecem de uma comprovação consistente. Esta ilação, embora possa ser constatada no quadro seguinte, necessita de uma análise posterior mais aprofundada.

Eixos	Objectivos operacionais	Principais resultados esperados
<b>Eixo I</b>	Melhoria da competitividade das fileiras nos sectores do vinho, horto-frutícolas, azeite e floresta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento valor da produção por fileira</li> <li>▪ Acréscimo VAB nos sectores e unidades produtivas apoiados</li> <li>▪ Aumento do número de empresas que introduzam novos produtos ou técnicas inovadoras</li> <li>▪ Aumento da taxa de penetração no mercado externo</li> <li>▪ Aumento da área regada</li> <li>▪ Criação de <i>start ups</i> com capital de risco</li> <li>▪ Valor da produção agrícola associada a regimes de qualidade reconhecida</li> <li>▪ Introdução de novos produtos e/ou técnicas nas unidades apoiadas</li> <li>▪ Instalação de jovens agricultores</li> <li>▪ Formação técnica e económica de activos agrícolas e florestais</li> </ul>
	Melhoria da competitividade das empresas dos sectores agrícola e florestal	
	Incentivo à instalação de jovens agricultores	
	Valorização dos produtos de qualidade agrícolas e florestais	
	Incentivo ao desenvolvimento de novos produtos, processos e tecnologias	
	Melhoria da formação profissional e desenvolvimento de serviços capacitando os activos para o desempenho das suas actividades	
	Aumento da área regada e eficácia no uso da água	
<b>Eixo II</b>	Preservação da actividade agrícola e florestal nas zonas desfavorecidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estímulo à gestão de áreas que contribua para a melhoria da biodiversidade, da qualidade da água, da qualidade do solo e promoção do combate às alterações climáticas</li> <li>▪ Atenuação da tendência de marginalização e o abandono da terra</li> <li>▪ Introdução de novos produtos e/ou técnicas nas unidades apoiadas</li> <li>▪ Valor da produção agrícola respeitando as normas comunitárias</li> </ul>
	Incentivo à opção por modos de produção sustentáveis no âmbito das actividades agrícola e florestal	
	Protecção da diversidade genética e de sistemas de alto valor natural e paisagístico, associados aos sistemas de produção agrícola e florestal	
	Melhorar a sustentabilidade dos povoamentos florestais	
	Promoção de eco-eficiência e redução da poluição	

(Continua)

(cont.)

Eixos	Objectivos operacionais	Principais resultados esperados
<b>Eixo III</b>	Promover a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crescimento do VAB não agrícola dos negócios apoiados</li> <li>▪ Criação de empregos (desagregado em emprego na exploração/fora da exploração, sexo e idade)</li> <li>▪ População beneficiada pela melhoria dos serviços</li> </ul>
	Promover a diversificação da economia e do emprego em meio rural	
<b>Eixo IV</b>	Promover o desenvolvimento local das zonas rurais, através da abordagem LEADER, sustentada por parcerias público-privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participantes em actividades de formação</li> <li>▪ Desenvolvimento de projectos de cooperação apoiados</li> </ul>

Em *síntese*, a estrutura dos Eixos prioritários e *respectivo* quadro de objectivos apresenta uma adequação satisfatória aos problemas-chave identificados no PENDR e oferece uma capacidade de resposta potencial às necessidades de intervenção de política em diferentes patamares do sector agro-rural.

A concretização positiva do quadro de resultados esperados pressupõe o aprofundamento de iniciativas em curso cuja consolidação pode assegurar condições para ultrapassar condicionamentos que afectam fortemente o desenvolvimento das actividades no sector agro-florestal, com destaque para o ajustamento estrutural das explorações agro-florestais, a organização das produções primárias e a cooperação empresarial.

Na verdade, face ao perfil de objectivos e resultados a alcançar, o desenvolvimento operacional da abordagem das fileiras e a aplicação de estratégias territoriais fundamentadas em dimensões de diagnóstico/formulação de prioridades de intervenção (suportadas em parcerias logísticas, técnicas e financeiras), afigura-se um caminho promissor e que justifica adequado estímulo aqueles que o estão a trilhar (organizações de produtores, associações técnico-profissionais, empresários e organismos da Administração, etc.).

#### **II.4. Coerência entre os objectivos do Programa e Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural (PENDR)**

As zonas rurais constituem os espaços de organização e de suporte às produções agro-alimentares e florestais que representam um importante segmento produtivo e empresarial da economia portuguesa que importa desenvolver e qualificar para responder aos défices da balança alimentar do país e potenciar as oportunidades de exportação de produtos que beneficiam de procura sustentada nos mercados globais.

A focalização preferencial do PENDR na competitividade do sector agro-alimentar e florestal constitui, nomeadamente face aos dados presentes nas Análises SWOT e ao quadro síntese de dimensões-problema e necessidades prioritárias de intervenção para o Complexo Agro-florestal, um referencial para induzir uma mudança profunda e qualitativa na base produtiva e empresarial deste complexo. Essa mudança permitirá, p.e., afirmar uma nova e mais agressiva estratégia para a designada área do agro-negócio com a melhoria do

posicionamento competitivo e inovador nos mercados e uma trajectória mais acentuada de internacionalização do sector.

Esta perspectiva de mudança é, simultaneamente, geradora de novas oportunidades de criação de empregos e de fixação de novas competências e qualificações, contribuindo assim para a própria renovação da base económica do complexo agro-alimentar e dos territórios que o suportam, um quadro que concretiza o potencial de contributos da PAC, e designadamente do desenvolvimento rural, para os objectivos da Estratégia de Lisboa renovada: *crescimento, com mais e melhor emprego*.

Na acepção explicitada pelo PENDER, uma tal estratégia de desenvolvimento rural permite incorporar não só as especificidades do Complexo Agro-alimentar e Florestal português procurando valorizar as suas potencialidades e vantagens competitivas, mas também contempla mecanismos que visam:

- ✓ renovar a sua base produtiva e promover uma maior integração das fileiras produtivas e a progressão das cadeias de valor;
- ✓ incentivar o empreendedorismo e a inovação para superar défices de iniciativa, de organização e de desempenho competitivo e sustentável nos mercados;
- ✓ renovar os instrumentos de ordenamento e gestão dos recursos florestais, como base de partida não apenas para a valorização económica destes, mas também para criar condições de gestão sustentável dos recursos naturais na generalidade dos territórios rurais;
- ✓ qualificar os territórios rurais nos aspectos relacionados com a atractividade e a qualidade de vida, focalizando-se a necessidade de dinamizar o acesso a serviços de proximidade e diversificar as economias rurais; e
- ✓ contribuir para a melhoria da governança territorial assente no funcionamento em rede dos actores locais que definem estratégias de desenvolvimento e promovem as adequadas parcerias operativas.

As matrizes seguintes procuram explicitar os quadros lógicos de racionalidade e coerência entre os objectivos estratégicos e transversais do PENDER e os objectivos principais dos Sub-programas do PDR, conforme são apresentados no PENDER.

Objectivos nucleares do PENDR	Eixos temáticos do PENDR	Objectivos principais dos Sub-programas do PDR
1. Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	Eixo 1 – Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	<p><b>Sub-programa 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reestruturar e desenvolver o potencial físico e humano</li> <li>▪ Promover a inovação</li> <li>▪ Melhorar a qualidade da produção e dos produtos agrícolas</li> </ul> <p><b>Sub-programa 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proteger os valores ambientais e paisagísticos em zonas agrícolas e florestais da Rede Natura 2000 e outras</li> <li>▪ Proteger os recursos hídricos e o solo</li> <li>▪ Contribuir para a atenuação das alterações climáticas</li> <li>▪ Contribuir para o uso continuado e sustentável das terras agrícolas em zonas desfavorecidas</li> </ul> <p><b>Sub-programa3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diversificar a economia rural</li> <li>▪ Melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais</li> <li>▪ Desenvolver competências nas zonas rurais</li> </ul> <p><b>Sub-programa 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumentar o conhecimento e melhorar o potencial humano</li> <li>▪ Promover a inovação</li> </ul>
2. Gestão Sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais	Eixo 2 – Melhoria do Ambiente e da paisagem rural	
3. Revitalização económica e social das zonas rurais	Eixo 3 – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural Eixo 4 – Abordagem LEADER	

A estrutura de prioridades e a arquitectura de objectivos do PDR traduzem integralmente os objectivos e opções estratégicas do PENDR, destacando e atribuindo maior relevo às dimensões competitividade dos sectores agrícola e florestal e ambiente e paisagem rural, mas “arrastando” para o Programa intervenções associadas à melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais e à diversificação da economia rural.

Esta organização de objectivos mostra-se coerente com as Orientações comunitárias a nível de desenvolvimento rural e, a um nível operacional, encerra importantes orientações que contemplam respostas a desafios identificados no Diagnóstico/Análises SWOT.

A competitividade assume, assim, uma relevância estratégica estruturante no perfil de objectivos sendo, ainda, de destacar os nexos de articulação que são estabelecidos com as temáticas do *ambiente* (gestão sustentável dos Espaços Rurais e dos recursos naturais) e dos *territórios* (coesão territorial e na eficácia da intervenção dos actores agro-rurais, a nível sectorial e territorial).

A concepção do Programa de Desenvolvimento Rural vai de encontro às políticas públicas de origem nacional e deve, assim, conduzir também a resultados positivos no âmbito do desenvolvimento de iniciativas que se pretendem criadoras de emprego e de rendimento.

O quadro lógico identificado reflecte, igualmente, de modo explícito os vectores do modelo europeu para o desenvolvimento do espaço rural, o qual atribui à agricultura um papel de multifuncionalidade não só enquanto sector produtor de bens agrícolas de qualidade para

responder às exigências crescentes do mercado (*1º pilar da PAC – Política de mercado e apoios ao rendimento*), mas também enquanto sector produtor de bens públicos relacionados com as funções ambientais e as especificidades económicas e sociais dos territórios rurais (*2º pilar da PAC – Política de desenvolvimento rural*).

## **II.5. Indicadores de base e de impacte propostos para avaliar o Programa**

### **(a) Indicadores de base**

Os Indicadores de Base, que contribuem para fornecer informação relevante relativa aos principais parâmetros estruturais que se pretende alterar, podem ser organizados numa tipologia em quatro grupos, estruturação adequada aos quatro Sub-programas do PDR:

- Grupo I*, correspondente à melhoria da competitividade dos sectores primário e agro-industrial (VAB, Produtividade do Trabalho, Formação Bruta de Capital Fixo, Balança Comercial).
- Grupo II* respeitante a uma tipologia de indicadores orientada para a avaliação da melhoria do ambiente e espaços rurais, através da gestão dos territórios (Biodiversidade, Solo, Alterações climáticas e Qualidade da água).
- Grupo III*, apontando para indicadores de uma tipologia mais associada à avaliação da evolução da qualidade de vida e à avaliação do estímulo à diversificação da base económica dos territórios rurais (Agricultores com outra actividade remunerada; Crescimento do emprego no sector não agrícola; Crescimento económico no sector não agrícola; Proporção de agricultores com formação básica e completa – formação profissional; Migração líquida; Infra-estruturas turísticas nas zonas rurais; Contratação da Internet nas zonas rurais, ...).
- Grupo IV*, visando enquadrar a abordagem LEADER (Desenvolvimento de GAL, GAL envolvidos em projectos de cooperação interterritoriais e transnacionais, ...).

No que respeita à situação socio-económica, assinala-se a utilização de indicadores de base (p.e., produtividade do trabalho, FBCF e exportações) capazes de fornecer informação adequada para a avaliação da evolução do contexto. No entanto, considera-se haver espaço de melhoria para dimensões igualmente relevantes, nomeadamente: a evolução das qualificações médias e da estrutura etária dos activos; a evolução da dimensão económica das explorações agrícolas e florestais; o nível de investimentos em I&DE das empresas do sector primário e do sector agro-industrial; a produtividade; a superfície agrícola e florestal utilizada; etc.

Os indicadores no âmbito da evolução da situação ambiental permitem evidenciar as importantes alterações registadas neste domínio, que constitui objectivo prioritário em termos estratégia do PDR. O conjunto de indicadores é abrangente, mas, contudo, seria relevante a introdução de alguns novos indicadores que permitam evidenciar, p.e., alguns indicadores estabelecidos no âmbito do Acordo de Quioto (dependência energética, fixação

de carbono em áreas agrícolas e florestais, razão entre a área apoiada e a área total afectada por incêndios), e indicadores relativamente à eco-eficiência da utilização de água.

Também a nível dos Indicadores de base para o Eixo II/Sub-Programa 2, seria útil o desenvolvimento de uma matriz de evolução das espécies de fauna e de flora obedecendo a uma organização p.e., a nível dos diferentes sistemas agrícolas e florestais e de zonas protegidas.

O conjunto de Indicadores do Eixo III/Sub-programa 3, face à importância que esta prioridade de intervenção assume no Programa, deveriam contemplar indicadores que permitissem avaliar os efeitos produzidos nos territórios rurais, conforme já assinalado na Avaliação *Ex-ante* do Programa Nacional LEADER + (IESE/DGDR, 2000), nomeadamente:

- (i) *inovação social* (numa perspectiva do estabelecimento de sinergias cumulativas entre os actores, com o objectivo de estimular os processos, os serviços e os produtos relacionados com a satisfação das necessidades sociais);
- (ii) *competitividade territorial*; e
- (iii) grau de *iniciativa empresarial endógena*.

O conceito de *inovação social* tem integrado documentos recentes da Comissão Europeia e da OCDE, designadamente em estudos, comunicações e orientações de política nos domínios dos serviços de proximidade, do desenvolvimento local, da economia social e, ainda, da governança.

Trata-se de valorizar a capacidade de articular políticas e recursos de financiamento público, com a mobilização de recursos de iniciativa e outros de base local, sob modalidades várias para a concretização de objectivos (valorização económica de recursos, reconversão e valorização de saberes, ...).

Os indicadores possíveis surgem ligados, p.e., à constituição de parcerias de projecto dinamizadas por lideranças não tradicionais, à oferta de serviços às populações locais, segundo modalidades cooperativas, ou à integração de recursos públicos e privados em projectos de valorização do património.

Ainda neste âmbito, sugere-se que o indicador 'Infra-estruturas turísticas nas zonas rurais' venha associado a um indicador que revele as taxas de ocupação dessas infra-estruturas e que seja anexado um indicador de evolução das condições socio-económicas (binómio emprego e rendimento) dos beneficiários de projectos neste contexto, para além de um indicador que revele a evolução em termos de serviços básicos disponíveis nos territórios de referência.

#### **(b) Indicadores de impacte**

O Projecto de PDR define um conjunto de sete Indicadores de Impacte, os quais visam reflectir as dimensões relativas aos campos de produção de efeitos ao nível dos objectivos

globais. Estes Indicadores contribuem, assim, para exprimir a evolução do contexto em que a política de desenvolvimento rural actuará, funcionando como "proxy" da avaliação desta.

O apuramento destes indicadores vai, naturalmente, depender da fiabilidade e consistência da informação produzida a partir da implementação/execução de projectos apoiados no âmbito das Medidas/Acções que integram os Sub-programas do PDR, bem como da evolução do contexto estrutural do sector agro-rural nacional.

A Matriz seguinte analisa a intensidade relativa ao grau de articulação entre os objectivos operacionais por Eixo/Sub-programa e os Indicadores de impacte (que reflectem uma avaliação qualitativa dos efeitos).

AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL 2007-2013 DO CONTINENTE

**Grau de articulação entre os Objectivos operacionais e os Indicadores de impacte**

	<b>Indicadores de impacte</b> <b>Objectivos operacionais sumarizados</b>	<b>1. Crescimento Económico</b>	<b>2. Criação de Emprego</b>	<b>3. Produtividade do trabalho</b>	<b>4. Reverter o declínio da biodiversidade</b>	<b>5. Manutenção de zonas agrícolas e florestais de alto valor natural</b>	<b>6. Melhoria da qualidade da água</b>	<b>7. Contribuição para o combate às alterações climáticas</b>
<b>Eixo I</b>	Melhoria da competitividade das fileiras nos sectores do vinho, horto-frutícolas, azeite e floresta							
	Melhoria da competitividade das empresas dos sectores agrícola e florestal							
	Incentivo à instalação de jovens agricultores							
	Valorização dos produtos de qualidade agrícolas e florestais							
	Incentivo ao desenvolvimento de novos produtos, processos e tecnologias							
	Melhoria da formação profissional e desenvolvimento de serviços capacitando os activos para o desempenho das suas actividades							
	Aumento da área regada e eficácia no uso da água							
<b>Eixo II</b>	Preservação da actividade agrícola e florestal nas zonas desfavorecidas							
	Incentivo à opção por modos de produção sustentáveis no âmbito das actividades agrícola e florestal							
	Protecção da diversidade genética e de sistemas de alto valor natural e paisagístico, associados aos sistemas de produção agrícola e florestal							
	Melhorar a sustentabilidade dos povoamentos florestais							
	Promoção de eco-eficiência e redução da poluição							
<b>Eixo III</b>	Promover a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais							
	Promover a diversificação da economia e do emprego em meio rural							
<b>Eixo IV</b>	Promover o desenvolvimento local das zonas rurais, através da abordagem LEADER, sustentada por parcerias público-privadas							

Fonte: Adaptado de *Desenvolvimento Rural 2007-2013 – Objectivos prioritários, indicadores e metas*, GPPAA, 2006. A avaliação dos efeitos pela Equipa de Avaliação.



Efeito elevado



Efeito médio



Efeito Fraco

Os elementos de apreciação seguintes procuram estabelecer os nexos lógicos de articulação entre os objectivos operacionais por Eixo/Sub-programa e os Indicadores de impacte.

- ☑ **O Eixo I/Sub-Programa 1 e Sub-programa 4**, que enquadra o conjunto de intervenções de apoio às empresas do Complexo Agro-Florestal Rural, concentra o perfil de impactes e resultados esperados a nível do crescimento económico, da melhoria de competências e do aumento da produtividade do trabalho nos sectores agrícola, florestal e agro-industrial.

Eixo	Indicadores de Base	Indicadores de Impacte
Eixo I	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ VAB - Agricultura ; Indústrias Agro-alimentares</li> <li>▪ Produtividade do trabalho - Agricultura; Floresta; Indústrias Agro-Alimentares</li> <li>▪ % Agricultores com formação básica e completa</li> <li>▪ FBCF – Agricultura; Silvicultura; Agro-indústria,</li> <li>▪ Produtividade do trabalho na floresta</li> <li>▪ Produtividade da terra (VAB/SAU)</li> <li>▪ Balança comercial do CAF</li> <li>▪ % Agricultores com formação profissional básica e completa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crescimento Económico</li> <li>▪ Produtividade do Trabalho</li> </ul>

- ☑ **O Eixo II/Sub-Programa 2**, contribui, essencialmente, para três grupos de impactes: a preservação da biodiversidade, dos sistemas agrícolas e silvícolas; a qualidade da água; e o combate às alterações climáticas. Trata-se de impactes que concorrem para a área prioritária de melhoria do ambiente e paisagem rural.

Eixo	Indicadores de Base	Indicadores de Impacte
Eixo II	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Biodiversidade</li> <li>▪ Solo</li> <li>▪ Alterações Climáticas</li> <li>▪ Qualidade da água</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reversão no declínio da Biodiversidade</li> <li>▪ Manutenção de Sistemas de Alto Valor Natural</li> <li>▪ Melhoria da qualidade da água</li> <li>▪ Contribuição para o combate às alterações climáticas</li> </ul>

- ☑ **Os Eixos III e IV/Sub-programa III** afirmam-se como pilares estratégicos do desenvolvimento rural, onde se esperam resultados positivos no âmbito da promoção da coesão social e territorial, principalmente no tocante às vertentes da dinamização das economias locais e do aumento da empregabilidade.

Eixo	Indicadores de Base	Indicadores de Impacte
Eixo III e IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agricultores com outra actividade remunerada</li> <li>▪ Crescimento do emprego no sector não agrícola</li> <li>▪ Crescimento económico no sector não agrícola</li> <li>▪ Infra-estruturas turísticas nas zonas rurais</li> <li>▪ Desenvolvimento de GAL</li> <li>▪ GAL envolvidos em projectos de cooperação interterritoriais e transnacionais</li> <li>▪ Contratação da internet nas zonas rurais</li> <li>▪ Migração líquida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crescimento económico</li> <li>▪ Criação de emprego (por sexo e idade)</li> </ul>

Da apreciação efectuada, os indicadores associados às principais dimensões de intervenção no Programa são suficientes no caso dos Eixo I, III e IV, embora se afigure possível usar uma margem de melhoria, nomeadamente a nível de informação de carácter mais qualitativo relacionado, p.e., com questões relevantes mas, ainda, sem enraizamento nos territórios rurais neste contexto (utilização das TIC, nível de I&D, etc.). No caso do Eixo II, deveriam ser completados com um indicador relativamente ao solo, embora tal não constitua requisito, no âmbito das regras estabelecidas para o FEADER.

O Quadro Comum de Monitorização e Avaliação prevê sete indicadores de impacto relativos ao crescimento, emprego, produtividade, biodiversidade, áreas naturais com alto valor, alterações nos recursos hídricos e clima os quais reflectem explicitamente os objectivos estabelecidos pelo Conselho Europeu e as linhas estratégicas para o desenvolvimento rural. O Impacto do PDR como um todo deve ser avaliado segundo estes sete indicadores, tendo em conta o contributo total de todos os Eixos do Programa. (cf. *Common Monitoring and Evaluation Framework – Guidance note F*, p. 5)

#### Indicadores de impacto do PDR

- ⌘ **Criação de emprego (por sexo e idade)**
- ⌘ **Crescimento Económico**
- ⌘ **Produtividade do Trabalho**
- ⌘ **Manutenção de sistemas agrícolas e florestais de alto valor natural**
- ⌘ **Reversão do declínio da biodiversidade**
- ⌘ **Melhoria da qualidade da água**
- ⌘ **Contribuição para o combate às alterações climáticas**

Estes indicadores referem-se a benefícios do Programa para além dos efeitos imediatos junto dos beneficiários finais, ao nível da intervenção, mas também mais abrangentes.

Segundo o Quadro Comum de Monitorização e Avaliação, as estimativas dos indicadores de impacto devem seguir os seguintes passos:

- O impacto deve ser estimado ao nível dos beneficiários directos e indirectos com base nos indicadores de realização e de resultado, análise documental, experiência e estudos de avaliação de períodos programáticos anteriores (para o cálculo, p.e., de efeitos multiplicadores). Esta fase deve ser testada e confirmada, comparando a situação actual e tendências no contexto do Programa.
- Numa segunda fase, deve realizar-se uma estimação do contributo geral do Programa ao nível da sua área de abrangência (tendência do Diagnóstico), onde o Programa é estatisticamente relevante, quando comparado com outros factores. Quando esta avaliação não é possível o avaliador deve realizar uma avaliação qualitativa em termos gerais.

No tocante aos indicadores de impacte definidos para o PDR, conclui-se pela sua adequabilidade em termos de relação com os domínios de intervenção preconizados, com relevância para retratar o efectivo contributo do Programa de Desenvolvimento Rural quando analisada a situação económica, social e ambiental do país e contribuindo para suportar a estratégia inicialmente delineada ou fundamentar a sua redefinição.

Os indicadores de impacte observam as sete linhas prioritárias definidas para o PDR enquadradas pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e estabelecidas por um documento de orientação estratégica definido pela Comissão Europeia. Trata-se de indicadores que oferecem uma visão bastante ampla do contributo do Programa.

### III. ESTRUTURA DE MEDIDAS PROPOSTAS PELO PDR

#### III.1. Necessidades prioritárias e modalidades de intervenção do Programa

##### 1.1. Lições do passado e evidências reflectidas na estrutura do Programa

De uma forma geral pode considerar-se que as formas de mediação previstas para o alcance dos objectivos associados a cada uma das prioridades estratégicas se mostram adequadas e que foram incorporadas as principais lições de experiência do passado, com destaque para as identificadas na Actualização da Avaliação Intercalar do POADR.

A análise das Avaliações Intercalares do RURIS (Programa cuja Avaliação não foi objecto de Actualização) e do LEADER+, não permitiu identificar contributos significativos na perspectiva da programação para o período 2007-2013. As Avaliações da Medida AGRIS processaram recomendações já sistematizadas no Capítulo II, as quais foram, entretanto, reflectidas pelo Documento de Avaliação do POADR (avaliação da coerência externa).

O Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do POADR contemplou uma componente destinada a produzir informação e orientações de apoio à preparação de futuras intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais no domínio do desenvolvimento rural. Na abordagem de operacionalização das prioridades estratégicas identificadas (sistematizadas no Capítulo anterior de avaliação dos objectivos do PDR), o Estudo concebeu um triângulo de objectivos estratégicos que enquadrou, no essencial, as modalidades de intervenção subjacentes à arquitectura de Medidas do PDR.

Incentivar	Desenvolver	Compensar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Medidas de política e recursos de financiamento, orientados para o melhor aproveitamento possível das novas oportunidades de reconversão agrícola, em termos produtivos e tecnológicos.</li> <li>▪ Investimentos públicos e incentivos ao investimento privado em áreas estratégicas das fileiras produtivas consideradas prioritárias, favorecendo a estruturação de uma cadeia agro-alimentar.</li> <li>▪ Incentivo ao rejuvenescimento dos activos e chefes de exploração.</li> <li>▪ Promoção dos mercados agrícolas internos e externos dos bens alimentares de maior importância estratégica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abordagem multissetorial e integrada da economia rural, a fim de sustentabilizar a vasta gama de serviços prestados pelos agricultores, de diversificar as actividades/formas de ocupação humana da paisagem, criar novas fontes de rendimento e emprego e proteger o ambiente e os recursos do território.</li> <li>▪ Apoios ao aprofundamento da "qualidade específica" dos sistemas produtivos e dos territórios rurais.</li> <li>▪ Apoio ao desenvolvimento da agricultura biológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ajudas à adaptação estrutural das explorações agrícolas</li> <li>▪ Enquadramento dos riscos de abandono da produção agrícola e do território (mais acelerado), contrariando a sua expressão natural de prolongamento de tendências das últimas décadas.</li> </ul>

Fonte: Actualização da Avaliação Intercalar do POADR, 2005, Gabinete de Gestão do POADR

## 1.2. Quadro de Necessidades vs. Objectivos das Intervenções seleccionadas

A análise da arquitectura de Medidas do conjunto de Sub-programas do PDR aponta no sentido de uma elevada pertinência face às necessidades prioritárias de intervenção reflectidas naquele triângulo estratégico. Os principais resultados dessa análise são apresentados nos *itens* seguintes permitindo destacar, também, elementos aos quais se reconhece potencial de inovação na abordagem adoptada.

