



AGRO.GES
estudos e projetos

AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PEPAC 2023-2027

3ª FASE

Governança e Gestão

Temas Horizontais

Temas Específicos

JUNHO DE 2022

ÍNDICE

1.	Introdução.....	3
2.	Metodologia de Análise	7
3.	Resposta às Questões de Avaliação	8
3.1	Governança e Gestão.....	8
i)	Adequação dos recursos humanos e da capacidade administrativa.....	10
ii)	Procedimentos de monitorização e de recolha de dados para as avaliações	15
iii)	Medidas previstas para reduzir os encargos administrativos para os beneficiários	17
3.2	Temas Horizontais.....	18
i)	Medidas previstas para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e evitar a discriminação	18
ii)	Medidas previstas para promover o desenvolvimento sustentável.....	20
3.3	Temas Específicos	23
i)	Estratégias de desenvolvimento local (LEADER).....	23
ii)	Rede PAC.....	27
iii)	Rede PEI	31

1. Introdução

No dia 1 de Junho de 2018, a Comissão Europeia publicou três propostas legislativas para a Reforma da Política Agrícola Comum (PAC) pós-2020. Estas propostas incluem todas as disposições relativas ao conjunto de elementos integrantes da PAC – pagamentos directos e desenvolvimento rural (COM (2018) 392 final), intervenções sectoriais (COM (2018) 394 final), e financiamento, gestão e acompanhamento (COM (2018) 393 final).

Um dos elementos centrais destas propostas é o estabelecimento de um novo modelo de implementação da PAC, com uma nova distribuição de competências entre a UE e os Estados-Membros. Esta proposta prevê que cada Estado-Membro deve elaborar um Plano Estratégico da PAC (PEPAC), de abrangência nacional, que inclua todas as intervenções previstas no âmbito dos pagamentos directos, intervenções sectoriais e desenvolvimento rural, de forma articulada e coerente, de forma a atingir um conjunto de metas quantificadas relativas ao cumprimento dos objectivos da PAC a nível comunitário. Este modelo pretende promover maior subsidiariedade, maior simplificação e maior orientação para os resultados na implementação da PAC.

De acordo com esta proposta, a União Europeia fixa um conjunto de objectivos gerais (3) e específicos (9), cabendo a cada Estado-Membro, na observância dos regulamentos comunitários, definir a forma de implementação de cada intervenção em cada território.

A implementação do PEPAC em cada Estado-Membro assenta assim na definição de intervenções que permitam contribuir para os objectivos gerais e para o objectivo transversal definidos no artigo 5º do documento COM (2018) 392 final, que se concretizam num conjunto de objectivos específicos, definidos no artigo 6º. O esquema seguinte apresenta este conjunto de objectivos:

Figura 1 – Objectivos Gerais e Específicos da PAC



FONTE: GPP, 2019.

Paralelamente, é definido um quadro de cumprimento e de controlo aplicável aos beneficiários, incluindo a condicionalidade. É ainda estabelecido um quadro de metas, indicadores e mecanismos de acompanhamento e avaliação através do qual a Comissão Europeia aprova, monitoriza e avalia o desempenho dos PEPAC nacionais.

Em Portugal, o processo de preparação do PEPAC é da responsabilidade do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) do Ministério da Agricultura.

A aplicação da PEPAC em Portugal, incluindo Regiões Autónomas, assentará assim na utilização de um conjunto de mecanismos do FEAGA (pagamentos directos e intervenções sectoriais) e do FEADER (desenvolvimento rural).

O PEPAC de cada EM está obrigado à realização de uma Avaliação *ex-ante* (AEx) e de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

A realização em Portugal da AEx e da AAE do PEPAC 2023-27 de Portugal é da responsabilidade da AGRO.GES que foi, para o efeito, seleccionada no âmbito do Concurso Público n.º AQU/14/2020.

De acordo com a legislação da UE, podem-se definir três etapas no processo de avaliação em causa, que deverão incorporar os requisitos em vigor para a AAE e estar interligados com as diferentes fases do processo de concepção do PEPAC:

- **1ª Etapa:** a análise SWOT e a avaliação das necessidades;
- **2ª Etapa:** a construção da estratégia de intervenção e sua consistência, a definição dos elementos comuns a várias intervenções e a definição das metas e do plano financeiro.
- **3ª Etapa:** a definição dos sistemas de governação e coordenação e do processo de modernização e simplificação.

Na figura seguinte vêm representadas as três diferentes etapas do processo de concepção do PEPAC, assim como o modo de integração dos comentários e recomendações dos avaliadores *ex-ante* no conteúdo do programa em construção.

Figura 2 – Interligação entre o processo de concepção do PEPAC e a AEx e AAE



Fonte: European Evaluation Helpdesk for Rural Development, Tool 1.1, 2019

A AEx e a AAE, para além de terem que respeitar as disposições e os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos e nas propostas regulamentares, devem seguir o tipo de abordagem metodológica que consta do conjunto de documentos de orientação publicados pela European Evaluation Helpdesk for Rural Development (EEHRD), nomeadamente no âmbito do Grupo de Trabalho Temático 7- “Preparando a avaliação *ex-ante* do Plano Estratégico da PAC”, tendo por objectivo os seguintes produtos finais de avaliação (artigo 8º da Parte II do Caderno de Encargos):

- Documento com a avaliação da proposta de análise da situação de partida, da análise SWOT e das necessidades de intervenção;
- Estudo de âmbito da AAE;
- Documento com a avaliação da lógica de intervenção do PEPAC e respectiva coerência interna e externa, da alocação financeira, do quadro de indicadores e metas de acompanhamento e avaliação, incluindo as do quadro de desempenho;
- Relatório ambiental da AAE;
- Documento com a avaliação da proposta de governança, gestão e operacionalização do PEPAC;

- f) Declaração Ambiental da AAE;
- g) Relatório final da AAE;
- h) Relatório final da AEx.

O presente relatório diz respeito à 3ª Etapa do processo de AEx e tem como principais objectivos:

- a análise do modelo de gestão do PEPAC, do conjunto de entidades e recursos a ela afectos, do plano de avaliação e dos procedimentos de simplificação;
- a análise da forma como o Programa aborda os temas transversais da igualdade e não discriminação e do desenvolvimento sustentável;
- a análise das previsões quanto à implementação da abordagem LEADER, da Rede PAC e da Rede PEI.

Para o efeito começaremos por descrever a metodologia de análise por nós adoptada, para posteriormente apresentarmos os nossos principais contributos no âmbito desta 3ª Etapa do processo de AEx do PEPAC.

O presente documento corresponde à versão final do relatório relativo à referida 3ª Etapa do processo de AEx, resultante de um processo de interacção entre a Equipa de Avaliação e o GPP.

2. Metodologia de Análise

De acordo com o previsto na proposta metodológica apresentada, a avaliação do PEPAC a realizar nesta terceira fase inclui os seguintes aspectos:

- A adequação dos recursos humanos e a capacidade administrativa para gerir o PEPAC;
- A adequação dos procedimentos para acompanhamento do PEPAC e para recolha dos dados necessários à realização das avaliações;
- As medidas previstas para reduzir os encargos administrativos para os beneficiários;
- A forma como o PEPAC implementará mecanismos que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e evitem a discriminação e o desenvolvimento sustentável;
- Uma análise da implementação proposta para a abordagem LEADER e das intervenções que lhe venham a ser atribuídas;
- Uma análise das temáticas da Rede PAC e da Rede PEI.

A realização desta componente da AEx foi conduzida tendo como objectivo uma análise detalhada das diversas componentes acima referidas, procurando dar resposta a um conjunto de questões-chave relativas a cada uma:

- A descrição dos recursos humanos e da capacidade administrativa a afectar ao PEPAC;
- A estratégia de publicitação do PEPAC e das suas intervenções e os recursos previstos afectar a essa função;
- O nível e formas de cooperação entre as diferentes instituições envolvidas na implementação e monitorização do PEPAC;
- As medidas tomadas para assegurar a disponibilidade de uma capacidade consultiva suficiente;
- A adequação e a integridade da informação necessária para a monitorização e avaliação;
- A concepção e implementação do sistema de monitorização e os recursos alocados são suficientes para responder às necessidades identificadas e às actividades de monitorização e avaliação propostas;
- A análise dos procedimentos de simplificação das intervenções e de redução dos encargos administrativos para os beneficiários;
- As medidas previstas para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e evitar a discriminação;
- As medidas previstas para promover o desenvolvimento sustentável;
- A implementação da abordagem LEADER, incluindo a coerência e a consistência transversal das EDL com os diferentes FEEI e a adequação das estruturas e processos definidos para a selecção dos GAL e implementação do LEADER;
- As propostas relativas à implementação da Rede PAC e Rede PEI.

3. Resposta às Questões de Avaliação

3.1 Governança e Gestão

De acordo com o artigo 110º da proposta de Regulamento do PEPAC, “os Estados-Membros devem designar uma autoridade de gestão dos seus PEPACs e assegurar a existência de um sistema de gestão e de controlo que assegure uma atribuição e uma separação clara de funções entre a autoridade de gestão e os outros organismos. A autoridade de gestão será responsável pela administração e pela execução do PEPAC de forma eficiente, eficaz e correcta”, assegurando para tal a existência de um “sistema de informação electrónico seguro e adequado para registar, conservar, gerir e comunicar dados estatísticos sobre o plano e sobre a sua execução para efeitos de acompanhamento e avaliação, nomeadamente as informações necessárias para monitorizar os progressos realizados em relação aos objectivos e às metas”.

É ainda estipulado que “o Estado-Membro ou a autoridade de gestão pode designar um ou mais organismos intermédios, designadamente as autoridades locais, os organismos de desenvolvimento regional ou as organizações não-governamentais, para assegurar a gestão e a realização das intervenções do PEPAC”.

Para funcionamento destas estruturas, no âmbito da assistência técnica “o FEADER pode apoiar as medidas que se revelem necessárias para garantir a eficácia da administração e da execução do apoio no âmbito do plano estratégico da PAC” (artigo 112º).

Descrição do sistema de gestão/governança

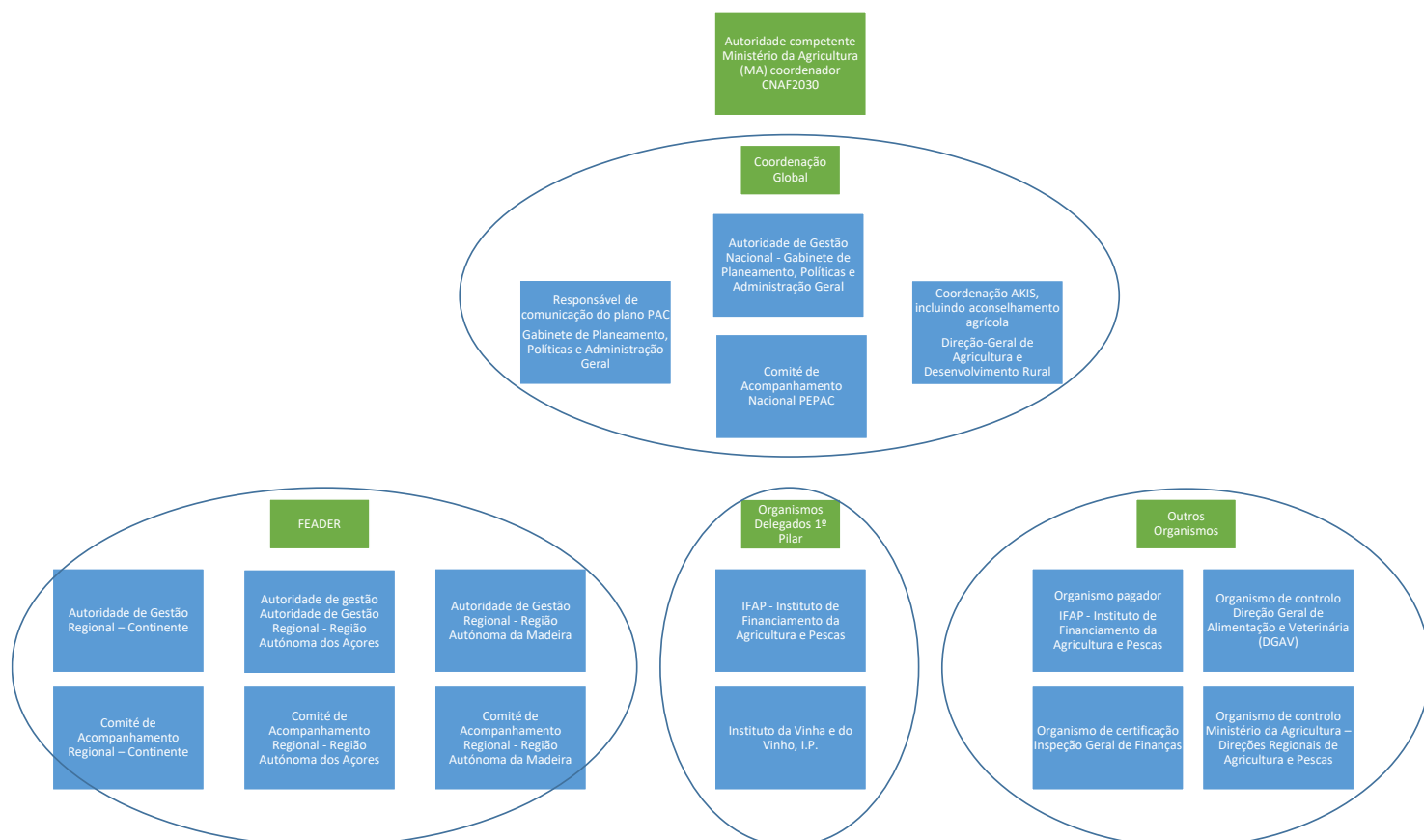
Como referido, o regulamento PEPAC determina a existência de um Plano Estratégico Único por Estado-Membro, que engloba a quase totalidade dos instrumentos da PAC aplicáveis em cada País. Em Portugal ficam assim dentro do PEPAC todos os instrumentos relativos às ajudas directas do Primeiro Pilar, os apoios sectoriais às hortofrutícolas, vinha e vinho e apicultura e todo o desenvolvimento rural (Segundo Pilar). A única exclusão relevante refere-se à implementação do Programa POSEI, específico para as Regiões Ultraperiféricas (que em Portugal são os Açores e a Madeira), que nessas regiões substitui os pagamentos directos.

Nos anteriores períodos de programação, apesar de alguma articulação institucional entre os organismos e do facto de que alguns participavam na gestão de mais que um instrumento de política, essa articulação era essencialmente formal, sendo a gestão de cada instrumento maioritariamente independente dos restantes.

A nova forma de organização e gestão prevista no âmbito do PEPAC determinou a concepção de um novo modelo de gestão, que deverá pressupor maior articulação entre os vários organismos e níveis de gestão, nomeadamente através de uma Autoridade de Gestão Nacional que terá o papel de coordenação global da implementação de todos os instrumentos de política e da sua articulação e reporte.

Paralelamente, foi feito um esforço para manter no essencial a estrutura de operacionalização dos instrumentos do PEPAC, mantendo os mesmos organismos intermédios de gestão dos diversos instrumentos, bem como os organismos de pagamento e controlo.

A figura seguinte procura ilustrar de forma esquemática a nova organização funcional proposta para o PEPAC:



Como se pode verificar, haverá uma coordenação política única, centrada no Ministério da Agricultura e com acompanhamento por parte da Comissão Nacional dos Fundos Agrícolas 2030 (CNAF 2030), que integra também representantes a nível político das Secretarias Regionais da Agricultura e do Desenvolvimento Rural das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e ainda o membro do Governo que tutela o organismo de certificação (Ministério das Finanças).

O GPP assumirá as funções de Autoridade de Gestão Nacional, sendo igualmente responsável pelo plano de comunicação e pela coordenação do Comitê de Acompanhamento Nacional do PEPAC. A coordenação transversal do sistema de conhecimento e inovação agrícola (AKIS) ficará a cargo da DGADR.

Os instrumentos relativos ao Desenvolvimento Rural serão implementados, tal como tem acontecido nos últimos períodos de programação, através de três Autoridades de Gestão regionais (Continente, Açores e Madeira), cada uma apoiada por um Comitê de Acompanhamento.

No que diz respeito à implementação das ajudas directas do Primeiro Pilar no Continente, bem como em grande medida à implementação das medidas SIG-C no Continente e Madeira, a gestão e operacionalização serão da responsabilidade do IFAP.

Será também o IFAP, em coordenação com o GPP, o IVV e as autoridades dos Açores (DRDR, IVVA) e Madeira (DRA, IVBAM), que implementará as intervenções de mercado relativas aos produtos hortofrutícolas, apicultura e vinha e vinho.

No Continente grande parte das funções de operacionalização das diversas intervenções será implementada através dos serviços das DRAPs.

O organismo pagador e de controlo será novamente o IFAP, sendo a IGF o organismo de certificação.

Financiamento do sistema de gestão

De acordo com o descrito no documento de programação do PEPAC, o financiamento dos organismos envolvidos na concepção, gestão e operacionalização do PEPAC será feito através da intervenção “Assistência Técnica”. Esta intervenção tem como objectivo financiar as “atividades de controlo, preparação, coordenação, gestão, acompanhamento, avaliação, divulgação das medidas, informação, promoção e reforço do trabalho em rede, redução de custos administrativos e reforço da capacidade administrativa e técnica”, relativas a ambos os pilares da PAC.

Serão beneficiários deste financiamento a “Autoridade de Gestão Nacional para o PEPAC, Autoridades de Gestão Regionais para o FEADER (Continente, Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores), Organismo Pagador, a Comissão Nacional dos Fundos Agrícolas 2030 - CNFA2030, no âmbito do seu funcionamento, as entidades com responsabilidades delegadas que intervenham no processo de gestão do PEPAC, a Estrutura Técnica de Animação da Rede PAC Nacional e Estrutura de coordenação do AKIS, incluindo Sistema de Aconselhamento, bem como os serviços e organismos públicos responsáveis pela preparação do próximo Período de Programação de apoios da PAC”.

i) Adequação dos recursos humanos e da capacidade administrativa

Adequação do Sistema de Gestão

O documento de programação do PEPAC para Portugal apresenta de forma bastante resumida o sistema de gestão, essencialmente nomeando as entidades envolvidas e, de forma genérica, as suas funções. Não apresenta detalhes quanto às atribuições concretas de cada entidade, ao modo de articulação entre elas na gestão de cada intervenção ou aos recursos humanos e materiais que lhes serão alocados para desempenho das suas funções.

Na opinião da equipa de avaliação, a opção por uma estrutura com alterações mínimas face aos anteriores períodos de programação é perfeitamente justificada, uma vez que assenta nas competências adquiridas e na experiência de implementação dos diversos organismos e dos seus corpos técnicos, bem como na manutenção dos fluxos organizacionais e de informação já estabelecidos. Acresce que permite uma transição entre períodos de programação mais fluida e sem rupturas.

A existência de uma Autoridade de Gestão Nacional única é uma oportunidade para reforço da coordenação entre todas as entidades envolvidas a nível nacional e regional e para uma maior coerência na concepção e implementação das diversas intervenções.

Contudo, é necessário procurar melhorar os aspectos relativos à articulação entre organismos e sistemas de informação/gestão de forma a melhorar a gestão das intervenções e a relação entre organismos e com os beneficiários no que se refere à transparência da informação, celeridade nos processos de decisão, uniformidade de critérios, entre outros.

Tendo em conta a semelhança na organização do sistema de gestão e nas atribuições conferidas às entidades que dele fazem parte, a equipa de avaliação apresenta neste capítulo, de forma sintética, a sua visão de como decorreu a implementação do período de programação 2014-2020 para as diversas tipologias de intervenções, destacando aspectos relevantes que nos parece ser fundamental melhorar.

A implementação dos pagamentos directos do primeiro pilar no Continente, bem como das restantes medidas SIG-C (MAAs e MZDs) é essencialmente da responsabilidade do IFAP, nas diferentes fases de recepção e análise de candidaturas, pagamento e controlo.

São procedimentos que estão bastante automatizados, maioritariamente assentes num sistema de informação robusto e com os quais, no essencial, os agricultores estão familiarizados. Contudo, é importante simplificar os procedimentos relativos à definição e divulgação de conceitos de base, particularmente quando há alterações relevantes, bem como sistematizar os procedimentos e calendários de pagamento. No caso particular das medidas SIG-C integradas nos programas de desenvolvimento rural, é necessário melhorar a articulação, comunicação e transmissão de informação entre o IFAP e as Autoridades de Gestão.

Os controlos são essencialmente efectuados pelas DRAPs e por entidades privadas contratadas para o efeito, o que por vezes cria desafios em termos de uniformidade de critérios.

No essencial, este é um sistema que tem sido implementado com sucesso, pelo que faz sentido a sua continuidade com ajustes e melhorias permanentes.

As medidas de apoio ao investimento no âmbito do desenvolvimento rural (FEADER) são geridas pelas Autoridades de Gestão Regionais (Continente, Açores e Madeira), tendo o IFAP o papel de Organismo Pagador. No Continente as DRAPs desempenham um papel muito importante na análise de candidaturas e pedidos de pagamento que, no caso das Regiões Autónomas, recai essencialmente nas Autoridades de Gestão e/ou no IFAP.

Particularmente no caso do Continente, o conjunto de procedimentos associados à análise de candidaturas e, de forma crescente, de pedidos de pagamento tem-se revelado volumoso para a capacidade de resposta dos serviços das DRAPs. Embora se tenha verificado um esforço no sentido da simplificação na submissão de candidaturas, o facto de estas ocorrerem maioritariamente em concursos, que implicam uma grande concentração temporal, associado a um conjunto crescente de exigências administrativas, que se têm tornado particularmente evidentes em sede de análise de pedidos de pagamento, torna os procedimentos potencialmente mais complexos, o que poderá levar a atrasos nos processos de decisão, pagamento e encerramento das candidaturas, com potencial prejuízo para os beneficiários mas também para as DRAPs, cujo volume de projectos em carteira é elevado.

A opção pela utilização mais generalizada de custos simplificados poderá constituir uma ferramenta eficaz para desobstruir esta situação, embora seja fundamental diminuir a carga administrativa e reduzir, sistematizar e informatizar estes procedimentos. Por outro lado, poderá ser relevante um reforço das capacidades das DRAPs em termos de recursos humanos e materiais afectos à gestão destas intervenções.

Uma uniformização de critérios de análise entre regiões do Continente será também desejável, assim como a adaptação desses critérios às diferentes realidades regionais e a nivelção do detalhe das análises realizadas, que por vezes apresenta variações entre regiões e mesmo ao nível da mesma região. As orientações e critérios de análise devem ser claros e objectivos para que não exista grande amplitude entre análises de processos semelhantes. As tabelas de custos padrão de investimento por cultura estão estabelecidas com base em critérios de densidades de plantas, mas não entram em linha de conta com algumas especificidades regionais tais como os custos de preparação de terreno ou de instalação da rega na parcela que, devido à morfologia e dimensão das parcelas, deverão ser determinados regionalmente.

Os avisos de concurso escassos, com períodos curtos de candidatura, promovem um número de candidaturas muito elevado e uma diferença muito grande entre a intenção de investimento e a sua aprovação. Este processo pode tornar a implementação dos alguns projectos morosa. Poderiam ser criados

avisos de concurso em contínuo, com fases que encerrariam para análise e hierarquização, tornando os processos mais flexíveis e ajustados ao desenvolvimento dos projectos.

Por estas razões consideramos que deverá existir uma envolvimento maior das DRAPs em todo os processos, embora com regras previamente estabelecidas e uniformes.

Ainda para estas medidas, importa referir a necessidade de incrementar a comunicação e articulação entre entidades analistas, nomeadamente, entre Autoridade de Gestão/DRAP e IFAP, de forma a assegurar a evolução normal dos projectos de investimento. Seria desejável uma comunicação fluída e cooperante para que todos os fluxos de informação entre as entidades e entre estas e os beneficiários decorressem de forma mais célere e clara. O desenvolvimento e melhoramento deste canal internamente constituiria uma melhoria significativa na eficiência e eficácia das análises.

Por último, importa também que se estabeleça, à semelhança dos prazos para iniciar e finalizar as operações, prazo para análise de candidaturas e, sobretudo, prazos limitados para pedidos de pagamento no estado “submetido” e para a análise dos mesmos, evitando situações como se têm observado de análises que demoram tempo superior ao período de execução do próprio projecto.