- (i) Abordagem dos incentivos ao investimento privado, segundo uma lógica de fileira produtiva, promovendo a selectividade da afectação de recursos de financiamento através da identificação de fileiras estratégicas: na esfera produtiva, as horto-frutícolas, o vinho, o olival/azeite e as florestas; em termos transversais, a fileira dos produtos de qualidade.

O enfoque da identificação de fileiras estratégicas em fileiras consolidadas (ainda que aquém do patamar de competitividade que o seu potencial de desenvolvimento lhes permitirá alcançar, com as ajudas programadas), não deverá, todavia, prejudicar a atribuição de prioridade a projectos com origem em fileiras emergentes de que é exemplo a fileira energética estruturada a partir da biomassa florestal e dos cultivos bioenergéticos, em emergência com a programada construção de novas centrais.

Na apresentação do Sub-programa 1, onde se fundamenta a abordagem das fileiras estratégicas, a referência aos Planos Estratégicos de Fileira deveria explicitar orientações a contemplar pelos mesmos dirigidas à dinamização competitiva de cada uma das fileiras identificadas consagrando, assim no PDR a relevância atribuída às fileiras estratégicas.

A Medida Inovação e Desenvolvimento Empresarial constitui o instrumento fundamental de suporte a esta abordagem referenciando nos seus objectivos “a alavancagem de factores como a inovação e a orientação mercado” e a “actuação integrada sobre os factores tangíveis e intangíveis” da competitividade empresarial em empresas de produção agrícola e de transformação e comercialização de produtos agrícolas.

- (ii) Abordagem de integração potencial entre a melhoria da competitividade das fileiras estratégicas e das empresas do sector agro-florestal, por um lado, com o desenvolvimento sustentável do regadio e de outras infra-estruturas e, por outro lado, com a melhoria da formação profissional e o desenvolvimento de serviços e de novos produtos, processos e tecnologias.

Esta combinação entre investimento material e imaterial, que já ocorria como prioridade identificada nas condições de acesso e critérios de selecção, p.e., na Medida Formação Profissional do POADR, surge mais objectivada na apresentação do Sub-programa 4 em que explicitamente se refere a prioridade no apoio a ofertas de formação específicas para projectos enquadrados em planos integrados de fileira ou

intervenções territoriais, para além da procura individual de formação, no quadro de projectos de investimento.

No tocante ao regadio, a necessidade de assegurar uma maior conexão sectorial-funcional em projectos de infra-estruturas e projectos de investimento produtivo (com relevância estruturante justamente em algumas fileiras estratégicas), pode encontrar-se comprometida pela sobre-concentração de apoios nas intervenções estruturantes públicas, questionando a margem que resta para a elegibilidade de projectos de regadios privados, responsáveis por cerca de 75% da área de regadio do Continente, e cuja melhoria de eficiência é fundamental para, do ponto de vista ambiental, compensar a criação de novos regadios.

- (iii) Abordagem de continuidade enriquecida da problemática de rejuvenescimento do tecido empresarial agro-rural prevendo, no âmbito da Medida Inovação e Desenvolvimento Empresarial, um “pacote de incentivos específico para a instalação de jovens agricultores”.

Esta discriminação positiva, que prolonga o reconhecimento de vantagens potenciais numa atracção mais dirigida junto deste segmento-alvo de iniciativa empresarial, deverá, todavia, ser acompanhada de uma reformulação das condições de acesso atribuindo prioridade a projectos que se constituam em instrumentos:

- de inovação económica (racionalização de explorações, introdução de novas tecnologias, novas culturas, associação a actividades de investigação e desenvolvimento experimental, ...);
- e de inovação territorial (integração adequada das práticas de sustentabilidade ambiental e de gestão dos recursos naturais e dos territórios rurais, na actividade das explorações).

- (iv) Abordagem de integração das modalidades de intervenção tradicionais em matéria agro-ambiental, abandono e indemnizações compensatórias e outras de gestão do espaço florestal e agro-florestal.

A elevada sensibilidade destas intervenções, que constituem o perfil de ajudas mais directamente mobilizáveis pelos beneficiários instalados em mais de três quartos da SAU não competitiva do Continente, tem de ser avaliada à luz da racionalidade estratégica de intervenção do PDR cujo fio condutor predominante são as lógicas da competitividade empresarial e sectorial.

As lógicas predominantes de intervenção do PDR aconselham que a abordagem das Medidas do Sub-programa 2 explore positivamente as relações viáveis com o mercado o que pressupõe escala de actuação e de investimento (p.e., apoio prioritário a contratos-programa que suportem intervenções de natureza silvícola; reforço da capacidade de investimento em programas de rearboreção e gestão de novos povoamentos; apoio à organização primária e à valorização de mercado das produções biológicas; ...).

- (v) Abordagem da qualidade, segundo um conceito mais vasto combinando os produtos, os sistemas produtivos e os serviços orientados para a atractividade dos territórios rurais. Esta aproximação permite recriar o conceito de multifuncionalidade e beneficiar de novos enfoques da preservação do ambiente e da paisagem natural como domínios de prestação de serviços que gradualmente encontrarão o seu mercado, nomeadamente a partir de estratégias de valorização ligadas à promoção turística dos territórios de proximidade.

O cruzamento entre a qualificação territorial (prioridade estratégica do QREN e com expressão também nos territórios rurais), por um lado, a melhoria da qualidade de vida nos pequenos aglomerados (ambiências, serviços de proximidade, saúde, educação, ...) e, por outro lado, a dinamização socioeconómica do mosaico de actividades rurais, constituem o campo de actuação prática de dois Eixos do PENDR.

Trata-se de domínios de intervenção que encontram no Sub-programa 3 um enquadramento limitado e com uma dotação financeira residual, no contexto do Programa. Esse enquadramento carece de ampliação, em termos de horizontes de intervenção e de financiamento, junto de Acções incluídas em Medidas do Sub-programa 2 (em termos de complementaridade *interna*) e em Intervenções co-financiadas pelo FEDER (p.e., Medidas do Eixo da Valorização Territorial dos PO Regionais).

- (vi) Abordagem de diversificação da economia rural em matéria de apoio ao desenvolvimento de actividades não agrícolas, criando novas fontes de rendimento e fomentando a fixação da população/criação de emprego e a ocupação do território.

O estímulo à criação de novas actividades de natureza não agrícola constitui o campo de intervenção que assume maior importância no âmbito da dinamização económica das zonas rurais através da Medida Diversificação da Economia e Criação de Emprego em meio rural, visando contribuir para o aumento do rendimento dos agregados familiares rurais e, de forma mais abrangente, o reforço da economia rural.

Este campo de intervenção abrange domínios de apoio como o agro-turismo, os serviços de recreação e lazer, o desenvolvimento de actividades pedagógicas, a produção de bens resultantes de actividades de transformação, a criação de pontos de venda directa dos bens produzidos na exploração, entre outros.

A análise da pertinência das intervenções do Programa concretiza-se com a construção de uma matriz de relação entre: o conjunto de principais dimensões-problema/necessidades prioritárias de intervenção (que resultam da dinâmica das análises SWOT; e uma interpretação detalhada dos objectivos principais (sub-objectivos dos Sub-programas do PDR).

Dos principais dados de leitura da Matriz para a predominância de respostas combinadas às principais dimensões-problema existentes, destacam-se os seguintes:

- ✓ As dimensões-problema que traduzem necessidades de qualificação das pessoas e das unidades empresariais beneficiam dos contributos potenciais de um conjunto mais alargado de objectivos, com origem em mais do que um Sub-programa.
- ✓ A identificação de uma macro dimensão-problema/necessidade prioritária associada à gestão sustentável e ordenamento das terras e das florestas tem como consequência um padrão de resposta mais centrado na densidade de modalidades de intervenção do Sub-programa 2.
- ✓ O quadro de objectivos específicos de Sub-programas que no plano financeiro têm afectos menores recursos (3 e 4) afigura-se financeiramente enriquecedor ao estabelecer níveis de contributividade para duas ou mais necessidades prioritárias, oferecendo a oportunidade de combinar actuações dirigidas ao rejuvenescimento do tecido sócio-empresarial, à dinamização económica das áreas rurais e à capacitação técnica, institucional e de prestação de serviços por parte das organizações do mundo rural e dos agentes privados.
- ✓ A especificidade de algumas dimensão-problema (p.e., infra-estruturas básicas, higiene e segurança, incêndios florestais) beneficia de um tratamento mais dirigido com contribuição directa por parte de um objectivo específico. A apresentação de objectivos constantes do Sub-programa 1 não contempla a identificação de um objectivo específico que explicita o objectivo principal "Reestruturar e desenvolver o potencial físico" para domínios infra-estruturais básicos (p.e., regadio). **No conjunto dos objectivos específicos há um objectivo designado "Desenvolver as infra-estruturas agrícolas e florestais", mas o mesmo encontra-se especificamente associado à Medida 1.6. Regadios e Outras infra-estruturas colectivas.**

Em *síntese*, as intervenções seleccionadas e enunciadas na formulação de objectivos que resulta da apresentação dos quatro Sub-programas do PDR suportam, no seu conjunto, um perfil de objectivos que se considera:

- (i) pertinente face à densidade das dimensões-problema/necessidades prioritárias de intervenção; e
- (ii) com flexibilidade potencial satisfatória para integrar vectores estratégicos estruturantes na concepção/programação do PDR, designadamente:
  - ⇒ Estímulo a uma maior orientação-mercado da produção,
  - ⇒ Consolidação da política de desenvolvimento rural, nomeadamente através: da valorização da intervenção de gestão ambiental e de ordenamento do território; e da abordagem LEADER.

**Quadro de Necessidades vs. Objectivos das Intervenções seleccionadas**

<b>Principais dimensões-problema/Necessidades prioritárias</b>	<b>Objectivos específicos dos Sub-programas</b>
<p>Baixo nível de instrução e qualificação e profissional dos activos</p> <p>Baixo nível técnico e de capacidade de gestão das explorações agrícolas e florestais</p>	<p><i>Sub-programa 4 – Promoção do conhecimento e desenvolvimento de competências</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a qualificação dos activos humanos com prioridade no apoio a ofertas de formação específicas direccionadas para objectivos de projecto (instalação de jovens agricultores, planos integrados de fileira ou intervenções territoriais) e no apoio à procura de formação ao quadro de projectos de investimento.</li> <li>▪ Melhorar as condições de prestação de serviços de organizações de agricultores e outros intervenientes junto dos destinatários.</li> </ul>
<p>Envelhecimento do tecido sócio-empresarial do sector agro-florestal</p>	<p><i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivar a instalação de jovens agricultores através de um sistema multifacetado de apoios.</li> </ul> <p><i>Sub-programa 3 – Dinamização económica das zonas rurais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a diversificação de actividades dentro e fora das explorações agrícolas.</li> </ul> <p><i>Sub-programa 4 – Promoção do conhecimento e desenvolvimento de competências</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melhorar as condições de prestação de serviços de organizações de agricultores e outros intervenientes junto dos destinatários.</li> </ul>
<p>Renovação dos factores de competitividade das explorações agrícolas e florestais e das empresas agro-transformadoras</p> <p>Deficiente organização das produções primárias, com reflexos na colocação de produtos no mercado (interno e externo)</p>	<p><i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementar a criação, modernização ou relançamento de explorações agrícolas e empresas de comercialização e transformação de produtos agrícolas.</li> <li>▪ Promover iniciativas empresariais conjuntas, através de acções de cooperação e através de investimentos integrados produção-transformação.</li> <li>▪ Criar melhores condições de financiamento dos investimentos das explorações agrícolas e das empresas agro-industriais.</li> <li>▪ Incentivar a instalação de jovens agricultores através de um sistema multifacetado de apoios.</li> </ul> <p><i>Sub-programa 4 – Promoção do conhecimento e desenvolvimento de competências</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a qualificação dos activos humanos com prioridade no apoio a ofertas de formação específicas direccionadas para objectivos de projecto (instalação de jovens agricultores, planos integrados de fileira ou intervenções territoriais) e no apoio à procura de formação ao quadro de projectos de investimento.</li> </ul>
<p>Reestruturação e modernização das infra-estruturas de apoio às actividades agrícola e florestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reestruturar e desenvolver o capital físico (<i>objectivo principal</i> – cf. PENDR).</li> </ul>
<p>Abastecimento de matéria-prima de qualidade (madeira e cortiça)</p>	<p><i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover o investimento florestal numa óptica de rentabilidade.</li> </ul>
<p>Capacidade das redes de rega e uso eficiente da água</p>	<p><i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desenvolvimento de novas áreas de regadio.</li> <li>▪ Modernizar os regadios colectivos tradicionais.</li> <li>▪ Promover a sustentabilidade dos regadios.</li> </ul>
<p>Preenchimento de requisitos de higiene e segurança e de qualidade</p>	<p><i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incrementar a criação, modernização ou relançamento de explorações agrícolas e empresas de comercialização e transformação de produtos agrícolas.</li> <li>▪ Promover iniciativas empresariais conjuntas, através de acções de cooperação e através de investimentos integrados produção-transformação.</li> </ul>

(continua)

Quadro de necessidades vs. Objectivos das Intervenções seleccionadas

(cont.)

Principais dimensões-problema/Necessidades prioritárias	Objectivos específicos dos Sub-programas
Deficiente organização das produções primárias	<p><i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desenvolver projectos integrados para a promoção de fileiras estratégicas.</li> <li>▪ Incentivar o desenvolvimento de sinergias nos investimentos apoiados e da orientação para o mercado.</li> <li>▪ Apoiar investimentos para a melhoria das condições de produção, na organização e gestão, na formação e na inserção em mercados.</li> </ul> <p><i>Sub-programa 3 – Dinamização económica das zonas rurais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a diversificação de actividades dentro e fora das explorações agrícolas.</li> </ul>
Gestão sustentável e ordenamento das terras e das florestas	<p><i>Sub-programa 2 – Gestão Sustentável do espaço rural</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Garantir as condições necessárias à manutenção da situação ambiental do território continental.</li> <li>▪ Promover a melhoria da gestão ambiental do sector florestal.</li> <li>▪ Assegurar a coerência na aplicação dos diversos instrumentos de política de conservação e biodiversidade.</li> <li>▪ Promover os modos de produção sustentáveis.</li> <li>▪ Promover a integração dos custos de sustentabilidade.</li> </ul>
Manutenção e preservação de sistemas de alto valor natural e paisagístico	<p><i>Sub-programa 2 – Gestão Sustentável do espaço rural</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivar a manutenção da paisagem rural e a conservação e a promoção de sistemas de exploração agrícola sustentáveis.</li> <li>▪ Assegurar a coerência na aplicação dos diversos instrumentos de política de conservação e biodiversidade.</li> </ul>
Incêndios florestais	<p><i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoção da gestão florestal sustentável</li> </ul> <p><i>Sub-programa 2 – Gestão Sustentável do espaço rural</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contribuir para a diminuição dos riscos de incêndios através do ordenamento do território e da melhoria da competitividade do sector florestal.</li> </ul>
Desvitalização social e económica das áreas rurais	<p><i>Sub-programa 3 – Dinamização económica das zonas rurais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a diversificação de actividades dentro e fora das explorações agrícolas.</li> <li>▪ Apoiar o desenvolvimento de serviços de apoio às empresas e população locais.</li> </ul>
Atractividade das áreas rurais, na óptica de fixação de novos residentes	
Necessidades multi-sectoriais do desenvolvimento rural endógeno	<p><i>Sub-programa 3 – Dinamização económica das zonas rurais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promover a diversificação de actividades dentro e fora das explorações agrícolas.</li> <li>▪ Apoiar o desenvolvimento de serviços de apoio às empresas e população locais.</li> <li>▪ Melhorar as condições de prestação de serviços de organizações de agricultores e outros intervenientes junto dos destinatários.</li> </ul>
Capacitação técnica das organizações para dinamizar o capital social das áreas rurais	<p><i>Sub-programa 3 – Dinamização económica das zonas rurais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoiar o desenvolvimento de serviços de apoio às empresas e população locais.</li> <li>▪ Melhorar as condições de prestação de serviços de organizações de agricultores e outros intervenientes junto dos destinatários.</li> </ul>

### **III.3. Coerência entre objectivos e estrutura de Medidas**

A apresentação dos Eixos do PENDR integra um trabalho em profundidade de estruturação da hierarquia de objectivos dos Eixos de Intervenção (*objectivos principais*) e das Medidas (*objectivos específicos*) sendo essa articulação hierárquica cruzada com os Grupos de Medidas recomendadas pelo FEADER.

Esta hierarquia de objectivos foi incluída na versão final do Programa deixando mais a claro a elevada racionalidade e coerência existentes entre a árvore de objectivos e os instrumentos de intervenção veiculados pelos Sub-programas do PDR (as Medidas).

Os quadros seguintes (apresentados por Eixo) procedem a um exercício simples que demonstra o grau de cobertura da paleta de objectivos identificados em cada Eixo, pelas Medidas propostas, constantes do Projecto de Programa.

A paleta de objectivos (principais e específicos) do Eixo 1 beneficia da já referenciada combinação de intervenção entre a fixação de competências (formação profissional, serviços e I&DE) e a modernização e melhoria da competitividade das fileiras estratégicas e das unidades empresariais. A generalidade dos objectivos específicos encontra-se coberta pelas Medidas seleccionadas e, dos Grupos de Medidas apontadas no PENDR, apenas a que se refere à Reforma antecipada de agricultores não tem tratamento directo em Medidas dos Sub-programas do PDR do Continente. Recorde-se que a experiência do passado concluiu, no Continente, pela reduzida adequação da Medida à estrutura etária dos activos agrícolas, circunstância que explica o seu reduzido impacte.

A Avaliação atribui especial importância ao modo como, na apresentação do Sub-programa 1, se fundamenta e explicita a abordagem das fileiras estratégicas, designadamente, as referências aos factores de competitividade a apoiar prioritariamente, a combinação de objectivos de investimento físico e de investimento intangível (formação, I&D, cooperação, ...), o papel nuclear dos Planos Estratégicos de Fileira e das parcerias de projecto que lhes darão suporte.

Em idêntico sentido se aprecia as referências às fileiras estratégicas constantes dos objectivos, descrição e âmbito e Acções das Medidas que dão expressão operacional a esta opção estratégica, destacando-se no domínio das intervenções de natureza imaterial a formação profissional enquadrada nos Planos Estratégicos, a inovação tecnológica e produtiva e o desenvolvimento de redes temáticas.

**Eixo I – Aumento da Competitividade dos sectores agrícola e florestal**

**Hierarquia de objectivos e Medidas**

<b>Objectivos Principais (Sub-objectivos)</b>	<b>Objectivos Específicos (Medidas)</b>	<b>Medidas</b>
Aumentar o conhecimento e melhorar o potencial humano	Melhorar a formação profissional e desenvolver serviços capacitando os activos para o desempenho da actividade Assegurar uma alteração estrutural significativa nas explorações transferidas	Medida 4.2. Informação e Formação Especializada Medida 4.3. Serviços de Apoio ao Desenvolvimento
Promover a inovação	Desenvolver novos produtos, processos e tecnologias através da cooperação	Medida 4.1. Cooperação para a Inovação
Reestruturar e desenvolver o potencial físico	Melhorar a competitividade das fileiras estratégicas Melhorar a competitividade das empresas do sector agro-florestal Rejuvenescer o tecido empresarial Desenvolver as infra-estruturas agrícolas e florestais	Medida 1.1. Inovação e Desenvolvimento Empresarial Medida 1.2. Cooperação Empresarial para o mercado e internacionalização Medida 1.3. Promoção da Competitividade Florestal Medida 1.5. Novos Instrumentos Financeiros e de Gestão de Risco e de Crises Medida 1.6. Regadios e Outras Infra-Estruturas Colectivas Medida 1.7. Projectos de Impacto Económico Relevante
Melhorar a qualidade da produção e dos produtos agrícolas	Valorizar os produtos de qualidade	Medida 1.4. Valorização da Produção de Qualidade

Fonte: Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural e Programa de Desenvolvimento Rural.

A arquitectura de Medidas do Sub-programa 2 preenche, de forma quase directa, a árvore de objectivos identificada reproduzindo um modelo clássico de intervenção nos domínios da gestão sustentável das áreas rurais que, todavia, chega aos novos instrumentos de política de uma forma significativamente mais integrada que no passado. Neste sentido são de destacar a integração das agro-ambientais, as intervenções territorializadas, a requalificação ambiental e a referência aos planos de ordenamento e gestão, enquanto condições de acesso e como instrumentos de disciplina das ajudas em territórios sensíveis.

A principal Medida (Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas), que visa constituir um instrumento de equidade territorial, no sentido de compensação por desvantagens estruturais, pretende igualmente contribuir para a utilização continuada das terras agrícolas, a manutenção da paisagem rural e a conservação e a promoção de sistemas de exploração agrícola sustentáveis. Porém, limita o acesso a unidades com dimensão económica inferior a 40 UDE, com pagamentos degressivos em função da superfície elegível, critério que pode obstar a desejáveis ganhos de escala. Trata-se, aliás, de uma Medida cuja estrutura de condições de acesso e compromissos não garante totalmente o “uso sustentável das terras agrícolas”, sendo indispensável um trabalho específico ao nível da análise de

candidaturas que assegure o equilíbrio entre as lógicas de abandono e prossecução de actividade predominantes e de protecção de níveis satisfatórios de actividade económica. Nesta perspectiva, a Avaliação Ex-Ante recomendou que fosse incentivada a vertente respeitante à conservação e promoção de sistemas de exploração agrícola ambientalmente sustentáveis; esta recomendação foi parcialmente acolhida através da imposição de compromissos mais exigentes para beneficiários cuja exploração se encontre em território da Rede Natura.

Os compromissos a que os beneficiários estão sujeitos são mais exigentes na nova versão do PDR, se a exploração se encontrar nos territórios da Rede Natura que não alvo de Intervenção Territorial Integrada (ITI).

Na igualmente importante Medida Gestão do Espaço Florestal e Agro-florestal, importa centrar as prioridades nas ZIF e privilegiar os investimentos sob a forma de contratos-programa.

## Eixo II – Melhoria do Ambiente e da paisagem rural

### Hierarquia de objectivos e Medidas

Objectivos Principais (Sub-objectivos)	Objectivos Específicos (Medidas)	Medidas
Proteger os valores ambientais e paisagísticos em zonas agrícolas e florestais da Rede Natura 2000 e outras	Promover a protecção da biodiversidade e de sistemas de alto valor natural e paisagístico associados aos sistemas agrícolas e florestais	Medida 2.4. Intervenções Territoriais Integradas Medida 2.2. Valorização de Modos de Produção
Proteger os recursos hídricos e o solo	Incentivar a introdução ou manutenção de modos de produção compatíveis com a protecção dos valores ambientais e dos recursos hídricos e do solo no âmbito da actividade agrícola e florestal	
Contribuir para a atenuação das alterações climáticas	Melhorar a sustentabilidade dos povoamentos florestais	Medida 2.3. Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal
	Promover a eco-eficiência e reduzir a poluição	Medida 2.5. Investimentos de Requalificação Ambiental
Contribuir para o uso continuado e sustentável das terras agrícolas em zonas desfavorecidas	Preservar a actividade agrícola em zonas desfavorecidas	Medida 2.1. Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas

Fonte: Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural e Programa de Desenvolvimento Rural.

A coerência entre os objectivos específicos e a estrutura de Medidas no âmbito dos Eixos III e IV (abordagem LEADER) pode ser conduzida conjuntamente dada a manifesta sobreposição de objectivos e do perfil de Medidas. Os campos de intervenção são vocacionalmente idênticos:

- ✓ Valorização das potencialidades locais → Melhoria da qualidade de vida → Diversificação das economias rurais;

- ✓ Desenvolvimento de competências nas zonas rurais → Melhoria da governança local.

Desde que esteja assegurado o papel crucial da definição de estratégias locais de desenvolvimento orientadas para atingir os objectivos do Eixo III e enquadradas as virtualidades da abordagem LEADER, deveria ser equacionada a concentração de modalidades de intervenção (e de recursos), corrigindo a actual fragmentação de Medidas.

A experiência de gestão do LEADER em grande parte dos territórios rurais tem sido objecto de Avaliações regulares e tem beneficiado de recomendações fundamentadas que vão no sentido de:

- ✓ valorizar abordagens estratégicas dos activos do território, sob enquadramento dos Planos de Desenvolvimento Local;
- ✓ estimular uma abordagem de desenvolvimento integrado suportada numa perspectiva de financiamento que combine os instrumentos das políticas de desenvolvimento rural, com os instrumentos das políticas sociais e das políticas regionais;
- ✓ promover a acreditação das associações de desenvolvimento local e regional com base na experiência acumulada e subordinada e um "portefólio" de competências que valorize critérios de gestão e cooperação inter-institucional.

**Eixos III - Qualidade de vida nas zonas rurais e de diversificação da economia rural e Eixo IV – Abordagem LEADER**  
**Hierarquia de objectivos e Medidas**

Objectivos Principais (Sub-objectivos)	Objectivos Específicos (Medidas)	Medidas
Diversificar a economia rural Melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais	Promover a diversificação da economia e do emprego em meio rural	Medida 3.1. Diversificação da Economia e Criação de Emprego
	Promover a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais	Medida 3.2. Melhoria da Qualidade de Vida
Valorizar o potencial de desenvolvimento local	Promover a diversificação de actividades e a qualidade de vida nas zonas rurais	Medida 3.4. Implementação de Estratégias de Desenvolvimento Local
	Promover a cooperação e as boas práticas	Medida 3.5. Cooperação LEADER para o Desenvolvimento
Desenvolver competências nas zonas rurais.	Desenvolver competências nas zonas rurais	Medida 3.3. Aquisição de Competências e animação do território para o Desenvolvimento Local
Melhorar a governança local	Aumentar a capacidade de execução da abordagem LEADER	Medida 3.6. Funcionamento dos GAL, Aquisição de Competências e Animação

Fonte: Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento Rural e Programa de Desenvolvimento Rural.

### III.4. Lógicas de intervenção associadas às Medidas

O quadro seguinte ensaia uma seriação das principais dimensões-problema, seriação que decorre de uma leitura dinâmica de pontos fracos e de ameaças patente nas Análises SWOT, cruzando-as com um conjunto selectivo de necessidades e linhas de actuação, as quais procuram valorizar/partir da existência de pontos fortes e oportunidades, favorecedoras dessas linhas de actuação, as quais se encontram significativamente adoptadas pelo PDR nas lógicas de intervenção das Medidas dos diversos Eixos.