Relativamente às medidas florestais, para além do já descrito relativamente aos períodos de abertura de candidaturas serem curtos e promoverem um número muito elevado de candidaturas para análise, observou-se uma incoerência entre o grande número de avisos de abertura de candidaturas para as diferentes tipologias de apoio, o que compromete por um lado as intenções de investimento em novas florestações por parte dos agricultores/produtores florestais, mas também os objectivos de neutralidade carbónica, no que respeita ao aumento da capacidade de sequestro da floresta nacional, a qual depende enormemente do aumento da área florestal actual. Adicionalmente, constatou-se por vezes uma grande demora na distribuição de projectos para análise nas DRAPs após hierarquização.

No que se refere às frutas e hortícolas e às organizações de produção, os processos também são administrativamente complexos e morosos e por isso deverão ser simplificados. Relativa ao Programa Vitivinícola Nacional, seria importante maior articulação com o IVV na complementaridade das medidas deste Programa com as restantes intervenções do PEPAC, nomeadamente entre os apoios à plantação de novas autorizações de vinha e os apoios VITIS à replantação de vinhas, bem como a abertura de concursos que salvaguardem a plantação de vinhas durante o período de validade das novas autorizações de plantação.

Sistemas de Informação

Uma questão fundamental na implementação de todo o sistema de gestão do PEPAC, e que se articula com o sistema de monitorização e acompanhamento, prende-se com os diferentes sistemas de informação e sua articulação.

De acordo com o documento de programação do PEPAC, a Autoridade de Gestão Nacional (GPP) “deve assegurar-se que existe um sistema de informação electrónico seguro, novo ou renovado/adaptado (com base em sistema(s) existente(s), como sejam os sistemas de informação dos três PDRs e o Sistema Integrado de Gestão e Controlo localizado no organismo pagador), em que sejam registadas e conservadas informações essenciais sobre a implementação do PEPAC, fundamentais para efeitos de acompanhamento e de avaliação, nomeadamente a monitorização do progresso do plano face aos objetivos intermédios e metas planeados (indicadores comuns de resultado) e o apuramento anual do desempenho, incluindo informações sobre cada beneficiário e operação/projeto”.

Este sistema de informação deverá ainda constituir-se como um repositório de informação para o quadro de desempenho, monitorização e avaliação da PAC (PMEF) do Programa, incluindo todos os indicadores de contexto, de realização, de resultado e de impacto e os dados de base e as metodologias para o seu cálculo.

Apesar de melhorias contínuas nos últimos períodos de programação, nomeadamente com a quase total abolição de procedimentos em papel, a gestão e integração dos diversos sistemas de informação actualmente existentes tem-se revelado um ponto fraco do sistema de gestão do FEAGA e FEADER.

No caso da RAM, perante a impossibilidade de implementação de um sistema de informação para receção e análise de candidaturas de apoios ao investimento, ainda não se verificou a abolição de procedimentos em papel nestes âmbitos.

Particularmente no que se refere ao FEADER, coexistem sistemas de informação distintos para as Autoridades de Gestão dos programas de desenvolvimento rural do Continente, Madeira e Açores (este último substancialmente diferente dos restantes) e para o organismo pagador. A comunicação entre eles, para efeitos de contratação e pagamento, nem sempre é a mais eficaz e a concepção de cada um não tem integralmente em conta as necessidades de informação para satisfazer os requisitos dos sistemas de acompanhamento e avaliação.

No que se refere aos pagamentos directos aos agricultores e às medidas de apoio às superfícies (MZDs, MAAs, entre outras), todos os procedimentos assentam no sistema de informação do IFAP, bastante robusto e recorrendo a informação georreferenciada. Contudo, falta uma boa articulação deste sistema com as AGs dos PDRs no que se refere à gestão e reporte de informação relativa às medidas FEADER integradas no SIG-C.

Também a gestão das medidas de mercado (programas hortofrutícola, vitivinícola e apícola) está assente nos sistemas informáticos do IFAP, sendo necessária uma melhor e mais profunda articulação com as restantes entidades envolvidas na gestão destas intervenções.

Embora o documento de programação do PEPAC seja omissivo nesta matéria, o Diagnóstico relativo ao Objectivo Transversal do PEPAC apresenta uma nova abordagem aos sistemas de informação que visa obviar a estes problemas, bem como conseguir uma maior simplificação de procedimentos em benefício quer da Administração quer dos agricultores.

No que diz respeito às medidas “superfícies” (SIG-C) está previsto um maior recurso à integração de informação de diversas origens, incorporando nas bases de dados da administração pública “informação proveniente do processamento de imagens de satélite, e com a informação do terreno fornecida pelo agricultor durante o exercício da sua atividade”.

Este sistema assentará assim num ponto de acesso único onde o agricultor inserirá toda a informação da sua exploração e, através da integração com um conjunto de outra informação disponível na Administração, serão criados automatismos para candidaturas a apoios, monitorização e controlo, entre outros. O sistema deverá ainda permitir a inclusão de um conjunto de elementos relativos à actividade da exploração (caderno de campo) que possibilitem a recolha de informação de carácter ambiental (fitofármacos, rega, nutrientes, solo) e georreferenciada. Será assim possível obter um conjunto abrangente e detalhado de dados que contribuirão igualmente para a monitorização e avaliação do PEPAC.

Tendo em conta o carácter inovador deste sistema e a complexidade da sua implementação, assente no cruzamento de diversas bases de dados e sistemas existentes e a desenvolver, é fundamental assegurar uma transição a partir da situação actual que seja fluída e sem problemas que se possam reflectir na capacidade dos agricultores receberem, de forma integral e atempada, os apoios de que são beneficiários.

Para as medidas de apoio ao investimento e mercado o Diagnóstico relativo ao Objectivo Transversal do PEPAC prevê a manutenção de uma estrutura assente em dois sistemas de informação, “um de suporte à candidatura, normalmente gerido pela Autoridade de Gestão do programa, e um segundo de contratação e pagamento gerido pela agência de pagamento”.

Apesar de um conjunto de vantagens, elencadas no referido documento, este sistema terá sempre subjacente a necessidade de prever formas robustas de intercomunicação entres os diversos sistemas e uma menor uniformidade na recolha de dados entre Programas.

Este último aspecto, bem como a inexistência de previsão de uma articulação global entre os vários sistemas de gestão (SIG-C, investimento e mercado, nacionais e regionais) é crucial para a nova estrutura de governança do PEPAC. De facto, a existência de uma Autoridade de Gestão Nacional, que deverá coordenar a implementação de todas as intervenções, compilar e reportar informação e assegurar os procedimentos de monitorização e avaliação, obrigaria à criação de um módulo de gestão único “chapéu”, onde toda a informação fosse acessível e trabalhável pela Autoridade de Gestão para um desempenho adequado das suas funções.

Capacidade Consultiva e Publicitação

Outro aspecto de grande importância é a disponibilidade de capacidade consultiva sobre o Programa, nomeadamente quanto aos seus requisitos regulamentares, à gestão sustentável do sector agro-florestal e aos temas relativos ao ambiente e ao clima, de forma a informar os beneficiários e facilitar a sua participação nas intervenções do PEPAC.

No actual período de programação a capacidade consultiva é essencialmente vocacionada para o desenvolvimento rural e envolve os agentes mobilizados no âmbito dos serviços de aconselhamento, o acompanhamento e avaliação dos programas, as iniciativas de informação e divulgação promovidas pelas Autoridades de Gestão, o apoio ao funcionamento dos GAL e, com particular destaque, o funcionamento da Rede Rural Nacional, particularmente vocacionada para a divulgação e informação sobre os PDRs e a sua avaliação e acompanhamento.

No âmbito dos pagamentos directos FEAGA, a capacidade consultiva está muito centrada na acção das Organizações de Agricultores de cúpula e das suas ramificações a nível regional e local, através dos protocolos de colaboração estabelecidos com o IFAP. No que se refere às medidas sectoriais, as Organizações de Produtores e entidades como o IVV e as DRAPs partilham também a responsabilidade de comunicação, divulgação e capacitação.

No período de programação 2023-2027 prevê-se a manutenção destes mecanismos, essencialmente financiados através da assistência técnica do Programa, e com um reforço importante no âmbito do Sistema de Conhecimento e Inovação Agrícola (AKIS), operacionalizado essencialmente através da futura Rede PAC, cuja análise é apresentada no capítulo 3.3 deste documento.

No mesmo sentido, é fundamental desenvolver uma estratégia de publicitação do PEPAC e das suas intervenções e determinar os recursos que se prevê afectar a essa função, uma vez que a publicitação das intervenções é um aspecto essencial para facilitar o acesso e adesão por parte dos beneficiários, tendo como consequência uma melhoria da performance do PEPAC no que respeita aos objectivos a atingir. Contudo, para além de breves referências relativamente à assistência técnica e ao papel da Rede PAC, o documento de programação não apresenta a definição de uma estratégia de informação, publicitação e divulgação do PEPAC, dos seus objectivos e das suas intervenções, nem das entidades e dos recursos que lhe serão alocados.

ii) Procedimentos de monitorização e de recolha de dados para as avaliações

O Regulamento 2021/2115 estabelece, no seu Título VII, um quadro de desempenho, monitorização e avaliação (PMEF) cuja implementação será, em grande medida, da responsabilidade dos Estados-Membros.

O PMEF prevê a existência de um conjunto de indicadores comuns de realizações, de resultados, de impacto e de contexto, a determinação de metas e objectivos intermédios anuais definidos em relação aos objectivos específicos da PAC, a recolha, armazenagem e transmissão de dados, a apresentação de relatórios anuais de desempenho e a realização de avaliações *ex-ante*, intercalares e *ex-post* sobre a implementação do Programa.

Para tal, o Regulamento estipula a necessidade de um “sistema de informação electrónico seguro” que permita obter e manter informações sobre todas as operações e beneficiários apoiados, bem como recolher todos os indicadores e alimentar os exercícios de acompanhamento e avaliação.

Estando estipulado que “a Comissão adopta actos de execução sobre o conteúdo do quadro de desempenho”, esses regulamentos não estão ainda publicados, encontrando-se, de acordo com informações obtidas pela equipa de avaliação, ainda em fase de negociação.

Desta forma, sendo ainda desconhecidas as disposições detalhadas que regerão o PMEF, o documento de programação do PEPAC nacional é ainda relativamente genérico na abordagem a estas matérias, centrando-se na identificação dos elementos que deverão ser definidos (sistemas de informação, relatórios de desempenho, plano de avaliação, recursos humanos e materiais, fontes de informação), mas sem referências concretas e específicas à forma como serão concebidos e implementados.

O quadro de desempenho terá uma importância decisiva no período de programação 2023-2027, tendo em conta a análise anual que será efectuada a cada intervenção (*performance clearance*) e ao contributo do Programa para as metas definidas inicialmente para cada Objectivo Específico. O modelo de financiamento será assim orientado para os resultados da implementação do PEPAC, podendo no limite resultar, em caso de incumprimento grave e injustificado, na suspensão de pagamentos ao Estado-Membro (Regulamento 2021/2116).

Desta forma, será decisiva a implementação de um sistema de informação completo e robusto que, como referido acima, permita:

- Recolher toda as informações relativas a todas as operações e beneficiários apoiados, cruzando dados dos vários sistemas de informação existentes (e que se manterão activos);
- Permitir a incorporação e cruzamento com dados provenientes de outras fontes de informação e bases de dados diversas (incluindo RICA, INE, bases de dados georreferenciadas, dados ambientais, etc);
- Recolher todos os dados de base para cálculo da totalidade dos indicadores de contexto, realização, resultado e impacto, bem como incorporar as metodologias para proceder ao respectivo cálculo ao longo do ciclo de programação.

Este sistema deverá permitir a extracção de informação necessária ao reporte anual no âmbito dos relatórios de desempenho, permitindo medir a implementação de cada uma das intervenções e a prossecução das metas intermédias e finais relativas a cada um dos indicadores e a cada um dos Objectivos Específicos do PEPAC.

No que diz respeito ao Plano de Avaliação, a sua concepção está ainda em fase embrionária, sendo expectável que não esteja concluído antes do final de 2022 ou início de 2023, pelo que a equipa de avaliação não se pode pronunciar neste momento sobre as suas disposições.

O exercício de avaliação das políticas públicas é um instrumento fundamental para assegurar a adequada utilização dos recursos públicos, para contribuir para conceber e ajustar os instrumentos de política às necessidades dos beneficiários, para monitorizar a prossecução dos objectivos definidos, para melhorar a implementação das políticas e para conferir transparência e credibilidade a todo o processo de concessão de apoios.

A implementação do PEPAC a nível nacional traz um conjunto acrescido de desafios ao exercício de avaliação.

Por um lado, a coordenação a nível nacional de todo o processo de avaliação é uma novidade face aos anteriores períodos de programação, nos quais as avaliações dos instrumentos da PAC a nível nacional se cingiam aos programas de desenvolvimento rural e eram da competência das respectivas Autoridades de Gestão ou, no que respeita à abordagem LEADER, a cada um dos GAL, sem uma articulação a nível nacional significativa.

Por outro lado, os instrumentos de política no âmbito do FEAGA (pagamentos directos e instrumentos de apoio sectorial) não tinham avaliação a nível nacional, sendo apenas integrados periodicamente nos planos de avaliação da DG AGRI.

O Plano de Avaliação do PEPAC terá de dar resposta às disposições regulamentares que determinam a realização de uma avaliação *ex-ante*, bem como de “avaliações (...) durante o período de execução e *ex-post*”. Com excepção da avaliação *ex-ante*, estas avaliações deverão avaliar a “eficácia, eficiência, relevância, coerência, valor acrescentado da União e impacto dos seus planos estratégicos da PAC no que respeita ao seu contributo para o cumprimento dos objectivos gerais da PAC (...) e para os objectivos específicos”.

O regulamento do PEPAC determina que a avaliação *ex-post* se realize até 31 de Dezembro de 2031, mas não faz qualquer referência à calendarização das avaliações durante o período de programação.

Caberá, assim, à Autoridade de Gestão definir e implementar um Plano de Avaliação coerente, abrangente e integrado que permita:

- Avaliar a nível nacional, e de forma integrada, o contributo do conjunto de intervenções do PEPAC para os objectivos gerais e específicos da PAC, validando o grau de cumprimento das metas definidas;
- Avaliar a implementação dos diferentes instrumentos de política de forma autónoma, seja a nível regional (PDRs do Continente, Açores e Madeira), seja de forma temática (contributos a nível ambiental, económico, social) ou relativa à implementação de determinados instrumentos (LEADER, Rede PAC);
- Conferir autonomia no processo avaliativo que participam na gestão das intervenções a nível regional (AGs do Continente, Açores e Madeira) ou sectoriais (IVV, IFAP);
- Articular a condução dos diversos exercícios de avaliação de forma a assegurar a sua coerência temática e temporal e contributo para os objectivos globais do Plano de Avaliação.

A Autoridade de Gestão terá ainda um papel fundamental na definição de calendários, na concepção de cadernos de encargos, na uniformização de metodologias, na criação de capacidades e competências em matéria de avaliação e na articulação com as entidades a nível Comunitário, de forma a garantir que a implementação do Plano de Avaliação decorre de forma harmoniosa e conduz à obtenção de resultados úteis para a melhoria da implementação do PEPAC a nível nacional.

iii) Medidas previstas para reduzir os encargos administrativos para os beneficiários

O ponto 3.9 do documento de programação do PEPAC apresenta as medidas previstas, no âmbito do exercício de programação, relativamente à simplificação e redução de carga burocrática que se pretende imprimir no período de programação 2023-2027 dirigidas quer aos beneficiários do Programa, quer às entidades envolvidas na sua gestão.

Em primeiro lugar, o modelo de governação é apresentado como um contributo para a simplificação, devido à coerência da organização dos organismos envolvidos e à existência de uma Autoridade de Gestão nacional. A equipa de avaliação considera que a estrutura organizativa prevista no âmbito do PEPAC é muito semelhante, na designação dos organismos e nas suas atribuições, à existente no período de programação 2014-2020, não constituindo por isso uma efectiva alteração no sentido da simplificação. A existência de um Autoridade de Gestão nacional, com a função de coordenação global de todos os restantes organismos e da implementação do Programa, poderá aportar uma maior coerência global à programação e implementação, embora não se reflecta necessariamente numa maior simplificação. Contudo, será uma oportunidade de se conseguir uma visão mais global de todos os processos que poderá conduzir à identificação e eliminação de procedimentos desnecessários e de redundâncias e a uma melhor articulação entre todas as entidades envolvidas.

Em segundo lugar, o documento de programação apresenta também como medida de simplificação a nova arquitectura de programação, justificando com a sua estrutura alinhada com a lógica de intervenção e com o regulamento PEPAC. Embora se considere que a arquitectura de programação é clara e está apresentada de forma relativamente intuitiva e que facilita a percepção por parte dos beneficiários, entende-se que este aspecto não pode ser entendido como uma verdadeira medida de simplificação.

Por último, são elencados diversos aspectos processuais para os quais estão previstas simplificações e reduções de carga administrativa. como sejam a redução dos requisitos em termos de obrigações e compromissos, o recurso mais alargado a apoios com base em custos simplificados, a redução do número de critérios de elegibilidade, a utilização de formulários pré-preenchidos, o recurso a sistemas de informação que integrem mais funcionalidades que dispensem os beneficiários da introdução de informação (maior digitalização, integração de informação geo-espacial, conectividade com outras bases de dados da administração).

Como referido na análise aos sistemas de informação, é neste último aspecto que a equipa de avaliação entende que existe uma grande margem para melhorias no sentido da simplificação de procedimentos nas diversas intervenções do PEPAC.

No que diz respeito às medidas SIG-C, já actualmente bastante mais simplificadas que as restantes, não é claro, da leitura do documento de programação, se será adoptado o sistema previsto no capítulo IV do documento de Diagnóstico relativo ao Objectivo Transversal que prevê um incremento do processo de digitalização e cruzamento de bases de dados que tornará desnecessárias as candidaturas anuais aos pagamentos directos e alguns apoios no âmbito do desenvolvimento rural, substituído por um processo de registo de actividade e de simples declaração de intenção de recebimento. Este sistema, por incorporar muita informação já existente e a recolher pela administração, facilitará também todos os procedimentos de monitorização e controlo, podendo conduzir à redução das taxas de erro e de incumprimentos. É importante conhecer como e quando este sistema será implementado e assegurar uma transição sem sobressaltos e com informação adequada aos beneficiários.

No que se refere às medidas de apoio ao investimento e apoios sectoriais de mercado, e como abordado na análise ao sistema de gestão destas intervenções, a equipa de avaliação considera que há um conjunto

de procedimentos que poderão ser revistos e melhorados no sentido de uma maior simplificação, celeridade e redução de carga administrativa em benefício dos beneficiários e das entidades envolvidas. Destaca-se, entre outros:

- A redução da carga processual, com a maior comunicação entre entidades da administração no sentido de evitar a solicitação de pareceres, licenças e outra documentação emitida por outras entidades;
- A simplificação dos critérios de elegibilidade, de forma a facilitar a sua compreensão por parte dos beneficiários;
- A utilização de períodos de candidaturas em contínuo, ou concursos com muito maior frequência, de forma a permitir maior flexibilidade aos beneficiários e evitar os grandes fluxos de projectos muito superiores à capacidade dos recursos da administração, levando a enormes atrasos nos processos de análise e decisão;
- O recurso muito mais generalizado a apoios com base em custos simplificados, de forma a tornar mais simples e transparente os processos de submissão e análise de candidaturas e pedidos de pagamento;
- Uma maior integração e simplificação dos formulários de pedidos de pagamento, particularmente entre Autoridades de Gestão e Organismo Pagador.

Considera-se que este é um tema da maior importância, tanto para uma adequada e efectiva gestão das diversas intervenções integrantes do PEPAC, como particularmente para uma melhoria na relação com os beneficiários e na percepção de rigor, eficiência e transparência que estes têm dos organismos envolvidos na gestão destas intervenções.

3.2 Temas Horizontais

i) Medidas previstas para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e evitar a discriminação

A legislação comunitária estabelece que os Estados-Membros e a Comissão Europeia devem assegurar, na implementação das suas políticas, a promoção da igualdade entre homens e mulheres, e devem tomar as medidas adequadas para evitar qualquer discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

Em particular, o Regulamento (EU) nº 2021/2115 prevê, no seu considerando (33), que “a igualdade de género deverá ser parte integrante da preparação, realização e avaliação das intervenções da PAC”. A alínea h) do número 1 do artigo 6º, relativa ao Objectivo Específico 8 inclui a referência à “igualdade de género, nomeadamente a participação das mulheres no sector da agricultura”.

No âmbito do PEPAC o tema da igualdade entre homens e mulheres na agricultura é abordado nos documentos de diagnóstico relativos ao OE7 e ao OE8, tendo resumidamente sido obtidas as seguintes observações:

- No Continente, 28% dos produtores agrícolas com menos de 35 anos são mulheres e 2,0% das produtoras agrícolas têm menos de 35 anos;
- Também no Continente, a taxa de escolaridade do nível de ensino superior assume valores mais elevados nas mulheres e cerca de 60% dos diplomados no ensino superior ligado ao sector primário são mulheres;

- Nos Açores verifica-se que é crescente o número de mulheres na agricultura. Contudo, 90% dos dirigentes agrícolas com menos de 35 anos são homens, o que evidencia o reduzido envolvimento das mulheres com menos de 35 anos na gestão corrente e quotidiana das explorações agrícolas açorianas;
- Na Madeira o grande decréscimo na população de produtores agrícolas singulares deu-se quase exclusivamente por redução do número de produtores do sexo masculino, enquanto que a população de produtoras se manteve, ao longo das últimas três décadas, relativamente constante, tendo até ultrapassado a população masculina em 2016. As produtoras singulares são maioritariamente de classes etárias mais avançadas – em 2016 80% tinham 55 ou mais anos, existindo apenas 3% até aos 44 anos.

Esta análise resultou num número muito reduzido de constatações no âmbito da análise SWOT:

- MOE7PFT01 - Manutenção a níveis muito constantes da população feminina de agricultores;
- COE8PFR10 - Taxa de emprego nas mulheres é inferior à dos homens;
- COE8PFR11 - Apenas 31,8% da população empregada no sector primário são mulheres;
- COE8PFR12 - Cerca de 1/3 dos produtores agrícolas são mulheres; importância das mulheres no número de produtores é maior a norte do país.

Foi identificada uma única necessidade relativa a esta temática:

- COE8N7 - Aproximar os níveis de empregabilidade e de direção empresarial entre géneros.

Refira-se ainda que, no âmbito dos dois processos de consulta pública alargada promovidos pelo GPP, não foi recebido qualquer contributo de entidades relacionadas com os temas da desigualdade e não discriminação.

Verifica-se assim que, apesar de se ter constatado uma evidente desigualdade de género no sector agrícola nacional, a evolução recente parece ser no sentido de um maior equilíbrio, pelo que foi incluída uma necessidade específicas relativa a esta questão.

Desta forma, o documento de programação do PEPAC é genericamente omissivo quanto a esta questão, não prevendo ao nível das diversas intervenções quaisquer disposições que prevejam a discriminação, positiva ou negativa, das mulheres no acesso ou nos níveis de apoio.

A equipa de avaliação considera esta abordagem correcta e adequada, permitindo um acesso em igualdade de circunstâncias de todos os potenciais beneficiários a todas as intervenções do Programa.

A única situação em que se verifica uma discriminação positiva no acesso a algumas das intervenções do PEPAC refere-se aos jovens agricultores, que não só dispõem de intervenções específicas (C.2.2.1 – Prémio instalação Jovens Agricultores, C.2.2.2 – Investimento produtivo Jovens Agricultores, E.7.1 - Apoio à instalação de jovens agricultores, F.1.2 – Investimento associado à instalação de jovens agricultores, F.4.1 - Prémio à Instalação de Jovens Agricultores), como ainda são beneficiados nos critérios de majoração e/ou níveis de apoio em algumas outras intervenções.

Esta situação decorre quer da manutenção de apoios já existentes ao longo de diversos períodos de programação, quer de diversas constatações dos Diagnósticos e da análise SWOT, transpostas em diversas das necessidades identificadas no exercício de programação e merece a concordância da equipa de avaliação.