#### Necessidades de intervenção vs. Objectivos das Intervenções seleccionadas

Principais dimensões-problema	Principais necessidades e linhas de actuação
<p>Baixo nível de instrução e de qualificação profissional dos activos</p> <p>Baixo nível técnico e de capacidade de gestão das explorações agrícolas e florestais</p> <p>Envelhecimento do tecido sócio-empresarial do sector agro-florestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desenvolvimento da oferta formativa assente em cursos de educação/formação, numa óptica de reconversão de competências e de reconhecimento, validação e certificação.</li> <li>▪ Associação entre oferta de formação profissional e projectos de investimento integrados, com destaque para instrumentos que veiculem a mudança estrutural das ajudas (p.e., Planos de Fileira, Intervenções Territoriais, Planos de Gestão).</li> <li>▪ Rejuvenescimento do tecido empresarial, sobretudo com base nas ajudas combinadas à 1ª instalação e ao desenvolvimento de serviços às explorações agrícolas.</li> </ul>
<p>Renovação dos factores de competitividade das explorações agrícolas e florestais e das empresas agro-transformadoras</p> <p>Deficiente organização das produções primárias, com reflexos no potencial de colocação de produtos no mercado (interno e externo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modernização das explorações agrícolas e florestais e das empresas agro-transformadoras com base num 'mix' de ajudas que atribua gradualmente prioridade aos investimentos imateriais (cooperação empresarial, inovação, 'design', 'marketing', internacionalização, ...).</li> <li>▪ Desenvolvimento de fileiras produtivas, na óptica da valorização económica de recursos e investimentos dos agentes do sector.</li> <li>▪ Reconversão/recuperação de equipamentos instalados nas áreas rurais para apoio técnico-produtivo e à comercialização.</li> </ul>
<p>Reestruturação e modernização das infra-estruturas de apoio às actividades agrícola e florestal</p> <p>Capacidade das redes de rega e uso eficiente da água</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desenvolvimento de um Programa Nacional de Regadio com prioridade de ajudas para a reabilitação de redes de rega articuladas com as produções inseridas em fileiras estratégicas, numa lógica de aumento da área regada e de aumento da eficiência na utilização da água de rega.</li> </ul>
<p>Preenchimento de requisitos de higiene e segurança e de qualidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divulgação generalizada das normas associadas às boas condições agrícolas e ambientais, de saúde, higiene e segurança e de bem-estar animal.</li> </ul>
<p>Abastecimento de matéria-prima de qualidade (madeira e cortiça)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ordenamento e gestão dos povoamentos florestais e investimento <a href="#">e investimento na luta contra agentes bióticos.</a></li> </ul>
<p>Incêndios florestais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementação das recomendações globais e específicas constantes do Relatório da Comissão Eventual para os Fundos Florestais.</li> </ul>
<p>Gestão sustentável e ordenamento das terras e das florestas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desenvolvimento de projectos dotados de contratos-programa com entidades acreditadas, que suportem condições indispensáveis a montante para uma efectiva prestação de serviços de gestão e ordenamento e serviços ambientais.</li> </ul>

(Continua)

**Necessidades de intervenção vs. Objectivos das Intervenções seleccionadas**

(cont.)

Principais dimensões-problema	Principais necessidades e linhas de actuação
Manutenção e preservação de sistemas de alto valor natural e paisagístico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção da actividade agrícola associada a comportamentos positivos em matéria ambiental, principalmente na Rede NATURA 2000.</li> </ul>
Necessidades multi-sectoriais do desenvolvimento rural endógeno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estruturação de serviços de natureza económica e social que contribuam para sustentabilizar o mosaico de actividades das zonas rurais.</li> </ul>
Capacitação técnica das organizações para dinamizar o capital social das áreas rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação e consolidação de uma fileira de serviços agro-rurais, com componentes contratualizadas com organizações de agricultores e componentes de oferta privada de serviços às explorações.</li> <li>Concepção de uma estratégia para o associativismo agrícola e florestal articulada com o lançamento e a consolidação dos Serviços de Aconselhamento Agrícolas e Florestais.</li> </ul>
Desvitalização social e económica das áreas rurais Atractividade das áreas rurais, na óptica da fixação de novos residentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinamização socio-económica para o aproveitamento de recursos locais, com base em projectos de investimento que valorizem esses recursos endógenos em articulação económica e de mercado com recursos exógenos.</li> </ul>

A análise das perspectivas de intervenção associadas às diferentes Medidas do Programa é sintetizada a partir de uma grelha simples que procura repercutir as grandes vertentes estratégicas do PENDR/PDR, ou seja: a competitividade (produtiva e territorial); a sustentabilidade; e a coesão territorial (associada ao desenvolvimento do capital social local e à valorização de activos do território).

Eixo	Medida e Acções	Lógica de intervenção
I	<b>Medida 1.1 – Inovação e Desenvolvimento Empresarial</b>	Competitividade produtiva
	<b>Medida 1.2 – Cooperação Empresarial para o mercado e internacionalização</b>	Competitividade
	<b>Medida 1.3 – Promoção da Competitividade Florestal</b>	Competitividade produtiva
	<b>Medida 1.4 – Valorização da Produção de Qualidade</b>	Competitividade
	<b>Medida 1.5. – Novos Instrumentos Financeiros e de Gestão de Risco e de Crises</b>	Competitividade
	<b>Medida 1.6 – Regadios e Outras Infra-Estruturas Colectivas</b>	Competitividade produtiva e territorial
	<b>Medida 1.7 – Projectos de Impacto Económico Relevante</b>	Competitividade produtiva
	<b>Medida 4.1 – Cooperação para a Inovação</b>	Competitividade
	<b>Medida 4.2 – Informação e Formação Especializada</b>	Competitividade
	<b>Medida 4.3 – Serviços de Apoio ao Desenvolvimento</b>	Coesão territorial

(continua)

(cont.)

Eixo	Medida e Acções	Lógica de intervenção
II	<b>Medida 2.1 – Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas</b>	Sustentabilidade
	<b>Medida 2.2 – Valorização de Modos de Produção</b>	Sustentabilidade
	<b>Medida 2.3 – Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal</b>	Sustentabilidade
II/III	<b>Medida 2.4 – Intervenções Territoriais Integradas</b>	Sustentabilidade
II	<b>Medida 2.5. Investimentos de Requalificação Ambiental</b>	Sustentabilidade
III	<b>Medida 3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego</b>	Competitividade territorial
	<b>Medida 3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida</b>	Competitividade territorial
	<b>Medida 3.3 – Aquisição de Competências e Animação para o Desenvolvimento Local</b>	Coesão territorial
IV	<b>Medida 3.4 – Implementação de Estratégias de Desenvolvimento Local</b>	Coesão territorial
	<b>Medida 3.5 – Cooperação LEADER para o Desenvolvimento</b>	Coesão territorial
	<b>Medida 3.6 – Funcionamento dos GAL. Aquisição de Competências e Animação</b>	Coesão territorial

Fonte: Programa de Desenvolvimento Rural; Lógica de intervenção pela Equipa de Avaliação

Numa apreciação relativamente agregada das lógicas de intervenção associadas às Medidas, observa-se uma estrutura centrada no binómio competitividade/sustentabilidade, com uma abertura interessante para a intervenção territorial (agregando intervenções na tripla óptica de competitividade, da sustentabilidade e da coesão), mas sem expressão relevante.

As lógicas de intervenção associadas às Medidas, todavia, não podem ser observadas isoladamente, mas numa perspectiva de aperfeiçoamento de uma lógica territorial de desenvolvimento integrado e sustentável, visando a maximização dos efeitos potenciais da implementação e execução dessas mesmas Medidas.

Estas lógicas de intervenção encontram-se, significativamente presentes na afectação de recursos constante do **Plano financeiro** analisado no quadro da página seguinte, segundo o peso relativo atribuído a cada Medida dos quatro Eixos do PDR. Os montantes que vão ser transferidos para Portugal no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013, no valor de cerca 3,5 mil milhões de Euros traduzem, sobretudo, o reconhecimento da especificidade da agricultura portuguesa e do próprio perfil de ocupação do território, caracterizado por vastas áreas rurais, com a presença de importantes valores naturais e culturais.

A concentração de recursos de financiamento com esta expressão pretende dar suporte ao conjunto de orientações estratégicas comunitárias para o desenvolvimento rural que exprimem no período 2007-2013 uma aliança mais objectiva entre um esforço de melhoria da capacidade competitiva das explorações agrícolas e florestais e das empresas agro-transformadoras e uma aposta na gestão sustentável das terras, numa óptica de

preservação e prestação de serviços ambientais mas também de atenuação da espiral de abandono, através da manutenção de níveis de actividade.

Tendo em conta apenas o peso respeitante apenas às Medidas, a análise por Eixo aponta o Eixo I como o que possui uma maior dotação financeira (52,9%), seguido do Eixo II (35,3%) e dos Eixos III e IV (11,9%), distribuição que se encontra de acordo com a estratégia seguida pelo Programa de Desenvolvimento Rural.

<b>Despesa Pública programada (%)</b>	
✓ Competitividade global.....	5,79
✓ Competitividade produtiva.....	26,60
✓ Competitividade produtiva e territorial.....	20,10
✓ Sustentabilidade.....	35,27
✓ Competitividade territorial.....	9,17
✓ Coesão territorial.....	4,07

Uma visão abrangente das lógicas associadas à *competitividade* permite concluir pelo maior peso das Medidas que contribuem para essa vertente estratégica (60,66%). O peso da vertente *sustentabilidade* (35,27%) é ampliado pelo montante relativo aos compromissos transitados que, em cerca de 9,50% do total do Programa, reportam a Medidas desta vertente (designadamente, Medidas Agro-ambientais, Florestação de Terras Agrícolas e Indemnizações Compensatórias do RURIS e Prémios no âmbito da Medida 3 do AGRO e da AIBT do Pinhal Interior), o que significa uma percentagem global de 44,77% (35,27 + 9,50%).

Eixo	Medidas	Lógica de intervenção	Peso financeiro (%)	
			(a)	(b)
I	<b>Medida 1.1 – Inovação e Desenvolvimento Empresarial</b>	Competitividade produtiva	18,4	15,9
	<b>Medida 1.2 – Cooperação Empresarial para o mercado e internacionalização</b>	Competitividade	0,9	0,8
	<b>Medida 1.3 – Promoção da Competitividade Florestal</b>	Competitividade produtiva	5,1	4,4
	<b>Medida 1.4 – Valorização da Produção de Qualidade</b>	Competitividade	0,7	0,6
	<b>Medida 1.5. – Novos Instrumentos Financeiros e de Gestão de Risco e de Crises</b>	Competitividade	1,6	1,4
	<b>Medida 1.6 – Regadios e Outras Infra-Estruturas Colectivas</b>	Competitividade produtiva e territorial	20,1	17,4
	<b>Medida 1.7 – Projectos de Impacto Económico Relevante</b>	Competitividade produtiva	3,1	2,7
	<b>Medida 4.1 – Cooperação para a Inovação</b>	Competitividade	1,0	0,8
	<b>Medida 4.2 – Informação e Formação Especializada</b>	Competitividade	0,7	0,6
	<b>Medida 4.3 – Serviços de Apoio ao Desenvolvimento</b>	Coesão territorial	1,4	1,2

Eixo	Medidas	Lógica de intervenção	Peso financeiro (%)	
			(a)	(b)
II	<b>Medida 2.1 – Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas</b>	Sustentabilidade	19,4	16,8
	<b>Medida 2.2 – Valorização de Modos de Produção</b>	Sustentabilidade	4,8	4,2
	<b>Medida 2.3 – Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal</b>	Sustentabilidade	5,9	5,1
II/III	<b>Medida 2.4 – Intervenções Territoriais Integradas</b>	Sustentabilidade	3,7	3,2
II	<b>Medida 2.5 – Investimentos de Requalificação Ambiental</b>	Sustentabilidade	1,4	1,2
III	<b>Medida 3.1 – Diversificação da Economia e Criação de Emprego</b>	Competitividade territorial	6,6	5,7
	<b>Medida 3.2 – Melhoria da Qualidade de Vida</b>	Competitividade territorial	2,6	2,2
	<b>Medida 3.3 – Aquisição de Competências e Animação para o Desenvolvimento Local</b>	Coesão territorial	0,6	0,5
IV	<b>Medida 3.4 – Implementação de Estratégias de Desenvolvimento Local<sup>4</sup></b>	Coesão territorial		
	<b>Medida 3.5 – Cooperação LEADER para o Desenvolvimento</b>	Coesão territorial	0,3	0,3
	<b>Medida 3.6 – Funcionamento dos GAL, Aquisição de Competências e Animação</b>	Coesão territorial	1,8	1,5

(a) Repartição da Despesa Pública constante do Ponto 7 do PDR – peso respeitante apenas às Medidas.

(b) Repartição da Despesa Pública constante do Ponto 7 do PDR – peso respeitante à Despesa Total do Programa (Medidas, compromissos transitados e Assistência Técnica).

Estes elementos de análise agregada carecem, todavia, de uma abordagem mais fina ao nível das Medidas, uma aproximação que permite realçar alguns elementos que merecem atenta ponderação:

- a Medida com maior peso relativo no investimento total programado no PDR (respeitante apenas às Medidas) é a Medida Regadios e Outras Infra-estruturas Colectivas (20,1%), sendo a Medida com o mais significativo impacte ambiental do PDR;
- elevado peso relativo da Medida de Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas (19,4% ou 16,8% tendo em conta os compromissos transitados e a Assistência Técnica do total da Despesa Pública), a segunda Medida com maior peso financeiro no PDR, no que pode constituir um sinal contraditório face à lógica e orientação estratégica mais centrada na competitividade;
- a Medida que por excelência deveria enquadrar de forma mais dirigida o desenvolvimento da competitividade das fileiras estratégicas (no patamar dos Projectos de Impacte Relevante) tem um peso financeiro que não ultrapassa os 3,1% da despesa pública total do Programa; é certo que a Acção 1.1.1. também apoiará investimentos nestas fileiras mas em concorrência directa com outras áreas

<sup>4</sup> A Despesa Pública ascende a 379.764.251€, montante que corresponde à soma das verbas/Despesa Pública das Medidas 3.1,3.2 e 3.3.

sectoriais onde a dinâmica de Projecto das entidades beneficiárias será determinante na absorção das ajudas.

- a repartição financeira entre as Medidas do Eixo 3 atribui um peso relativo bastante superior à Medida 3.1 (6,6% do total do Programa) que concentra os apoios ao investimento produtivo numa óptica de diversificação da economia de base rural, restando montantes reduzidos para os serviços básicos, indispensáveis à qualidade de vida dos meios rurais, e para a conservação e valorização do património.

Em face destes elementos de análise, a *Avaliação ex-ante* recomendou desde o início o reequilíbrio das afectações assinaladas, o qual só pontualmente foi contemplado na versão final do Projecto de Programa.

No tocante à Medida Regadios e Outras Infra-estruturas Colectivas, na apreciação da primeira versão do PDRc, a Equipa de Avaliação teceu dois tipos de comentários-chave, reportando aos seguintes vectores:

- Opção de financiamento das infra-estruturas de rega: a Avaliação ex-ante recomendara a apreciação de viabilidade de co-financiamento alternativo para a Medida 1.6 na sua versão original, p.e., a partilha entre o P.O. Temático Valorização do Território (Fundo de Coesão) e os PO Regionais em cujo território as infra-estruturas de rega e outras colectivas tenham incidência, solução que viria a revelar-se inviável por esses instrumentos de financiamento apenas contemplarem as infra-estruturas de base e a rede primária.
- Acesso de beneficiários privados à Medida: a Avaliação ex-ante considerou que a proposta inicial não beneficiava a competitividade de forma ampla, por não contemplar o acesso dos regadios privados aos apoios da Medida., No entanto, este aspecto foi corrigido na versão actual do PDRc tendo sido adoptada uma solução que prevê o apoio a projectos colectivos de rega que preencham requisitos de área e número de explorações, com significado económico. A formulação adoptada remete para projectos de fileira ou estruturantes, precisando a natureza de "projectos comuns de utilização do recurso água e solo", ou seja, no enquadramento das ajudas da Medida 1.7. Esta solução, com efeito, reforça a orientação "reforço da capacidade competitiva das explorações", ainda que possa circunscrever as ajudas a um número mais limitado de beneficiários.

Em matéria de eficiência, a disciplina dos regulamentos que estabelecem a tipologia das despesas elegíveis e os limites máximos de apoio, leva a admitir existirem condições para um desempenho positivo das Medidas, com vista o cumprimento dos seus objectivos e metas. A tipologia dos projectos apoiados e a composição dos investimentos, pela sua natureza material e imaterial, podem dificultar o desempenho com eficiência de certas Medidas, nomeadamente as que se encontram associadas a processos de execução mais complexos e morosos (p.e., Medidas 1.7., 2.3. 2.5).

Relativamente ao perfil anual de programação financeira proposto, a análise do PDR demonstra uma distribuição equitativa no período de vigência do Programa (2007-2013), traduzida por uma linha praticamente contínua da dotação orçamental.

**Contribuição anual a partir do FEADER**

(Euros a preços correntes)

Anos	Repartição anual (€)	Repartição anual (%)
2007	496.215.451€	14,3%
2008	496.463.565€	14,3%
2009	486.494.328€	14,0%
2010	493.397.911€	14,2%
2011	498.803.073€	14,4%
2012	498.846.766€	14,4%
2013	497.858.283€	14,4%
<b>TOTAL</b>	<b>3.468.079.377€</b>	100,0%

Fonte: Programa de Desenvolvimento Rural  
 (\*) Os anos 2007 e 2008 incluem a contribuição adicional POR, 200 e 120 milhões de Euros, respectivamente.

Esta opção poderá traduzir numa forte pressão sobre a estrutura de gestão do Programa, principalmente no que respeita ao 'ano de arranque' do Programa, ano que não se antevê problemático em termos de capacidade de absorção da dotação financeira prevista devido à dificuldade de operacionalização/regulamentação de algumas Medidas. Face a uma gestão, que se perspectiva difícil, sobretudo nesse primeiro ano, será de equacionar uma distribuição anual financeira menos concentrada nos dois primeiros anos, não obstante a dotação acumulada poder ser executada, sem perda de Fundo (anulação automática), até 2012.

**III.5. Elementos de operacionalização**

O Projecto de Programa desenvolve uma abordagem de caracterização aprofundada das Medidas/Acções/Sub-Acções. As notas seguintes sistematizam um conjunto de elementos analíticos mais específicos, tendo como preocupação contribuir para uma melhoria qualitativa, a assegurar na fase de operacionalização do Programa. Com efeito, estes elementos, que não percorrem necessariamente todas as Medidas, procuram sinalizar, sobretudo, aspectos de operacionalização, repercutíveis, designadamente, na fixação de critérios de selecção e na estruturação de modalidades e recursos de acompanhamento.

**Medida 1.1.**

- Necessidade de orientar a preparação dos PEF, segundo requisitos de responsabilidade/prazo de elaboração e mecanismos de aprovação, vigência e enquadramento de candidaturas.

- Necessidade de assegurar um acompanhamento organizado e eficaz para jovens agricultores, de forma a atenuar a complexidade dos compromissos, designadamente, a elaboração do Plano de Instalação.

**Medida 1.2.**

- O acompanhamento da Medida deve ser assegurado por uma equipa/comissão técnica mobilizadora dos agentes e da cooperação, em matéria de implementação.
- A demonstração de sinergias entre investimentos e a estimativa do seu impacte devem constituir um aspecto central e indispensável do projecto, em matéria de implementação.

**Medida 1.3.**

- Necessidade de assegurar a coerência territorial e a continuidade de gestão, nomeadamente através da organização dos proprietários florestais em unidades de gestão com dimensão suficiente e que contemplem Planos de Gestão Florestal com o objectivo de uma gestão florestal racional sustentável.
- Importa estabelecer mecanismos de articulação entre as Acções 1.3.1. e 1.1.1, no âmbito dos apoios aos investimentos em equipamentos e infra-estruturas, evitando situações de investimentos na área florestal serem integrados nos projectos de investimento agrícola quando as empresas possuem as duas vertentes (agrícola e florestal).

**Medida 1.5.**

- Necessário assegurar uma análise expedita, irrepreensível e atempada no momento de decisão dos projectos devido à complexidade técnica das intervenções inscritas na Medida.

**Medida 1.7.**

- Necessário assegurar uma decisão atempada dos projectos, sob pena de se arrastar durante meses.
- As duas Acções devem prever a elaboração de um projecto integrado de desenvolvimento, devendo concentrar-se num conjunto restrito de acções, consensualizadas como prioritárias, sendo que a demonstração de sinergias entre investimentos e a estimativa do seu impacte devem constituir um aspecto indispensável do projecto.
- O acompanhamento da Medida deve ser assegurado por uma equipa/comissão técnica mobilizadora dos agentes e da cooperação.

**Medida 2.2.**

- Necessidade de fomentar sinergias entre as Acções de Protecção da Biodiversidade Doméstica e de Melhoramento e Conservação de Recursos Genéticos.

**Medida 2.3.**

- O incentivo ao mercado de absorção de matos provenientes das limpezas de matas, visando o aproveitamento de biomassa para produção de energia, constitui um importante investimento de política mas deve salvaguardar a protecção do solo.
- Necessidade de criar capacidade de resposta em tempo útil, por parte da gestão, especialmente no caso da Sub-Acção 2.3.2.1., na tentativa de dar um cariz de intervenção rápida.

**Medida 4.1.**

- Num sector em que as práticas mais básicas se encontram ainda por implementar, é importante que a Medida apoie projectos de melhoria ao nível do processo e do produto, mesmo que a inovação se traduza apenas numa aplicação pioneira à fileira ou ao produto em questão.
- Necessidade de definir as linhas prioritárias de investigação.

**Medida 4.2.**

- Necessária identificação mais concreta das áreas a privilegiar no tocante às redes de informação e divulgação, tendo em conta que existem também áreas transversais importantes para o desenvolvimento da competitividade.
- Dar prioridade ao estabelecimento das redes em estruturas já consolidadas e fomento, junto dessas entidades, de processos de levantamento de necessidades de formação e informação junto dos beneficiários finais, assim como de processos de avaliação de resultados e efeitos da formação co-financiada.

#### **IV. IMPACTES POSITIVOS E NEGATIVOS ESPERADOS**

##### ***IV.1. Impactes esperados das Medidas***

O conjunto de impactes esperados das Medidas foi concebido com base no cruzamento entre os objectivos estratégicos e os objectivos específicos e operacionais, ao nível do Programa, e os objectivos e indicadores definidos (acompanhamento, avaliação e impacte) para cada uma das Medidas.

A construção da tipologia de impactes esperados, fruto da implementação futura das Medidas do PDR, teve em consideração o diagnóstico da situação económica e social apresentado no Projecto de Programa, permitindo revelar, em termos gerais, as características estruturais traduzidas nos efeitos que o Programa é suposto produzir, a partir da atenuação das fragilidades e do aproveitamento eficaz das potencialidades e das oportunidades identificadas.

As alíneas seguintes, sistematizam um conjunto de impactes que, num primeiro momento, se aproximam dos objectivos operacionais das Medidas, mas referem-se, em última análise, a efeitos mais prolongados, no tempo que a aplicação do Programa possa determinar. Ou seja, remetem estruturalmente para os objectivos estratégicos do PDR.

##### **b) Impactes esperados – Dimensão económica**

- Aumento da oferta dos produtos com qualidade diferenciada
- Evolução tecnológica ao nível da produção e da transformação
- Aumento da capacidade de inovação
- Maior eficiência na utilização dos recursos (naturais, humanos, infra-estruturais, etc.)
- Aumento da capacidade de colocação de produto nacional no mercado externo
- Aumento do número de empresas com obtenção de posições no mercado de forma sustentada, p.e., através do ajustamento da oferta à procura
- Integração produção-indústria
- Redimensionamento das empresas do sector
- Integração/organização em fileiras produtivas
- Aumento da eficiência na utilização da água
- Aumento da área regada
- Aumento da capacitação técnica, profissional e empresarial
- Aumento do nível de qualificação dos activos do sector
- Desenvolvimento de um sistema de aconselhamento técnico organizado
- Rejuvenescimento do sector

- Facilitação do acesso ao crédito

**c) Impactes esperados – Dimensão ambiental**

- Manutenção dos recursos naturais e dos sistemas tradicionais de produção (agrícolas e florestais) – Preservação dos valores paisagísticos
- Contribuição para o combate às alterações climáticas
- Aumento da introdução de práticas de gestão assentes em compromissos de melhoria ambiental
- Gestão sustentável dos espaços florestais; fomento à implementação de planos de prevenção contra os incêndios florestais
- Acréscimo do consumo de água
- Utilização mais eficaz dos recursos hídricos
- Atenuamento da erosão dos solos
- Aumento da capacidade de gestão dos efluentes/Atenuamento da poluição
- Estímulo à criação de uma cultura ambiental e à sensibilização da população em geral relativamente à preservação do espaço rural

**d) Impactes esperados – Dimensão socio-económica**

- Diversificação da economia nos territórios rurais
- Aumento da taxa de emprego nos territórios rurais
- Estabelecimento de dinâmicas locais e territoriais
- Aumento do nível de rendimento das populações rurais
- Aumento da atractividade dos territórios rurais
- Aumento do acesso da população rural às tecnologias de informação e comunicação
- Aumento do nível de qualificação e alargamento do perfil de competências das populações rurais
- Aumento da oferta dos serviços básicos nos territórios rurais
- Atenuamento do abandono da população dos territórios rurais

A análise da fundamentação estratégica dos Sub-programas e da composição das Medidas evidencia a existência de um padrão diversificado de efeitos, que estas alíneas reflectem.

Do ponto de vista das dimensões-problema resultantes do diagnóstico e das necessidades de intervenção prioritária que o Programa acolhe, os impactes esperados consideram-se, em termos gerais, positivos e muito significativos. Trata-se de uma tipologia de impactes fortemente induzida por uma matriz de intervenção de desenvolvimento, directa no caso dos

investimentos materiais (resultados físicos e económico-financeiros), e indirecta no caso dos projectos imateriais (resultados institucionais, sociais e ambientais).

Uma segunda perspectiva de análise, centra-se na abordagem dos objectivos operacionais associados a cada uma das Medidas, uma abordagem que permite uma definição de impactes menos generalista que a anterior e que reflecte, nomeadamente, as dimensões de incidência dos impactes (territorial, sectorial, empresarial, ambiental e social).

O quadro seguinte, como se pode observar, segue de perto as potenciais mudanças induzidas pela implementação das Medidas (objectivos), que podem conduzir a efeitos mais ou menos prolongados no tempo (impactes). Esses impactes podem ocorrer sobre várias dimensões: *territorial, sectorial, empresarial, ambiental e social*.