Por último, refira-se que o Regulamento PEPAC prevê que “Os Estados-Membros deverão igualmente reforçar as suas capacidades em matéria de integração da perspectiva de género e recolha de dados desagregados por género”. Reforça-se assim a recomendação de que os sistemas de informação permitam, para o conjunto de intervenções do PEPAC, a recolha de informação dos beneficiários sob vários aspectos, incluindo o género, classe etária e nível de escolaridade.

ii) Medidas previstas para promover o desenvolvimento sustentável

No âmbito da Estratégia Europa 2020, o enquadramento do termo “desenvolvimento sustentável” encontra-se focado no conceito de sustentabilidade ambiental, incluindo tanto a vertente dos recursos como dos serviços ligados aos ecossistemas: qualidade do ar, solos, água, alimentos, biodiversidade, saúde das plantas, animais e pessoas, e impacto no clima, elementos essencialmente relativos aos OEs 4, 5 e 6 (integrado no EG2), assim como as amenidades e a qualidade de vida nas áreas rurais (OEs 7 e 8).

A lógica de intervenção do PEPAC tem em conta este conjunto de preocupações, a maior parte das quais decorre dos diagnósticos efectuados e que são traduzidas na identificação de um número muito significativo de constatações no âmbito da análise SWOT, particularmente no que se refere aos OEs 4,5 e 6. Destas constatações decorreu a identificação de necessidades identificadas com estas temáticas, nomeadamente:

- PTOE4N1 - Aumentar a resiliência dos sistemas de produção agrícolas e florestais aos impactos adversos das alterações climáticas, designadamente de eventos climáticos extremos;
- PTOE4N2 - Melhorar a eficiência energética das explorações agrícolas e florestais e da agroindústria;
- COE4N1 - Mitigar as emissões de GEE;
- COE4N2 - Melhorar a gestão dos efluentes pecuários e promover a sua valorização;
- COE4N3 - Aumentar a capacidade de armazenagem de carbono atmosférico e melhorar o teor de matéria orgânica no solo;
- COE4N5 - Aumentar a produção de energia renovável pelo setor e sua utilização no contexto de melhoria da sustentabilidade energética das explorações agrícolas, florestais e da agroindústria;
- AOE4N1 - Reduzir as emissões de GEE;
- AOE4N2 - Aumentar o sequestro de carbono no solo, através da racionalização do uso de fertilizantes e do aumento e melhoria do potencial produtivo da floresta;
- MOE4N2 - Manutenção e reforço das características e extensão da floresta regional de forma a assegurar o sequestro e armazenamento de carbono, contribuindo para mitigar os efeitos das alterações climáticas;
- MOE4N3 - Reforço dos sistemas de gestão e armazenamento de água, de forma a contribuir para minimizar os efeitos esperados das alterações climáticas na Região, relativos ao aumento da temperatura e redução da precipitação;
- PTOE5N1 - Melhorar a qualidade da água superficiais e subterrâneas com prioridade nas zonas sujeitas a maior pressão;
- PTOE5N2 - Apoiar os agricultores na adoção de modos de produção sustentáveis, com destaque para a agricultura biológica;
- COE5N1 - Melhorar a gestão dos recursos hídricos através de uma adequada disponibilização e utilização dos mesmos com enfoque nas áreas mais sujeitas a stress hídrico;
- COE5N3 - Combater a degradação do solo agrícola e florestal, preservando e melhorando a sua fertilidade e minimizando processos de desertificação e erosão;

- COE5N4 - Melhorar a qualidade do ar através da redução das emissões de amoníaco (NH3) com enfoque na alteração de práticas e tecnologias, bem como pela redução da emissão de poluentes atmosféricos decorrentes de queimadas e da ocorrência de incêndios rurais;
- COE5N5 - Melhorar a capacidade de resposta ao aumento da incidência e emergência de pragas e doenças num contexto da regulação de autorização de uso de pesticidas;
- AOE5N3 - Assegurar a sustentabilidade e gestão eficiente dos recursos naturais;
- MOE5N1 - Redução das perdas na distribuição de água para regadio;
- MOE5N6 - Melhoria dos níveis de matéria orgânica do solo, particularmente em Porto Santo;
- MOE5N7 - Adopção de práticas agrícolas e particularmente pecuárias que reduzam as emissões de poluentes atmosféricos;
- MOE5N8 - Melhoria das condições de exploração pecuária;
- MOE5N2 - Investimentos em sistemas de rega mais eficientes;
- MOE5N5 - Redução dos riscos de erosão;
- PTOE6N1 - Promover a biodiversidade doméstica através de uma gestão sustentável dos recursos genéticos animais, vegetais incluindo florestais;
- COE6N2 - Promover condições adequadas para a proteção dos polinizadores incluindo apicultura;
- COE6N3 - Contrariar a dispersão de espécies invasoras lenhosas e não lenhosas;
- COE6N4 - Melhorar os habitats associados aos sistemas agrícolas e florestais para promover o estado de conservação dos valores naturais de biodiversidade;
- COE6N5 - Contrariar o abandono e melhorar a sustentabilidade ambiental dos sistemas agro-silvo-pastoris de alto valor em termos de biodiversidade, bem como preservar paisagens agrícolas tradicionais;
- COE6N6 - Promover uma gestão multifuncional de espaços agrícolas e florestais, incluindo as atividades cinegéticas, no quadro da conservação de espécies da fauna selvagem em risco ou ameaçadas;
- AOE6N1 - Promover a biodiversidade, através de uma gestão sustentável dos recursos genéticos, animais, vegetais e florestais;
- AOE6N2 - Promover condições adequadas aos polinizadores incluindo apicultura;
- AOE6N3 - Incentivar a formação e a prática de atividades agrícolas e florestais que reforcem a preservação das espécies endémicas e o combate à introdução e disseminação de espécies com caráter invasor;
- AOE6N5 - Promover a seleção e utilização de espécies vegetais autóctones e de espécies adaptadas às condições edafoclimáticas;
- MOE6N1 - Evitar o abandono de áreas agrícolas e apoiar à manutenção dos elementos caracterizadores da paisagem agrícola tradicional humanizada;
- MOE6N2 - Fomentar a florestação de áreas não agrícolas com espécies endémicas da paisagem regional, nomeadamente as integrantes da Laurissilva;
- MOE6N4 - Disponibilizar mecanismos que facilitem a compatibilização das actividades humanas, agrícola e florestal, com a preservação das espécies naturais;
- MOE6N5 - Investimento na floresta quanto à resiliência aos incêndios, ao seu combate e gestão, à recuperação dos ecossistemas e à erradicação de invasoras lenhosas exóticas;
- MOE6N6 - Implementar medidas que visem a redução do risco da perda de biodiversidade associado a incêndios.

Em termos genéricos, e como decorre do documento relativo à 1ª Fase da Avaliação *Ex-Ante* - Análise SWOT e Avaliação das Necessidades – a equipa de avaliação considera que as preocupações relativas ao

desenvolvimento sustentável, expressas no conjunto de necessidades acima elencadas, são abordadas de forma adequada e abrangente.

Também o documento relativo à 2ª Fase da Avaliação *Ex-Ante* - Relevância e Coerência Interna – aborda o contributo do Programa para os objectivos do desenvolvimento sustentável. Foi identificado um particular contributo das intervenções do Programa para o OG2, que é objecto de mais de metade (51,7%) do total de intervenções e concluiu-se que “No conjunto das medidas e apoios definidos no PEPAC, quer nos eco-regimes e na abordagem sectorial integrada do 1º pilar, quer nas medidas agro-ambientais, nos investimentos e na abordagem territorial integrada todos estes objectivos e necessidades foram contemplados. Assim, de uma forma geral (...) pode dizer-se que o PEPAC responde às orientações da PAC e à avaliação das necessidades (...) identificadas.” Concluiu-se ainda que se pode “considerar que, no que toca à lógica de programação, a implementação do PEPAC através do conjunto de intervenções propostas, permitirá, em termos conceptuais, contribuir de forma particular para fazer face às necessidades e objectivos relativos às questões relacionadas com o ambiente e clima”, sendo feita uma análise detalhada de como cada uma das intervenções previstas para o Continente contribui para estes objectivos.

São, contudo, apontados alguns aspectos que importa destacar:

- A neutralidade carbónica do sector só poderá ser atingida com um aumento generalizado do teor dos solos em matéria orgânica e em sistemas que ocupem uma área significativa do território, sendo que se entende que no caso das culturas herbáceas o PEPAC não permite atingir este objectivo;
- No caso das culturas intensivas, frequentemente em monocultura, ficam a faltar medidas que atenuem a falta de biodiversidade;
- Em termos orçamentais considera-se que o PEPAC se direcciona de forma relevante para o conjunto de objectivos ambientais, climáticos e energéticos, embora de forma secundarizada face aos objectivos relativos ao rendimento e equidade, que são preponderantes na distribuição orçamental do PEPAC, sendo escassa a afectação de meios na protecção do recurso solo, no que diz respeito à luta contra a erosão e ao aumento do seu teor de matéria orgânica;
- É cumprido o mínimo regulamentar de afectação de 35% da dotação FEADER a objectivos específicos em matéria de ambiente e de clima (não aplicável às Regiões Autónomas), uma vez que o PEPAC prevê para estes objectivos uma alocação de 45% da dotação FEADER para o Continente após transferência entre pilares, ou 37% desta dotação antes de transferência entre pilares.

Em termos gerais, o conjunto de intervenções incluídas na “arquitetura verde” – particularmente os eco-regimes, e os compromissos agroambientais e climáticos nas diversas regiões – têm contributos inegáveis para todos os aspectos relativos à sustentabilidade ambiental dos territórios nacionais.

Refira-se ainda que, no âmbito do relatório ambiental preliminar da Avaliação Ambiental Estratégica do PEPAC, procedeu-se a uma avaliação mais detalhada do Programa com base nos factores ambientais (FA), nos factores críticos para a decisão e respectivos critérios e indicadores de avaliação definidos e tendo em conta os comentários recebidos no âmbito da consulta às ERAE. Da análise efectuada, “em separado para o Continente, RAA e RAM, é possível verificar que o conjunto das intervenções apresentadas contribui positivamente para os vários FA, embora se destaquem, nas três regiões NUTS I, os contributos para os FA Recursos naturais e Poluição e Alterações climáticas.” “É também de assinalar, com menos de metade da pontuação recebida pelos anteriores, um reduzido contributo para o FA Biodiversidade e paisagem”.

A AAE concluiu ainda que a aplicação do PEPAC, em comparação com a situação de referência e com as tendências sem PEPAC, poderá, embora com algumas ressalvas, contribuir para melhorar a situação de referência no que respeita aos recursos naturais à biodiversidade e serviços dos ecossistemas, às alterações

climáticas e energia sustentável, e que “a generalidade dos aspectos negativos identificados nas SWOT é mitigada e os positivos potenciados pelas intervenções propostas pelo PEPAC ou que, não o sendo, estão abrangidos por outros Programas Operacionais ou outros sistemas de financiamento”.

Em conclusão, afirma-se na AAE que “o PEPAC contempla grandemente as necessárias preocupações ambientais e de sustentabilidade, mas que deverá ainda ser melhorado”.

Para além dos aspectos ambientais, sobre os quais se centrou esta análise, considera-se que o PEPAC é também um instrumento fundamental para assegurar as vertentes económica e social do desenvolvimento sustentável, aspectos decisivos e que são tidos em conta na lógica de intervenção do Programa e reflectidos num conjunto alargado de intervenções de apoio ao rendimento, ao investimento, às zonas rurais, aos mercados e ao conhecimento.

3.3 Temas Específicos

i) Estratégias de desenvolvimento local (LEADER)

O Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC), enquanto mecanismo de implementação dos fundos comunitários numa lógica de maior proximidade com os beneficiários e com as comunidades locais, está previsto no Regulamento (UE) n.º 2021/1060, nomeadamente nos seus artigos 31º a 34º, nos quais se determina a possibilidade do seu financiamento através dos fundos FEDER, FSE+, FTJ e FEAMPA, bem como a sua possível articulação com o FEADER através da abordagem LEADER.

A implementação da abordagem LEADER, financiada pelo FEADER, está prevista no Regulamento 2021/2115 e tem como objectivo a aplicação de determinadas intervenções do PEPAC numa lógica territorial, através de uma abordagem *bottom-up*, gerida por Grupos de Acção Local (GAL) com base em Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL). O Regulamento determina que pelo menos 5% da dotação FEADER alocada ao PEPAC se destine a esta abordagem.