**Principais impactes esperados**

Medida	Impactes esperados	Dimensão predominante
<b>SUB-PROGRAMA 1 – PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE</b>		
<b>1.1. Inovação e Desenvolvimento Empresarial</b>	▪ Desenvolvimento de sinergias nos investimentos apoiados	Sectorial
	▪ Desenvolvimento da competitividade das fileiras estratégicas	Sectorial/ Territorial
	▪ Valorização das empresas (produção, transformação e comercialização)	Empresarial
	▪ Renovação do tecido empresarial agrícola	Empresarial
	▪ Melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores	Social
<b>1.2. Cooperação Empresarial para o mercado e internacionalização</b>	▪ Aumento da cooperação entre empresas da mesma fileira	Sectorial
<b>1.3. Promoção da Competitividade Florestal</b>	▪ Desenvolvimento da competitividade da fileira florestal (desenvolvimento de novos produtos e mercados, aproveitamento do potencial produtivo; acréscimo de valor à produção)	Sectorial
	▪ Contribuição para o desenvolvimento da economia regional e local	Territorial
	▪ Requalificação do tecido produtivo	Empresarial
<b>1.4. Valorização da Produção de Qualidade</b>	▪ Desenvolvimento dos regimes de qualidade certificada (criação de valor em territórios e fileiras)	Sectorial Territorial
	▪ Melhoria no acesso aos mercados	Empresarial
	▪ Atenuar impacto do acréscimo de custos e perda de rendimento resultantes da obrigatoriedade de aplicar normas que conduzem à melhoria da qualidade da produção	Empresarial
<b>1.5. Novos Instrumentos Financeiros e de Gestão de Risco e de Crises</b>	▪ Acesso mais equitativo ao sistema financeiro e utilização de sistemas mais adequados ao desenvolvimento das actividades	Empresarial
	▪ Criação de novas empresas com maior valor associado à inovação empresarial e tecnológica	Empresarial
<b>1.6. Regadios e Outras Infra-Estruturas Colectivas</b>	▪ Utilização mais eficaz dos recursos hídricos	Ambiental Empresarial
	▪ Aumento da área regada	Empresarial/ Territorial

**(continua)**

(cont.)

Medida	Impactes esperados	Dimensão predominante
<b>SUB-PROGRAMA 1 – PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE</b>		
<b>1.7. Projectos de Impacto Económico Relevante</b>	▪ Desenvolvimento económico e social associado aos sectores agrícola, florestal e alimentar	Empresarial Territorial
	▪ Reorganização e reordenamento de regiões produtoras	Territorial
	▪ Desenvolvimento de sinergias nos investimentos apoiados	Empresarial Sectorial
	▪ Desenvolvimento da competitividade das fileiras estratégicas	Sectorial Territorial
<b>SUB-PROGRAMA 2 – GESTÃO SUSTENTÁVEL DO ESPAÇO RURAL</b>		
<b>2.1. Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas</b>	▪ Manutenção da paisagem rural	Territorial
	▪ Manutenção do espaço rural e continuação da actividade agrícola	Ambiental
	▪ Remunerar as dificuldades naturais e sociais decorrentes do exercício da actividade agrícola	Social
<b>2.2. Valorização de Modos de Produção</b>	▪ Protecção e melhoria do ambiente, da paisagem, dos recursos naturais e do solo	Territorial Ambiental
	▪ Conservação da diversidade genética animal e vegetal e o seu melhoramento	Territorial Ambiental
<b>2.3. Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal</b>	▪ Multifuncionalidade da floresta (valorização económica, ambiental e social; implementação de gestão activa e profissionalizada)	Sectorial Ambiental Social
	▪ Estabilidade da floresta (incêndios e agentes bióticos nocivos)	Territorial Ambiental
	▪ Rentabilidade e sustentabilidade económica do sector florestal	Empresarial Sectorial
<b>2.4. Investimentos não Produtivos e de Requalificação Ambiental</b>	▪ Conservação de valores de biodiversidade e de manutenção da paisagem em áreas designadas	Ambiental
<b>2.5. Investimentos de Requalificação Ambiental</b>	▪ Melhoria da qualidade da água e do solo	Ambiental
<b>SUB-PROGRAMA 3 – DINAMIZAÇÃO ECONÓMICA DAS ZONAS RURAIS</b>		
<b>3.1. Diversificação da Economia e Criação de Emprego</b>	▪ Diversificação da economia para actividades não agrícolas e aumento do emprego ▪	Empresarial/ Social
<b>3.2. Melhoria da Qualidade de Vida</b>	▪ Recuperação e conservação do património rural	Territorial
	▪ Acessibilidade da população dos territórios rurais a serviços essenciais à comunidade	Social
<b>3.3. Aquisição de Competências e Animação para o Desenvolvimento Local</b>	▪ Elaboração e execução de estratégias de Desenvolvimento Local	Social Territorial
<b>3.4. Implementação de Estratégias de Desenvolvimento Local</b>	▪ Dinamização Económica dos Territórios Rurais	Social Territorial Empresarial

(continua)

(cont.)

Medida	Impactes esperados	Dimensão predominante
<b>SUB-PROGRAMA 3 – DINAMIZAÇÃO ECONÓMICA DAS ZONAS RURAIS</b>		
<b>3.5. Cooperação LEADER para o Desenvolvimento</b>	▪ Consolidar o tecido económico e social	Social Territorial
	▪ Desenvolvimento dos territórios rurais (viabilização de projectos, optimização e racionalização dos recursos)	Social Territorial
	▪ Aumento do nível de qualificação e alargamento do perfil de competências das populações rurais	Social Empresarial
<b>3.6. Funcionamento dos GAL, Aquisição de Competências e Animação</b>	▪ Desenvolvimento local	Social Territorial
<b>SUB-PROGRAMA 4 – PROMOÇÃO DO CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS</b>		
<b>4.1. Cooperação para a Inovação</b>	▪ Utilização das oportunidades de mercado	Empresarial
	▪ Interligação entre o conhecimento científico e tecnológico e as fileiras produtivas	Empresarial
	▪ Incorporação de inovação pelos agentes económicos	Empresarial Sectorial
<b>4.2. Informação e Formação Especializada</b>	▪ Melhoria de competências específicas dos activos do sector agrícola, florestal e agro-alimentar	Empresarial Social
	▪ Implementação de uma rede de difusão do conhecimento	Empresarial Sectorial
<b>4.3. Serviços de Apoio ao Desenvolvimento</b>	▪ Melhoria do desempenho global das empresas	Empresarial
	▪ Oferta organizada de serviços e melhoria do apoio técnico	Empresarial Sectorial

Em termos de balanço global dos impactes, esta tipologia de efeitos previsíveis resultantes da aplicação das Medidas propostas, permite evidenciar os seguintes elementos fundamentais:

- ✓ Impactes esperados relevantes, sobretudo, a nível empresarial e sectorial quer pela tipologia de investimentos (directamente relacionados com os objectivos operacionais), quer pela especial atenção que o Programa atribui a estas dimensões, ventiladas no objectivo estratégico “Promover a Competitividade”.
- ✓ A dimensão territorial (contemplada, essencialmente, nas intervenções dos Sub-programas 2 e 3) surge em grande parte das Medidas, associada a outras dimensões de impacte, de que são exemplo: (i) os binómios territorial/empresarial e territorial/sectorial, no Eixo 1, essencialmente devido ao impacte da constituição ou consolidação de fileiras produtivas; (ii) o binómio territorial/ambiental, no Sub-Programa 2; e (iii) o binómio territorial/social no Eixo3 – Sustentabilidade.
- ✓ Os impactes positivos que englobam a dimensão ambiental encontram-se predominantemente afectos ao Eixo 2, embora indirectamente a concretização de impactes esperados em Medidas de outros Sub-programas (p.e., Competitividade florestal, no Sub-programa 1; e a Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais, no Sub-programa 3) deva comportar componentes ambientais relevantes. Os impactes ambientais negativos principais encontram-se afectos ao Eixo 1.

- ✓ Os impactes esperados na dimensão social, concentram-se quase exclusivamente no Eixo 3 e no Eixo 4 via formação de competências, embora em termos induzidos sejam identificáveis impactes sociais decorrentes do desenvolvimento empresarial, via melhoria dos indicadores de qualidade do emprego.

A intensidade com que vão ocorrer estes impactes vai depender de múltiplos factores, nomeadamente a dimensão dos recursos financeiros, a dinâmica de absorção desses recursos, a exequibilidade dos projectos, as dinâmicas e cenários de desenvolvimento inerentes aos territórios e actividades, bem como o período temporal de concretização efectiva dos objectivos, superior ao período de vigência do Programa, sobretudo nos campos de objectivos associados aos Eixos 2, 3 e 4.

A possibilidade de verificação/qualificação destes impactes encontra-se fortemente dependente da capacidade de obter informação regular relativa às dinâmicas de execução dos projectos e das Medidas. Neste particular, importa recordar que a experiência anterior não se revelou promissora, matéria abordada mais aprofundadamente no *Capítulo VII - Avaliação e Acompanhamento*.

#### ***IV.2. Impactes esperados ao longo do tempo e principais conflitos resultantes***

Uma visão optimista, de balanço global da potencialidade destes impactes, aponta para a possibilidade de induzir no contexto mais geral alterações na resolução das principais carências dos sectores agrícola, pecuário e florestal, sobretudo, da articulação desejavelmente activa entre competitividade (empresarial, sectorial e territorial) e sustentabilidade ambiental.

Dos impactes que podem ser visíveis dentro do período de vigência do Programa, salientam-se como potencialmente mais expressivos:

- ⇒ *No âmbito do Eixo 1* – Efeitos favoráveis ligados à renovação do tecido empresarial agrícola, através da instalação de jovens agricultores; à requalificação dos activos do sector agrícola e florestal e da população rural, através da concepção, planeamento e execução de acções de formação; à melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores; e, à valorização económica das empresas (produtivas, de transformação e de comercialização) e dos produtos, através das ajudas veiculadas para a execução de projectos de investimento.
- ⇒ *No âmbito dos restantes Eixos* – Os impactes são esperados num período de tempo mais alargado, principalmente os ligados ao desenvolvimento social e económico e os de carácter ambiental, impactes que se encontram intimamente ligados com os objectivos estratégicos do Programa. No primeiro grupo porque depende das condições estruturais dos diferentes territórios e, no segundo grupo, porque depende dos ciclos produtivos e regenerativos dos sistemas a manter e valorizar. Também, nestes casos, se coloca a questão da continuidade do apoio a este tipo de projectos,

já que a avaliação dos efeitos dos investimentos a realizar só será viável após vários anos.

A análise dos impactes esperados com a aplicação e implementação das diferentes Medidas, especialmente aqueles que não são imediatos, bem como a avaliação da qualidade do grau de desempenho dos projectos na fase de execução para acompanhar o nível de concretização de resultados, pressupõem uma utilização mais eficiente dos sistemas de informação. Neste sentido, importa acautelar, face à experiência insatisfatória anterior, a existência de fluxos fiáveis de *outputs* dos sistemas de informação existentes.

No que respeita à avaliação dos conflitos resultantes da implementação e execução das Medidas, já que produzem impactos diferentes, é possível retirar as seguintes ilações:

- a maioria das Medidas produzem impactes potenciais que, quanto à sua importância, podem ser classificados como estratégicos;
- existem Medidas exclusivamente dedicadas à melhoria da competitividade (nomeadamente as que contribuem sobretudo para impactes de dimensão empresarial e sectorial);
- existem medidas que contribuem para produzir impactes, sobretudo, no âmbito social e ambiental;

Noutra perspectiva, mais centrada na natureza técnica da filosofia das ajudas que remetem para o uso mais eficiente e racional dos recursos naturais, físicos e humanos, existem outras Medidas que têm um carácter, essencialmente, correctivo, e outras, ainda, com características intrinsecamente inovadoras.

Em razão da simultaneidade possível destas situações-tipo, e pela exequibilidade das diferentes tipologias de projectos, é de admitir que surjam alguns conflitos resultantes dos ritmos de concretização dos objectivos e, a prazo, dos diferentes impactes, nomeadamente, fruto das orientações de gestão do Programa, em matéria de selectividade dos projectos a apoiar partindo, da afectação de fundos prevista no Programa.

No patamar da conflitualidade potencial entre domínios de intervenção, o Programa refere, por diversas vezes que *o conceito de competitividade não pode hoje dissociar-se do conceito de sustentabilidade e vice-versa, sendo que a promoção de modos de produção sustentáveis constitui um objectivo comum aos dois vectores de intervenção, estando subjacente à gestão de todas as Medidas do Programa.*

Este pressuposto alerta, todavia, para a possibilidade de os objectivos de promoção da competitividade associados à promoção da sustentabilidade ambiental, e vice-versa, poderem não ser alcançados de forma sistemática e na globalidade das Medidas do Programa. Neste contexto, há vantagem em considerar dois grandes tipos de sustentabilidade:

- ↳ *Sustentabilidade económica*: não alcançável em grande parte dos projectos e Medidas que visam, essencialmente a preservação e valorização dos recursos naturais e/ou de sistemas produtivos tradicionais, p.e.
- ↳ *Sustentabilidade ambiental*: não conseguida muitas vezes por parte de produtores que visam, acima de tudo, a competitividade via obtenção de rendimentos cada vez mais elevados.

O mesmo exercício pode ser realizado na abordagem da competitividade, sendo de realçar, a título de exemplo, a distinção no âmbito da Medida 1.4. 'Valorização da Produção de Qualidade' que, enquadra, como uma das formas de valorizar os produtos agrícolas, os modos de produção alternativos (p.e., modo de produção biológico) conseguindo, assim, associar aquelas duas grandes vertentes. Esta Medida não constitui uma excepção à regra mas, se analisarmos em profundidade o PDR, conclui-se serem escassas as Medidas em que esta efectiva ligação entre sustentabilidade e competitividade é alcançada, em simultâneo.

Alguns dos conflitos decorrentes da expressão de impactes essencialmente ligados à competitividade vs. impactes exclusivamente ligados à sustentabilidade, deverá ser dirimida na concepção e desenvolvimento dos projectos, nas práticas dos beneficiários, especialmente ao nível das explorações agrícolas. As próprias ajudas devem estimular, designadamente pela via do incentivo económico, o desenvolvimento efectivo de práticas produtivas dotadas de sustentabilidade ambiental.

A análise da concordância entre objectivos estratégicos do PEN e objectivos consagrados nos programas e legislação ambiental vigentes, leva a concluir que o conflito existe fundamentalmente na relação com o Objectivo *Competitividade dos sectores agrícola e florestal*, designadamente:

*Tema Água (Objectivos LA e DQA)*

- relativamente à potencial degradação do estado dos ecossistemas aquáticos e também de ecossistemas terrestres e zonas húmidas directamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, sendo necessário garantir acções que visem, especificamente, a protecção desses ecossistemas de modo a atenuar os impactes das actividades agrícolas e florestais;
- relativamente à falta de sustentabilidade na utilização da água, designadamente devido à Acção 1.6.1 – Desenvolvimento de novas áreas de regadio; também neste caso se recomenda a execução de acções para assegurar uma protecção efectiva dos recursos hídricos a longo prazo;
- relativamente à poluição das águas subterrâneas, pelo que devem ser apoiadas actividades que evitem o agravamento da situação e que assegurem a redução gradual da poluição;
- relativamente à necessidade de proteger as águas marinhas, incluindo as territoriais, das actividades agrícolas e florestais e assegurando acções que tenham esse objectivo.

*Solos (Objectivos do Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação)*

- relativamente à necessidade de criar alternativas para a recuperação das áreas afectadas pela degradação dos solos, derivada quer de factores naturais como de actividades agrícolas e florestais.

*Biodiversidade (Directiva Aves)*

- relativamente à protecção, gestão e controle das espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território onde se desenvolvem actividades agrícolas e florestais, sendo essencial o desenvolvimento de projectos que visem particularmente este aspecto.

A selecção ao nível de algumas Medidas de indicadores mais concretos (ou seja, com um carácter mais quantitativo do que qualitativo), constituirá um meio mais simples e fiável de medir e informar acerca dos resultados ligados à implementação das Medidas.

A análise e avaliação da implementação e execução das Medidas requerem a adopção de um conjunto de orientações que deve ser reflectido nos critérios de selecção e nas condições de acesso, com destaque para:

- articulação eficiente entre as diferentes entidades com influência na gestão da Medidas, a nível central e regional;
- adopção de uma gestão eficiente da informação proveniente da execução dos projectos, visando uma análise atempada da evolução dos resultados, dos objectivos e dos impactes;
- leitura de carácter estruturante dos projectos a implementar nas zonas rurais, nomeadamente aqueles que são dirigidos à populações rurais (via Eixo LEADER);
- fomento de uma atitude activa e respeitadora, por parte dos promotores de projectos, perante os compromissos assumidos, sobretudo, a nível da sustentabilidade ambiental dos sistemas produtivos.

Relativamente à aproximação e afectação (positiva e negativa) dos diversos intervenientes face ao Programa e ao modo como serão afectados pelo mesmo, existem dois planos de apreciação:

- ⇒ Em termos gerais o recorte de algumas Acções/Sub-Acções reveste-se de uma grande complexidade, nem sempre de aderência directa à realidade, face às dificuldades que o sector enfrenta associado às grandes expectativas geradas por parte dos potenciais beneficiários que, em última análise, são os principais intervenientes.

As diferenças quanto à dinâmica das explorações agrícolas predominantes, das empresas de transformação e de comercialização, apontam para disparidades na capacidade de produção e gestão, de valorização dos produtos, no grau de integração, entre outros, elementos que, decididamente, condicionam o acesso dos agentes às medidas do Programa.

- ⇒ As unidades económicas caracterizadas como possuindo uma estrutura deficiente, um insuficiente nível técnico dos profissionais, um nível muito limitado de gestão empresarial e um insuficiente nível de instrução, formação e qualificação dos produtores, têm um acesso condicionado ao Programa, podendo desperdiçar algumas oportunidades para a competitividade e sustentabilidade das actividades económicas.

As empresas mais dinâmicas, beneficiando de condições edafo-climáticas e económicas de partida favoráveis, com métodos de transformação que garantem a qualidade dos produtos transformados e com estratégias que permitem o desenvolvimento da capacidade exportadora, terão tendência a aceder de modo privilegiado às Medidas do Programa.

No caso do Eixo I, todas as Medidas contribuem fortemente para a competitividade económica, sobretudo a consistente perspectiva de fileira. Das lições retiradas em períodos de programação anteriores, designadamente da Avaliação Intercalar do POADR, salienta-se a necessidade de apoiar as actividades a montante e a jusante, sob pena de os apoios financeiros não se virem a revelar eficientes para a maximização dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, ...), a valorização dos produtos produzidos e a conseqüente integração nas fileiras produtivas, numa óptica de reforço da ligação entre as empresas e o mercado.

## V. VALOR ACRESCENTADO COMUNITÁRIO E COMPLEMENTARIDADE DE INTERVENÇÕES

### V.1. Considerações globais acerca da programação

O trabalho de programação em articulação com a Avaliação *ex-ante*, deve ter sempre a preocupação de maximizar a mais valia comunitária ventilando em permanência critérios relacionados com a coesão social e económica, os contributos das políticas em relação às prioridades comunitárias, a complementaridade e a alavancagem proporcionada pela mais valia financeira e o método de abordagem dos fundos estruturais (partenariado, planeamento plurianual, gestão financeira eficiente, monitorização e avaliação).

O Plano Estratégico Nacional, documento que traduz as opções políticas nacionais em matéria de desenvolvimento rural e enquadra estrategicamente o PDR, foi alvo de um processo de discussão pública que decorreu entre Maio e Agosto, tendo motivado um vasto conjunto de tomadas de posição, pareceres técnicos e recomendações de incorporação técnica e política relevantes que a estrutura técnica do GPPAA **procurou racionalizar no PENDR**.

Paralelamente, o processo de concepção do Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) teve em consideração as orientações comunitárias veiculadas por um novo instrumento de financiamento, o FEADER, bem como os respectivos elementos regulamentares que estabelecem um quadro novo, mais exigente, mais selectivo e incorporando importantes vectores de inovação na abordagem das políticas públicas para o Desenvolvimento Rural.

A análise de pertinência e de coerência interna do PDR 2007-2013, evidenciam a actuação pró-activa dos instrumentos de intervenção do Programa, ao nível das principais dimensões-problema, posicionando o FEADER como catalizador de mudança mas num patamar de adicionalidade de política. Ou seja, a acrescentar a um conjunto de iniciativas complementares (com origem noutros Planos e Orientações e em outras Intervenções Operacionais).

Esta lógica de adicionalidade afigura-se determinante para induzir a geração de valor acrescentado em matéria de fundos comunitários e deverá estabelecer-se nas dimensões de complementaridade que estão sugeridas, designadamente com os PO do QREN:

- ✓ na *vertente FEDER* que enquadra a Valorização Territorial, com óbvias sinergias em matéria de qualificação dos territórios rurais, abrangendo a qualidade de vida e a atracção de elementos de iniciativa/dinamização económica;
- ✓ na *vertente FSE* cujos domínios políticos de intervenção são de grande relevância para a qualificação dos recursos humanos, nomeadamente na perspectiva de aprendizagem ao longo da vida, indispensável à reconversão de competências dos activos rurais.

A valia global do PENDR em termos de eficiência e utilidade da aplicação dos Fundos Estruturais em Portugal encontra-se significativamente referenciada no texto do Plano

Estratégico em que este se confronta com as grandes orientações estratégicas das políticas públicas comunitárias e nacionais. O Documento identifica abundantes sinergias e contributos para a concretização das estratégias de desenvolvimento do país e, em particular, aquelas que visam retomar uma trajectória de crescimento sustentado e sustentável, envolvendo os diferentes agentes económicos e sociais de todas as parcelas do território nacional.

A complementaridade de recursos provenientes dos diferentes fundos estruturais e do FEADER visando a dinamização e a diversificação das economias das zonas rurais, bem como a protecção do ambiente e a conservação e valorização do património cultural e natural de tais territórios, constitui, assim, um elemento de importância crucial para que o país potencie ao máximo a utilização de todos os seus recursos humanos e materiais para melhorar o desempenho competitivo no contexto europeu.

Neste enquadramento, considera-se que o PENDR apresenta uma valia própria e tem uma forte utilidade para os fundos estruturais da Política de Coesão e do próprio FEADER e da PAC que o justifica, na medida em que o desenvolvimento das zonas rurais e o estabelecimento de novas parcerias e relacionamento com os centros urbanos implica um quadro de desenvolvimento territorial mais competitivo, mais coeso, mais equilibrado e mais sustentável.

## **V.2. Complementaridade do Programa com outras intervenções**

A avaliação da coerência externa deste instrumento de apoio ao desenvolvimento rural em Portugal para o período 2007-2013 será desenvolvida a partir da identificação dos possíveis contributos para a prossecução das prioridades temáticas e os objectivos estratégicos e operacionais constantes dos instrumentos das políticas públicas nacionais e comunitárias que definem as grandes linhas de orientação estratégica e operacional para o desenvolvimento do país e da União Europeia.

Neste sentido, procurar-se-á relevar os diferentes níveis de articulação e incidência que este Programa de Desenvolvimento Rural poderá estabelecer com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e os respectivos Programas Operacionais (PO), tendo naturalmente subjacente uma estratégia de desenvolvimento rural delineada, em consonância com as orientações comunitárias que conferem um carácter multifuncional à agricultura e salvaguardam uma vocação económica e social dos sistemas agro-alimentares e florestais a desenvolver numa base competitiva e sustentável.

O Programa de Desenvolvimento Rural deverá igualmente assegurar adequados níveis de articulação e convergência na acção com os demais instrumentos de política pública nacionais, designadamente o *Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)* e o *Plano Tecnológico (PT)* que, no essencial, constituem importantes referenciais operativos para garantir a implementação progressiva da *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)*, num horizonte de médio e longo prazo e de acordo

com a afirmação de uma perspectiva de modernização ancorada nos pilares da *competitividade e inovação*, da *coesão social e territorial* e da *sustentabilidade ambiental*.

### 2.1. Articulação com o QREN e os Programas Regionais

A hierarquização efectuada de objectivos e de eixos temáticos do PENDR revela uma clara linha de orientação para privilegiar as prioridades estratégicas que sustentam as opções adoptadas na estruturação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) que elege a competitividade e o desenvolvimento sustentável como vectores-chave e prioridades estratégicas da modernização da sociedade portuguesa e que encontram a sua fundamentação na Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego, bem como nos objectivos de desenvolvimento sustentável adoptados na Cimeira de Gotemburgo.

As prioridades estratégicas nacionais definidas no âmbito do QREN<sup>5</sup> e dos respectivos PO têm níveis de articulação e impacte potencial com o conjunto de objectivos estratégicos do PENDR, repercutidos no PDR. Os principais campos de efeitos e de intensidade de relação estão evidenciados na matriz seguinte e fundamentam um conjunto de comentários na óptica de contributividade do PDR para as prioridades estratégicas do QREN.

#### Intensidade de articulação entre o Programa de Desenvolvimento Rural PDR e QREN

Objectivos Estratégicos QREN Objectivos Estratégicos do PDR	Promover a qualificação dos portugueses	Promover o crescimento sustentado	Garantir a coesão social	Assegurar a qualificação do território e das cidades	Aumentar a eficiência da governação
1. Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	x	●●●	x	x	x
2. Gestão sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais	x	●●●	x	●●	●●
3. Revitalização económica e social das zonas rurais	x	●●	●●	●●●	x
4. Reforço da coesão territorial e social	x	●●	●●●	●●	x
5. Promoção da eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão do desenvolvimento rural	x	x	x	x	●●●

Legenda: x - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

- Promoção da qualificação dos portugueses* – o desenho previsto de Medidas para o Eixo 1 do PENDR em consonância com o objectivo de base (definido como o aumento de competitividade dos sectores agrícola e florestal), valoriza claramente as

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 25/2006, DR nº 50 de 10 de Março de 2006 e Projecto QREN, versão de Setembro de 2006.

dimensões da qualificação dos recursos humanos e da modernização produtiva e empresarial para responder aos desafios competitivos do complexo agro-florestal nos mercados. Deste ponto de vista, poderá garantir-se a existência de uma trajectória planeada de estruturar um novo modelo de organização do sector agrícola e florestal com uma orientação mais focalizada no mercado e, por isso mesmo, possuindo maior receptividade a processos de inovação que sustentem a competitividade e a valorização económica das fileiras produtivas dos sectores agrícola e florestal.

- ☑ *Promoção do crescimento sustentado* – a combinação das medidas previstas nos Eixos 1 e 3 visam não só o aumento da competitividade das empresas agrícolas, mas também contribuem para apoiar as dinâmicas económicas e sociais dos territórios rurais, permitindo reforçar e ampliar a sua atractividade face aos fluxos de investimentos e de população. Neste sentido, a conjugação destes impactes positivos e diferenciados poderá seguramente apoiar uma dinâmica mais acentuada de crescimento económico sustentado do país com origem nos centros urbanos e nas zonas rurais.
- ☑ *Garantia de coesão social* – a combinação das medidas previstas no âmbito dos Eixos 3 e 4 ao propiciarem condições acrescidas para o surgimento de novas actividades produtivas e de serviços em espaços rurais mais desvitalizados acentuam positivamente as oportunidades de criação de novos empregos e contribuem para a fixação e atracção de população, ao mesmo tempo que melhoram as condições de vida da população e tornam estes territórios mais empreendedores e inclusivos. Deste modo, a mobilização e envolvimento activos dos territórios rurais em processos de desenvolvimento local desta natureza apoiam de forma acrescida a coesão social a nível do conjunto do país, devendo contribuir para a diminuição das desigualdades económicas, sociais e territoriais.
- ☑ *Qualificação dos territórios e das cidades* – a articulação consistente das Medidas previstas nos Eixos 2, 3 e 4 visando essencialmente a gestão sustentável dos territórios rurais, a valorização do património cultural e natural e a dinamização das economias rurais, configura um impacte assinalável no que se refere à melhoria da qualificação e atractividade dos territórios rurais e à possibilidade de afirmação de um modelo policêntrico de ordenamento e desenvolvimento territorial. Neste sentido, será de admitir a emergência de um novo relacionamento de parceria entre as cidades e as zonas rurais que potencie complementaridades e sinergias de variada natureza e com reflexos na diminuição nas assimetrias regionais de desenvolvimento.
- ☑ *Aumento da eficiência da governação* – a combinação do Eixo 4 com os objectivos transversais do PENDR traduz uma vontade manifesta de contribuir para uma maior transparência de gestão e de reforço da participação cívica dos actores nos processos de desenvolvimento local e de aprofundamento da coesão territorial e social dos territórios rurais mais ameaçados de desertificação demográfica e económica. Neste

sentido, o estímulo ao trabalho e funcionamento em rede de actores locais e instituições constitui um elemento determinante para conseguir adquirir novas competências e difundir as boas práticas de gestão e cooperação, o que surge claramente expresso nas medidas de criação de redes rurais a nível nacional e europeu. Deste ponto de vista, tratam-se de factores que poderão proporcionar um impacto acrescido sobre a eficiência de governação dos instrumentos operativos de aplicação dos fundos públicos nacionais e comunitários e de concretização efectiva das estratégias de desenvolvimento que os justificam.

A estruturação em Sub-programas do PDR 2007-2013 permite sistematizar os elos de complementaridade e articulação que poderão ocorrer a nível dos três programas temáticos nacionais do QREN, que são preferencialmente dirigidos à concretização das seguintes prioridades:

- **Factores de competitividade** – eficiência e qualidade da administração pública; incentivos à inovação e ao desenvolvimento de C&T; promoção da sociedade da informação e do conhecimento e atractividade do IDE qualificante.
- **Potencial humano** – empregabilidade e qualificação do capital humano; coesão social e igualdade de género.
- **Valorização territorial** – redes e infra-estruturas; prevenção e gestão de riscos; promoção das áreas sociais (saúde, educação, cultura e desporto).

Para além destes PO temáticos, importa assinalar ainda a existência de um PO Cooperação Territorial que surge no seguimento da actual Iniciativa Comunitária INTERREG e, como tal, será objecto de negociação entre os Estados Membros e a Comissão Europeia. De qualquer modo, o PENDR ao contemplar medidas visando a cooperação territorial e transnacional ao nível do Eixo 4 – Abordagem Leader, e também ao nível das propostas medidas de estímulo à boa governança dos territórios rurais, poderá vir a estabelecer um quadro de articulação e potenciação com Sub-programas do PDR de modo a intensificar a abertura e atractividades dos territórios rurais no espaço comunitário, propiciando novas oportunidades para o desenvolvimento rural.

Relativamente aos PO Regionais (cinco no Continente e dois nas Regiões Autónomas), os mesmos estão a ser globalmente estruturados em consonância com as prioridades estratégicas definidas para o QREN, sem prejuízo de prioridades adicionais que vierem a ser introduzidas pelos Governos das Regiões Autónomas. No que se refere às regiões do Continente, os respectivos PO deverão garantir uma coerência estratégica e temática global, embora a sua estruturação em concreto seja influenciada naturalmente pelas especificidades e potencialidades de cada região, designadamente no que respeita às prioridades temáticas relativas aos factores de competitividade e à valorização territorial.

## **2.2. A articulação estratégica do PENDR com as prioridades e objectivos das políticas públicas comunitárias e nacionais**

Neste ponto, procurar-se-á estabelecer a ligação existente entre as Orientação comunitárias para a Política de Coesão e o Desenvolvimento Rural e as prioridades estabelecidas para a configuração operativa e a coerência estratégica global do *Programa de Desenvolvimento Rural* para o período de 2007-2013, sublinhando as possíveis correspondências directas e articulações que melhor poderão traduzir a valia deste Programa para o desenvolvimento dos sistemas agrícolas e florestais e dos correspondentes territórios rurais no espaço nacional e comunitário.

A ligação estreita do PENDR com aquelas Orientações comunitárias encontra-se delimitada pelo Regulamento do FEADER<sup>6</sup>, visto que a política de desenvolvimento rural europeia deverá identificar-se com os objectivos da política de coesão e contribuir para a sua realização, integrando as prioridades políticas estabelecidas nas Cimeiras de Lisboa e de Gotemburgo relativas à competitividade e ao desenvolvimento sustentável.

### **(a) A articulação com as orientações comunitárias para a Política de Coesão e para o Desenvolvimento Rural no período 2007-2013**

A nova Política de Coesão<sup>7</sup> adoptada pela União Europeia incentiva os Estados Membros a convergirem no apoio à *Estratégia de Lisboa renovada* através de uma nova geração de programas que beneficiem da afectação dos fundos da Política de Coesão e que deveriam concentrar a sua atenção em torno de quatro áreas prioritárias:

- *Investir mais em conhecimento e inovação.*
- *Estimular o potencial empresarial, em particular das PME.*
- *Dar resposta à globalização e ao envelhecimento demográfico.*
- *Apostar numa política energética comunitária eficiente e integrada.*

No essencial, tais prioridades constituem linhas de orientação indicativas para que os Estados Membros desenvolvam os seus Programas Nacionais de Reforma (PNR) e elaborem os respectivos QREN através dos quais serão aplicados os fundos da Política de Coesão.

Para além disso, tendo em conta a Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego, os programas financiados a título da Política de Coesão devem veicular os recursos financeiros para as seguintes prioridades:

- ✓ *Reforçar a atractividade dos Estados Membros, das regiões e das cidades – melhoria das acessibilidades numa base de qualidade de serviço e ambientalmente*

---

<sup>6</sup> Regulamento (CE) nº 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005.

<sup>7</sup> Proposta de decisão do Conselho relativa às Orientações Estratégicas Comunitárias em matéria de Coesão, COM(2006)386 final de 13 de Julho de 2006

sustentável; reforçar as sinergias entre protecção ambiental e crescimento; utilização de fontes de energias renováveis.

- ✓ Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento – reforço do potencial de C&T e de inovação; difusão das TIC.
- ✓ Criar mais e melhor emprego – aumento da empregabilidade; reforço do investimento em capital humano para ampliar a capacidade de adaptação e a mobilidade dos trabalhadores e das empresas.

A consideração de tais Orientações prioritárias não terá certamente a mesma relevância para todas as regiões e demais territórios. Tal dependerá muito naturalmente das potencialidades e das especificidades inerentes a cada uma das unidades territoriais consideradas a nível nacional, regional e local. Todavia, constitui desde logo um quadro de referência único ao qual deverão reportar os diferentes programas nacionais a fim de avaliar o seu contributo específico para os objectivos da União Europeia em matéria de coesão, crescimento e emprego.

As opções prioritárias em matéria de objectivos e de eixos temáticos do PENDR correspondem parcialmente às orientações comunitárias anteriormente expressas, designadamente no que se refere a uma gestão sustentável dos territórios rurais, potenciando a sua capacidade de valorização da biodiversidade e de utilização potencial de fontes de energias renováveis (biomassa, biocombustíveis, etc.), focalizando a atenção igualmente na modernização produtiva dos sistemas agrícola e florestal para responder a uma procura alimentar crescente e com padrões de qualidade mais exigentes. Em simultâneo, a aposta na inovação e na melhoria das competências profissionais e empresariais dos recursos humanos propicia uma base importante para o crescimento sustentado de tais sistemas produtivos com capacidade acrescida para gerar novos produtos de maior valor acrescentado e criação de novos empregos mais qualificados.

Paralelamente, valerá a pena sublinhar a importância da dimensão territorial da Política de Coesão e relevar o contributo do PENDR para a emergência de comunidades sustentáveis e contribuir para contrariar a continuidade ou ampliação das assimetrias regionais que travam o potencial de crescimento dos países. Neste ponto particular residirá uma complementaridade notória entre a Política de Coesão e o PENDR, visto que ambos os instrumentos de pública contemplam o apoio à revitalização e diversificação das economias rurais, pelo que a configuração de possíveis pólos de desenvolvimento rural, numa perspectiva de “cluster” económico e de abordagem integrada que potencie o surgimento de novas actividades e contribua para a valorização dos recursos endógenos, poderá constituir uma via muito interessante para a afirmação interna e externa dos territórios rurais.

Trata-se de desenhar intervenções propiciadoras das condições para que os territórios rurais possam tornar-se mais atractivos e participar também mais activamente no processo de crescimento do país, tornando-se igualmente mais dinâmicos na promoção de actividades de

cooperação territorial, seja de natureza transfronteiriça ou transnacional, fomentando a organização de parcerias e de redes à escala europeia com impacto na integração económica e social e na competitividade do espaço europeu e comunitário.

Relativamente às Orientações estabelecidas para o Desenvolvimento Rural<sup>8</sup>, considera-se que, no essencial, a configuração do PDR reproduz quase textualmente as prioridades temáticas através do enunciado dos objectivos e dos correspondentes eixos programáticos:

- ☑ *Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal* – reforçar e dinamizar o sector agro-alimentar europeu, centrando-se nas prioridades da transferência do conhecimento, da modernização e inovação, da qualidade alimentar e nos sectores prioritários para o capital físico e humano.
- ☑ *Melhoria do ambiente e da paisagem rural* – Biodiversidade e preservação dos sistemas agrícolas e silvícolas de elevado valor natural e das paisagens agrícolas tradicionais, água e alterações climáticas.
- ☑ *Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais e promoção da diversificação da economia rural* – incentivar a criação de capacidades, a aquisição de competências e a organização com vista à elaboração de estratégias de desenvolvimento local e garantir que as zonas rurais permaneçam atractivas para as gerações futuras.
- ☑ *Criação de capacidades locais para o emprego e a diversificação* – apoiar a abordagem Leader e contribuir para a melhoria da governação e a mobilização do potencial endógeno das zonas rurais.

A estruturação dos eixos temáticos constantes do PENDR e de Sub-programas do PDR ajusta-se a este conjunto de prioridades comunitárias, sendo que a tipologia de Medidas proposta no Projecto de PDR clarifica e ilustra o conteúdo das respostas concretas a cada uma das referidas Orientações comunitárias que, analisadas de forma mais pormenorizada, revelam justamente uma forte articulação e correspondência directa entre ambos os documentos de suporte às estratégias de desenvolvimento rural a prosseguir na União Europeia e em Portugal.

#### **(b) A articulação com Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)**

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)<sup>9</sup> constitui um referencial de suporte para uma agenda de modernização de Portugal no horizonte de 2015, dando assim coerência prospectiva global aos diferentes programas e políticas públicas visando que o país retome uma trajectória de crescimento sustentado e de desempenho competitivo acrescido

---

<sup>8</sup> Decisão do Conselho relativa às Orientações Estratégicas Comunitárias de Desenvolvimento Rural (Período de Programação 2007-2013), 2006/144/CE, de 20 de Fevereiro de 2006.

<sup>9</sup> Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2005-2015 – e Plano de Implementação. Documento em discussão pública até 15 de Setembro após aprovação pelo Conselho de Ministros de 8 de Junho de 2006.

no contexto da União Europeia, no período de uma década. A ENDS reafirma, por um lado, a aposta na Estratégia de Lisboa renovada, conferindo prioridade redobrada ao crescimento e ao emprego e, por outro, integra as prioridades ao desenvolvimento sustentável definidas no Conselho Europeu de Gotemburgo.

A ENDS para concretizar o desígnio que se propõe atingir e que explicitámos anteriormente, afirma sete objectivos principais:

- ☑ *Preparar Portugal para a Sociedade do Conhecimento* – o que corresponde, por um lado, a explorar mais intensamente o potencial de desenvolvimento C&T como base para a inovação e a qualificação e, por outro lado, a melhorar as qualificações e a criar as competências necessárias para um novo modelo de desenvolvimento.
- ☑ *Crescimento sustentado, Competitividade à escala global e Eficiência Energética* – significa retomar uma dinâmica de convergência do país com a União Europeia com base no crescimento da produtividade e da produção de novos bens e serviços transaccionáveis no mercado global, sem pôr em causa o esforço de criação de emprego.
- ☑ *Melhor Ambiente e Valorização do Património Natural* – o que pressupõe a gestão sustentável do património natural como elemento valorativo dos territórios e o combate às alterações climáticas, acentuando o esforço de descarbonificação da economia portuguesa.
- ☑ *Mais Equidade, Igualdade de Oportunidades e Coesão Social* – visa assegurar a satisfação das necessidades básicas da população (nas áreas de saúde, educação/formação, cultura, justiça e segurança social) numa óptica de qualidade de vida, coesão social, equidade e inclusão social, sem pressionar excessivamente as políticas públicas orçamentais.
- ☑ *Melhor Conectividade Internacional do País e Valorização Equilibrada do Território* – consiste em diminuir o impacto do posicionamento periférico de Portugal no quadro europeu através da melhoria das infra-estruturas de acessibilidade às redes de comunicação e aos transportes mundiais. Além disso, visa o reforço do papel das cidades como motores de desenvolvimento e internacionalização, tornando-as mais atractivas, competitivas e sustentáveis.
- ☑ *Um Papel Activo de Portugal na Construção Europeia e na Cooperação Internacional* – traduz-se no reforço do relacionamento internacional de Portugal para aprofundar a cooperação para o desenvolvimento e para estruturar uma rede de relações com as regiões mais competitivas e dinâmicas no mundo.
- ☑ *Uma Administração Pública mais eficiente e modernizada* – consiste na qualificação da Administração Pública enquanto elemento essencial para um novo modelo de governação, com mais pensamento estratégico e mais eficiência e qualidade na prestação de serviço público.

De idêntico modo, a arquitectura temática e operativa do PDR corresponde à parte sensível dos objectivos contidos na ENDS, designadamente quando se focaliza a atenção no crescimento sustentado e competitivo da economia baseado no conhecimento, na inovação e na produção de bens transaccionáveis. Este 'core' de objectivos estratégicos-operacionais constitui um importante desafio justamente para o sistema agro-alimentar português na medida em que terá de responder com uma iniciativa empresarial acrescida porque mais focalizada no mercado e na sofisticação e exigência dos consumidores em matéria de qualidade e segurança alimentar. Além disso, as questões relacionadas com o ambiente e a valorização do património natural nos territórios rurais estabelecem um Eixo de prioridade elevada para o PDR, a que acresce a necessidade de melhorar as condições de vida das populações das zonas rurais para reforçar a atractividade e a diversificação da economia rural. Nesta perspectiva, o PDR possui uma articulação coerente e complementar com a maioria das prioridades da ENDS, acolhendo as orientações mais globais de sintonização programática com as políticas públicas nacionais.

Acresce referir que a implementação da ENDS deverá ser reflectida na implementação dos seus principais instrumentos, designadamente o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE), o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) e no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

No que se refere ao PNPOT, importa sublinhar que se trata de um documento orientador para a política pública de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do país e das suas regiões (NUT II), para o que encontra fundamento no diagnóstico estratégico efectuado às diferentes unidades territoriais e na visão prospectiva que deverá enformar uma estratégia de desenvolvimento territorial a escalas diferenciadas (regional e sub-regional), por forma a reforçar a sustentabilidade, a coesão e a competitividade do país no seu conjunto.

O Documento propõe um modelo de organização e desenvolvimento territorial de base policêntrica e define um Plano de Acção para a concretização daquela estratégia de desenvolvimento que está organizado em torno dos seis objectivos estratégicos seguintes<sup>10</sup>:

- Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos.
- Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global.
- Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais.

---

<sup>10</sup> Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) – Programa de Acção. MAOTDR, Fevereiro de 2006. Documento em discussão pública até 9 de Agosto de 2006.

- ☑ Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.
- ☑ Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública.
- ☑ Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.

À luz deste conjunto de objectivos estratégicos é possível apreciar as articulações suscitadas com o PDR, as quais têm alguma intensidade sobretudo nos domínios de intervenção e dos objectivos do PDR que suportam os Sub-programas 2,3 e 4 (cf. quadro seguinte).

**Intensidade de articulação entre o Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) e o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT)**

Objectivos Estratégicos do PNPOT	Conservar e valorizar a biodiversidade (...)	Reforçar a competitividade territorial de Portugal (...)	Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios (...)	Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas (...)	Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação (...)	Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial (...)
1. Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	×	●●●	×	×		
2. Gestão Sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais	●●●	×	●●●	×		
3. Revitalização económica e social das zonas rurais	●●	●●	●●	●●		
4. Reforço da coesão territorial e social	●●	×	●●●	●●		
5. Promoção da eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão do desenvolvimento rural	×	×	×	×		

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

Não obstante se poderem identificar articulações e correspondências com as prioridades estratégicas do PDR com grande parte dos objectivos estratégicos do PNPOT, tem interesse assinalar, contudo, as intensas correspondências directas e complementaridades com o *Objectivo. nº 1* que põe a tónica na gestão sustentável dos recursos naturais e endógenos do território, o que remete para a necessidade de prevenir riscos e evitar desequilíbrios

ecológicos através dos instrumentos de ordenamento e planeamento territorial e sectorial, nas suas diferentes escalas de intervenção directa.

De igual modo, a sintonia com o *Objectivo nº 3* pode ser vislumbrada no modelo policêntrico do território que deverá atribuir um papel muito importante ao desenvolvimento rural para que seja possível emergirem pólos de desenvolvimento nas zonas rurais susceptíveis de se articularem com outros pólos de desenvolvimento, possibilitando deste modo uma estruturação policêntrica do território português facilitadora da redução dos desequilíbrios territoriais e fomentadora da coesão territorial. Sob esta perspectiva, o PDR apresenta uma combinação de Eixos temáticos e Medidas que, em concreto, facilitam a interacção e a complementaridade com o PNPOT.

No tocante às articulações com a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, importa ter presente desde logo que as orientações de renovação e relançamento formuladas pela Comissão Europeia em Fevereiro de 2005 formulam o objectivo explícito de “proporcionar aos cidadãos da União Europeia um nível de vida melhor, de uma forma sustentável do ponto de vista ambiental e social”. Paralelamente, os princípios orientadores da PAC para a Estratégia de Lisboa (Conselhos Europeus de Gotemburgo, 2001 e Salónica, 2003) foram definidos no espaço de relação constituído pelo “desempenho económico sólido” em conjugação com a “utilização sustentável dos recursos naturais”.

Sob este pano de fundo, são identificáveis complementaridades positivas quer do tipo material/material, quer do tipo material/imaterial entre a estratégia de desenvolvimento rural do PDR e as perspectivas de crescimento económico e emprego constantes dos Programas Nacionais de Reforma (novos PNE) ou do próprio Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE).

Relativamente a este último instrumento a matriz seguinte regista como principais articulações as que decorrem de:

- ✓ Opções do PDR centradas na intervenção dos Sub-programas 2 e 3 que respondem aos importantes objectivos estratégicos afiliados à sustentabilidade (nas modalidades de utilização dos recursos naturais e de ocupação/gestão dos espaços rurais; à reconversão económica e social das zonas rurais; e à coesão territorial e social. Trata-se de objectivos estratégicos que remetem intensamente para um dos quatro objectivos estratégicos do PNACE, justamente centrado no reforço das dimensões de coesão extra-económicas: territorial, social e ambiental.

**Intensidade de articulação entre o Programa de Desenvolvimento Rural (PDR) e o Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)**

Objectivos Estratégicos PNAce	Reforçar a credibilidade	Apostar na confiança	Assumir os desafios da competitividade	Reforçar a coesão social, territorial e ambiental
<b>Objectivos Estratégicos do PO</b>				
1. Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal	×	×	●●●	×
2. Gestão Sustentável dos espaços rurais e dos recursos naturais	×	×	×	●●●
3. Revitalização económica e social das zonas rurais	×	×	●●	●●●
4. Reforço da coesão territorial e social	×	×	×	●●●
5. Promoção da eficácia da intervenção dos agentes públicos, privados e associativos na gestão do desenvolvimento rural	●●	×	×	●●

Legenda: × - Ausência de relação com significado; ●● - Relação de complementaridade média; ●●● - Relação de complementaridade forte.

- ✓ Opções de competitividade do Complexo Agro-florestal, conjugadas com as lógicas de dinamização económica das actividades de pequena escala (produtivas e de serviços nas zonas rurais – num quadro de objectivos estratégicos fundamentalmente ancorado no Sub-programa 1 do PDR e que articula intensamente com a ênfase do PNACE nos desafios da competitividade.

No tocante às Orientações Comunitárias que associam directamente “o desenvolvimento rural ao serviço do emprego e do crescimento” sintetizam-se as ideias chave do Documento de Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Rural que procuram evidenciar os domínios de intervenção dos instrumentos de desenvolvimento rural que poderiam contribuir para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa:

- ✓ O desenvolvimento rural é o instrumento-chave para a reestruturação do sector agrícola e para o incentivo à diversificação e inovação nas zonas rurais. O alargamento alterou o mapa agrícola, pelo que o sucesso no processo de reestruturação é essencial para o crescimento macro-económico.
- ✓ O desenvolvimento rural pode ajudar a promover a competitividade nos sectores agrícola e da transformação dos alimentos em todos os Estados-Membros. A inovação e as tecnologias da informação e das comunicações (TIC) têm um papel a desempenhar. Tal como noutros sectores, a I&D relevante deverá ser transposta do laboratório para as explorações agrícolas.
- ✓ O investimento no capital humano e nas competências é crucial para tirar partido das oportunidades de crescimento e emprego nas zonas rurais podendo contribuir para:
  - ajudar os agricultores a adaptar-se a uma agricultura mais orientada para o mercado;

- promover novas técnicas de vendas/nova abordagem do risco em mercados concorrenciais;
- aumentar as taxas de emprego e da actividade económica;
- incentivar o desenvolvimento de microempresas;
- facilitar a inovação e a aceitação I&D;
- promover o espírito empresarial dinâmico;
- melhorar a gestão de processos de cadeia agro-alimentar;
- incentivar a aceitação e utilização de TIC;
- tirar partido de oportunidades decorrentes de uma melhor infra-estrutura local e de gestão ecológica das terras.

Estas orientações traduzem uma visão positiva para encorajar o sistema de actores do desenvolvimento rural a transformar qualitativamente a sua envolvente ambiental de actividade e a inovar nas suas práticas produtivas e de mercado.

## VI. ANÁLISE DA EFICIÊNCIA

A abordagem à análise de eficiência das Medidas do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-13 do Continente (PDRc) deparou-se com insuficiências de informação que limitam a incidência desta componente da Avaliação *ex-ante*. Estas insuficiências devem ser supridas em futuros exercícios de programação por forma a viabilizar uma análise mais completa. Nos pontos deste Capítulo apresentam-se as dimensões de análise a seguir identificadas:

- (i) análise da meta do indicador de acréscimo de VAB nas explorações apoiadas;
- (ii) análise dos indicadores ambientais, designadamente do Sub-Programa 2, sempre que estes se encontravam quantificados. Em anexo a este Capítulo inclui-se uma tabela resumida de Indicadores e Metas referentes ao Sub-Programa supracitado.

Da análise, concluiu-se que: a meta indicada para o acréscimo de VAB poderá eventualmente estar sub-estimada, tendo em conta o período anterior de programação; as Acções diferentes, que integram um mesmo objectivo, têm eficiências diferentes, o que é plausível pois diferentes Medidas contribuem para sub-objectivos distintos.

### VI. 1. Considerações de método

#### (a) Estrutura orgânica

A análise de eficiência permite determinar se os fundos do PDRc estão a ser distribuídos da maneira mais correcta entre Medidas ou Acções cujos objectivos são semelhantes. Assim, ponderando o resultado de dado *item* pelo custo da sua execução, é possível encontrar um factor que representa a "eficiência" desse *item*.

Um primeiro passo consistiu, assim, em observar os indicadores (de resultado e de impacto) quantificados em cada Acção/Medida. Em cada uma delas, os valores dos indicadores encontram-se estipulados a um nível de desagregação inferior, nomeadamente ao nível da Medida correspondente do Regulamento comunitário. Segundo indicação do PDRc existem, essencialmente, três tipos de indicadores, conforme mostra a tabela seguinte.

**Fonte do indicador**

EF	Execução Financeira
C	Comunitários
P	Específicos do Programa

A presente análise respeita apenas às Medidas com influência no acréscimo de VAB e a todas as Medidas e Acções do Sub-Programa 2 (2.1. a 2.5.) e centrou-se nos indicadores mais frequentes.

## VI.2. Elementos-síntese

### 2.1. Acréscimo de VAB nas explorações apoiadas

O PDR apresenta como indicador de impacto de valor acrescentado adicional (VABpb) um intervalo único possível em todas as Medidas que contribuem para esse objectivo macroeconómico: de 1,0 a 2,0% por ano. Este valor não representa o VABpb de cada Medida, mas sim da totalidade do Programa, nível a que se centrou esta análise.

Considerando que, de acordo com PENDR, o VAB agrícola e florestal se cifra em 3.889 M€, o intervalo considerado é 38,89-77,78 M€/ano, ou 272,23-544,46 M€, para a totalidade da vigência do Programa. O investimento público total previsto pelo PDR nas Medidas que contribuem para o acréscimo de VAB (totalidade do Sub-Programa 1, excepto Medida 1.6 que tem objectivos de aumento de VAB mais específicos) é de cerca de 1.145 M€, no período 2007-2013. Da relação entre estes valores, obtém-se um **acréscimo de VAB de 0,24 a 0,48 euro, por euro investido.**

O histórico do período de programação anterior permite encontrar um termo de comparação que permite "grosso modo" aferir se este acréscimo é plausível no contexto dos instrumentos de apoio.