As preocupações com o desenvolvimento local são, no âmbito do PEPAC, cobertas essencialmente pelo OE8 (Promover o emprego, o crescimento, a igualdade de género, nomeadamente a participação das mulheres no sector da agricultura, a inclusão social e o desenvolvimento local nas zonas rurais, incluindo a bioeconomia circular e uma silvicultura sustentável).

No âmbito do documento relativo à 1ª Fase da Avaliação *Ex-Ante* - Análise SWOT e Avaliação das Necessidades – considerou-se, no que se refere ao Diagnóstico para o OE8, que “No que respeita ao desenvolvimento local, nomeadamente ao desenvolvimento local de base comunitária (DLBC), DLBC Rural e abordagem LEADER a análise está muito completa”.

Deste Diagnóstico decorreram diversas constatações, especificamente dirigidas à abordagem LEADER:

- COE8PFT01 - Abordagem LEADER com quase 30 anos de aplicação em Portugal. Cobertura muito significativa do território nacional pelas EDL dos DLBC rurais;
- COE8PFT02 - Experiência do DLBC rural do Continente que visou especialmente promover, em territórios específicos, a concertação estratégica e operacional entre parceiros, focalizada no empreendedorismo e na criação de postos de trabalho;
- MOE8PFT05 - Boa implantação no território da abordagem LEADER e dos seus GAL, com grande proximidade às populações rurais;

- COE8OPT05 - Modelo governação do DLBC rural - Possibilidade ao nível do Regulamento Comunitário de se definir uma entidade única de gestão da implementação do DLBC para todos os Fundos;
- COE8OPT06 - DLBC Plurifundos - possibilidade de potenciar o impacto das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), através da complementaridade dos apoios dos vários fundos comunitários disponíveis, através dos Programas financiadores com a articulação de instrumentos de política;
- MOE8OPT04 - Apoios no âmbito da abordagem LEADER para desenvolvimento dos territórios rurais;
- MOE8OPT06 - Financiamento plurifundos no âmbito da abordagem LEADER.

Estas constatações foram posteriormente traduzidas numa necessidade, específica para a abordagem LEADER:

- PTOE8N1 Promover abordagens de desenvolvimento local integrado.

Desta lógica de intervenção decorreu a concepção de três intervenções no âmbito do PEPAC, uma para cada uma das três regiões:

- D.1 - Desenvolvimento Local de Base Comunitária (Continente);
- E.16 – LEADER (Açores);
- F.3 – LEADER (Madeira).

O documento de programação apresenta ainda um detalhe relativamente reduzido destas intervenções, quer no que se refere à sua forma de implementação, quer quanto às tipologias de medidas a apoiar e respectivos beneficiários, uma vez que está ainda por definir e implementar os procedimentos relativos à selecção dos GAL e posterior concepção e aprovação das respectivas EDL.

Ainda assim, a intervenção relativa aos Açores, para além de estabelecer a sua relação com um maior número de OEs e necessidades, identifica já alguns aspectos relevantes:

- A aposta numa lógica de continuidade com os anteriores períodos de programação, nomeadamente identificando a existência de quatro GAL;
- Algum detalhe dos processos de preparação, cooperação e funcionamento;
- As principais tipologias de beneficiários;
- A dimensão financeira dos projectos de investimento a apoiar;
- As formas e taxas de apoio e respectivas majorações.

Não são, contudo, identificadas as medidas que serão integradas nas EDLs.

Para o Continente e para a Madeira a descrição é muito sucinta, sem apresentar o mesmo nível de informação apresentado para os Açores. Contudo, o documento complementar relativo à Arquitectura de Programação da Madeira identifica já um conjunto de medidas de apoio abrangidos pela intervenção F.3, que indicativamente deverão fazer parte das EDLs dos GAL da Região:

- F.3.1 – Apoio às PME's e microempresas em meio rural;
- F.3.2 – Apoio à produção e utilização e de energias renováveis e à circularidade da economia em meio rural;
- F.3.3 – Apoio aos serviços básicos para população rural;
- F.3.4 – Preparação e implementação da abordagem LEADER;
- F.3.5 – Apoio à criação de empresas em meio rural.

No caso do Continente e dos Açores, apesar de não estarem identificadas as medidas a apoiar no âmbito do LEADER, pode-se depreender, ainda que de forma preliminar, que estas serão no essencial semelhantes às do período de programação 2014-2020, o que, no caso dos Açores, reflecte uma continuidade face a anteriores períodos de programação e, no Continente, deverá manter as adaptações efectuadas, nomeadamente com a inclusão dos apoios aos pequenos investimentos nas explorações agrícolas e na transformação e comercialização de produtos agrícolas.

Assim, e tendo em conta a ainda muito preliminar informação constante do documento de programação relativamente à implementação da abordagem LEADER e pressupondo um grau elevado de continuidade face ao período anterior, considera-se útil apresentar algumas considerações sobre a forma como esta abordagem foi implementada no período 2014-2020, recorrendo às avaliações externas realizadas em 2019, bem como ao conhecimento detido pela equipa de avaliação.

Assim de acordo com o Relatório de Avaliação de 2019 do PDR2020 em 2019, no Continente a abordagem LEADER foi implementada por 54 GAL reconhecidos, cujas “Estratégias de Desenvolvimento Local mobilizam não só os apoios do FEADER, mas também os do FEDER e FSE, sendo financiadas, igualmente pelos PO Regionais”, o que não se deverá verificar no período 2023—2027.

As EDL incluíram pela primeira vez apoios ao investimento agrícola, através da Operação 10.2.1.1 “Regime simplificado de pequenos investimentos nas explorações agrícolas”, e ao investimento na transformação e comercialização de produtos agrícolas (Operação 10.2.1.2 “Pequenos investimentos na transformação e comercialização”). Apoiaram igualmente a “Diversificação de atividades na exploração” (Operação 10.2.1.3), as “Cadeias curtas e mercados locais” (10.2.1.4), a “Promoção de produtos de qualidade locais” (10.2.1.5), a “Renovação de aldeias que visa o apoio à preservação, conservação e valorização dos elementos patrimoniais, paisagísticos e ambientais locais” (10.2.1.6), bem como a “Cooperação interterritorial e transnacional” (10.3.1).

Segundo o Relatório de Avaliação verificou-se neste último período de programação um “aumento da complexidade e carga burocrática dos procedimentos de análise e aprovação de pedidos de apoio e pedidos de pagamento, que implicam a necessidade de reforço da afetação das equipas técnicas a essas atividades em detrimento da animação, acompanhamento e divulgação”. Por outro lado, “o modelo de articulação funcional adotado e o facto de as EDL terem um financiamento plurifundos (FEADER, FEDER e FSE), com necessidade de articulação com as AG do PDR2020 e dos respetivos PO Regionais, tem contribuído para uma perda de autonomia dos GAL (nomeadamente nos processos de análise e decisão das candidaturas). Ainda assim, considerou-se que a abordagem LEADER mantém o seu “valor acrescentado face a outros instrumentos de financiamento, destacando-se nomeadamente a proximidade dos GAL aos agentes do território e o reconhecimento da sua importância pelos atores e comunidade em geral”.

Nos Açores a tipologia de medidas tem-se mantido no essencial constante ao longo dos últimos períodos de programação, assentando no período 2014-2020 (PRORURAL+) nos apoios às “Infraestruturas de pequena escala, incluindo energias renováveis e economia de energia” (7.2.), “Serviços básicos locais” (7.4.), “Infraestruturas de lazer e turísticas e informações turísticas” (7.5.) e “Património cultural e natural e ações de sensibilização ambiental” (7.6.).

O Relatório de Avaliação de 2019 deste Programa identifica como mais relevante no que se refere à implementação do LEADER na Região a “dinâmica de adesão bastante positiva na vertente “acesso e melhoria dos serviços e das infraestruturas” com um volume de candidaturas que ultrapassou em muito a

dotação disponível para a implementação das EDL, o que evidencia a carência deste tipo de infraestruturas e serviços e o reconhecimento pelas entidades beneficiárias da importância destes apoios para o desenvolvimento dos territórios rurais”, bem como, e à semelhança do Continente a “elevada complexidade e carga burocrática associada aos procedimentos de análise”, a que acresce a existência de “capacidades diferenciadas entre os GAL (...) com reflexos que se traduzem no baixo envolvimento e participação dos parceiros”.

Na Região da Madeira, a Avaliação de 2019 do PRODERAM 2020 concluiu que se verificou uma “concentração dos apoios atribuídos em poucas tipologias de operações, destacando-se o turismo rural, a vertente cultural (muito associada a festas temáticas) e a recuperação patrimonial, com menor ênfase nos apoios de carácter social”. Mais uma vez se observaram “reduzidos níveis de participação dos parceiros nas reuniões de decisão de candidaturas” e que o “peso administrativo das tarefas de gestão corrente dos GAL e das operações de investimento, associado à reduzida dimensão das ETL (estruturas técnicas locais), tem ocupado integralmente o tempo de trabalho dos respectivos técnicos, deixando pouca margem para a realização de actividades de divulgação, animação ou promoção da inovação”.

Partindo destas conclusões, e no momento em que se prepara a definição e implementação da abordagem LEADER num novo período de programação, considera-se fundamental ter em conta alguns aspectos que a equipa de avaliação considera essenciais para o sucesso deste processo.

Em primeiro lugar, é fundamental que o processo de selecção dos GAL seja célere, transparente e objectivo, permitindo a selecção, em cada território, das parcerias com maior representatividade, com maior participação da sociedade civil, mais inovadoras e que demonstrem maior capacidade de implementação das EDLs, sem que necessariamente sejam as mesmas que foram seleccionadas nos anteriores períodos de programação. Isto será particularmente relevante nos territórios nos quais as parcerias existentes revelaram maiores dificuldades na implementação das suas EDLs e/ou resultaram em taxas de incumprimento mais elevadas.

Em segundo lugar, é essencial que as EDLs sejam fundamentadas numa adequada análise das necessidades das populações locais e do seu desenvolvimento socioeconómico, permitindo conceber medidas de apoio que dêem resposta a essas necessidades e que, estando necessariamente enquadradas nas tipologias de apoios definidas pelas AGs, não sejam demasiado condicionadas por estas. Só assim se conseguirá uma verdadeira operacionalização da abordagem *bottom-up*.

Em terceiro lugar, é importante definir procedimentos de repartição de verbas entre os GAL que se baseiem em critérios objectivos e coerentes com as dimensões física e populacional das áreas de intervenção, mas também com a ambição das respectivas EDLs, não ficando assentes meramente na repetição de chaves de repartição de períodos de programação anteriores.

Em quarto lugar, é indispensável estabelecer uma articulação clara, fluída e cooperante entre as AGs dos programas de desenvolvimento rural e os GAL em cada território, indispensável para uma boa gestão das verbas atribuídas a cada GAL para prossecução da sua EDL e para uma adequada definição e implementação dos processos relativos às operações a apoiar.

Em quinto lugar, é fundamental estabelecer uma estratégia de comunicação e divulgação dos GAL, das suas EDLs e medidas de apoio junto dos possíveis beneficiários de forma a contribuir para assegurar, desde o início do período de programação, bons níveis de adesão e execução.

Em sexto lugar, e conforme identificado de forma unânime nos três relatórios de avaliação, é imprescindível operacionalizar a abordagem LEADER, as suas regras e procedimentos, de forma muito mais simples, reduzindo a carga burocrática associada à gestão das EDLs e particularmente das candidaturas e pedidos

de pagamento das operações apoiadas, permitindo simultaneamente libertar recursos técnicos para as actividades de divulgação, informação, cooperação e animação.

Por último, considera-se importante uma integração plena dos GAL nos sistemas de informação do PEPAC, de forma a que seja possível a recolha de todos os dados relativos às operações e beneficiários das EDLs, mas também de informação relativa à gestão dos GAL, que permitam a implementação de procedimentos de monitorização e desempenho, bem como a inclusão da avaliação dos GAL e da abordagem LEADER no Plano de Avaliação do PEPAC.

No que se refere à possível implementação do regime plurifundos no período de programação 2023-2027, apesar de tal ser previsto regulamentarmente, não se prevê no âmbito da implementação da abordagem DLBC financiada pelo FEADER, a utilização deste mecanismo, que permitiria que o mesmo GAL utilizasse mais que um fundo, de forma articulada, na implementação da sua EDL (definindo para tal um fundo principal). As disposições do documento de programação relativas às intervenções D.1 (Continente) e F.3 (Madeira) remetem a decisão sobre a utilização deste regime para o Acordo de Parceria 2021-2027, no âmbito do programa Portugal 2030. Pelo contrário, a ficha da intervenção E.16 (Açores) é clara ao afirmar que a abordagem LEADER será implementada “unicamente através do FEADER”.