Para esta análise, foi consultado o Relatório de Execução do POADR referente a 2005. Tendo em conta o número de projectos aprovados nesse ano (1.724), a variação de VAB a preços de mercado (55.621,9 mil €; Quadro 3.24 - Resultados, Acréscimo do Produto e Rendimento, pg. 47) e a despesa pública aprovada (99.058,52 mil €; Quadro 4.7 - Repartição da Execução Financeira por Domínio de Intervenção no ano 2005, p.102), pode concluir-se que, em 2005, o indicador Acréscimo de VAB/Despesa Pública apresentava um valor de **0,56 euro por euro investido.**

Alargando o cálculo a todos os anos de vigência do Programa, a situação altera-se um pouco. No período 2000-2005, o Acréscimo de VAB [soma dos anos de vigência do POADR/Despesa Pública (Quadro 4.6 B - Repartição da Execução Financeira por Domínio de Intervenção até 31 de Dezembro de 2005, pg.100)] = [(85.321,1+81.964,5+69.780,7+50.149,8+55.621,9) mil € / 420.317,46 mil €], ascende a **0,81€ por Euro investido.**

Estes valores (0,56 € e 0,81 €), são superiores ao intervalo estipulado para o actual PDR (0,24-0,48 €). No entanto, há que notar que os valores de acréscimo de VAB presentes no Relatório de Execução não são efectivamente acréscimos registados e contabilizados, mas sim os acréscimos previstos, indicados em sede de candidatura pelos promotores dos projectos aprovados.

O valor real ficará certamente aquém, pelo que estaremos em presença de uma sobre-estimativa do Relatório de Execução do POADR. Assim, e tendo em vista obter um valor que seja tomado como o valor real do aumento de VAB, utilizou-se a análise econométrica referida no PENDR.

Relativamente ao anterior período de programação, o PENDER aponta que “apesar do crescimento mais expressivo do investimento face ao produto, o impacto marginal do investimento no produto tem uma estimativa pouco significativa (0,277)”. Ou seja, admite-se que, em geral, cada unidade monetária (€) investida gera um retorno em termos de VAB de 0,277 € em cada ano. Neste investimento existe uma componente pública e uma componente privada. Se admitirmos que a parte pública é, no total do Sub-programa 1, corresponde aproximadamente a 55%, o impacto marginal relativo a essa componente do investimento passa a ser de cerca de **0,50 €/ano por cada € público investido**, o que significa que a meta apontada para o acréscimo de VAB é plausível, ainda que sub-estimada.

## **2.2. Resultados específicos**

### **(a) Acções do Sub-Programa 2**

A terceira componente de análise de eficiência focou-se nas Medidas do Sub-Programa 2, tendo sido construída uma tabela onde se colocaram os indicadores de resultado e de impacto ambientais mais comuns. Esta tabela (apresentada num **Anexo** a este Relatório de Avaliação) encontra-se resumida na Tabela seguinte que fixa um exemplo de comparação possível para Medidas e Acções que contribuem para o mesmo “objectivo”, ou seja que se referem à mesma Medida do Regulamento comunitário, no caso a 214 – Pagamentos agro-ambientais.

A título de exemplo, verifica-se que as metas da Acção 2.2.1, para superfícies com contributo para biodiversidade, qualidade de água e solos e combate às alterações climáticas, são muito maiores do que no total das Acções da Medida 2.4, para um montante de investimento semelhante. Porém, a Medida 2.4 dá um forte contributo no combate à marginalização.

**AValiação Ex-ANTE DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL 2007-2013 DO CONTINENTE**

**Alguns indicadores referentes a algumas Medidas do Sub-Programa 2.**

Indicador	Unidade	Tipo	Tendência desejada	2.2					2.4				
				2.2.1		2.2.2		2.2.3	De 2.4.2 a 2.4.9				
				214		214		214	214				
Execução financeira	Despesa Pública realizada	€	EF	-	129.078.976		29.447.675		27.484.497	110.100.992			
	FEADER	€	EF	-	105.200.000		24.000.000		22.400.000	89.732.850			
Resultado	Superfície em que a gestão do espaço rural é praticada com êxito, contribuindo para:	Biodiversidade e preservação de sistemas agrícolas/silvícolas de elevado valor natural	ha	C	Aumento	300.000	350.000	40.000 CN	50.000 CN			140.000	190.000
		Qualidade da Água	ha	C	Aumento	300.000	350.000						
		Combate às Alterações Climáticas	ha	C	Aumento	120.000	160.000					7.000	8.000
		Qualidade dos Solos	ha	C	Aumento	300.000	350.000					50.000	60.000
		Combate à Marginalização e ao Abandono da Terra	ha	C	Aumento							140.000	190.000
Impacto	Sequestro de carbono	ton CO2/ha	C	Aumento	5								
	Alteração quantitativa e/ou qualitativa nas áreas de elevado valor natural	ha	C	Aumento	Melhoria qualitativa								
	Balanço Bruto de nutrientes	-	C	Aumento	Melhoria								
	População de espécies de aves comuns em zonas agrícolas	-	C	Aumento	Manutenção								
	Acréscimo na produção de energia renovável	-	C	Aumento									

### **2.3. Visão abrangente**

A abordagem adotada permitiu conduzir uma análise de eficiência do PDR em duas vertentes:

- ⇒ Verificação da plausibilidade dos valores atribuídos (no caso para o indicador de impacto de acréscimo de VAB).
- ⇒ Verificação da correcta aplicação de fundos em Acções do PDR que contribuem para uma mesma Medida do Regulamento Comunitário.

Quanto à primeira vertente, a análise realizada mostrou que o valor indicativo para meta de acréscimo de VAB é plausível, tomando por comparação o contexto do anterior período de programação podendo, ainda assim, encontrar-se subestimado.

Por último, na segunda vertente apurou-se que Acções diferentes, dentro de um mesmo objectivo, têm eficiências diferentes, no sentido de proporcionarem resultados diferentes num mesmo indicador para financiamentos semelhantes. Tal decorre de uma explicação mais vasta: facto de diferentes Medidas contribuírem para sub-objectivos distintos do Programa.



## VII. GESTÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Este Capítulo estrutura duas vertentes de análise: (i) a apreciação dos dispositivos de implementação abrangendo as autoridades componentes e órgãos competentes e órgãos responsáveis do Programa, os instrumentos de comunicação e as formas de acompanhamento e avaliação previstas para a vigência do PDR; e (ii) a apreciação dos indicadores a utilizar para a monitorização do Programa.

### VII.1. Dispositivos de Implementação

#### (a) Estrutura orgânica

O enquadramento da gestão do PDR está estabelecido nos termos do nº 2 do Art.º 74º do Reg(CE) 1698/2005 de 20 de Setembro de 2005, diploma que delimita as funções de gestão técnica, administrativa e financeira.

O enquadramento regulamentar da gestão e acompanhamento do Programa constitui matéria específica da Resolução do Conselho de Ministros n.º 147/2006, de 2 de Novembro, que aprova as orientações fundamentais para a elaboração do Plano Estratégico Nacional e dos Programas de Desenvolvimento Rural para o período 2007-2013. Em concreto, o nº 8 da Resolução estabelece *o modelo de governação da programação para o desenvolvimento rural, visando alcançar objectivos de consistência política, eficácia e simplicidade*. A solução adoptada assenta numa linha de continuidade da experiência passada onde as Intervenções Operacionais eram geridas através da figura de Gestor, apoiado por uma Unidade de Gestão cuja composição reflectia o envolvimento de um conjunto de entidades nos vários níveis do ciclo de gestão e controlo das Intervenções. O modelo consagrado na Resolução privilegia a gestão e o acompanhamento estratégico estruturados com a intervenção dos seguintes órgãos:

- ✎ *Órgão de coordenação estratégica interministerial*, presidido pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, e constituído pelos Ministros de Estado e da Administração Interna, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Inovação e do Trabalho e da Solidariedade Social;
- ✎ *Órgão de coordenação nacional do FEADER*, composto por representantes do MADRP, dos departamentos competentes dos Governos das Regiões Autónomas e dos órgãos de gestão, organismo pagador e organismo de certificação;
- ✎ *Órgão de gestão* (Gabinete de Planeamento e Políticas do MADRP), que assegura as funções de gestão, na acepção do Artigo 75º do Reg. (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, com estrutura e composição a definir em Diploma próprio.
- ✎ *Órgão de acompanhamento*, que se certifica da eficácia da execução do Programa;

- ↳ *Organismo Pagador* (Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP), que garante o controlo da elegibilidade dos pedidos e o processo de atribuição de ajudas e incentivos, de acordo com as regras comunitárias;
- ↳ *Organismo de Certificação* (Inspeção Geral de Agricultura e Pescas, IGAP), o qual certifica as contas do Organismo Pagador acreditado quanto à sua veracidade, integridade e exactidão, tendo em conta o sistema de gestão e controlo estabelecidos.

Um primeiro aspecto a destacar remete para as exigências de articulação institucional patentes no Programa quer em termos de coordenação estratégica, quer (complementarmente) em matéria de acompanhamento da execução do Programa e de concretização dos seus objectivos. A constituição do órgão de coordenação estratégica reflecte significativamente a multiplicidade de frentes de intervenção dos Sub-programas com destaque para a competitividade económica (abrangendo a produção primária e a agro-transformação), a sustentabilidade ambiental (abrangendo as componentes de ordenamento territorial, de conservação da natureza e de protecção civil) e a criação de emprego e qualidade de vida.

Esta lógica de parceria institucional associada ao acompanhamento da gestão e execução do Programa está igualmente presente nas atribuições e composição da Comissão de Acompanhamento ventilando um quadro vasto de intervenientes<sup>11</sup>.

No âmbito do modelo de funcionamento e decisão do Programa de Desenvolvimento Rural, adquire especial relevância o eixo de relação com outras entidades que assumem, para os diferentes Sub-programas e de acordo com os circuitos específicos de cada modalidade de intervenção, o papel de operacionalização, como o caso dos Organismos intermédios de gestão LEADER (para o Eixo III) e as Unidades de Recepção, que funcionarão em organismos do MADRP (DRAP's) e em organizações sectoriais para os restantes Eixos.

A par desta estruturação operacional, vai coexistir um programa específico para a Rede Rural Nacional (ainda em preparação), um conceito apresentado no âmbito do PDR. Esta Rede pressupõe uma actuação vasta abrangendo todos os intervenientes envolvidos no processo de desenvolvimento rural e que, na óptica do PENDR, deverá abranger uma paleta diversificada de áreas de intervenção no quadro da difusão da informação no mundo rural, nomeadamente:

- fomento de boas práticas através da sistematização, divulgação e disseminação;
- prestação de assistência técnica para a cooperação interterritorial e transnacional;

---

<sup>11</sup> Composição da Comissão de Acompanhamento (cf. PDR, p. 318): Membros da Autoridade de Gestão do Programa; Representantes dos organismos da administração central e regional envolvidos na gestão do Programa; Representante do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional; Representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses; Representante da Comissão Nacional para a Igualdade; Representantes dos parceiros económicos e sociais, incluindo organizações representadas no CES e outras da sociedade civil; Representantes da DG AGRI e da DG ENV da Comissão Europeia; Representante da IGAP; e Representante do IFAP.

- **preparação de planos de formação para grupos de acção local**, para a qualificação e formação e para a informação e promoção entre as diferentes redes e actores;
- apoio à implementação e avaliação da política de desenvolvimento rural.

Os elementos constituintes (pressupostamente as Células Regionais da Rede Rural Nacional), as funções, as competências e o modelo de funcionamento da Rede Rural Nacional não se encontram ainda identificados. Na óptica da Avaliação *ex-ante*, importa assegurar para esta Rede um perfil de missão, competências e modelo de trabalho consonante com os seguintes requisitos:

- assistência técnica na implementação da política de desenvolvimento rural adoptada;
- participação de todas as organizações e administrações envolvidas no desenvolvimento rural.

Na óptica da Avaliação *ex-ante* os dispositivos de implementação do sistema de gestão propostos que, no essencial, seguem de perto e remetem para as disposições relativas ao exercício de competências previsto no Reg. (CE) 1698/2005, apresentam uma organização dotada de racionalidade e eficácia. Para este resultado espera-se que contribuam, sobretudo:

- ✓ a figura de Autoridade de Gestão única que pode constituir um valor acrescentado pelo capital de integração da multiplicidade de áreas prioritárias de intervenção correspondentes aos Sub-programas do PDR; a **formulação de competências atribuídas ao GPP/MADRP contempla a esfera de responsabilidade da gestão e execução do Programa, a criação e gestão do sistema de informação, o quadro comum de acompanhamento e avaliação e os fluxos de informação necessários às operações de controlo.**
- ✓ a intervenção paralela de organismos (p.e., **Direcções Regionais de Agricultura e Pescas**) que pode revelar-se frutuosa, sobretudo, nos aspectos relacionados com a complementaridade entre Medidas/Acções do PDR e sua implementação e execução a nível territorial e das unidades empresariais, o que pressupõe uma adequada dotação de recursos técnicos, num contexto de assumpção de competências de acompanhamento de projectos e entidades beneficiárias.

Esta estrutura é valorizada, sobretudo, pela potencial capacidade de estabelecimento de procedimentos (devido, também, à rede de entidades com actividade nos territórios) na relação com as diferentes entidades gestoras e, em última análise, na relação com os beneficiários finais pretendendo, por essa via, facilitar os circuitos de gestão e administração do PDR nas suas várias vertentes de intervenção.

Esta matéria foi amplamente abordada nas Conclusões e Recomendações da Avaliação Intercalar do POADR num registo orientado para a necessidade de assegurar a **estruturação de uma função acompanhamento** que contribuísse para a melhoria do desempenho dos projectos apoiados, nomeadamente corrigindo desvios face aos objectivos. Esta dimensão-problema era fortemente observada, no âmbito das ajudas à instalação mas também em

projectos de I&D, e teria, naturalmente, implicações na afectação de recursos de Assistência Técnica e na mobilização de capacidade técnica das DRAP.

Neste âmbito, refira-se que a experiência passada não se revelou especialmente positiva, nomeadamente, no tocante ao papel desempenhado pelas antigas Direcções Regionais de Agricultura, um papel caracterizado pela "existência de alguma desarticulação institucional e ineficiência de participação (no caso das DRA) que compromete uma visão de articulação mais abrangente e focalizada entre as orientações dimanadas da Gestão central e a aplicação das mesmas a nível regional" (cf. *Estudo de Avaliação Intercalar do POADR*, 2003, p. VI.27).

O Preâmbulo da RCM n.º 147/2006, fundamenta o modelo adoptado na necessidade de ultrapassar essa perda de eficiência e de incoerência das intervenções, resultante da dispersão do esforço de gestão e pela excessiva complexidade dos procedimentos. No entanto, um contexto de Programa único que concentra uma complexidade de áreas de intervenção, outrora autonomizadas (AGRO, RURIS, AGRIS, LEADER, ...), poderia sugerir que fossem equacionadas as vantagens associadas a uma estrutura organizada por três gestores temáticos intermédios, responsáveis por cada um dos Sub-programas do PDR. Este formato poderia contribuir para uma melhor garantia de boa execução das funções compreendidas no circuito administrativo e financeiro e, simultaneamente, assegurar um reforço das tarefas de controlo e monitorização do PDR. Na perspectiva dos responsáveis pela programação, este formato teria implicações negativas, no sentido em que diminuiria a integração transversal da execução do PDR.

#### **(b) Circuitos de candidatura e decisão**

Outra vertente de avaliação refere-se à **análise dos fluxos das candidaturas e dos projectos** aprovados. Relativamente aos circuitos dos projectos, o Diagrama proposto pelo Projecto de Programa apresenta um modelo de continuidade face ao Programa anterior, sendo semelhantes as rotinas de procedimentos, nomeadamente recepção, análise, avaliação, contrato e pagamentos aos beneficiários finais.

Com vista a flexibilizar a relação com as entidades beneficiárias, está previsto, ainda, o desenvolvimento de um elemento novo: a criação de um 'balcão digital' que vai permitir candidaturas *online*.

A criação esperada de um Portal, permitirá aos beneficiários: (i) a consulta de informação relevante às suas actividades, em termos de ajudas disponíveis; e (ii) a consulta, via Internet, dos seus processos (caracterização da unidade produtiva, candidaturas e projectos em fase de execução).

A solução adoptada, à semelhança do que acontece no POADR, revela potencial racionalidade e eficácia, procurando agilizar os circuitos de decisão e execução, de processamento e gestão de dados e adaptar-se às necessidades de produção de informação para o acompanhamento dos projectos e [para a gestão e avaliação do Programa](#).

A par dos fluxos de informação para a produção de dados de gestão e acompanhamento, é necessário estabelecer uma organização institucional eficaz para garantir a adequação do Programa aos objectivos definidos, ou seja, que se encontre tecnicamente articulada, o que pressupõe uma organização sólida entre as entidades intervenientes.

### **(c) Avaliação e monitorização estratégica**

No tocante aos **procedimentos de avaliação** a que o Programa deve obedecer, estão identificados nos documentos a entregar à Comissão, os Relatórios associados aos momentos de avaliação previstos:

- *Avaliação ex-ante*, que acompanhou a elaboração do Programa de Desenvolvimento Rural;
- *Avaliação contínua*, operando sobre indicadores de base, de resultado e de impacte (a ocorrer nos períodos 2008-2009 e 2011 a 2014);
- *Avaliação Intercalar*, a operar sobre indicadores semelhantes, a realizar a meio da vigência do Programa (até final de 2010) e que permitirá efectuar um balanço da implementação e execução do Programa antes da eventual revisão intercalar; e
- *Avaliação ex-post*, a realizar em 2015 para um balanço final da execução do Programa e predominantemente centrada em indicadores de resultados e de impacte.

Este modelo afigura-se adequado à natureza do desenvolvimento de um Programa com as características do PDR sendo de destacar a intenção de levar a cabo exercícios de Avaliação Contínua. Nesta perspectiva, recomenda-se que estes exercícios: (i) ocorram em momentos ajustados às dinâmicas de implementação do PDR; (ii) associem o exame da evolução do Programa face às prioridades nacionais e comunitárias, ao exame de aspectos de natureza operacional que permitam apoiar o acompanhamento do Programa na sua rota de cumprimento dos objectivos inicialmente fixados; e (iii) possam revestir, em alguns dos momentos, uma natureza temática tendo em vista, designadamente, as prioridades estratégicas (bastante diferenciadas) que fundamentam os Eixos de intervenção, combinados num Programa único neste período de programação.

Estes procedimentos, no entanto, devem culminar com a implementação efectiva de um sistema de informação que tenha capacidade para recolher, estruturar e fornecer dados de forma eficaz, pois a possibilidade de consolidar dispositivos de monitorização, com base nos indicadores seleccionados, depende directamente dos fluxos regulares de informação quantitativa e qualitativa. Esses fluxos de informação servirão de suporte ao acompanhamento e à gestão e à avaliação do PDR (avaliação do contributo das Medidas do PDR, bem como a avaliação dos seus impactes).

Os Capítulos do Projecto de Programa referentes à Gestão e ao Acompanhamento situam-se num nível macro e não equacionam as questões ao nível micro, onde se incluem aspectos centrais relativos à natureza e densidade dos resultados e efeitos das ajudas proporcionadas

pelas Acções/Sub-Acções. É nesse patamar que é possível algum trabalho técnico credível na óptica da resposta aos desafios colocados em termos de **monitorização operacional estratégica do Programa**.

No Estudo de Actualização da Avaliação Intercalar do POADR (2005) foram incorporadas duas recomendações pelos avaliadores, que reflectem a preocupação de assegurar eficácia por parte do sistema de informação e gestão, sendo proposto:

- ✓ implementar um *sistema de informação* eficaz na recolha, estruturação e fornecimento de dados de suporte à gestão e acompanhamento (e, também, à avaliação) da Intervenção, o que pressupõe uma concertação estratégica operativa entre as entidades intervenientes (da gestão e coordenação à execução);
- ✓ estabelecer e operacionalizar/princípios de acessibilidade e transparência relativamente aos recursos de financiamento, nomeadamente condições de acesso, critérios de selecção, elegibilidade de despesas, fundamentos técnicos de decisões e circuitos administrativos e financeiros.

Na perspectiva da relação com os beneficiários finais é fundamental que o modelo de gestão garanta a acessibilidade e transparência, designadamente, divulgando de forma clara e acessível à generalidade dos beneficiários directos as condições de acesso, critérios de selecção, elegibilidade de despesas, bases técnicas de decisões e circuitos administrativo e financeiro. Tendo em conta as lições do passado, estes princípios nem sempre foram assegurados por parte das entidades intervenientes na gestão deste tipo de Programas.

#### **(d) Plano de comunicação**

O Projecto de Programa apresenta um **Plano de Comunicação** com cuja implementação visa “informar os beneficiários/destinatários potenciais, as organizações profissionais, os parceiros sociais e ambientalistas e outras entidades relacionadas, os beneficiários dos apoios concedidos e sensibilizar a opinião pública”.

A implementação deste Plano constituirá um avanço qualitativo face ao Programa actual, sobretudo, se forem encontradas soluções consistentes (dotadas de recursos) para difundir as mensagens-chave apontadas e executar as acções identificadas, designadamente as dirigidas aos beneficiários da contribuição comunitária: projecto de Identidade, Marca e Imagem do Programa; informação escrita e publicações; realização de eventos de comunicação; meios de comunicação social (programa de rádio, entrevistas, encartes, ...); suportes magnéticos e tecnologia WEB; realização de eventos de informação e esclarecimento (nível regional); painéis de publicidade (evidenciar o contributo dos fundos públicos para o projecto).

Nesta matéria, e face à experiência anterior, trata-se de estabelecer mecanismos eficazes de comunicação com os diferentes públicos-alvo (potencial e promotores apoiados), ao mesmo tempo que se deverá estimular o alargamento da base dos promotores trabalhando no terreno, em apoio directo aos agricultores. A possibilidade de conceber projectos mais “inteligentes” (com mais informação e visão estratégica e de mobilização de recursos),

afigura-se desejável, especialmente em domínios de natureza imaterial e envolvendo promotores de projectos produtivos, com níveis limitados de conhecimento. Paralelamente, a abordagem do Programa às questões da competitividade, do carácter multifuncional da actividade das explorações, da manutenção da actividade vs. abandono, bem como às questões ligadas à gestão sustentável dos solos, constitui um desafio multifacetado e exigente que justifica a atribuição de elevada prioridade às actividades de informação e comunicação do Programa.

A combinação de actuações com os serviços de aconselhamento agrícola e florestal, poderá facilitar a criação de uma base técnica adicional para concretizar a perspectiva referida.

Em *síntese*, e na perspectiva da concretização dos objectivos do PDR, é essencial que o modelo de gestão assegure uma monitorização adequada de modo a garantir que a trajectória de implementação do Programa promove contributos específicos dirigidos à concretização dos objectivos estabelecidos. Com esta finalidade, o capital humano das entidades intervenientes na coordenação e gestão tem de contemplar um perfil de competências técnicas com capacidade para assegurar a efectivação dessa função, nomeadamente, a nível do acompanhamento da execução dos projectos, da produção de decisões e recomendações sobre aspectos técnicos e de gestão, áreas de intervenção prioritárias, etc.

### ***VII.2. Indicadores que serão usados para medir os inputs, outputs, resultados e impactes***

A necessidade de construir um quadro de disponibilização de informação, atempada e fiável, para a medição dos impactos do PDR, implica (de acordo com a experiência de programas anteriores, nos domínios da agricultura e do desenvolvimento rural) a sistematização de um dispositivo suficientemente robusto para produzir informação em várias vertentes:

- *acompanhamento físico da execução*: registo e tratamento da informação referente a projectos e organismos tanto na fase de candidatura, como na fase de execução;
- *gestão financeira dos projectos*: controle da execução financeira do orçamento, desde o registo de despesas à aprovação e geração de pagamentos.
- *produção de informação adequada e atempada* para a gestão interna e para os organismos de controlo – o sistema deverá produzir um conjunto de informação e indicadores sobre a actividade da gestão dos projectos e informar formalmente os promotores de todas as decisões referentes aos projectos que apresentem, tanto em fase de candidatura como de execução.
- *o fornecimento de informação para organismos de controlo*. (cf. *Avaliação Intercalar do POADR*, p. VI 38).

Um segundo momento de produção de *outputs* é dirigido para a transformação do conteúdo da informação primária (dados sobre a realização física) em indicadores capazes de avaliar o desempenho e passíveis de uma leitura por parte dos intervenientes no processo com o objectivo de criar informação útil para: (i) o ciclo de avaliação do PDR; (ii) a fundamentação técnica e financeira; e (iii) a concepção das políticas e orientações estratégicas dirigidas ao sector.

É através dos *outputs*/indicadores, de carácter quantitativo e qualitativo, produzidos pelo sistema de informação que se pode verificar os resultados obtidos e o contributo para os objectivos a alcançar. Trata-se de obter um panorama global da situação de contexto face ao planeado e, se se afigurar útil, realizar uma análise prospectiva que fundamente eventuais (re)orientações de política, no âmbito da agricultura e do desenvolvimento rural.

A possibilidade de consolidar os dispositivos de informação disponíveis vai depender fortemente da qualidade e fiabilidade da informação produzida e pela regularidade dos fluxos entre os beneficiários finais, as entidades intervenientes no processo de monitorização e avaliação e a tutela do sector, numa óptica de avaliação dos efeitos do PDR.

Neste contexto refere-se que, da avaliação realizada, o modelo de gestão adoptado, pelo facto de se basear num conjunto de entidades com experiência na gestão técnica e financeira deste tipo de programas, reúne condições favoráveis para assegurar uma gestão eficaz e eficiente.

A adequação e utilidade da bateria de indicadores seleccionada para a aferição dos impactes, a alimentar através de um processo contínuo de recolha e análise de informação, pressupõe uma dinâmica dos procedimentos de recolha de informação que carece de envolvimento activo da parte da gestão do Programa e da sua Estrutura de Apoio Técnico.

A avaliação dos indicadores que serão usados para medir os *inputs*, *outputs*, resultados e impactos merece uma análise aprofundada do tipo de informação e da qual depende a viabilidade de avaliar o contributo das Medidas para os objectivos operacionais, específicos e estratégicos do Programa.

Esta análise considera vários tipos de indicadores de Acompanhamento e Avaliação definidos para as várias Medidas:

- Indicadores de Execução Financeira (*input*);
- Indicadores Comunitários (*output*/realização, resultado e de impacte); e,
- Indicadores Adicionais Específicos do Programa (*output*/realização e resultado).

Desta tipologia de Indicadores resulta outro tipo de agregação:

- ✓ *Indicadores de realização física e de execução financeira*, que informam acerca da execução da Medida;
- ✓ *Indicadores de resultados*, que se relacionam directamente com as metas dos objectivos operacionais a alcançar; e

- ✓ *Indicadores de impacte*, que têm como objectivo medir os efeitos globais do Programa sobre as várias dimensões do desenvolvimento rural.

Tendo presente a natureza da bateria de indicadores definida no Documento de Programação, e tendo em conta os objectivos operacionais (ligados às Medidas) e os objectivos específicos (associados aos Eixos), faz sentido, para efeitos deste exercício, a proposta de indicadores de realização e de resultados associados às Medidas, já que os indicadores devem assegurar o acompanhamento e a avaliação dos progressos alcançados por influência do Programa face à situação inicial e face aos objectivos que o mesmo se propõe alcançar.

Dos três tipos de indicadores, a análise vai debruçar-se, essencialmente, sobre os indicadores de realização e de resultados, já que os Indicadores de impacte viram a sua análise no Ponto II.5. e os Indicadores de execução financeira são de resposta fácil e correspondem, na totalidade, aos objectivos a que se propõem.

Os indicadores de avaliação e acompanhamento das Medidas são analisados nos pontos seguintes, com o exercício de análise das qualidades e limitações associadas a cada indicador a ser efectuado tendo como base o quadro apresentado no Anexo I da Avaliação Ambiental Estratégica. De uma forma geral, é notório o aumento substancial na qualidade e quantidade de informação associada a cada Medida, quando comparado com o Programa em vigência.

#### **Indicadores de realização**

Os Indicadores de realização comunitários procuram responder, sobretudo, às dimensões físicas/materiais dos projectos e das Medidas, dividindo-se entre Indicadores Comunitários, Indicadores definidos na proposta de Programa a nível Nacional, e Indicadores adicionais específicos do Programa. No primeiro grupo pode observar-se um padrão, sendo que os Indicadores respondem, principalmente, ao número de unidades produtivas/n.º de projectos apoiados e ao volume de investimento associado a esses projectos.

Neste contexto, considera-se útil obter uma caracterização mais precisa das empresas com projectos aprovados no âmbito do PDR, de modo a dispor, assim, de uma visão da tipologia de empresas e entidades beneficiárias. Com efeito, uma maior exploração da informação contida nos formulários de candidatura, poderá levar a um melhor acompanhamento e avaliação da execução do Programa no sentido de observar o grau de concretização dos objectivos propostos. Citem-se, a título de exemplo, as situações seguintes:

- Empresas apoiadas – seria útil obter informação acerca tipo de exploração (conta própria, arrendamento, outras formas); dimensão da empresa (UDE, Sal, e distribuição da SAL por actividade); OTE, localização por NUTS III (zonas desfavorecidas, ou não); mão-de-obra (UHT total e desagregada por assalariados permanentes, trabalho temporário, chefe de exploração); idade e sexos dos beneficiários, etc. Uma aproximação a essa caracterização mais rica é conseguida para a Medida 1.1., designadamente, no caso da Acção 1.1.1.. Tratava-se, assim, de homogeneizar o tipo de informação obtida para o indicador 'n.º de empresas apoiadas', nas restantes Acções.

- Indicador 'n.º de empresas com introdução de novos produtos ou técnicas inovadoras', - para além do número de empresas, interessava saber quais os novos produtos, os novos processos e as novas tecnologias introduzidas, podendo, para este efeito criar-se uma tipologia.
- Indicador 'volume total de investimento' – também deve ser desagregado por tipologia de investimento efectuado em cada Acção.

No que diz respeito aos Indicadores específicos, aconselha-se, igualmente, uma maior desagregação dos indicadores definidos.

De uma forma geral, os Indicadores revelam-se úteis para a obtenção de informação primária básica, sendo que para uma avaliação mais fina, com recurso à produção de informação secundária, era útil a maior desagregação referida, especialmente no que se refere aos indicadores das Medidas 3 e 4, que se apresentam deficitários face à informação que se pretende obter para responder aos objectivos específicos das Medidas.

#### **Indicadores de resultado**

Os Indicadores de resultados, que reportam de forma directa aos objectivos e impactes identificados para cada Medida, e à semelhança dos indicadores de realização, permitem responder muito basicamente ao alcance dos objectivos. Com vista a um melhor aproveitamento da informação devolvida pelos indicadores de realização, recuperam-se os quadros do Capítulo IV associando os objectivos específicos e as Medidas aos indicadores de resultados. Os indicadores em itálico correspondem a propostas da Equipa de Avaliação.

**Sub-programa 1 – Melhoria da competitividade do sector agrícola e florestal**

Objectivos específicos do Programa	Medidas	Indicadores de resultados
<p><i>Reestruturar e desenvolver o potencial físico</i></p> <p>Melhorar a competitividade das empresas do sector agro-florestal</p> <p>Desenvolver as infra-estruturas agrícolas e florestais</p>	<p>1.1. Inovação e Desenvolvimento Empresarial</p> <p>1.2. Cooperação Empresarial para o Mercado e Internacionalização</p> <p>1.3. Promoção da Competitividade Florestal</p> <p>1.5. Novos Instrumentos Financeiros e de Gestão de Risco e Crises</p> <p>1.6. Regadios e Outras Infra-estruturas Colectivas</p> <p>1.7. Projectos de Impacto Económico Relevante</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N.º de empresas com introdução novos produtos ou técnicas inovadoras</li> <li>▪ Acréscimo do VAB nas empresas apoiadas</li> <li>▪ N.º de <i>starts ups</i> criadas com capital de risco.</li> <li>▪ Relação capital de risco/capital investido.</li> <li>▪ Relação da garantia de risco/capital investido.</li> <li>▪ % do valor da produção coberto pelo SIGRA</li> <li>▪ Aumento do valor da produção exportado</li> <li>▪ Acréscimo de VAB nos sectores apoiados</li> <li>▪ <i>N.º de processos de internacionalização</i></li> <li>▪ <i>N.º e tipologia de parcerias estabelecidas</i></li> <li>▪ <i>Aumento da área florestal</i></li> <li>▪ <i>Peso da área florestada</i></li> <li>▪ <i>Peso da área beneficiada</i></li> <li>▪ <i>N.º de projectos, n.º de explorações apoiadas e peso do investimento em factores ambientais</i></li> <li>▪ <i>N.º de projectos, n.º de explorações apoiadas e peso do investimento em factores de bem-estar animal</i></li> <li>▪ <i>Peso do investimento em multifuncionalidade</i></li> <li>▪ <i>Peso do investimento imaterial</i></li> <li>▪ <i>N.º de tipologia de infra-estruturas de apoio ao sector agro-florestal apoiadas</i></li> <li>▪ <i>Variação da área irrigada (diferenciação dos grande e pequenos projectos de rega)</i></li> <li>▪ <i>Relação entre o número de projectos e o número de explorações/empresas apoiadas</i></li> <li>▪ <i>Volume de investimento associado a actividades I&amp;D</i></li> <li>▪ <i>Acréscimo de emprego</i></li> </ul>
<p>Rejuvenescer o tecido empresarial</p>	<p>Acção 1.1.3. Instalação de Jovens Agricultores</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Aumento do número de jovens agricultores instalados</i></li> <li>▪ <i>Relação entre o número de jovens instalados e o número de explorações</i></li> </ul>
<p><i>Aumentar a produção e a valorização dos produtos de qualidade</i></p>	<p>1.4. Valorização da Produção de Qualidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acréscimo valor da produção agrícola associada a regimes de qualidade reconhecida</li> <li>▪ Valor da produção agrícola com normas reconhecidas</li> <li>▪ Acréscimo de VAB nas empresas apoiadas para adaptação a normas</li> <li>▪ <i>Relação das explorações com produção de qualidade e o número de explorações total</i></li> </ul>

**Sub-programa 4 – Promoção do Conhecimento e Desenvolvimento de Competências**

Objectivos específicos do Programa	Medidas	Indicadores de resultados
<p><i>Promover a inovação</i></p> <p>Desenvolver novos produtos, processos e tecnologias através da cooperação</p>	<p>4.1. Cooperação para o Desenvolvimento da Inovação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N.º de empresas com introdução de novos produtos ou técnicas</li> <li>▪ Acréscimo de VAB nas empresas apoiadas</li> <li>▪ N.º médio de empresas beneficiadas por iniciativas de cooperação (<i>diferenciar integração com entidades de I&amp;DT</i>)</li> <li>▪ <i>N.º de empresas beneficiadas por projectos de inovação</i></li> <li>▪ <i>Volume de investimento associado a actividades I&amp;D</i></li> <li>▪ <i>N.º de projectos relativos a energias renováveis ou resíduos de outras actividades</i></li> <li>▪ <i>N.º de projectos e área apoiada no âmbito de culturas energéticas</i></li> </ul>
<p>Melhorar a formação profissional</p> <p>Desenvolver serviços capacitando os activos para o desempenho da actividade</p>	<p>4.2. Informação e Formação Profissional</p> <p>4.3. Serviços de Apoio ao desenvolvimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N.º de agricultores ou proprietários florestais que finalizaram com sucesso as acções de formação (<i>avaliação por tipologia de formando e área de formação</i>)</li> <li>▪ Acréscimo de VAB por empresas apoiada</li> <li>▪ <i>Tipologia de formação desenvolvida por área de formação</i></li> <li>▪ % de activos do sector que beneficiaram das redes temáticas</li> <li>▪ <i>Incidência dos serviços agro-rurais no tecido empresarial agro-florestal</i></li> </ul>

Os Indicadores definidos, não recuperam os desempenhos reais das Medidas, pelo que será necessário, rever a estrutura de indicadores de resultados, com base nos indicadores de realização passíveis de obter informação. Interessa, também, recuperar alguns indicadores de resultados que têm sido utilizados no Programa actualmente em vigor.

De notar que não existe um conjunto de indicadores consistentes associados a tipos de investimento que assegurem a introdução de factores ambientais, de higiene e segurança e de bem-estar animal, factores que estimulem a multifuncionalidade, factores imateriais (p.e., no âmbito da comercialização, do marketing, da formação), factores para os quais o próprio quadro de programação define objectivos operacionais importantes aos quais se encontram associados metas.

**Sub-programa 2 – Gestão Sustentável do Espaço Rural**

<b>Objectivos específicos</b>	<b>Medidas</b>	<b>Indicadores de resultados</b>
<p>Proteger os valores e recursos naturais e a biodiversidade, em particular na Rede natura 2000</p> <p>Desenvolver os modos de produção amigos do ambiente</p>	<p>2.1. Manutenção da Actividade Agrícola em Zonas Desfavorecidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Áreas com gestão bem sucedida</li> </ul>
	<p>2.4. Intervenções Territoriais Integradas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Áreas com gestão bem sucedida                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de Biodiversidade</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade da Água</li> <li>▪ Alterações Climáticas (<i>Sequestro de carbono por pastagens, Sequestro de carbono por solos agrícolas, Sequestro de carbono por florestas</i>)</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade do Solo</li> </ul> </li> <li>▪ SAU apoiada de explorações agrícolas com elevado valor natural</li> <li>▪ SAU apoiada inserida na Rede Natura 2000</li> </ul>
	<p>2.2. Valorização de Recursos Naturais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Áreas com gestão bem sucedida                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de Biodiversidade (<i>dependerá das condições edafo-climáticas, para além das boas condições agrícolas e ambientais</i>)</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade da Água (<i>Concentração de NO<sub>3</sub><sup>-</sup>, Fósforo total e coliformes fecais nas águas superficiais, Razão coliformes fecais/estreptococos nas águas superficiais, indicadores de poluição de água por nitratos de origem agrícola</i>)</li> <li>▪ Alterações Climáticas (<i>Sequestro de carbono por pastagens, Sequestro de carbono por solos agrícolas, Sequestro de carbono por florestas</i>)</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade do Solo (<i>Área e localização de cada cultura e respectiva prática agrícola</i>)</li> </ul> </li> <li>▪ Área sob condicionalidade</li> <li>▪ Sequestro de carbono por pastagens</li> <li>▪ Sequestro de carbono por solos agrícolas</li> <li>▪ Sequestro de carbono por florestas</li> <li>▪ Evolução das áreas de prados e pastagens permanentes biodiversas</li> <li>▪ Evolução das áreas sob sementeira directa</li> </ul>
<p>Promover uma floresta sustentável</p>	<p>2.3. Gestão do espaço Florestal e Agro-florestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Áreas com gestão bem sucedida                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de Biodiversidade (<i>especificar fauna cinegética, piscicultura, apicultura e outros</i>)</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade da Água</li> <li>▪ Alterações Climáticas (<i>Sequestro de carbono por pastagens, por solos agrícolas e por florestas</i>)</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade do Solo (<i>Áreas de risco de erosão do solo</i>)</li> </ul> </li> <li>▪ População beneficiada pela melhoria de serviços</li> <li>▪ Superfície arborizada em áreas susceptíveis á desertificação</li> <li>▪ Produção de energias com base na floresta</li> <li>▪ Produção de produtos florestais de qualidade nas áreas apoiadas</li> <li>▪ Peso dos povoamentos mistos no total da área arborizada</li> <li>▪ Peso da área com folhosas no total da área arborizada</li> <li>▪ Área apoiada afectada por incêndios</li> <li>▪ Área apoiada afectada com pragas e doenças</li> </ul>
<p>Tratar zonas ambientalmente degradadas</p>	<p>2.5. Investimentos de Requalificação Ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Áreas com gestão bem sucedida                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de Biodiversidade</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade da Água</li> <li>▪ Alterações Climáticas</li> <li>▪ Melhoria da Qualidade do Solo</li> </ul> </li> <li>▪ N.º de licenciamentos (<i>suiniculturas, matadouros, explorações agro-pecuárias, ...</i>)</li> </ul>

As Medidas 3 e 4 contemplam uma disponibilidade de informação mais superficial, que dificilmente poderá fundamentar conclusões, numa perspectiva de concretização dos seus objectivos.

**Sub-programa 3 – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural**

<b>Objectivos específicos</b>	<b>Medidas</b>	<b>Indicadores de resultados</b>
Promoção de actividades de diversificação da economia rural	3.1. Diversificação da Economia e Criação de Emprego em Meio Rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crescimento do VAB não agrícola dos negócios apoiados</li> <li>▪ N.º bruto de empregos criados</li> <li>▪ <i>Peso das diferentes tipologias de projectos apoiados</i></li> </ul> <p><i>Esta Medida devia contemplar uma estrutura de indicadores semelhante à Acção 1.1.1.</i></p>
Conservação e valorização do património rural e natural Facilitação do acesso a bens e serviços	3.2. Melhoria da Qualidade de Vida nas Zonas Rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ População beneficiada pela melhoria de serviços</li> <li>▪ Aumento da penetração da Internet nas zonas rurais</li> <li>▪ <i>Peso das diferentes tipologias de serviços implementados</i></li> </ul>
Criação de competências locais	3.3. Funcionamento dos GAL e Aquisição de Competências e Animação para o Desenvolvimento Local em Zonas Rurais 3.4. Cooperação LEADER para o Desenvolvimento das Zonas Rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ N.º bruto de empregos criados</li> <li>▪ N.º de participantes que terminaram com sucesso as actividades de formação</li> <li>▪ <i>Peso das diferentes áreas de formação apoiadas</i></li> <li>▪ <i>Peso das diferentes tipologias de projectos apoiados</i></li> </ul>

Este exercício levou à sugestão de introdução de alguns indicadores (identificados a azul nos quadros dos Anexos I e VI da Avaliação Ambiental Estratégica). Não obstante um quadro de indicadores bastante satisfatório relativamente ao Programa actual, insiste-se que só será possível ter noção da viabilidade da bateria de indicadores de aferição quando se conhecer, efectivamente, a capacidade do sistema de informação na recolha e gestão de dados e na produção de informação.

A operacionalização de um sistema de informação robusto é, assim, indispensável para responder às necessidades de informação que um Programa desta envergadura comporta, preocupação já fundamentada pelos Estudos de Avaliação Intercalar do POADR (2003 e 2005).

No sentido da melhoria da qualidade da bateria de indicadores, sugere-se que, para além dos elementos indicados acima (essencialmente incorporação de variantes dos indicadores de realização e introdução de indicadores de resultados), informação relativa à definição das situações de partida e acerca do método de cálculo das metas associadas às Medidas para aferir a razoabilidade das mesmas, dado que deverão ter associadas a perspectivas financeiras que asseguram a cobertura dos compromissos.

### **VII.3. Recolha, processamento e gestão de dados**

A recolha, processamento e gestão de dados incorporam uma vertente fundamental para a exploração da informação de realização física existente no sistema de informação, sendo através dos resultados individuais (projectos), que se pode obter 'inputs' credíveis para uma avaliação das várias intervenções/Medidas.

A avaliação da fiabilidade dos dispositivos de informação existentes, pressupõe apreciar a arquitectura funcional do sistema de informação, a disponibilização e a facilidade de acesso (interno e externo), a profundidade de utilização dos sistemas e o perfil de agregados físicos e financeiros disponíveis, tarefa que não será possível devido ao facto de o Documento de Programação não ser suficientemente esclarecedor acerca desta matéria.

O Programa apenas refere genericamente a garantia de "existência de um sistema de registo e conservação da informação estatística sobre a execução, num formato electrónico adequado para fins de acompanhamento e avaliação" (cf. 11.1.), para o qual têm acesso, via Intranet, os actores que participam na gestão de candidaturas. O Programa refere, também, a disponibilização, para o público em geral, de um *site* na Internet "com informação actualizada e detalhada sobre todas as Medidas, Acções e Sub-acções, tipo de ajudas, taxas de co-financiamento comunitário e requisitos de candidatura" (cf. 13.2).

Na vertente da realização física, como na vertente mais vasta dos resultados e efeitos, os fluxos de informação que foram disponibilizados são bastante escassos e o novo Programa devia colocar como objectivo operacional muito relevante, um investimento consistente e eficaz neste domínio.

A ausência de referências às fontes de informação, bem como fonte e o não preenchimento da coluna relativa à entidade responsável nos Quadros de Indicadores do ponto 12 do Programa, devem ser supridos sob pena de fragilizar os compromissos perante a Gestão e a Comissão Europeia em matéria de indicadores.

Os *outputs* devem ser coerentes, consistentes e relevantes, sendo que a fiabilidade da informação dependerá da qualidade das técnicas e procedimentos para recolher os dados e da capacidade de tratamento e interpretação dos mesmos. Trata-se de uma matéria bastante delicada que tem motivado balanços negativos, no âmbito da gestão/acompanhamento/avaliação do actual Programa.

## VIII. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA – RESULTADOS

### VIII.1. O que é a AAE?

A legislação europeia exige que seja realizada uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) como parte da Avaliação Ex-Ante do PDRc. A AAE é uma ferramenta que integra preocupações ambientais no processo de decisão / planeamento de forma iterativa. Situa-se a um nível de avaliação ambiental mais elevado que a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), visto esta ser feita ao nível do projecto. Dado a política estar já definida, bem como os sectores estratégicos de actuação, a presente avaliação visa o PDRc.

#### Instrumentos de Desenvolvimento Rural e forma de avaliação ambiental correspondente.

Instrumento	Descrição	Decisão	Tipo de avaliação
Política	Definição da política de Desenvolvimento Rural.	Quais os objectivos?	AAE
Plano (PEN)	Definição dos eixos de acção e das prioridades estratégicas e afectação de recursos entre estas.	O que será incentivado?	
Programa (PDRc)	<b>Definição das medidas, acções e sub-acções, bem como da afectação de recursos entre estas;</b> <b>Definição de condições de acesso a ajudas;</b> <b>Definição de indicadores.</b>	<b>Como deve ser apoiado?</b>	
Projecto	Estudo dos impactes do projecto, definindo se este cumpre os critérios dispostos nos níveis anteriores.	O projecto merece apoio?	AIA

A Directiva 2001/42/CE<sup>12</sup> é o documento comunitário que regula o processo. Esta estipula como grandes objectivos (1) a protecção do ambiente, (2) a contribuição para a integração dessa preocupação na preparação e adopção do Plano/Programa e (3) a contribuição para processos de tomada de decisão mais transparentes.

As fases de AAE podem ser descritas da seguinte forma:

**Fase A** – Definição de contexto e objectivos, estabelecendo cenários de base e decidindo a abrangência do estudo (*screening*);

**Fase B** – Desenvolvimento e refinamento de alternativas (*scoping*) e determinação de efeitos;

**Fase C** – Preparação do Relatório Ambiental;

**Fase D** – Consulta do Programa provisório e Relatório Ambiental;

**Fase E** – Monitorização dos efeitos significativos da implementação.

<sup>12</sup> Entretanto transposta para o direito nacional através do Dec. Lei nº 232/2007 de 15 de Junho.

### ***VIII.2. Método usado na AAE do PDRc***

A AAE foi realizada por uma equipa coordenada pelo Instituto Superior Técnico, e utilizou informação (na forma de dados e relatórios) proveniente do Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) e de outras instituições nacionais e internacionais, bem como a legislação ambiental relevante e informação científica em publicações de referência.

Nesta AAE, de acordo com as recomendações da legislação comunitária, começou-se por identificar o estado actual do ambiente em diversos temas, sobretudo na sua ligação com o Mundo rural nacional. Isto foi feito com base em dados e tendências obtidos de organismos de informação e documentos legais.

Seguidamente, foram determinados os impactes previsíveis sobre esta situação de referência fruto das acções previstas no PDRc. Foram também estudadas as medidas de mitigação e controlo de eventuais efeitos negativos da aplicação dessas medidas, e sugeridas estratégias.

Por fim, foi sugerido um mecanismo de controlo baseado numa escolha de indicadores ambientais que são, no acrónimo inglês, SMART, isto é, específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e temporizados. É dada especial atenção aos indicadores que já são preconizados por outros instrumentos de política.

A preparação da presente AAE contou ainda com duas fases de consulta: uma consulta de âmbito, na qual foi avaliada a completude do âmbito da Avaliação, e uma consulta pública, na qual o documento foi disponibilizado para leitura e comentário em toda a sua abrangência.

### ***VIII.3. Síntese da caracterização da situação de referência***

Os quadros seguintes apresentam uma análise SWOT alargada, que serve como diagnóstico geral do estado do ambiente, com especial ênfase na sua interface com a agricultura e o mundo rural.

**Análise SWOT de síntese do diagnóstico do ambiente – Pontos fortes**

**S (Pontos fortes)**

AEL	Boa qualidade de água para consumo Balanço bruto de nutrientes com valor reduzido
PA	Boa qualidade do ar
AC	Evolução positiva da eco-eficiência
Ene	Evolução positiva da eco-eficiência Ultrapassagem das metas internacionais para energias renováveis
Solo	Diminuição da poluição do solo, sobretudo devido a menor recurso a pesticidas
POT	Sistemas agrícolas e florestais de alto valor paisagístico e de biodiversidade (nomeadamente pseudo-estepe cerealífera, vinha, montado) em vastas áreas
Bio	Grande parte da biodiversidade a preservar depende da manutenção do uso agrícola, pastoril e florestal Importância e dimensão da floresta, com aumento de povoamentos de maior valor ambiental
RNT	
RR	Baixo nível de capitação nacional de resíduos
OT	Utilização crescente de modos de produção amigos do ambiente

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

**Análise SWOT de síntese do diagnóstico do ambiente – Pontos fracos**

<b>W</b>	<b>(Pontos fracos)</b>
AEL	Procura da água espacial e temporalmente desajustada em relação às disponibilidades hídricas Escassa disponibilidade de água e diminuição dos seus parâmetros de qualidade, sobretudo no Sul Uso ineficiente da água Zonas localizadas com poluição por nitratos
PA	Ocorrência de incêndios, com emissões de poluentes atmosféricos
AC	Ocorrência muito frequente de incêndios
Ene	Baixa eficiência energética Forte dependência de fontes de energia não renováveis importadas
Solo	Condições naturais desfavoráveis das zonas Mediterrânicas Diminuta percentagem de solos de elevada qualidade Parte dos solos de elevada qualidade encontram-se já impermeabilizados.
POT	Assimetrias sociais e demográficas Planeamento e ordenamento desadequados nas áreas agrícolas e florestais, em particular nas áreas naturais classificadas Dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial Estrutura fundiária fragmentada Perda de integridade das galerias ripícolas Erosão costeira acelerada Desrespeito pelo património natural e construído (incluindo arqueológico) Falta de discriminação positiva de áreas sujeitas a exigências administrativas pesadas na temática ambiental
Bio	A biodiversidade nacional está a decrescer em espécies indicadoras
RNT	Competição de espécies invasoras (ex: Acacia) com nativas Falta de informação acerca da ecologia das espécies invasoras e seus efeitos sobre os ecossistemas locais Elevada intensidade de incêndios florestais Taxas de acumulação de biomassa elevadas Queima de pastagens em fases iniciais de sucessão pelos pastores Pouca estruturação empresarial e baixo nível de qualificação dos profissionais Maior susceptibilidade do montado a pragas, doenças e incêndios
RR	Deficiente gestão dos efluentes agro-pecuários Aumento na produção de resíduos acima da taxa de crescimento económico Quadro legal e institucional vasto e disperso Lacuna de enquadramento para definição de RA Reduzida implementação de SGA Desconhecimento dos processos de gestão associados a alguns resíduos Envio para deposição de grande parte dos subprodutos e resíduos Reduzida disponibilidade de tecnossistemas habilitados a processar RA
OT	Baixo nível técnico e de capacidade de gestão das explorações agrícolas e florestais

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

**Análise SWOT de síntese do diagnóstico do ambiente – Oportunidades**

<b>O (Oportunidades)</b>	
AEL	Aplicação do Plano Nacional da Água, como forma de racionalização do uso da água
PA	
AC	Necessidade de cumprir os acordos de Quioto, dinamizando os sumidouros de carbono da agricultura e das florestas Existência de sistemas agrícolas e florestais com potencial de fixação de carbono Aproveitamento e valorização, nomeadamente energética, de sub-produtos agrícolas e florestais
Ene	Condições naturais para a produção de energias renováveis Existência de biomassa proveniente de subprodutos e resíduos agrícolas e florestais com aproveitamento energético Papel económico e social do investimento em energias alternativas de proveniência agro-florestal Valorização crescente das energias renováveis
Solo	Potencial de práticas agrícolas sustentáveis melhorarem a estrutura do solo (sementeira directa, pastagens biodiversas)
POT	Crescente procura do espaço e produtos rurais para actividades turísticas (rurais, naturais e cinegéticas) Fixação de dunas para arborização Valorização crescente do papel multifuncional da floresta
Bio	Algumas zonas em Portugal assumem especial relevância para espécies exclusivamente dependentes de habitats agrícolas e florestais
RNT	Implementação de instrumentos legais de prevenção e minimização de risco e actuação em situações de emergência
RR	Inovação tecnológica complementada com a melhoria do capital humano e aumento da eco-eficiência Dinamização de mercados de matéria orgânica e de biomassa a partir de subprodutos agrícolas e florestais para a sua adequada utilização na fertilização racional de culturas e valorização, respectivamente Produção de biogás
OT	

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

**Análise SWOT de síntese do diagnóstico do ambiente – Ameaças**

<b>T</b>	<b>(Ameaças)</b>
AEL	Variabilidade climática com ocorrência cíclica de fenómenos extremos como a seca.
PA	
AC	Risco inerente à não aplicação das medidas do PNAC associadas à gestão de pastagens e gestão agrícola
Ene	
Solo	Riscos de desertificação física e degradação dos solos
POT	Risco elevado de marginalização em vastas áreas do território Alterações no uso da terra: abandono ou intensificação da actividade agro-florestal e artificialização de solos com elevada qualidade agrícola Perda de sistemas criados pela actividade agro-silvo-pastoril Pressão do turismo e da economia residencial sobre os recursos naturais e os espaços agrícolas (Douro Interior; zona costeira)
Bio	Impacte das alterações climáticas na biodiversidade Práticas de gestão de terra e alterações no uso da terra (abandono, intensificação, artificialização) Propagação de espécies invasoras Perda de raças autóctones
RNT	Aumento errático de espécies florestais exóticas em regime de monocultura Efeitos dos OGM sobre a saúde humana Aumento do risco de cheias
RR	
OT	Incêndios Florestais

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

Com base nesta análise ambiental, foi possível determinar um conjunto de potencialidades e dificuldades do mundo rural nacional. De uma maneira geral, pode considerar-se que os temas diagnosticados com situação de base positiva são **poluição atmosférica e biodiversidade** e os temas diagnosticados com situação de base negativa são **água e efluentes líquidos, alterações climáticas, energia, solos, paisagem e ordenamento do território e riscos naturais e tecnológicos**.