O documento do Acordo de Parceria, tal como referido no documento relativo à 2ª Fase da Avaliação *Ex-Ante* - Relevância e Coerência Interna, refere explicitamente que “não está prevista a mobilização do instrumento DLBC” de âmbito urbano, sendo este instrumento aplicável apenas no âmbito do FEAMPA para apoio à vertente costeira. Neste último caso, está previsto o apoio ao funcionamento, animação e preparação das DLBC e à execução das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), embora de forma autónoma do FEADER, isto é, sem utilização do regime plurifundos, mesmo nos locais em que há sobreposição das zonas de intervenção dos DLBC Costeiros e dos DLBC Rurais, nomeadamente quanto à concepção e implementação das EDLs e quanto ao respectivo financiamento.

Por último, considera-se importante destacar que, na afectação da dotação total FEADER para o PEPAC em Portugal, foi cumprido o mínimo regulamentar de 5% para a abordagem LEADER, estipulado no artigo 92º do Reg. 2021/2115. De facto, de acordo com o exercício efectuado pela equipa de avaliação e apresentado no 2ª Fase da Avaliação *Ex-Ante*, “De acordo com o documento de programação, a dotação FEADER para a abordagem LEADER no Continente e Regiões Autónomas será de 140 M€, o que representa 6,2% da dotação FEADER total”. Verifica-se ainda que, em termos de despesa pública prevista por região, a abordagem LEADER tem orçamentado 6,2% da DP afecta ao desenvolvimento rural no Continente, 5,9% nos Açores e 7,3% na Madeira. Conclui-se assim que são afectos à abordagem LEADER os recursos necessários para que se cumpra o mínimo regulamentar, embora sem que se vá de forma significativa para além desse limiar.

ii) Rede PAC

O artigo 126º do Regulamento (UE) n.º 2021/2115 determina a obrigação da criação de uma rede nacional da política agrícola comum (rede nacional da PAC) em cada Estado-Membro, no contexto do seu PEPAC, bem como de uma rede europeia da política agrícola comum (rede europeia da PAC), a criar pela Comissão Europeia.

A Rede PAC nacional deverá consolidar as redes actualmente existentes, assentando na experiência e estrutura da Rede Rural Nacional (RRN). O documento de programação do PEPAC prevê assim que a entidade gestora da Rede PAC seja a DGADR, enquanto sistema de conhecimento e inovação agrícola (AKIS), entidade que actualmente coordena a RRN.

Os objectivos da implementação de uma Rede PAC a nível nacional são, de forma resumida, fomentar uma maior participação de todos os stakeholders envolvidos no PEPAC, contribuindo para a boa divulgação, execução, monitorização e avaliação do Programa, bem como para a capacitação de todos os agentes envolvidos.

As redes nacionais serão complementadas por uma Rede Europeia da PAC, da iniciativa da Comissão Europeia, que substituirá a actual Rede Europeia de Desenvolvimento Rural.

O exercício relativo à lógica de programação do PEPAC abordou de forma relativamente breve as particularidades da Rede PAC. De facto, o documento do Diagnóstico aborda de forma relativamente resumida a implementação da RRN, tendo esta abordagem sido classificada pela equipa de avaliação, no âmbito do seu 1º Relatório de Avaliação, como sendo “essencialmente descritiva, sem se focar nos resultados do conjunto de actividades desenvolvidas.” Deste Diagnóstico resultou uma única constatação específica para esta matéria (apesar de várias se referirem ao AKIS do qual a RRN faz parte) – o ponto forte “Portugal tem uma única rede rural nacional que assegura também a ligação com as redes Europeias (Rede PEI AGRÍ e Rede Europeia do DR)”, que se relaciona com a necessidade “PTOTN2 Promover a cooperação para a inovação entre o sistema I&DT e o sector”.

Contudo, o documento de programação do PEPAC é mais detalhado na análise qualitativa que faz da implementação da RRN, destacando a importância dos Grupos de Trabalho constituídos, tanto de forma permanente (Inovação e LEADER), como temporária, bem como a estabilidade da equipa de gestão da RRN, que permite a continuidade e melhoria do trabalho em rede, a sua dinâmica em termos comunicacionais e a sua participação nas actividades das redes a nível europeu.

Os objectivos e o papel da Rede PAC são detalhados, seguindo de muito perto o texto do articulado do Regulamento PEPAC, embora excluindo algumas das actividades aí descritas, como “Assistir as administrações dos Estados-Membros na execução dos planos estratégicos da PAC e na transição para um modelo de aplicação baseado no desempenho”, “Contribuir para a capacidade e as actividades de acompanhamento e avaliação” e “Contribuição para o reforço das capacidades das administrações dos Estados-Membros e de outros intervenientes envolvidos na execução dos planos estratégicos da PAC, nomeadamente no que respeita aos processos de acompanhamento e de avaliação”, que assim parecem ser postas de lado enquanto actividades nas quais a Rede PAC nacional terá papel activo.

A nível nacional, foram definidos os seguintes quatro objectivos estratégicos para a Rede PAC:

- O1 - Aumentar os fluxos de conhecimento, fortalecer os vínculos entre investigação e prática;
- O2 - Melhorar a inovação interativa transtematica e transfronteiriça;
- O3 - Fortalecer todos os serviços de aconselhamento agrícola e promover sua interconexão dentro do AKIS;
- O4 - Apoiar a transição digital na agricultura.

Estes objectivos serão prosseguidos através de um conjunto de acções enquadradas em três áreas de intervenção:

- Área de Intervenção 1 - Funcionamento da RRN – dotar a Rede dos meios necessários ao desempenho das suas funções;
- Área de Intervenção 2 - Cooperação e aprendizagem entre pares – promover a aprendizagem entre pares, divulgação de boas práticas, transferência de conhecimento, projectos de inovação colaborativa, tratamento e divulgação de informação;
- Área de intervenção 3 – Observatório da PAC - acompanhar a evolução da agricultura e das áreas rurais, aumentar a qualidade de implementação do PEPAC.

São ainda apresentadas as actividades que a Rede PAC se propõe desenvolver, enquanto membro do AKIS nacional, na prossecução dos quatro objectivos estratégicos acima elencados:

- Acção 1 – Reforço do Grupo Temático Inovação (Área de intervenção 1);
- Acção 2 – Reforço do AKIS Nacional: Fomentar sinergias e complementaridades entre instrumentos de apoio à inovação (Área de intervenção 1 e 2);
- Acção 3 – Repositórios de informação (Área de intervenção 1);
- Acção 4 – Promover a integração do Aconselhamento agrícola na rede AKIS Nacional (Área de intervenção 2);
- Acção 5 – Cooperação com os sistemas AKIS de outros EM (Área de intervenção 2);
- Acção 6 – A interligação e cooperação com as redes PAC Europeias (Redes Rurais dos EM e Rede PAC EU) (Área de intervenção 1 e 2).

O documento de programação apresenta já de forma bastante detalhada os objectivos e actividades relativos a cada uma destas Acções, geralmente na continuidade do trabalho desenvolvido já pela RRN, bem como as entidades envolvidas e a envolver.

Considera-se que este conjunto de Acções é bastante abrangente, está alinhado com os objectivos definidos quer no Regulamento PAC, quer no documento de programação, e permite dar continuidade, de forma reforçada e mais abrangente, ao trabalho que vem já a ser desenvolvido pela RRN. Saliente-se, contudo, que não estão previstas Acções que integrem a Área de Intervenção 3, relativa ao Observatório PAC, pelo que se recomenda que estas sejam previstas no sentido de dar cumprimento integral dos objectivos, comunitários e nacionais, que presidem à implementação da Rede PAC em Portugal.

O documento de programação define ainda a estrutura de governação e operacionalização da Rede PAC em Portugal, que segue igualmente o que tem vindo a ser implementado para a Rede Rural. Assim, será estabelecido um Grupo de Coordenação, integrado (segundo se depreende da leitura do documento de programação) pela AG PEPAC, pelas AGs dos PDRs regionais, pelo IFAP e pela DGADR. A DGADR nomeará o Coordenador Nacional e fornecerá a Equipa Técnica Permanente, que funcionará na dependência deste, e que integrará também sete pontos focais nomeados por cada uma das Direcções Regionais de Agricultura do Continente e Regiões Autónomas. Será ainda constituído um Conselho Consultivo que será composto por representantes de múltiplas entidades públicas e privadas, para apoio à estrutura central de coordenação da Rede PAC.

Em termos operacionais está prevista a manutenção dos Grupo Permanentes Inovação e LEADER bem como, decorrendo da integração do primeiro pilar da PAC, a criação de um novo Grupo Permanente dedicado ao primeiro pilar e medidas agro-ambientais. Prevê-se ainda a criação de Grupos Temporários nas temáticas relativas aos OEs da PAC e à Agenda de Inovação 20/30 Terra Futura, entre outras temáticas que se venham a revelar pertinentes.

De forma a enquadrar todos os objectivos e Áreas de Intervenção, Acções, Grupos de Trabalho e o conjunto de actividades da Rede PAC será estabelecido um Plano de Acção da Rede 2023, bem como Planos de Actividades anuais.

Esta estrutura operacional está já bem implementada e goza dos benefícios de uma actuação prolongada no tempo, permitindo-lhe criar relacionamentos próximos e duradouros com os agentes envolvidos, que facilitam as tarefas de animação, divulgação e criação de competências. Inclui um conjunto alargado de entidades dos sectores público e privado envolvidas em actividades de produção, transformação, comercialização, investigação, ensino, apoio técnico entre outras, cobrindo um vasto leque de temáticas, pelo que se considera que, sem prejuízo do seu desejável alargamento, é já relativamente bem

representativa do conjunto de agentes do sector agrícola e dos meios rurais. Ainda assim, a inclusão de um conjunto de temáticas relativas às intervenções do primeiro pilar da PAC determina a necessidade de aumentar a sua abrangência e aprofundar as áreas de actuação, nomeadamente com um desejável enfoque em matérias de carácter sectorial relativas aos sectores das hortofrutícolas, vitivinicultura e apicultura, preferencialmente com a inclusão de entidades representativas desses sectores e incorporação das actividades em rede que esses mesmos sectores já desenvolvem.

O reforço dos recursos orçamentais da Rede PAC face à RRN (analisado em baixo), poderá, em certa medida, ser utilizado no reforço da Equipa Técnica Permanente, de forma a que esta possa reforçar os meios e competências para ampliar e aprofundar as actividades já desenvolvidas, dinamizar as novas temáticas que agora lhe são atribuídas, bem como desenvolver novas formas de intervenção nos seus domínios de acção.

Por outro lado, entende-se que será importante aproveitar o reforço orçamental para aumentar o número e âmbito de actividades implementadas e projectos apoiados em cada uma das Áreas de Intervenção e tipologias de Acções a desenvolver.

É ainda fundamental que a Rede PAC nacional seja incluída de forma adequada nos sistemas de gestão e informação do PEPAC, permitindo a recolha de dados sobre os projectos e beneficiários que possam não só monitorizar a sua actividade e o cumprimento dos seus objectivos estratégicos, mas também analisar a forma como as actividades da Rede PAC contribuem para os objectivos globais do PEPAC e para o cumprimento das metas intermédias e finais relativas à sua implementação e aos OEs da PAC.

Actualmente, a RRN conta já com um conjunto muito alargado de indicadores de realização e resultado que importa aproveitar, mantendo e reforçando esta base de dados, utilizando-o como complemento dos indicadores do PEPAC a que a Rede PAC terá de dar cumprimento.

Destaca-se ainda a importância de se manter, aprofundando, o trabalho da Rede PAC nacional com as Redes PAC de outros Estados-Membros e, particularmente, com a Rede Europeia da PAC. Este é um instrumento fundamental no trabalho em rede, permitindo criar e partilhar competências, capacidades e aprendizagens em todos os domínios de actividade da Rede PAC nacional, em benefício dos seus membros e do desenvolvimento da inovação, capacitação e disseminação junto do sector.

Por último, no que se refere ao financiamento da Rede PAC, este estará, de acordo com o documento de programação do PEPAC nacional, incluído na Assistência Técnica do Programa, tanto no que se refere ao seu estabelecimento e funcionamento (Área de Intervenção 1), como no apoio às operações realizadas no âmbito desta Rede PAC (Áreas de Intervenção 2 e 3).

Estão previstos apoios não reembolsáveis entre 75% e 100% das despesas elegíveis, tendo sido estabelecido uma dotação global de 15 M€ de despesa pública, que se pressupõe contemplem todas as Áreas de Intervenção ao longo de todo o período de programação.

Este montante corresponde a 18,4% do montante global de 81,5 M€ previsto para a Assistência Técnica do PEPAC e a um valor médio anual de 3 M€ (considerando 5 anos de implementação entre 2023 e 2027). Significa um aumento global de 26,7% face à dotação de 11,84 M€ prevista no período 2014-2022 e um muito significativo crescimento em termos anuais de 128% (considerando uma média anual de 1,3 M€ no actual período de programação).

Este acréscimo de recursos é muito pertinente face ao aumento da abrangência de áreas temáticas do PEPAC, nomeadamente com a inclusão de um conjunto muito alargado de intervenções no âmbito dos pagamentos directos e programas sectoriais inseridos no primeiro pilar da PAC, bem como face à

necessidade de alargar a abrangência da Rede quanto ao número e diversidade de membros e de fomentar o desenvolvimento das actividades em rede.

Refira-se, contudo, que a este acréscimo de dotação orçamental deverá corresponder um aumento da capacidade de execução da Rede, nomeadamente no que se refere aos projectos apoiados, de forma a que seja possível obter taxas de execução mais elevadas que a actual taxa de apenas 45%.

iii) Rede PEI

O Artigo 127º do Regulamento PEPAC institui a Parceria Europeia de Inovação (PEI) para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas, com o objectivo de “incentivar a inovação e melhorar o intercâmbio de conhecimentos”, apoiar o AKIS nacional e contribuir para a prossecução dos objectivos da PAC.

A sua implementação deverá promover uma “melhor articulação entre a investigação e as práticas agrícolas”, “uma ligação entre os intervenientes na inovação e os projetos”, a “concretização prática mais rápida e alargada das soluções inovadoras” e informar “a comunidade científica sobre as necessidades de investigação em matéria de práticas agrícolas”.

A PEI deverá funcionar através do apoio a grupos operacionais, que deverão “estabelecer um plano de desenvolvimento ou execução de um projeto inovador”, sendo que cada projecto deverá desenvolver “soluções inovadoras que se centrem nas necessidades dos agricultores ou dos silvicultores, abordando simultaneamente as interações ao longo de toda a cadeia de abastecimento”, congregar “parceiros com conhecimentos complementares, nomeadamente agricultores, conselheiros, investigadores, empresas ou organizações não governamentais” e promover a “codecisão e a cocriação ao longo de todo o projeto”.

No contexto da lógica de programação do PEPAC, o Diagnóstico relativo ao Objectivo Transversal efectuado para o Continente aborda esta temática, tendo o documento da 1ª Fase da avaliação *ex-ante* considerado que “a análise do apoio à criação e funcionamento de Grupos Operacionais no âmbito do PDR 2020 é relevante pela dinamização que estes trouxeram ao sector, mas não são analisados os seus resultados, a sua implementação prática, a capacidade de transferência dos seus resultados para os agricultores. Não é explicado o facto de apenas ter sido aberto um concurso no PDR 2020 para estes apoios, nem identificadas as potenciais consequências deste facto. A nota de pé-de-página adicionada posteriormente apenas refere os dados relativos às candidaturas apresentadas, sem apresentar os respectivos resultados”. Esta análise permite constatar que o ponto de partida para o desenho dos apoios equivalentes no âmbito do PEPAC não teve totalmente em conta os resultados do período de programação anterior.

Deste Diagnóstico resultou a identificação, na análise SWOT, de três constatações que referem especificamente a PEI ou os grupos operacionais, embora várias outras façam referência à inovação e aos sistemas de conhecimento nas três regiões. As constatações identificadas, todas elas pontos fortes, foram as seguintes:

- “COTPFT07 - Portugal tem uma única rede rural nacional que assegura também a ligação com as redes Europeias (Rede PEI AGRI e Rede Europeia do DR)”;
- “COTPFT08 - Representação nacional no SCAR-AKIS com um representante nacional como elo de ligação e no subgrupo Inovação da PEI AGRI”;
- “COTPFT14 - Forte procura de apoio à constituição de grupos operacionais.”

Contudo, desta análise SWOT não surgiu a identificação de nenhuma necessidade específica relativa à PEI ou aos grupos operacionais. Ainda assim, foram estabelecidas duas necessidades, de carácter nacional, que abordam de forma adequada esta temática:

- “PTOTN1 - Promover a cooperação para a inovação entre o sistema I&DT e o setor agrícola e florestal, nomeadamente o desenvolvimento de produtos e processos”;
- “PTOTN2 - Estruturar conhecimento e assegurar a sua transferência que permita tornar os sistemas agrícolas e florestais mais resilientes designadamente: técnico, socioeconómico e ambiente (recursos naturais, alterações climáticas e biodiversidade).”

Em termos de programação, foram estabelecidas três intervenções que operacionalizam a PEI no PEPAC, relativas ao apoio à constituição e funcionamento de grupos operacionais no Continente, Açores e Madeira:

- C.5.1 - Grupos operacionais para a inovação (Continente);
- E.14.1 – Cooperação para a inovação (Açores);
- E.9.1 – Grupos operacionais (Madeira).

Todas estas intervenções contribuem para o indicador de realização O.1 “Número de projetos de grupos operacionais ao abrigo da Parceria Europeia de Inovação (PEI)” e para o indicador de resultado R.1 “Melhorar o desempenho através do conhecimento e da inovação: Número de pessoas que beneficiam de aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou que participam em grupos operacionais da Parceria Europeia de Inovação (PEI) apoiados pela PAC, a fim de melhorar o desempenho sustentável em termos económicos, sociais, ambientais, em matéria de clima e de eficiência na utilização dos recursos.”

Na intervenção relativa aos Açores é também identificado o indicador R.3 “R.3 Digitalizar a agricultura: Percentagem de explorações agrícolas que beneficiam de apoio para tecnologias agrícolas digitais através da PAC”. Para o Continente, além dos R.1 e R.3, é igualmente associado à intervenção de apoio aos grupos operacionais o indicador R.28 “Desempenho em matéria de ambiente ou de clima através do conhecimento e da inovação: Número de pessoas que beneficiam de aconselhamento, formação, intercâmbio de conhecimentos ou que participam em grupos operacionais da Parceria Europeia de Inovação (PEI) apoiados pela PAC relacionados com o desempenho em matéria de ambiente ou de clima”, que remete para os OEs 4, 5 e 6.

As três intervenções são apresentadas no documento de programação do PEPAC, estando genericamente bem descritas e fundamentadas, particularmente no que se refere à intervenção C.5.1, da qual consta já indicação detalhada do modo de implementação – condições de acesso, tipologias de beneficiários e de parcerias, áreas temáticas, custos elegíveis. No caso das intervenções E.14.1 (Açores) e E.9.1 (Madeira), apesar de bem fundamentadas e da inclusão de alguns elementos quanto ao seu funcionamento, não é apresentado detalhe quanto às áreas temáticas a abranger. Refira-se que na intervenção relativa ao Continente é explícita a exclusão de não-PMEs da possibilidade de participação nas parcerias, o que poderá constituir uma limitação, uma vez que estas empresas, muitas vezes abrangendo diversas fases das fileiras em que se inserem, permitem aportar maiores níveis de conhecimento dos sectores, maior capacidade organizativa e maior capacidade mobilizadora e de divulgação, pelo que poderão ser, em muitos casos, parceiros com contributos muito relevantes para os resultados a obter.

A intervenção C.5.1 prevê o apoio a 90 operações, com uma dotação de despesa pública para todo o período de programação de 22,5 M€. De acordo com o documento da 2ª Fase da avaliação *ex-ante*, “O indicador (número de projectos) é adequado. No entanto, e sabendo que a medida teve muita procura no PDR2020, parece imediata a comparação com o que se passou neste quadro, com muito mais projectos que os aqui previstos e uma despesa pública executada média da ordem de 61.500 €.” Este documento concluiu ainda que “Para medida C.5.1 existe uma estipulação de limite de apoio de 300.000€, o que

significa que a intervenção terá dotação suficiente para, no mínimo, 75 grupos operacionais. De acordo com a experiência do PDR2020, deverão ser mais, uma vez que houve muitas candidaturas de valores inferiores, podendo-se assumir será possível um apoio à investigação aplicada, por via desta intervenção, com a tipologia semelhante à que existia antes, apesar de ter uma forte redução de dotação (-26%) e, logo, menos impacto.” “Uma análise comparativa com o anterior período de programação permite verificar que, de acordo com o Relatório de Execução do PDR2020 de 2020, a dotação para a medida 1.0.1 – Grupos Operacionais esgotou-se com 949 candidaturas aprovadas e 503 não analisadas por falta de dotação. Assim, pode-se esperar que a redução de dotação que se referiu anteriormente leve a que uma maior percentagem das intenções de iniciativas deste tipo não encontre cabimento na dotação orçamental, para a intervenção C.5.1.”

As intervenções E.14.1 e E.9.1 prevêm, respectivamente, 24 operações apoiadas com uma dotação de 216.000 € e 10 operações, com uma dotação de 350.000 €.

Uma simples comparação permite concluir que o nível de ambição para a implementação destas intervenções é muito distinto, particularmente quanto à dimensão das operações a apoiar – média por projecto de 250.000 € no Continente, 35.000 € na Madeira e apenas 9.000 € nos Açores.

De forma a compreender melhor a implementação das medidas de apoio equivalentes no período de programação 2014-2020, recorreu-se às Avaliações de 2019 dos três programas de desenvolvimento rural. Apesar de haver ainda uma execução relativamente reduzida nesse momento, a avaliação do PDR 2020 (Continente) considerou que existia já uma “adesão bastante positiva”, considerando com positiva a “diversidade dos Grupos Operacionais constituídos, os quais abrangem uma grande heterogeneidade de entidades parceiras (incluindo universidade e outras entidades de investigação, produtores agrícolas e empresas de transformação, associações cooperativas, entidades públicas,...), assim como de atividades do complexo agrícola, florestal e agroalimentar¹² e de áreas temáticas, cobrindo os vários Domínios de Incidência do PDR2020”. Considerou também que “os apoios existentes no PDR2020 são um importante estímulo para esta maior ligação entre os diversos stakeholders, promovendo a I&D de forma colaborativa e um ambiente propício à inovação”.

No caso do PRORURAL+ (Açores), a avaliação de 2019 constatou que existia “Apenas um projecto, mas bastante pertinente, sendo que essa pertinência é ampliada tendo em conta que prevê ações orientadas para a aplicação de boas práticas ambientais.” Contudo, a “diversidade de parceiros envolvidos é pouco significativa”. No caso do PRODERAM 2020 (Madeira), não tinham ainda sido “criados quaisquer Grupos Operacionais, ao abrigo da medida 16”.

Em termos globais, a equipa de avaliação entende que a implementação das intervenções no âmbito da PEI no período de programação 2023-2027 permite partir de uma primeira experiência desenvolvida no período de programação anterior, devendo existir a capacidade para consolidar e ampliar essa experiência, através de uma aposta no reforço e alargamento das parcerias, de forma a que sejam abrangentes e permitam estabelecer uma crescente ligação operacional entre investigadores, empresas, sistema de ensino e aconselhamento, centros operacionais e de competências e outros stakeholders envolvidos.

Considera-se que é fundamental assegurar que os mecanismos de candidatura e selecção de projectos assegurem que os grupos operacionais apoiados assentam numa identificação de problemas concretos dos sectores agrícola, florestal e agro/silvo-industrial e que a constituição da parceria e o conjunto de actividades que se propõe desenvolver permitam dar resposta concreta a estes problemas, de uma forma operacionalizável e replicável.

A divulgação dos resultados dos projectos apoiados deverá ser um dos aspectos centrais na sua selecção, contribuindo de forma crescente para a generalização, junto do sector, do conhecimento produzido e das melhores práticas identificadas, que se deverá traduzir na capacitação dos agentes do sector para a sua implementação.

Refira-se ainda a importância da articulação em rede com PEI de outros Estados-Membros na partilha e divulgação de conhecimento.