Para mais fácil visualização do estado do ambiente em cada tema, o quadro seguinte apresenta a avaliação da situação de base e as tendências de evolução (sem PDRc).

Tabela de síntese do diagnóstico do estado do ambiente (sem PDRc)

	Situação actual	Tendência de evolução (sem PDRc)
1. Água e efluentes líquidos	-	=
2. Poluição atmosférica	++	=
3. Alterações climáticas	--	=
4. Energia	-	↗
5. Solos	-	=
6. Paisagem e ordenamento do território	-	↘
7. Biodiversidade	+	↘
8. Riscos naturais e tecnológicos	-	↘
9. Recursos e resíduos	-	=

++ Muito positivo; + Positivo; - Negativo; -- Muito Negativo.

#### VIII.4. Quais os resultados da AAE do PDRc?

Com a presente avaliação pode concluir-se que o Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 do Continente cumpre os seus objectivos com um balanço ambiental positivo, sendo no entanto de salientar que nem todas as oportunidades passíveis de serem aproveitadas efectivamente o são. A presente avaliação determinou que, sobretudo as medidas que visam o desenvolvimento económico e social poderiam também trazer vantagens ambientais, tal como algumas medidas introduzidas por razões ambientais poderiam aumentar o desempenho económico.

É relevante em primeiro lugar uma análise da relação directa entre os principais pontos fracos e ameaças identificados no diagnóstico da situação de referência e as medidas preconizadas no plano.

**Cruzamento entre os principais pontos fracos e ameaças identificadas no diagnóstico da situação de referência e os objectivos dos Sub-Programas do PDRc**

<b>Principais pontos fracos e ameaças</b>	<b>Objectivos específicos dos Sub-programas</b>
Baixo nível de instrução e qualificação profissional dos activos Baixo nível técnico e de capacidade de gestão das explorações agrícolas e florestais	<i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i> Promover a qualificação dos activos humanos com prioridade no apoio a ofertas de formação específicas direccionadas para objectivos de projecto (instalação de jovens agricultores, planos integrados de fileira ou intervenções territoriais) e no apoio à procura de formação no quadro de projectos de investimento. <i>Sub-programa 4 – Promoção do conhecimento e desenvolvimento de competências</i> Melhorar as condições de prestação de serviços de organizações de agricultores e outros intervenientes junto dos destinatários.
Uso ineficiente da água	<i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i> Modernizar os regadios colectivos tradicionais. Promover a sustentabilidade dos regadios públicos.
Desertificação e erosão	<i>Sub-programa 2 – Gestão sustentável do espaço rural</i> Proteger os recursos hídricos e o solo. Promover os modos de produção sustentáveis. Promover a integração dos custos de sustentabilidade.
Gestão sustentável e ordenamento das terras e das florestas	<i>Sub-programa 2 – Gestão sustentável do espaço rural</i> Garantir as condições necessárias à manutenção da situação ambiental do território continental. Promover a melhoria da gestão ambiental do sector florestal. Assegurar a coerência na aplicação dos diversos instrumentos de política de conservação e biodiversidade. Promover os modos de produção sustentáveis. Promover a integração dos custos de sustentabilidade.
Manutenção e preservação de sistemas de alto valor natural e paisagístico	<i>Sub-programa 2 – Gestão sustentável do espaço rural</i> Incentivar a manutenção da paisagem rural e a conservação e a promoção de sistemas de exploração agrícola sustentáveis. Assegurar a coerência na aplicação dos diversos instrumentos de política de conservação e biodiversidade.
Risco inerente à não aplicação das medidas do PNAC associadas à gestão de pastagens e gestão agrícola	<i>Sub-programa 2 – Gestão sustentável do espaço rural</i> Incentivar a manutenção da paisagem rural e a conservação e a promoção de sistemas de exploração agrícola sustentáveis. Contribuir para a atenuação das alterações climáticas
Incêndios florestais	<i>Sub-programa 1 – Promoção da competitividade</i> Promoção da gestão florestal sustentável <i>Sub-programa 2 – Gestão sustentável do espaço rural</i> Contribuir para a diminuição dos riscos de incêndios através do ordenamento do território e da melhoria da competitividade do sector florestal.
Desvitalização social e económica das áreas rurais	<i>Sub-programa 4 – Promoção do conhecimento e desenvolvimento de competências</i> Promover a diversificação de actividades dentro e fora das explorações agrícolas. Apoiar o desenvolvimento de serviços de apoio às empresas e população locais.

Numa análise por medidas, a análise mais extensa, por ser aquela que potencialmente poderia apresentar efeitos mais significativos, reportou-se à medida que incide sobre regadios. Esta medida, em conjunto com a medida de inovação e a de manutenção da

actividade agrícola, absorve grande parte do orçamento, pelo que a sua análise deve ser especialmente cuidadosa, e os seus impactes ambientais ganham uma dimensão considerável.

Numa análise por temas, a presente avaliação conclui que, na maior parte das medidas, os impactes serão positivos ou nulos. É ainda de destacar que os principais efeitos ambientais negativos significativos que poderão resultar da aplicação das medidas e acções do programa foram acautelados pelo documento. Os temas ambientais seguintes parecem ser especialmente beneficiados:

- **Solos**, nomeadamente devido à promoção da mobilização mínima, da sementeira directa e das pastagens biodiversas, no âmbito das medidas do Sub-programa 2.

- **Alterações climáticas**, através sobretudo de (1) as medidas florestais, (2) o apoio à produção integrada e à agricultura biológica, e (3) os investimentos de requalificação ambiental. (1) A promoção da gestão florestal sustentável, a melhoria produtiva dos povoamentos florestais e a protecção da floresta contra incêndios, permite reduzir os incêndios, e portanto as emissões de gases de efeito de estufa, e simultaneamente potenciar a capacidade de sumidouro de carbono da floresta. (2) O apoio à produção integrada e à agricultura biológica inclui a possibilidade de compromissos adicionais de sementeira directa e de pastagens biodiversas, sistemas com uma elevada capacidade de fixação de carbono através do aumento da matéria orgânica do solo. (3) A promoção de sistemas de tratamento dos efluentes de pecuárias intensivas, com aproveitamento para biogás, permitirá reduzir as emissões de gases de efeito de estufa. Neste tema, não há propriamente efeitos negativos excepto nas medidas de regadio, por via das necessidades energéticas para rega. Porém, na maioria das restantes medidas há efeitos positivos (e em muitos casos muito positivos), o que claramente mais que compensa o efeito referido.

- **Biodiversidade e Paisagem e ordenamento do território**, devido às políticas do Eixo II, na maioria com incidência territorial, permitindo a integração dos objectivos de conservação nos instrumentos de gestão da política agrícola; de facto, como apontado pelo Plano Sectorial da Rede Natura 2000, a via contratual para a gestão activa da Rede Natura 2000, a desenvolver no contexto do desenvolvimento rural, prefigura-se como mais eficaz e eficiente na obtenção de resultados de conservação, sobretudo com proprietários e gestores, nos sectores agrícola, florestal e de pastorícia. Com o desenrolar do programa, será desejável o alargamento das intervenções a outras áreas da Rede Natura 2000, capitalizando a experiência progressivamente ganha com a implementação das Intervenções Territoriais Integradas (ITI's) já previstas. No âmbito deste tópico, a única preocupação são os níveis unitários de apoio para as ITI, que poderão ser demasiado baixos para proporcionar a adesão desejada.

- **Riscos naturais e tecnológicos**, através das medidas florestais, permitindo reduzir os riscos de incêndio, e da formação profissional, permitindo reduzir os riscos de acidentes de trabalho.

Estes são os temas onde o efeito positivo é mais pronunciado, não obstante existirem também acentuadas melhorias em alguns temas restantes. Em outros casos, como para os descritores poluição atmosférica, resíduos ou recursos, não se prevê que os efeitos sejam significativos, para além de que a análise da situação de referência mostrou que estes são temas em que o estado do ambiente é relativamente positivo. No tema energia, existem efeitos negativos; no entanto, o impacto é previsivelmente diminuto, dado o peso específico de cada medida que para ele contribui.

Um dos temas, **água e efluentes líquidos**, foi estudado em maior profundidade, dada a sua importância e o peso que possui na programação. Neste, há uma contribuição positiva pela promoção de medidas de manutenção e recuperação da vegetação ribeirinha e ripícola, bem como à redução da contaminação por nitratos. Há ainda a destacar que é dada primazia à eficiência no uso da água, mediante acções específicas de reconversão de regadios menos eficientes, e das condições impostas aos regadios mais recentes, nomeadamente em termos de gestão eficiente de rega por sistemas de precisão e da adopção de sistemas de captação superficial, em detrimento de captações subterrâneas, bem como do incentivo da monitorização de consumos e qualidade. Por outro lado, as áreas abrangidas pelo regadio serão áreas com maior produtividade primária. Adicionalmente, todos os empreendimentos estão enquadrados no Plano Nacional da Água.

Porém, o facto de todos os impactes terem sido pensados e contemplados no âmbito do programa não implica que, ainda assim, eles não venham a existir. Nomeadamente, é previsível a existência de um impacto no descritor água, por via de consumo e contaminação de águas subterrâneas e superficiais, que pode ser causado pelos novos projectos de regadio. Visto grande parte da programação no regadio se centrar em Alqueva, foi possível à equipa consultar as Avaliações de Impacte Ambiental disponíveis. Dessa informação, concluiu-se que os possíveis impactes são considerados pela normativa imposta nas Declarações de Impacte Ambiental e poderão sê-lo também através do financiamento de medidas de minimização via taxa de recursos hídricos imposta pela Lei da Água. No entanto, em algumas componentes, a normativa imposta pelas Declarações de Impacte Ambiental não é vinculativa em termos de práticas dos agricultores, não se garantindo a ausência de impactes negativos. Por outro lado, por forma a cumprir o critério de eco-eficiência da utilização da água (valor acrescentado da produção por unidade de consumo realizado) deve ser garantido que as práticas culturais apoiadas nas novas zonas de regadio são aquelas com mais valor e menor consumo.

Nos quadros seguintes encontra-se a análise SWOT completa que resultou do processo de AAE do PDRc.

**Análise SWOT de síntese da avaliação dos efeitos do Programa – pontos fortes (S)**

<b>S</b>	<b>(Pontos fortes)</b>
AEL	Racionalização da política da água, com optimização de técnicas de rega Incentivo à utilização eficiente e monitorização da água em regadios privados Controlo da admissão de projectos de regadio Exigências impostas pelas AIA dos blocos de regadio Extensa documentação e plano de monitorização de qualidade de água de rega Gestão ambiental integrada em zonas vulneráveis de nitratos
PA	
AC	Promoção dos Planos de Gestão Florestal Apoio de sistemas com capacidade de sequestro de carbono (como pastagens biodiversas)
Ene	Promoção de culturas energéticas renováveis Apoio à utilização de sub-produtos para obtenção de energia
Solo	Promoção de sementeira directa e pastagens biodiversas como técnicas de conservação
POT	Prioridade dos projectos florestais para as áreas mais adequadas Prioridade para as entidades gestoras de ZIF e áreas agrupadas Elaboração do cadastro florestal das freguesias no Norte, Centro e nos Sítios de Monchique e Caldeirão Ocupação equilibrada do território
Bio	Preservação e melhoria genética de raças autóctones Promoção da multifuncionalidade da floresta portuguesa Melhoria das bases de dados oficiais relativa aos animais Formação de uma rede de cooperação para a conservação dos Recursos Fitogenéticos Desenvolvimento de medidas com aplicação territorial nas ITI (mais ajustadas às situações regionais/locais)
RNT	Diminuição de riscos tecnológicos por desconhecimento de operações
RR	Utilização eficiente dos recursos como condicionante dos investimentos (como garante de sustentabilidade do desenvolvimento) Valorização de efluentes e gestão de fontes de poluição
OT	Criação e expansão de sistemas de distribuição ligados a produtos de qualidade Valorização da produção de qualidade Promoção da incorporação dos serviços ambientais na valorização de mercado do produto Obrigatoriedade de cumprir um mínimo de regras ambientais em toda a exploração Adequação edafo-climática das espécies florestais a instalar Promoção de intervenções florestais integradas Diversificação de actividades Incentivos em função da qualificação geral e responsabilidade social e ambiental das empresas florestais Promoção das melhores condições ambientais e de bem-estar animal Ganhos de eficiência que permitam poupar recursos no longo prazo Apoio ao desenvolvimento serve simultaneamente todos os objectivos estratégicos do PEN, e interligação dos diferentes Eixos Aconselhamento no cumprimento da condicionalidade Generalização da aplicação da condicionalidade Promoção da certificação florestal

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

**Análise SWOT de síntese da avaliação dos efeitos do Programa – pontos fracos (W)**

**W (Pontos fracos)**

AEL Aumento do consumo de água

PA

AC

Ene Acréscimo do consumo de energia devido aos sistemas de rega

Solo

POT Construção de novas infra-estruturas em detrimento da requalificação e aproveitamento de infra-estruturas já existentes

Bio Impacte imediato na biodiversidade por conversão de sequeiro para regadio  
Número reduzido de ITIs face às áreas Rede Natura 2000 onde as actividades agrárias são importantes

RNT

RR Pressão sobre recursos locais

Consumo de recursos, matérias-primas e produção de resíduos na construção de novas infra-estruturas e aquisição de máquinas

OT Não são estabelecidos compromissos referentes ao aproveitamento da biomassa florestal que resulte das várias intervenções

Falta de dados quantitativos sobre a generalidade da situação actual para cada ITI

Apoio a agricultores que não iriam abandonar a actividade

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

**Análise SWOT de síntese da avaliação dos efeitos do Programa – oportunidades (O)**

<b>O</b>	<b>(Oportunidades)</b>
AEL	
PA	
AC	
Ene	Promoção da utilização de energias renováveis Utilização dos resíduos animais para produção de energia
Solo	
POT	Preservação, manutenção e recuperação de paisagens
Bio	Instalação de novas espécies em novos ecossistemas de regadio, com aumento da biodiversidade no longo prazo Melhoramento das raças Conservação e recuperação de valores naturais em áreas designadas da RN2000
RNT	Melhoria dos conhecimentos relativos a pragas e doenças florestais Redução do risco de incêndio, de cheias, de pragas e doenças florestais
RR	Possibilidade de sinergias no sector dos resíduos (bolsa de resíduos) Implementação de tecnossistemas habilitados a processar resíduos agrícolas
OT	Reconversão de povoamentos mal adaptados Recurso a melhores tecnologias disponíveis Qualificação ou especialização técnico profissional dos activos envolvidos Promoção de componentes da cultura regional e/ou nacional Política da qualidade (também ambiental) para comercialização de produtos Promoção da multifuncionalidade da floresta portuguesa Aumento da sustentabilidade do sector florestal Aposta em marcas de qualidade de reconhecida excelência ambiental Recuperação do potencial produtivo florestal afectado por agentes bióticos e abióticos Serviços ambientais como contributo para o desenvolvimento económico Projectos de turismo sustentável Incorporação da valorização ambiental dos recursos locais nos aspectos de melhoria de qualidade de vida das populações Melhoria da gestão nos sectores agro- florestal e agro-alimentar, acrescida pela formação ambiental Possibilidade de valorização comercial de raças autóctones

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

**Análise SWOT de síntese da avaliação dos efeitos do Programa – ameaças (T)**

<b>T</b>	<b>(Ameaças)</b>
AEL	Possível diminuição da eco-eficiência da utilização de água por ocupação cultural com consumo elevado para o valor acrescentado que gera Projectos em zonas sensíveis Intensificação cultural por aumento da área regada
PA	
AC	Incumprimento do PNAC (na parte relativa ao sector agro-florestal)
Ene	Produção e utilização de culturas para biocombustíveis insustentáveis para as condições nacionais
Solo	
POT	
Bio	Insuficiência de adesão (na medida 2.4)
RNT	Aumento do risco de incêndio (beneficiação de acessos)
RR	Construção de novas infra-estruturas em detrimento de uma aposta clara na requalificação e aproveitamento de infra-estruturas já existentes  Consumo de matérias-primas e produção de resíduos na construção de novas infra-estruturas e reconversão de equipamentos
OT	Apoio a agricultores que não iriam abandonar a actividade

*AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.*

O PDRc deve essencialmente actuar sobre os pontos negativos na situação de referência que são passíveis de ser alterados. Na análise de diagnóstico, esses foram maioritariamente considerados ameaças. Então, para verificar se o PDRc dá resposta às ameaças identificadas na situação de referência, cruzou-se esse ponto da SWOT de diagnóstico com os pontos fortes da avaliação que lhes dão. O cruzamento apresenta-se no quadro seguinte. Verifica-se que, na generalidade das ameaças, o PDRc apresenta resposta, excepto para algumas ameaças à Paisagem e Ordenamento do Território e a Riscos Naturais e Tecnológicos. Porém, nesses casos, encontra-se fora do âmbito do PDRc o fornecimento de uma resposta, como é exemplo a ameaça dos efeitos dos OGM na saúde humana.

**Comparação das ameaças da situação de referência com os pontos fortes do PDRc que lhes dão resposta**

	<b>Ameaças no diagnóstico</b>	<b>Pontos fortes do PDRc que dão resposta às ameaças</b>
AEL	Variabilidade climática com ocorrência cíclica de fenómenos extremos como a seca.	Racionalização da política da água, com optimização de técnicas de rega Incentivo à utilização eficiente e monitorização da água em regadios privados Controlo da admissão de projectos de regadio
AC	Risco inerente à não aplicação das medidas do PNAC associadas à gestão de pastagens e gestão agrícola	Promoção do Plano de Gestão Florestal Apoio de sistemas com capacidade de sequestro de carbono (como pastagens biodiversas)
Solo	Riscos de desertificação física e degradação dos solos	Promoção de sementeira directa e pastagens biodiversas como técnicas de conservação
POT	Risco elevado de marginalização em vastas áreas do território Alterações no uso da terra: abandono ou intensificação da actividade agro-florestal e artificialização de solos com elevada qualidade agrícola Perda dos sistemas criados pela actividade agro-silvo-pastoril Pressão do turismo e da economia residencial sobre os recursos naturais e os espaços agrícolas (Douro Interior; zona costeira)	Prioridade dos projectos para as áreas mais adequadas Prioridade para as entidades gestoras de ZIF e áreas agrupadas Ocupação equilibrada do território
Bio	Impacte das alterações climáticas na biodiversidade Práticas de gestão de terra e alterações no uso da terra (abandono, intensificação, artificialização) Propagação de espécies invasoras Perda de raças autóctones	Desenvolvimento de medidas com aplicação territorial nas ITI (mais ajustadas às situações regionais/locais) Preservação e melhoria genética de raças autóctones Promoção da certificação florestal Generalização da aplicação da condicionalidade Melhoria das bases de dados oficiais relativa aos animais Formação de uma rede de cooperação para a conservação dos Recursos Fitogenéticos
RNT	Aumento errático de espécies florestais exóticas em regime de monocultura Efeitos dos OGM sobre a saúde humana Aumento do risco de cheias	Prioridade dos projectos florestais para as áreas mais adequadas Diminuição de riscos tecnológicos por desconhecimento de operações Condições de acesso e compromissos nas ITI: Eliminação de espécies lenhosas exóticas e manutenção da área agrícola e agro-florestal livre de infestantes arbustivas Promoção da sementeira directa, pastagens biodiversas, beneficiação de povoamentos, recuperação do potencial produtivo, acções de correcção torrencial, manutenção de galerias ripícolas
OT	Incêndios Florestais	Obrigatoriedade de cumprir um mínimo de regras ambientais em toda a exploração Adequação edafo-climática das espécies florestais a instalar Promoção de intervenções florestais integradas, nomeadamente ao nível das medidas 1.3, 2.3 e 2.4 Diversificação de actividades Incentivos em função da qualificação geral e responsabilidade social e ambiental das empresas florestais Prioridade dos projectos florestais para as áreas mais adequadas

AEL – Água e Efluentes Líquidos; PA – Poluição Atmosférica; AC – Alterações Climáticas; Ene – Energia; Solo – Solos; POT – Paisagem e Ordenamento do Território; Bio – Biodiversidade; RNT – Riscos Naturais e Tecnológicos; RR – Recursos e Resíduos; OT – Outros Temas ou Transversais.

Foi ainda realizada uma análise de verificação de perspectivas de adesão a algumas medidas. Por exemplo, tentou verificar-se se é expectável que as adesões pretendidas ao Modo de Produção Biológico (MPB) e Modo de Produção Integrada (MPRODI) sejam conseguidas com o nível de ajudas estabelecido.

Para o efeito, começaram por ser contrapostos os níveis de apoio para MPB e MPRODI no período de programação anterior e no novo período de programação. Verifica-se que os apoios agora propostos são significativamente inferiores nos casos das culturas arvenses de sequeiro em ambos os modos e da vinha em MPRODI. Porém, em todos os casos, os apoios são, no mínimo, próximos dos do anterior período, e em muitos casos superiores. Registe-se no entanto que os apoios para o compromisso adicional de sementeira directa ou mobilização na linha são significativamente inferiores aos do período passado.

Mas o simples facto dos apoios serem inferiores não implica necessariamente uma adesão mais baixa, apenas o risco de que isso aconteça (note-se, aliás, que é de esperar que haja aumentos de eficiência ao longo do tempo e que as restrições base a que os agricultores já estão sujeitos aumentaram, nomeadamente através da implementação da condicionalidade). Por forma a levar a análise mais longe, foi realizada outra análise, que contrapôs o nível da ajuda com uma estimativa do custo de adesão para o agricultor. Com base na informação do GPP, foram somados todos os custos resultantes das restrições da acção, mais a perda de rendimento por aderir. Verifica-se que o apoio é adequado para compensar os custos nos primeiros escalões, mas não para os últimos escalões de área.

No caso das ITI, esta compensação nem sempre ocorre, mesmo para os primeiros escalões de área.

Esta análise implica, em resumo, que existe algum risco de não adesão, que obrigará a uma monitorização activa durante o período de vigência do PDRc.

### ***VIII.5. Conclusões e sugestões***

Concluiu-se, em resumo, que as maiores vantagens ambientais ocorrem ao nível dos solos, alterações climáticas, paisagem e ordenamento do território e biodiversidade, sendo o impacte sobre o descritor água incerto. Confrontando esta informação com a análise da situação de referência, verifica-se que três das grandes vantagens apontadas ocorrem ao nível de descritores identificados como actualmente problemáticos – solos, alterações climáticas e ordenamento, o que é um facto a realçar. Porém, o tema da água é também particularmente sensível.

Para além desta incerteza, existem várias oportunidades de melhoria e sugestões apontadas pelo processo de AAE, que são indicadas seguidamente:

- Algumas condições de acesso garantem que existe interligação entre eixos, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de escoamento de mercado para os produtos de qualidade. Seria, ainda assim, desejável que a separação entre eixos não fosse, em outros momentos, tão vincada, e que existissem garantias que as situações *win-win*

fossem recompensadas como tal, ou seja, que quando há benefícios tanto ambientais como económicos tal fosse especialmente incentivado.

- Existem algumas ameaças à adesão por parte dos agricultores. Tal facto poderá ser corrigido durante o período de vigência do Programa, pelo que se recomenda unicamente como resposta a este facto que decorra monitorização activa e seja dada resposta em tempo útil.

- Deverá ser criado um sistema de monitorização ambiental através de indicadores que, para as principais ameaças registadas, meça o desempenho, e deverão ser estabelecidas acções correctivas céleres em caso de evolução negativa. O quadro seguinte mostra uma proposta da AAE para conseguir isto mesmo.

**Principais indicadores propostos e forma de dar resposta a uma eventual tendência não esperada.**

<b>Indicador</b>	<b>Tendência esperada</b>	<b>Resposta em caso inverso</b>
Ecoeficiência na utilização de água	Aumento	Admissão de projectos competitivos mas com baixo consumo de água; No caso do Alqueva, persecução do cenário mais eco-eficiente em termos de água, dos dispostos em Teixeira <i>et al.</i> (2005).
Balanco bruto de nutrientes	Diminuição	Imposição de técnicas de rega controlada em zonas sensíveis.
Balanco global do carbono no sector agro-florestal (Sequestro-Emissões)	Aumento	Melhoria das práticas de gestão agro-florestais; Revisão dos apoios a pastagens biodiversas e sementeira directa.
Varição do nível de ameaça das variedades apoiadas (ao nível das ITI e da acção 2.2 – protecção da biodiversidade doméstica)	Melhoria	Alteração das modulações se houver fraca aderência e/ou alteração das práticas de gestão contempladas nas medidas, com vista a contribuir para a melhoria do nível de ameaça das variedades respectivas.
Investimentos envolvendo energias renováveis ou resíduos de outras actividades	Aumento	Alteração de condições de acesso, compromissos e níveis de apoios em medidas (sobretudo 1.1) que contemplem investimentos em energias renováveis.
Área sob condicionalidade	Aumento	Alteração de condições de acesso, compromissos e níveis de apoios em medidas, nomeadamente nas respeitantes a ITI.
Área apoiada afectada por incêndios /Área afectada nacional	Diminuição	Alteração de condições de acesso, compromissos e níveis de apoios por forma a incentivar a silvicultura preventiva.
Área apoiada destruída por pragas e doenças	Diminuição	Alteração de apoios por forma a promover a adopção de práticas florestais mais sustentáveis.
Área sujeita a desertificação	Diminuição	Revisão das especificações de determinados apoios, nomeadamente envolvendo sementeira directa, e promoção de pastagens biodiversas.